



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 22. Januar 2018
(OR. en)

5413/18

CFSP/PESC 45
COPS 14
CSDP/PSDC 24
POLMIL 8
CIVCOM 5
RELEX 39
IPCR 2

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates
vom 22. Januar 2018
Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 5266/18

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zum integrierten Ansatz für externe Konflikte und Krisen
– Schlussfolgerungen des Rates (22. Januar 2018)

Die Delegationen erhalten anbei die Schlussfolgerungen des Rates zum integrierten Ansatz für externe Konflikte und Krisen, die der Rat auf seiner 3591. Tagung vom 22. Januar 2018 angenommen hat.

SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZUM INTEGRIERTEN ANSATZ FÜR
EXTERNE KONFLIKTE UND KRISEN

Der integrierte Ansatz

1. Mit der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, der zufolge der integrierte Ansatz den Rahmen für ein kohärenteres und ganzheitliches Vorgehen der EU bei externen Konflikten und Krisen darstellt, wird die Sicherheit der Menschen gefördert und somit auch die Sicherheit der EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger erhöht. Die Union verfügt über eine breite Palette von Konzepten und Instrumenten in den Bereichen Diplomatie, Sicherheits-, Verteidigungs-, Finanz- und Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (multidimensional), auf die sie bei der Bewältigung dieser Herausforderungen – auch in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus – zurückgreifen kann. Im Rahmen des integrierten Ansatzes werden die verschiedenen Mandate, Aufgaben, Ziele und Rechtsrahmen der Beteiligten beachtet und bekräftigt. Er findet nach Bedarf auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene (mehrschichtig) sowie in allen Phasen eines Konflikts, auch bei lang anhaltenden Konflikten und Krisen, (mehrstufig) bei der Prävention, der Krisenreaktion, der Stabilisierung und der langfristigen Friedenskonsolidierung Anwendung, um einen Beitrag zu einem nachhaltigen Frieden zu leisten. Bei diesem Ansatz ziehen die Mitgliedstaaten der EU, die einschlägigen EU-Institutionen und andere internationale und regionale Partner sowie zivilgesellschaftliche Organisationen an einem Strang (multilateraler Ansatz).
2. Der Rat begrüßt die Schritte, die seit der Annahme der Globalen Strategie unternommen wurden, um den integrierten Ansatz umzusetzen und auf den Weg zu bringen, wozu auch die Einrichtung einer permanenten Struktur im EAD gehört; er begrüßt zudem die Arbeit der Kommission und der EU-Delegationen im Hinblick auf die Umsetzung des integrierten Ansatzes und fordert weitere konkrete und bedeutende Fortschritte.

3. Der Rat hebt hervor, wie wichtig es ist, dass durch die Einbindung der nationalen und lokalen Behörden, Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft die Eigenverantwortung vor Ort, die Inklusivität, die Resilienz und die Nachhaltigkeit der unterstützten Maßnahmen gegeben sind. In Einklang mit ihrem Bekenntnis zur globalen Ordnungspolitik, die sich unter uneingeschränkter Achtung der Grundsätze der VN-Charta auf das Völkerrecht stützt und in deren Zentrum die VN stehen, ist die EU weiterhin bestrebt, den wirksamen Multilateralismus neu zu beleben. Sie wird ihre Zusammenarbeit mit den VN und anderen einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, sowie Nichtregierungsorganisationen ausbauen. Der Rat hebt die wichtige Rolle hervor, die Frauen und Jugendliche gemäß Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit und allen einschlägigen folgenden Resolutionen bei der Verhütung von Konflikten und der Friedenskonsolidierung spielen.
4. Der Rat betont, dass die EU in einem fragilen Umfeld konfliktensibel arbeiten muss. Er unterstreicht die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der Schutzverantwortung. Er weist erneut darauf hin, wie wichtig es ist, das humanitäre Völkerrecht zu achten, und bekräftigt das nachdrückliche Eintreten der EU für die Förderung der Achtung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Zivilbevölkerung in allen Konfliktsituationen.
5. Es gibt erhebliche Synergieeffekte zwischen dem integrierten Ansatz und anderen Prozessen, die sich aus der Globalen Strategie ergeben haben, insbesondere der gemeinsamen Mitteilung zur Resilienz vom 7. Juni 2017 und den damit verbundenen Schlussfolgerungen des Rates vom 13. November 2017, und der Arbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung. Bei der Ausweitung des integrierten Ansatzes auf externe Konflikte und Krisen ist es wichtig, als Ergänzung und gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen relevanten Akteuren der EU, einschließlich der JI-Agenturen, das Potenzial der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei zivilen und militärischen GSVP-Missionen und -Operationen weitestgehend zu steigern. Der Rat macht darauf aufmerksam, dass der integrierte Ansatz seinen Niederschlag auch im neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik findet, in dessen Rahmen die Entwicklungszusammenarbeit entsprechend der jeweiligen Mandate als Teil einer breiten Palette von Strategien und Instrumenten zur Verhütung, Bewältigung und Lösung von Konflikten und Krisen, zur Vermeidung humanitärer Notlagen und zur Förderung eines dauerhaften Friedens und einer verantwortungsvollen Staatsführung genutzt wird.

6. Der Rat begrüßt die laufenden Bemühungen zur operativen Umsetzung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe sowie der Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklungshilfe vor Ort. Vor diesem Hintergrund macht er erneut auf den Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung, humanitären Maßnahmen sowie Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung aufmerksam. Der Rat sieht der 2018 erfolgenden Berichterstattung über die Pilotländer, in denen die Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe umgesetzt wird, mit Interesse entgegen. Der integrierte Ansatz leistet zudem einen Beitrag zur Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und insbesondere zur Verwirklichung des Ziels Nr. 16, der Schaffung friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften. In der Globalen Strategie werden außerdem Menschenrechtsverletzungen, Klimawandel und Umweltzerstörung als Schlüsselfaktoren genannt, die zum Entstehen von Konflikten und Krisen beitragen.
7. Der Rat weist darauf hin, dass die humanitäre Hilfe der EU sich an den Grundsätzen der Menschlichkeit, der Neutralität, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit ausrichtet. Sie wird gemäß dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe ausschließlich auf der Grundlage des Bedarfs der betroffenen Bevölkerung und unabhängig von politischen, strategischen, militärischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Zielen geleistet. Obgleich die humanitäre Hilfe der EU einen wichtigen Teil der Krisenreaktion der EU insgesamt darstellt, ist sie jedoch kein Instrument zur Krisenbewältigung im eigentlichen Sinne und sollte deshalb ausschließlich zur Verwirklichung humanitärer Ziele verwendet werden. Die humanitäre Hilfe der EU gehört deshalb nur bedingt zum integrierten Ansatz ("in-but-out").
8. Der Rat unterstreicht, dass der integrierte Ansatz auf dem Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen aufbaut und dessen Anwendungsbereich und Zielsetzung erweitert. Durch ihn wird der mit dem Gesamtkonzept, einschließlich der gemeinsamen Mitteilung vom 11. Dezember 2013 und den anschließenden Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2014, abgesteckte politische Rahmen vertieft. Der integrierte Ansatz wurde entwickelt, weil es in allen Phasen der Reaktion der EU von der Planung bis zur Umsetzung und der Erfahrungsauswertung integrierter Anstrengungen bedarf; er löst den Umfassenden Ansatz nach Abschluss des entsprechenden Aktionsplans für den Zeitraum 2016-2017 ab. Der Rat sieht dem Abschlussbericht über den Aktionsplan für den Umfassenden Ansatz (2016-2017), der eine Bewertung und eine Erfahrungsauswertung umfasst, mit Interesse entgegen.

Themen

Querschnittsthemen

9. Der Rat fordert die Hohe Vertreterin und die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass für Länder, die von einem Konflikt oder Instabilität bedroht oder betroffen sind und in denen die EU sich in erheblichem Maße engagiert, systematisch gemeinsame Konfliktanalysen erstellt und aktualisiert werden. Bei diesen Analysen sollten alle einschlägigen Akteure – auch aus dem religiösen und kulturellen Bereich – berücksichtigt werden, um die Eigenverantwortung auf eine breite Basis zu stellen; diese Analysen werden in die in den Schlussfolgerungen des Rates zur Resilienz vorgeschlagenen Länderbewertungen einfließen. Die gemeinsamen Konfliktanalysen werden andere Prozesse des strategischen Engagements der EU wie beispielsweise die Planung regionaler und nationaler Programme und die gemeinsame Programmplanung mitgestalten.
10. Der Rat macht auf das einmalige Potenzial der EU als globaler Vermittler aufmerksam, wobei auch die Vermittlungsnetze und die Initiativen der Mitgliedstaaten unter anderem auf lokaler Ebene genutzt werden können. Er hebt die Notwendigkeit hervor, die Vermittlungskapazitäten des EAD zur Unterstützung bei der Verhütung und Lösung lokaler und nationaler Konflikte weiter auszubauen und die Fähigkeit zur raschen Entsendung von Vermittlungsexperten in die EU-Delegationen und gegebenenfalls zur Unterstützung anderer internationaler und regionaler Organisationen weiter zu verbessern, wobei ihrem Einsatz in einer frühen Phase hinreichendes Gewicht zukommen muss. Er ermutigt außerdem die EU, lokale Friedensakteure, einschließlich inländischer Vermittler, zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit den VN und anderen internationalen und regionalen Organisationen im Bereich der Vermittlung zu vertiefen.
11. Der Rat erinnert an seine Schlussfolgerungen vom 14. November 2016 und betont, dass die gemeinsame Mitteilung über einen EU-weiten Strategierahmen zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors weiter umgesetzt werden muss.

Konfliktverhütung

12. Der Rat ersucht die Hohe Vertreterin und die Kommission, der Verhütung externer Konflikte und Krisen mehr politisches Profil zu verleihen, unter anderem durch spezielle Beratungen auf Ministerebene gegebenenfalls auf der Grundlage konkreter Fälle, um so eine Kultur frühzeitiger Maßnahmen zu schaffen, mit denen den Risiken neuer eskalierender gewaltsamer Konflikte begegnet werden kann. Er begrüßt, dass die VN der Konfliktverhütung Vorrang einräumen. Der Rat betont, wie wichtig es ist, sich im Zusammenhang mit der Verhütung von Konflikten und Krisen auch mit der Verhütung von Gräueltaten zu befassen. Er sieht den Ergebnissen der derzeitigen Bewertung der Maßnahmen der EU zur Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung im Zeitraum 2013-2017 mit Interesse entgegen, die als Grundlage für eine weitere Stärkung der Rolle der EU in diesem Bereich dienen können.
13. Der Rat begrüßt die Anpassungen des EU-Frühwarnsystem, mit denen es durch eine besser strukturierte Einbindung der Mitgliedstaaten, auch im Rahmen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, inklusiver gestaltet wird, und sieht der Einrichtung eines Prognoseprozesses mit Interesse entgegen, mit dem externer Druck und dessen Folgen kurzfristig ermittelt werden sollen, um eine umfassendere und raschere politische Reaktion der EU zu ermöglichen. Die EU wird die im Rahmen des Frühwarnverfahrens ermittelten frühzeitigen Maßnahmen umsetzen und überwachen und in den einschlägigen Ratsgremien darüber beraten.
14. Der Rat macht darauf aufmerksam, dass der Resilienzansatz gegebenenfalls in die Programmplanung der EU aufgenommen werden muss, damit ein Beitrag zur Verhütung von Konflikten und Krisen geleistet und die eigentlichen Ursachen externer Konflikte und Krisen angegangen werden können. Er unterstreicht die Bedeutung einer flexiblen und raschen Mittelbereitstellung für die Verhütung von Konflikten und Krisen sowie die Krisenreaktion. In diesem Zusammenhang verweist er auf die wichtige Rolle des Stabilitäts- und Friedensinstruments.

Der Rat macht darauf aufmerksam, dass alle Voraussetzungen für die weitere Unterstützung von Partnerländern bei der eigenständigen Verhütung und Bewältigung von Krisen unter anderem auch im Rahmen von GSVP-Missionen und -Operationen, voll und ganz erfüllt werden müssen, und fordert die Kommission und den EAD auf, rasch neue Projekte zu ermitteln und zu entwickeln. Er bekräftigt den flexiblen geografischen Anwendungsbereich des Kapazitätsaufbaus zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) und weist ferner auf seinen Vorschlag hin, ein eigenes Instrument für den Kapazitätsaufbau unter Berücksichtigung der notwendigen vorbereitenden Arbeit auf den Weg zu bringen.

Reaktion der EU auf Konflikte und Krisen

15. Der Rat würdigt das Krisenreaktionssystem des EAD, mit dem die Reaktion auf externe Krisen und Notfälle unter Einbeziehung des EAD, der Kommissionsdienststellen und der Delegationen gestrafft werden soll. Er ersucht den EAD, stärkere Synergien zwischen dem neuen System und den Notfallsystemen der verschiedenen EU-Institutionen, vor allem dem Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen der Kommission und der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen des Rates, weiter auszuloten. Er würdigt die verbesserte Abstimmung der Reaktion der Konsulate der Mitgliedstaaten auf Krisensituationen in Drittstaaten und begrüßt die Umsetzung des gemeinsamen Rahmens der EU zur Vorsorge in Bezug auf konsularische Krisen.
16. Der Rat stellt fest, dass sowohl zivile als auch militärische GSVP-Missionen und -Operationen effektiver sind und mehr Wirkung entfalten, wenn sie mit dem umfassenderen Engagement der EU koordiniert werden, das die entwicklungspolitische und die politische Dimension sowie die Stabilisierung und die humanitäre Unterstützung umfasst. Er begrüßt, dass die strategische Planung von Missionen und Operationen bereits in einem frühen Stadium mit den einschlägigen Akteuren abgestimmt wird, um die Synchronisierung mit anderen Formen des EU-Engagements sowie den Übergang zu diesen Formen zu erleichtern und so die Kontinuität der Maßnahmen der EU und der Wirkung in dem betreffenden Land oder der betreffenden Region zu gewährleisten. Ein kohärenterer Ansatz steigert die Wirksamkeit der Anstrengungen der EU und ebnet so den Weg zu einem Frieden und einer Entwicklung, die auf lange Sicht nachhaltig sind. Der Rat macht außerdem darauf aufmerksam, wie wichtig eine wirksame zivil-militärische Koordinierung bei humanitären Missionen gegebenenfalls für die Förderung des Dialogs und das bessere Zusammenwirken der zivilen und militärischen Akteure ist.

17. In diesem Zusammenhang sieht der Rat auch der Stärkung der zivilen GSVP im Einklang mit seinen Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung vom 13. November 2017 erwartungsvoll entgegen. Der Mehrwert der zivilen GSVP im Rahmen des integrierten Ansatzes der EU für externe Konflikte und Krisen sowie während des gesamten Konfliktzyklus sollte definiert und den Anforderungen bezüglich der zivilen Fähigkeiten sollte 2018 im Pakt für die zivile GSVP entsprochen werden.

Stabilisierung

18. Der Rat nimmt Kenntnis von den ersten Schritten, die zur Umsetzung von Stabilisierungsaktionen, unter anderem in Anwendung des Artikels 28 des Vertrags über die Europäische Union, unternommen wurden; hier ist die Stabilisierungsaktion der EU in Zentralmali als Beispiel zu nennen. Da die EU und ihre Mitgliedstaaten ein breites Spektrum von einschlägigen Ressourcen und Instrumenten für eine integrierte Stabilisierungsaktion mobilisieren können, bedarf es während der gesamten Stabilisierungsplanung sowohl im Hauptquartier als auch am Einsatzort einer kohärenten und koordinierten Planung. Der Rat sieht der weiteren Entwicklung eines Stabilisierungskonzepts der EU mit einer eindeutigen Definition als Teil des integrierten Ansatzes der EU für externe Konflikte und Krisen mit Interesse entgegen.
19. Der Rat erinnert an seine Schlussfolgerungen zur EU-Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung als Teil eines integrierten Ansatzes und betont, dass die EU ihre Anstrengungen zur Unterstützung und Förderung von Prozessen der Unrechtsaufarbeitung sowie zur Zusammenarbeit mit Partnern auf internationaler Ebene und auf Länderebene intensivieren muss.

Er unterstreicht erneut die Bedeutung die Bekämpfung der Straflosigkeit bei Gräueltaten und bekräftigt, dass die EU den Internationalen Strafgerichtshof nachdrücklich unterstützt.

Zusammenarbeit und Koordinierung innerhalb der EU

20. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen werden weiterhin sowohl in Brüssel als auch vor Ort bei der konzeptionellen Weiterentwicklung und der Umsetzung des integrierten Ansatzes eng zusammenarbeiten. Die Einbindung der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen regelmäßiger Treffen auf Expertenebene in den einschlägigen Ratsgremien sowie im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee. Der Rat sieht einem Bericht über die Umsetzung des integrierten Ansatzes für externe Konflikte und Krisen als Teil des Jahresberichts über die Umsetzung der Globalen Strategie mit Interesse entgegen.
-