



Brüssel, den 13. November 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 13. November 2017

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 14173/17

Betr.: Ein strategisches Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU
– Schlussfolgerungen des Rates (13. November 2017)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu dem strategischen Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU, die der Rat auf seiner 3574. Tagung vom 13. November 2017 angenommen hat.

EIN STRATEGISCHES KONZEPT FÜR RESILIENZ IM RAHMEN DES AUSWÄRTIGEN
HANDELNS DER EU

SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES

1. Der Rat begrüßt das strategische Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU, das in der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin und der Kommission beschrieben wird¹. Er ersucht die Hohe Vertreterin, die Kommission und die Mitgliedstaaten, die Arbeiten anhand der darin herausgearbeiteten Empfehlungen und zehn Leitgedanken vorzubringen und es in alle einschlägigen Arbeitsbereiche einzubeziehen. Diese Arbeit wird eine der wichtigsten Säulen für die Umsetzung der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union bilden.
2. In ihrer Entwicklungs-, Umwelt-, Klimaschutz-, Menschenrechts-, Außen- und Sicherheitspolitik und ihrer humanitären Hilfe hat sich die EU zu Zielen verpflichtet, die einen Wandel herbeiführen sollen. Vor dem Hintergrund einer stärker vernetzten, konfliktreicheren und komplexeren Welt sollen mit dem strategischen Resilienzkonzept der EU Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele bewirkt werden, wobei anerkannt wird, dass das auswärtige Handeln der EU auch zur Resilienz innerhalb der Union sowie in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus beiträgt. Dabei werden in Zusammenarbeit mit den Partnern der EU folgende Ziele verfolgt:
 - Stärkung der Vorsorge und der Anpassungsfähigkeit von Staaten, Gesellschaften, Gemeinschaften und Einzelpersonen an politische, strukturelle, sozioökonomische, ökologische, klimabedingte, demografische, gesellschaftliche oder sicherheitspolitische Belastungen und Erschütterungen,
 - Förderung der Fähigkeit der Partnerländer und der Zivilgesellschaft, die erheblichen internen und externen Belastungen ausgesetzt sind, unter uneingeschränkter Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten öffentliche Kernfunktionen aufzubauen, aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, wobei zugleich der soziale und politische Zusammenhalt sowie langfristige Sicherheit und Stabilität für alle und eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden,

¹ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Ein strategisches Konzept für Resilienz im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU. JOIN(2017)21 final vom 7.6.2017.

- Weiterentwicklung der Fähigkeit von Gesellschaften, Gemeinschaften und Einzelpersonen, mit Chancen und Risiken auf friedliche und beständige Weise umzugehen und Existenzgrundlagen trotz wiederkehrender Belastungen und Erschütterungen zu erhalten oder wiederaufzubauen.
3. Im Rahmen ihres strategischen Resilienzkonzepts wird die EU einen ambitionierteren politischen, strukturellen, langfristigen und kontextspezifischen Ansatz für die Bewältigung von Schwachstellen und grundlegenden Risiken in ihrem äußeren Umfeld und für die Faktoren und die Dynamik der Fragilität entwickeln. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden im Einklang mit dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik in Bezug auf die Resilienz einen dynamischen, multidimensionalen Ansatz fördern, wobei anzuerkennen ist, dass die Einbeziehung der Resilienz in die nationalen und lokalen Maßnahmen in erster Linie Sache der einzelnen Länder ist. Die EU wird der Antizipierung zerstörerischer Belastungen und Erschütterungen, der Vorsorge und der Vorbeugung mehr Gewicht einräumen, u. a. indem sie anerkennt, dass bestimmte Gruppen innerhalb der Gesellschaften besonders gefährdet sind. Sie wird gegen die tieferen Ursachen der Flüchtlingsströme, der irregulären Migration und Vertreibung vorgehen und zugleich bessere Mechanismen entwickeln, um künftige Ströme und die Auswirkungen auf die Herkunfts- und Transitländer einzuschätzen. Die EU-Programme werden auf Länderebene und auf regionaler Ebene flexibler gestaltet; in ihrem Rahmen müssen lokale Resilienzfaktoren besser ermittelt, herangezogen sowie gestärkt werden, und sie müssen auf Gemeinschaftsebene ansetzen. Dieses Konzept entspricht der in der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung abgegebenen Zusage, niemanden zurückzulassen und auf allen Ebenen effiziente, inklusive und rechenschaftspflichtige Institutionen aufzubauen. Es sollte auch der Geschlechterdimension voll und ganz Rechnung tragen und die Rechte und die Teilhabe von Frauen und Mädchen sicherstellen.
 4. Die EU wird mehr Nachdruck auf die Erfüllung der durch lang anhaltende Krisen verursachten Bedürfnisse und auf das Durchbrechen wiederkehrender Krisenzyklen legen und zugleich für die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung des Völkerrechts werben. Zu diesem Zweck wird der Rat mit der Hohen Vertreterin und der Kommission darauf hinarbeiten, dass die politischen und diplomatischen Fähigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie ihre Fähigkeiten zur Konfliktverhütung, Vermittlung und Friedenskonsolidierung neben der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe effizienter eingesetzt werden, wobei das jeweilige Mandat und die Grundsätze humanitärer Maßnahmen zu wahren sind.

5. Die Außenpolitik der EU in all ihren Aspekten spielt eine unmittelbare Rolle, wenn es darum geht, einen Beitrag zur Resilienz innerhalb der Grenzen der EU zu leisten, insbesondere indem die Erkennung externer Krisen, die die Interessen der Union und die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger berühren, und die Reaktion darauf verbessert werden. In diesem Zusammenhang ersucht der Rat die Hohe Vertreterin und die Kommission, die Verknüpfungen zwischen der Außenpolitik der EU, einschließlich der GSVP, und der Europäischen Sicherheitsagenda zugunsten des Schutzes der Werte und der Interessen der EU zu ermitteln und zu stärken. Die EU wird auch ihre Arbeiten im Bereich der Abwehr hybrider Bedrohungen, der Cybersicherheit, der strategischen Kommunikation, der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus sowie der Stärkung der Sicherheit kritischer Infrastruktur fortsetzen. Die Stärkung der Resilienz der EU-Partner in der unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus ist von besonderer Bedeutung. Der Rat bestärkt die Hohe Vertreterin und die Kommission darin, die Umsetzung der überprüften Europäischen Nachbarschaftspolitik einschließlich ihrer Sicherheitsdimension weiter voranzutreiben. Der Rat weist ferner erneut darauf hin, wie wichtig es ist, eine angemessene Finanzierung sicherzustellen, einschließlich der Möglichkeit, zu gegebener Zeit ein spezielles Instrument mit flexiblem geografischem Anwendungsbereich zur Förderung der Reform des Sicherheitssektors und des Aufbaus entsprechender Kapazitäten in Partnerländern einzurichten, wie er dies in seinen Schlussfolgerungen vom 18. Mai 2017 zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU festgehalten hat. Die EU wird ferner – unter Wahrung der Beschlussfassungsautonomie der EU – die Zusammenarbeit in Bezug auf Resilienz mit dem VN-System und der NATO sowie der OSZE und anderen relevanten regionalen Organisationen vor allem in Afrika weiter ausbauen.
6. Der Rat verweist erneut auf die Bedeutung der Resilienz für die laufenden Arbeiten hinsichtlich der operativen Umsetzung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, die nunmehr im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom Mai zunächst in einer Reihe von Pilotländern anlaufen sollte. Er begrüßt die laufenden Arbeiten an dem integrierten Ansatz für Konflikte und Krisen, der darauf abstellt, die Bemühungen der EU zur Verhütung und Lösung von Konflikten und zur Förderung eines nachhaltigen Friedens zu verstärken, und einen umfassenden Resilienz aspekt enthalten wird.
7. Um die Wirkung des auswärtigen Handelns der EU zu erhöhen ersucht der Rat die Hohe Vertreterin, die Kommission und die Mitgliedstaaten, die Arbeiten an den folgenden vier in der Gemeinsamen Mitteilung genannten Bausteinen weiter voranzutreiben:

- **eine verbesserte gemeinsame Analyse der Risiken auf nationaler und regionaler Ebene** als Grundlage für die anzunehmende Strategie, den politischen Dialog, die Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit und die Leistung humanitärer Hilfe. Dies sollte auch eine Straffung der derzeitigen Bewertungsverfahren umfassen, um eine einzige prägnante Bewertung für jedes Land einzuführen, bei der die von den diplomatischen Netzwerken der EU, den Mitgliedstaaten, den GSVP-Missionen und -Operationen, spezialisierten Einrichtungen und anderen Dienststellen sowie gegebenenfalls von humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren bereitgestellten Informationen unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate auf systematische und dynamische Weise einbezogen werden;
- **eine dynamischere Überwachung externer Belastungen**, bei denen die Gefahr besteht, dass sie den Entwicklungsprozess oder die Sicherheit eines Partnerlandes in bedeutendem Maße beeinträchtigen oder erhebliche Folgen für die Resilienz der Union haben. Diese sollte so konzipiert werden, dass erste Anzeichen erkannt und frühzeitig vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden und eine wirksamere politische und operative Reaktion der EU erfolgt. Die Pläne für ein sich über drei bis sechs Monate erstreckendes Prognoseverfahren sollten daher weiter ausgearbeitet werden. Das Konfliktfrühwarnsystem der EU sollte weiterentwickelt werden und künftig geeignete Indikatoren für Resilienz enthalten;
- **die Einbeziehung des Resilienz-Konzepts in die laufende Programmierung der EU** – soweit möglich und nach dem vorhandenen Instrumentarium angemessen – **ebenso wie in die Überlegungen zur künftigen Finanzierung des auswärtigen Handelns der EU**;
- **die Entwicklung internationaler Strategien und Verfahren zur Stärkung der Resilienz** im Wege des politischen und des sektorspezifischen Dialogs, einer Politik der Investitionen in Drittländern sowie durch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und anderen Entwicklungsakteuren auf allen Ebenen. Mit den multilateralen Partnern, einschließlich dem VN-System, der Weltbank, der OECD, der EBWE sowie regionalen und subregionalen Organisationen sollte eine engere Zusammenarbeit angestrebt und der Austausch von bewährten Verfahren ausgeweitet werden.

8. Der Rat wird die Fortschritte in Bezug auf die Komponenten dieser Schlussfolgerungen überwachen und bewerten und sich gegebenenfalls erneut mit dieser Frage befassen.

Zehn Leitgedanken zu einem strategischen Konzept für Resilienz

Die folgenden Leitgedanken für ein wirksames und strategisches Konzept für Resilienz können festgehalten werden:

1. **Die Stärkung der Resilienz ist ein Mittel, kein Zweck:** Das strategische Resilienz-Konzept der EU beruht auf der Nutzung der institutionellen und gesellschaftlichen Stärken in den Partnerländern mit dem Ziel, eine langfristige Entwicklung bzw. die Ziele im Bereich der Sicherheit zu erreichen. Es geht darum, Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung dieser Ziele sicherzustellen, indem die zugrunde liegenden strukturellen Schwächen und Risiken angegangen werden. Es wird anerkannt, dass die Entwicklung und die Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie, Frieden und Sicherheit kein linearer Prozess sind, und dass sektorale Ansätze allein nicht immer ausreichen, um nachhaltige Ergebnisse sicherzustellen.
2. **Das Verständnis der Faktoren von Resilienz in einem gegebenen Kontext kann uns helfen, Belastungen und Notfälle wirksamer zu bewältigen:** Eine wirksamere Bewältigung von Belastungen und Notfällen erfordert ein angemessenes Verständnis der Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Teilen der komplexen Systeme in den Mitgliedstaaten, Gesellschaften und Gemeinschaften, und der Art und Weise, wie letztere auf plötzlich auftretende Krisen oder bei wiederkehrenden oder langfristigen Belastungen reagieren.
3. **Resilienz ist kontextspezifisch und erfordert maßgeschneiderte Konzepte:** Zwar weisen resiliente Systeme eine Reihe von gemeinsamen Merkmalen auf, aber Sachverständige und lokale Akteure müssen dennoch kontextspezifische Arbeitsdefinitionen entwickeln. Die EU und andere externe Akteure haben dabei die Aufgabe, diesen Prozess zu unterstützen und Gesellschaften zu fördern, die besser in der Lage sind, ihre Probleme eigenständig zu ermitteln und zu lösen. Daher ist es erforderlich, dass die politischen Entscheidungsträger und Entwicklungspartner ein langfristiges Konzept annehmen, welches bei der Erprobung und Überarbeitung von Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz den nötigen Anpassungsspielraum zulässt.

4. **Die Ermittlung und Nutzung vorhandener positiver Quellen von Resilienz ist genauso wichtig wie die Ermittlung und Bewältigung von Vulnerabilität:** Dies können Institutionen oder informelle demokratische Governance-Strukturen oder Justizsysteme, nichtstaatliche Einrichtungen und Organisationen, etablierte kulturelle Normen und Praktiken oder Ad-hoc-Lösungen auf Gemeinschaftsbasis sein, welche die staatlichen Kapazitäten ergänzen oder, falls diese fehlen, ersetzen. **Resilienz muss auf mehreren Ebenen aufgebaut werden – auf der Ebene des Staates, der Gesellschaft und der Gemeinschaft:** Die lokalen Behörden und die Zivilgesellschaft bilden in der Regel die Grundlage, auf der die Resilienz wurzelt, um auf der Ebene der Gemeinschaft weiter zu wachsen. Frauen haben eine spezifische und elementare Rolle, die anerkannt und berücksichtigt werden muss, unter Bekämpfung der strukturellen Ursachen der Geschlechterungleichheit.
5. **Resilienz heißt Umstellung, nicht Wahrung des Status quo:** Beim Aufbau von Resilienz geht es darum, die Kernidentität und die Fähigkeiten von Staaten, Gesellschaften und Gemeinschaften dahingehend zu stärken, dass sie starken Belastungen standhalten. Dazu gehört auch die Stärkung ihrer Anpassungs- und Reformfähigkeit im Hinblick auf neue Bedarfssituationen. Die Nutzung der transformativen Dimension der Resilienz spielt eine wesentliche Rolle.
6. **Resilienz erfordert ein politisches Konzept:** Es liegt in erster Linie bei den Regierungen, den Bedürfnissen ihrer jeweiligen Bevölkerung nachzukommen. Die internationale Hilfe sollte nicht zum Ersatz für lokale Zuständigkeit und politische Maßnahmen werden. Alle Länder haben sich verpflichtet, die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen. Dazu gehören spezifische Verweise auf die Stärkung der Resilienz. Daher liegt die Hauptverantwortung für die Einbeziehung der Resilienz in die nationalen und lokalen Rahmenkonzepte bei den einzelnen Ländern. Aber die EU und ihre Mitgliedstaaten können den Aufbau von Resilienz unterstützen, indem sie die Resilienz als wichtigen Bestandteil in den politischen Dialog, auch auf höchster Ebene, einbeziehen.
7. **Resilienz erfordert risikobasierte Programmierung:** Die Maßnahmen zur Bewältigung der verschiedenen Ursachen von Fragilität sollten mit Risikomanagementmaßnahmen einhergehen, um die Bevölkerung vor Schocks und Belastungssituationen zu schützen und deren negative Auswirkungen durch eine frühzeitige Reaktion und einen schnellen Erholungsprozess einzudämmen.

8. Es wird nicht immer möglich sein, anhaltende Belastungen frühzeitig zu bewältigen oder den Folgen einer plötzlich ausbrechenden Krise zu entgehen. Werden die Probleme jedoch zu spät angegangen, wird dies unverhältnismäßig teuer. Dies bedeutet, **dass Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Grund auf in die Programmgestaltung aufgenommen werden müssen**. Es bedeutet auch, dass Überlegungen über mögliche Belastungen angestellt werden sollten, die durch die Stärkung oder Schwächung eines Teils eines Systems an anderer Stelle entstehen können.
9. **Frühwarnung muss mit frühzeitigem Handeln verknüpft sein:** Da eine vollständige Risikovermeidung kaum möglich ist, erfordert ein wirksames Resilienz-Konzept, dass die Entscheidungsträger in der Lage sind, Belastungen lang-, mittel- und kurzfristig zu ermitteln und zu bewerten, um wirksame, frühzeitige Maßnahmen zu ergreifen. Dies bedeutet, dass eine vollständige Risikobewertung mit geeigneten Entscheidungsprozessen verknüpft sein muss. Dabei geht es nicht nur um Schocks (wie im Falle von Naturkatastrophen, zwischenstaatlichen Konflikten oder einer Wirtschaftskrise), sondern auch um schleichende, wiederkehrende Krisen oder kumulative langfristige Belastungen, die einen kritischen Punkt erreichen können (demografischer Wandel, Schädigung der Umwelt, Klimawandel, Migration und andere chronische Belastungssituationen).
10. **Den operativen Ausgangspunkt bildet eine umfassende Analyse der Stärken, Schwächen und Belastungen:** Staaten und Gesellschaften beruhen auf komplexen Wechselbeziehungen zwischen politischen und sicherheitspolitischen Akteuren, dem privaten Sektor, der Zivilgesellschaft, den Gemeinschaften und Einzelpersonen. Die traditionellen sektorspezifischen Konzepte können nicht alle Schwachstellen und ihre Zusammenhänge erfassen und nicht unbedingt antizipieren, wie ein System als Ganzes auf Stresssituationen reagiert, möglicherweise auch mit Folgen für andere Staaten. Dies bedeutet, dass für jedes Ergebnis die Risiken und die Bewältigungsfähigkeit auf mehreren Ebenen analysiert werden müssen, insbesondere im Hinblick auf die Punkte, bei denen ein Resilienz-Faktor oder bestimmte Akteure von der Resilienz anderer abhängig sind, oder wo Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft zum Tragen kommen. In der Regel bedeutet dies ein „alle Gefahren abdeckendes Konzept“, das die Analyse auf der Ebene der Regionen, der Staaten, der Organisationen, der Gemeinschaften und der Einzelpersonen umfasst.