

086796/EU XXVII.GP
Eingelangt am 18/01/22



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHER VERTRETER
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 21.12.2021
JOIN(2021) 35 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Ein strategischer Ansatz der EU zur Unterstützung der Entwaffnung, Demobilisierung
und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten**

1. Einführung

Die sich wandelnden Konflikte, die zunehmende Ausbreitung bewaffneter Gruppen und die wachsende Gewalt verursachen enormes Leid und beeinträchtigen weltweit das Leben von Männern, Frauen, Jungen und Mädchen ganz erheblich. Wenn der Frieden nicht hält und bewaffnete Konflikte Staaten und ganze Regionen destabilisieren, ist die Europäische Union (EU) häufig mit den direkten oder indirekten Folgen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Daher muss die EU mehr denn je als globaler Friedensakteur gegen Instabilität und Konflikte außerhalb ihrer Grenzen vorgehen.

Die EU leistet seit Langem Unterstützung, um bei der Suche nach Auswegen aus Konflikten die Sicherheit und die menschliche Entwicklung von Gemeinschaften und Einzelpersonen zu verbessern. Beim Übergang von einem Konflikt zum Frieden ist entscheidend, dass Möglichkeiten für einen verantwortlichen Ausstieg, politische Prozesse und alternative Existenzgrundlagen für die Beteiligten gefördert werden. Die Unterstützung der Friedensprozesse in Kolumbien oder der indonesischen Provinz Aceh, die Suche nach Ausstiegsmöglichkeiten in Konfliktgebieten im Nordosten Nigerias oder die Förderung der Wiedereingliederung von Veteranen des Ostukraine-Konflikts sind Beispiele dafür, wie die EU derartige Prozesse unterstützen und darauf einwirken kann.

Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten (disarmament, demobilisation and reintegration – DD&R) spielen eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung und der Schaffung eines dauerhaften Friedens. Dadurch kann eine weitere Ausnutzung von Missständen und Instabilität, die von bewaffneten – zum Teil womöglich als terroristische Organisationen eingestuft – Gruppen geschürt werden, verhindert werden. DD&R ist daher ein integraler Bestandteil des Beitrags der EU zur Verhinderung des Wiederaufflammens von Gewalt und zur allgemeineren Stabilisierung, da damit den Risiken, die von bewaffneten Gruppen ausgehen, entgegengewirkt und der Übergang von bewaffneten Konfrontationen zu politischem Engagement und inklusiver Regierungsführung unterstützt wird.

DD&R-Initiativen sind zuweilen mit speziellen Hindernissen konfrontiert, zum Beispiel: geringe lokale und nationale Eigenverantwortung, kein zusammenhängendes Konzept für die Friedenskonsolidierung, Vorkehrungen für oder Erwartungen an Waffenruhen oder Friedensabkommen, die unrealistisch sind oder keine breite Zustimmung finden, zu kurzfristig angelegte Wiedereingliederungskonzepte oder eine ineffektive Verwaltung des Sicherheits- und Justizsektors. Die Erfahrungen der EU haben gezeigt, dass es eines frühzeitigen, langfristig angelegten und flexibel ausgerichteten Engagements sowie der Fähigkeit bedarf, rasch zu reagieren, wobei es gilt, die Aspekte Diplomatie, Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Verteidigung in einem risikoreichen Kontext miteinander zu verknüpfen.

Um den Herausforderungen im Zusammenhang mit bewaffneten Gruppen begegnen zu können und die Wirkung ihres Handelns zu maximieren, hat die EU beschlossen, ihre Strategie für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration¹ auf der Grundlage ihrer Globalen Strategie und ihres Integrierten Ansatzes für externe Konflikte und Krisen² (im Folgenden „Integrierter Ansatz“) zu aktualisieren. Die aktualisierte DD&R-Strategie der EU entspricht dem Ziel eines stärkeren Europas in der Welt und baut auf dem Engagement der EU für die Agenda der

¹ Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union haben das EU-Konzept zur Unterstützung von DD&R (13727/4/06 REV 4) im Dezember 2006 gebilligt.

² „Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ sowie die Schlussfolgerungen des Rates zum integrierten Ansatz für externe Konflikte und Krisen (5413/18).

Vereinten Nationen (VN) zur Aufrechterhaltung des Friedens³ auf, die sich auf die Konfliktprävention und proaktive Wege zu Frieden und Entwicklung konzentriert. Damit trägt die EU zur Vermeidung von Ausstrahlungseffekten aus benachbarten und im weiteren Umkreis liegenden Regionen bei, die die innere Sicherheit der EU beeinträchtigen könnten.⁴

Definition und Ziel

DD&R bezieht sich auf die freiwillige Bereitschaft von männlichen und weiblichen Mitgliedern und sonstigen Angehörigen von Streitkräften und bewaffneten Gruppen, ihre Waffen niederzulegen, sich von Befehls- und Kontrollstrukturen loszusagen und zu einem zivilen Leben überzugehen. Das Hauptziel von DD&R ist eine nachhaltige (Wieder-)Eingliederung. Dies bringt zahlreiche Überlegungen im Zusammenhang mit Sicherheit, sozialen und psychologischen Bedürfnissen und künftigen sozioökonomischen, bildungs- und gesundheitsbezogenen, rechtlichen und politischen Perspektiven mit sich, nicht nur für die ehemaligen Kombattanten und deren Helfer, sondern auch für die Familien und die Gemeinschaften, in die sie (wieder)eingegliedert werden. Daher **bildet DD&R die Schnittstelle zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensbemühungen.**⁵

In dieser Gemeinsamen Mitteilung wird **eine EU-weite umfassende Strategie für die Bewertung von DD&R-Prozessen und die Beteiligung daran** vorgestellt und es werden Mittel und Wege vorgeschlagen, wie DD&R-Maßnahmen in betroffenen Ländern und Regionen **in koordinierter, konfliktsensibler Weise**⁶ und **im Einklang mit dem Völkerrecht** direkt und in Zusammenarbeit mit Partnern wie den Vereinten Nationen⁷, der Weltbank, regionalen Organisationen und Drittländern **gestaltet und unterstützt** werden können.

Diese Mitteilung hat daher Folgendes zum Gegenstand:

- Vorstellung des **DD&R-Konzepts der EU** und Beschreibung, **in welcher Weise die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu beitragen können**;
- Herstellung engerer **Zusammenhänge** zu anderen **wichtigen Politikbereichen und Instrumenten** über den gesamten Konfliktzyklus hinweg;
- Festlegung von **Leitlinien** für EU-Akteure;
- Vorschläge für spezielle **Instrumente und Maßnahmen.**

2. Anpassung des DD&R-Konzepts der EU an sich verändernde Rahmenbedingungen

An Konflikten sind heutzutage zunehmend zersplitterte bewaffnete Gruppen mit wechselnden Befehlsstrukturen, transnationaler Dimension und Verbindungen zu organisierten kriminellen

³ Siehe Resolution 70/262 der Generalversammlung der Vereinten Nationen und Resolution 2282 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (COM(2020) 605 final).

⁵ Das Konzept und die Praxis der Verzahnung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit (auch als „Dreifach-Nexus“ bezeichnet) ermöglichen es verschiedenen Akteuren, im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate, Instrumente und Grundsätze in zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmter Weise tätig zu werden.

⁶ Zur Definition von Konfliktsensibilität siehe den Konfliktanalyse-Leitfaden von 2020 „Guidance Note on the Use of Conflict Analysis in Support of External Action“.

⁷ Die EU kann sich auch auf die überarbeiteten Integrierten DD&R-Standards (IDDRS) der Vereinten Nationen stützen.

und terroristischen Organisationen beteiligt. Die Dynamik, die zur Radikalisierung führt, beruht auf Missständen in sozialer, ethnischer, kultureller, wirtschaftlicher, politischer, religiöser und sicherheitspolitischer Hinsicht, wobei unzureichende Rechtsstaatlichkeit, schwache staatliche Strukturen und öffentliche Verwaltungen, ein ungleicher Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen, der Klimawandel und ökologische Fragilität zusätzlich verstärkende Faktoren sind.

Vor diesem Hintergrund fehlen bei DD&R-Prozessen häufig die traditionellen Voraussetzungen – ein anhaltender Waffenstillstand und ein tragfähiges Friedensabkommen. Darüber hinaus können andere wichtige DD&R-Voraussetzungen – das beiderseitige Vertrauen der Konfliktparteien in den Friedensprozess, ihre Bereitschaft sich einzubringen und ein Mindestmaß an Sicherheit – untergraben werden. Einzelpersonen und Gruppen, die einen bewaffneten Konflikt hinter sich lassen, benötigen daher Hilfe und Beistand unabhängig davon, ob ein Friedensabkommen besteht oder ein Konflikt noch andauert.

Beteiligung an DD&R-Prozessen

Um Erwartungen nicht zu enttäuschen und das Vertrauen in einen Friedensprozess zu stärken, sollte die Beteiligung von Männern, Frauen, Jungen und Mädchen an einem DD&R-Prozess auf kontextspezifischen, klaren und konstanten **Teilnahmekriterien** beruhen, die dem Alter, dem Geschlecht und der Vielfalt Rechnung tragen. Ungeachtet möglicher Überschneidungen der Rollen kommen für DD&R-Maßnahmen die folgenden Personenkategorien infrage:

- kämpfende Mitglieder von Streitkräften und/oder bewaffneten Gruppen sowie diesen angeschlossene Einzelpersonen, die Unterstützungsaufgaben wahrnehmen (Helfer),
- zurückkehrende Zivilisten und Personen, die sich selbst demobilisiert haben,
- Familienangehörige und andere mit Mitgliedern bewaffneter Gruppen verbundene Personen,
- Entführte, Kinder, Überlebende und andere Opfer,
- Gemeinschaften, in die ehemalige Kombattanten und Helfer (wieder)eingegliedert werden.

Die internationalen Menschenrechtsnormen, das humanitäre Völkerrecht und das internationale Strafrecht sehen im Hinblick auf die Teilnahmeberechtigung an DD&R-Prozessen Beschränkungen für Personen vor, die Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Aus diesem Grund kann eine Person, die ursprünglich für einen bestimmten DD&R-Prozess infrage kam, aufgrund des Ergebnisses einer strafrechtlichen Ermittlung ausgeschlossen und strafrechtlich verfolgt werden. Darüber hinaus fallen Gruppen, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder von der EU als terroristische Organisationen eingestuft wurden⁸, und aus dem Ausland zurückkehrende terroristische Kämpfer und deren Familien nicht in den DD&R-Anwendungsbereich.

Der bedingungslose und sofortige Schutz und die Freilassung von Kindern, die Streitkräften oder bewaffneten Gruppen angeschlossen sind⁹, und ihre (Wieder-)Eingliederung in ihre Familie und Gemeinschaft sollten im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht jederzeit ermöglicht und vorrangig behandelt werden, unabhängig von der möglichen Einstufung der bewaffneten Gruppe. Strafmündige

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren (COM(2020) 795).

⁹ Leitlinien der EU zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte. Streitkräften oder bewaffneten Gruppen angeschlossene Kinder werden auch als „Kindersoldaten“ bezeichnet.

Minderjährige, die im Verdacht stehen, eine schwere Straftat begangen zu haben, werden zivilen Akteuren übergeben, damit der Fall im Rahmen der Jugendgerichtsbarkeit behandelt werden kann.

Schlüsselkomponenten von DD&R

Die EU betrachtet DD&R als einen politischen, unmilitärischen und transformativen Prozess, der in hohem Maße auf nationaler und lokaler Eigenverantwortung, Friedens- und Entwicklungsbemühungen und der Stärkung der Resilienz beruht. Das Engagement der EU zur Unterstützung von DD&R und die Priorisierung, Abfolge und Verzahnung der einzelnen Komponenten müssen für jeden spezifischen Kontext maßgeschneidert werden.

Die EU kann auch Initiativen unterstützen, die keine ausdrücklichen DD&R-Initiativen¹⁰ sind, aber dennoch darauf abzielen, Gewalt zu verringern oder die Resilienz von Gemeinschaften zu erhöhen und die individuelle Fähigkeit zu verbessern, sich der (erneuten) Rekrutierung durch bewaffnete Gruppen zu widersetzen. Die Schaffung von Perspektiven für einen verantwortlichen – ob spontanen oder strukturierten – Ausstieg aus bewaffneten Gruppen und eine Rückkehr ins zivile Leben kann zu einem für DD&R förderlichen Umfeld beitragen.

Unter **Entwaffnung** versteht man die unter sicheren Bedingungen erfolgende Bewertung, Einsammlung, Dokumentation, Kontrolle und Entsorgung von Waffen, Munition und Sprengstoff, die von Kombattanten und ihren Helfern und mitunter auch von der Zivilbevölkerung verwendet werden. Dabei ist das Ziel die Reduzierung der illegalen Verbreitung vor allem von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und damit zusammenhängenden Gütern. Die Entwaffnung kann in allen DD&R-Phasen stattfinden, im Rahmen eines Übergangsprozesses erfolgen¹¹ oder in allgemeinere politische Entwicklungen oder einen fortschreitenden Friedensprozess eingebettet sein.

*Die EU kann zur **Entwaffnung** und/oder zur Verwaltung von Waffen und Munition durch einen sektorspezifischen oder allgemeinen politischen Dialog oder durch Unterstützungsmaßnahmen und fachliche Beratung nationaler oder lokaler Behörden beitragen. Gemeinsame Entwaffnungsmaßnahmen im Rahmen einer GSVP-Mission und/oder -Operation könnten zusätzlich zu Beiträgen zu Initiativen im Auftrag der Vereinten Nationen oder auf regionaler und nationaler Ebene in Betracht gezogen werden, wenn der Rat dies gemäß Artikel 43 EUV beschließt. Die operative Zusammenarbeit zwischen EU- und Nicht-EU-Strafverfolgungsbehörden sollte auch im Rahmen der Priorität „Feuerwaffen“ der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) fortgesetzt werden¹².*

Demobilisierung bezieht sich auf die Trennung und/oder Lossagung erwachsener Mitglieder¹³ von Streitkräften oder bewaffneten Gruppen von Befehlsstrukturen und auf ihren Übergang ins zivile Leben. Dadurch ändert sich ihr rechtlicher Status, und mitunter sind psychosoziale Beratung und medizinische Unterstützung erforderlich. Zur Demobilisierung kann es spontan kommen oder sie kann gesetzlich oder durch politische Vereinbarungen herbeigeführt

¹⁰ DD&R kann je nach konkretem Kontext Komponenten wie Waffenabgabe, Lossagung, Ausstieg, Reintegration oder Aussöhnung umfassen oder sich auf solche Aspekte beziehen.

¹¹ Die vorübergehende Verwaltung von Waffen und Munition kann eine sichere, von den beteiligten Parteien gemeinsam kontrollierte Lagerung umfassen.

¹² Schlussfolgerungen des Rates zur dauerhaften Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität EMPACT 2022 + (6481/21) und EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen (2020-2025) (COM(2020) 608).

¹³ Bei Kindern unter 15 Jahren wird davon ausgegangen, dass sie aus bewaffneten Gruppen *befreit* und nicht demobilisiert werden.

werden¹⁴. Zum Entlassungsprozedere für DD&R-teilnahmeberechtigte Kombattanten und ihre Helfer gehört die vorübergehende, kurzfristige und gezielte Unterstützung von Personen, die einen Demobilisierungsprozess durchlaufen (Wiederanpassungshilfe). Dabei sollten auch Opfer von Menschenhandel, die für bewaffnete Konflikte und Kriegszwecke ausgebeutet wurden, berücksichtigt werden.

*Die EU kann die **Demobilisierung** durch rasch einsetzbare Hilfe und spezifische Vorkehrungen im Rahmen von EU-Finanzierungsprogrammen für das auswärtige Handeln, durch Maßnahmen nach Artikel 28 EUV, GSVP-Beiträge und sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten der Behörden in Bereichen wie Verifikation, Logistik und Digitalisierung unterstützen. Die Maßnahmen zur Unterstützung der Wiederanpassung können Schulungen zur Vorbereitung auf künftige Herausforderungen im sozialen und beruflichen Leben umfassen und parallel zu spezifischen Vorkehrungen zur Verknüpfung von Wiederanpassung und Wiedereingliederung erfolgen, z. B. durch die Teilnahme an Wirtschafts- und Entwicklungsprojekten in Bereichen wie Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, grüne Energie usw.*

Wiedereingliederung ist der Prozess des Übergangs ehemaliger Kombattanten und ihrer Helfer zu einem Leben als Mitglieder der zivilen Gemeinschaft. Dieser fortlaufende Prozess hat eine sicherheitsbezogene, psychologische, soziale, gesundheitliche, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche, politische und rechtliche Dimension und findet auf individueller, familiärer und gemeinschaftlicher Ebene im Rahmen umfassenderer Wiederaufbau-, Friedens- und Entwicklungsprozesse statt.

Unter bestimmten Umständen können teilnahmeberechtigte und überprüfte ehemalige Kombattanten in den nationalen Sicherheitssektor integriert werden. Dieser Prozess sollte in nationaler Eigenverantwortung ablaufen, eine stärkere Inklusion und faire Vertretung fördern und den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden. Außerdem sind Fragen der Rechenschaftspflicht, Verschlangung und Absorptionsfähigkeit des Sicherheitssektors zu berücksichtigen.

*Die **Wiedereingliederungsmaßnahmen** der EU werden mit umfassenderen Bemühungen um Entwicklung und Friedenskonsolidierung kombiniert, um ehemalige Kombattanten und ihre Helfer beim Übergang zum zivilen Leben zu unterstützen und die Absorptionsfähigkeit der Aufnahmegemeinschaften und Behörden zu erhöhen, unter anderem durch Stärkung der lokalen Verwaltungsstrukturen, -kapazitäten und -verfahren.*

Da größere Funktionsstörungen der politischen Systeme, der staatlichen Institutionen, der Bildungs- und Gesundheitssysteme und der öffentlichen Verwaltung die Aussichten auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung zusätzlich schmälern, wird die EU strukturelle Ansätze ins Auge fassen. Die Unterstützung anderer von Konflikten betroffener Bevölkerungsgruppen und eine gerechte Aufteilung der Friedensdividende (z. B. durch Wiedergutmachung für Opfer und Überlebende, einschließlich der Opfer von Menschenhandel) fördern die Akzeptanz des Prozesses durch lokale Gemeinschaften und nationale Akteure und tragen zur Aussöhnung bei.

Zur Unterstützung der sozioökonomischen Wiedereingliederung wird die EU angesichts der Vielschichtigkeit dieser Prozesse so unterschiedliche Aspekte wie die Klärung unsicherer Grundbesitzverhältnisse, den Zugang zur Gesundheitsversorgung oder den Zugang zu Finanz- und Bankdienstleistungen fördern. Daher müssen bestimmte Schlüsselfaktoren für

¹⁴ Einem offiziellen Demobilisierungsprozess liegt oft eine politische Vereinbarung zugrunde, wodurch Kombattanten/Helfer den rechtlichen Status von Zivilisten erhalten, während Personen, die sich selbst demobilisieren, direkt den Zivilistenstatus erlangen.

sozioökonomische Vulnerabilität, wie strukturelle makroökonomische Defizite und Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung, Wohlergehen und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, schlechte Bildung und schlecht funktionierende oder unzugängliche Sozial- und Gesundheitssysteme, zusammen mit anderen relevanten Aspekten, wie der Rolle der organisierten Kriminalität, illegalen Wirtschaftstätigkeiten, den Risiken der erneuten Rekrutierung usw., berücksichtigt und angegangen werden.

Die EU fördert durch ihre Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Handelskooperation menschenwürdige Arbeit, nachhaltige Existenzgrundlagen und Volkswirtschaften, um den Ländern zu helfen, sich von Notsituationen zu erholen und gestärkt daraus hervorzugehen. Dieser Ansatz sollte systematischer auf Wiedereingliederungsprozesse angewandt werden, auch im Falle von Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und Rückkehrern.

Bei ihren Bemühungen um eine Friedenskultur, die der politischen Wiedereingliederung förderlich ist, unterstützt die EU Einzelpersonen und Gemeinschaften dabei, die Fähigkeiten zu erwerben, die sie benötigen, um sich in einer politischen Partei, einer sozialen Bewegung oder als unabhängige Aktivisten politisch zu betätigen. Dies ermöglicht eine pluralistische Debatte und schafft Perspektiven für eine umfassendere Aussöhnung und Friedenskonsolidierung, ohne dass gewaltsame Vergeltungsmaßnahmen zu befürchten wären.

3. Ein ganzheitliches Engagement der EU, das den Herausforderungen von DD&R gerecht wird

Eine große Reichweite

Um den Herausforderungen von DD&R gerecht zu werden, wird sich die EU auf ihre multidimensionalen Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung stützen:

- Als globaler Akteur und renommierter Vermittler spielt die EU eine wichtige einende Rolle bei Friedensprozessen und der Konfliktverhütung, wobei die menschliche Sicherheit im Mittelpunkt ihres Handelns steht. Daher ist die EU gut aufgestellt, um DD&R-Prozesse durch länderspezifische oder regionale Strategien wirksam und flexibel zu unterstützen. Ein realistischer Ansatz auf der Grundlage eines sektorspezifischen und allgemeinen politischen Dialogs, der sich auch an staatliche Sicherheitsakteure richtet, kann die Wahrscheinlichkeit erneuter Spannungen verringern und die Stabilität und Resilienz der Partner der EU in der Nachbarschaft und im weiteren Umkreis verbessern.
- Die EU setzt sich für die multilaterale, regelbasierte internationale Ordnung ein und arbeitet weiterhin intensiv mit bilateralen, regionalen und internationalen Partnern zusammen, um die Achtung des Völkerrechts, insbesondere die uneingeschränkte Achtung der internationalen Menschenrechtsnormen und des humanitären Völkerrechts, sicherzustellen und zu fördern. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, auch durch konkrete Initiativen zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidigern, wird die Inklusivität fördern und eine wirksamere Umsetzung des strategischen Ansatzes der EU zu Frauen, Frieden und Sicherheit¹⁵ und der Agenda für Jugend, Frieden und Sicherheit¹⁶ ermöglichen.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Rates zu Frauen, Frieden und Sicherheit (15086/18).

¹⁶ Siehe z. B. Schlussfolgerungen des Rates zur Jugend im auswärtigen Handeln (8629/20) und Resolution 2250 (2015) des VN-Sicherheitsrats.

- Als wichtiger Akteur der humanitären Hilfe¹⁷, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung unterstützt die EU nationale Institutionen und Organisationen, deren Ziel es ist, menschliches Leid zu lindern und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, die menschliche Sicherheit zu verbessern und über DD&R hinaus die langfristige Wiedereingliederung verschiedener von Konflikten betroffener Gruppen zu erleichtern.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten einen maßgeblichen Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Auch die Perspektiven für das allgemeine Risikomanagement im Zusammenhang mit bewaffneten Gruppen werden durch die einzigartige Rolle der zivilen und militärischen GSVP-Missionen und -Operationen und der Netze von Beratern für Verteidigung, Sicherheit und Terrorismusbekämpfung in den EU-Delegationen verbessert.
- Die Nutzung von Forschung und Innovation für eine faktengestützte Politikgestaltung ermöglicht eine bessere Unterstützung von DD&R-Prozessen, was Wissens-, Erkenntnis- und Erfahrungsmanagement voraussetzt.

Eine kohärente Nutzung des EU-Instrumentariums

DD&R-Initiativen sind wirksamer, wenn sie durch die Strategien und Instrumente des integrierten Ansatzes untermauert werden, sofern eine geeignete Abfolge, realistische Ziele und eine spezifische Haushalts- und Zeitplanung für jeden Kontext gegeben sind.

Alle einschlägigen EU-Akteure müssen sich – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – auf politischer, strategischer und operativer Ebene abstimmen und konsultieren und müssen zusammenarbeiten, um die langfristige, politikgesteuerte Entwicklungshilfe mit kurzfristigen Maßnahmen und anderer Unterstützung zu verknüpfen. Dank der Annahme des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) – Europa in der Welt¹⁸ und der Europäischen Friedensfazilität¹⁹ ist die EU nun besser in der Lage, in diesem Bereich Ergebnisse zu erzielen.

Friedenskonsolidierung und Entwicklungszusammenarbeit

Die EU investiert weltweit in Initiativen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung und ist bestrebt, Konfliktsensibilität und Resilienz in ihrem auswärtigen Handeln durchgängig zu berücksichtigen, unter anderem durch spezifische Anforderungen²⁰ an die Entwicklungszusammenarbeit und internationale Partnerschaften in fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern. Dazu gehört auch die systematische Bekämpfung der Ursachen von Konflikten und Krisen durch langfristige Ansätze für Konflikttransformation und Friedenskonsolidierung. In einem fragilen Umfeld sind Bemühungen entscheidend, Raum für den politischen Dialog und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen sowie Gewalt und Extremismus auf Gemeinschaftsebene zu verhüten bzw. zu verringern. In diesem Zusammenhang wirken Investitionen, die auf ehemalige Kombattanten, ihre Helfer und

¹⁷ Die humanitäre Hilfe der EU beruht auf den Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über humanitäre Maßnahmen der EU: neue Herausforderungen, unveränderte Grundsätze (COM(2021) 110).

¹⁸ Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt (ABl. L 209 vom 14.6.2021, S. 1).

¹⁹ Beschluss (GASP) 2021/509 des Rates vom 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität.

²⁰ Gemäß Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2021/947 zur Schaffung des NDICI wird bei der Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente für Länder und Regionen, die sich in einer Krisensituation bzw. in einer fragilen oder vulnerablen Situation befinden, eine Konfliktanalyse durchgeführt, um Konfliktsensibilität sicherzustellen, und werden die besonderen Bedürfnisse und die jeweiligen Umstände in den betreffenden Ländern oder Regionen und der dort lebenden Bevölkerung berücksichtigt.

Aufnahmegemeinschaften ausgerichtet sind, vorbeugend gegen das Wiederaufflammen von Konflikten und Gewalt, indem sie Resilienz und Widerstand gegen die erneute Rekrutierung durch bewaffnete Gruppen stärken.

Die EU spielt eine wichtige Rolle im kolumbianischen Friedensprozess, indem sie sowohl das Vertrauen und den Dialog zwischen den ehemaligen FARC-EP-Vertretern und der kolumbianischen Regierung fördert als auch die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten durch Projekte und Budgethilfe maßgeblich finanziert. Die Unterstützung der EU im Kombination mit der prominenten Rolle des EU-Sonderbeauftragten für den Friedensprozess wurde auf der Grundlage eines menschenrechtsbasierten Ansatzes konzipiert und steht im Einklang mit dem Grundsatz, niemanden zurückzulassen. Ziel ist die wirtschaftliche Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten, indem Produktionsprojekte und berufliche Bildung, die Unterbringung und der Zugang zur öffentlichen Grundversorgung, die Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen, die Kinderbetreuung und die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von Frauen gefördert werden.

Die wichtigsten Herausforderungen im kolumbianischen Friedensprozess betreffen Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit ehemaligen Kombattanten, die Umverteilung von und den Zugang zu Land für Projekte und Wohnraum, die Nachhaltigkeit von einkommensschaffenden Initiativen, die Haushaltsplanung auf lokaler und regionaler Ebene im Hinblick auf den Wiedereingliederungsbedarf im Rahmen lokaler Entwicklungspläne, die Stigmatisierung und den Zugang zu EU-Finanzierungen über das Bankensystem.

Präventive Diplomatie und Mediation

Wie im Konzept der EU-Friedensmediation²¹ dargelegt, spielen Vereinbarungen, die bewaffnete Akteure betreffen, bei der Mediation und bei Friedensverhandlungen eine zentrale Rolle. Den Verhandlungsdelegationen sollten nach Möglichkeit Vertreter bewaffneter Gruppen und von Gemeinschaften, die von DD&R-Prozessen betroffen sind, angehören. Umsetzbare und realistische DD&R-spezifische Vorkehrungen, darunter die Einstellung der Feindseligkeiten, Waffenstillstands- und Machtteilungsmechanismen sowie Sicherheitsvorkehrungen, erhöhen die Chancen auf eine erfolgreiche Aussöhnung und Stabilisierung. Daher ist es wichtig, bereits in einer frühen Phase der Verhandlungen DD&R-Experten einzubeziehen.

Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) und der Rechtsstaatlichkeit

Im Einklang mit dem EU-weiten SSR-Rahmen²² können Sicherheitssektorreform- und DD&R-Prozesse eng miteinander verzahnt werden. Die Akteure können ihr Engagement in dem einen Prozess davon abhängig machen, dass die gegnerische Seite in dem anderen Prozess glaubwürdige Zusagen macht, denn die SSR könnte als Schwächung der staatlichen Streitkräfte und DD&R als Untergrabung bewaffneter Gruppen wahrgenommen werden.

Die Reform des Sicherheitssektors dürfte zu Verbesserungen bei der Rechenschaftspflicht und der Menschenrechtsbilanz des Sicherheitssektors führen und eine bessere Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Regierungsführung zur Folge haben, sodass die wesentlichen ursächlichen Missstände, die von bewaffneten Akteuren ausgenutzt werden, beseitigt werden.

In Côte d'Ivoire spielte die EU eine Schlüsselrolle bei dem 2013 eingeleiteten DD&R-Prozess,

²¹ Concept on EU Peace Mediation (13951/20).

²² Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Elemente eines EU-weiten Strategierahmens zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors (JOIN(2016) 31).

insbesondere bei der Wiedereingliederung. Die Regierung konzentrierte sich auf die Entwaffnung und Demobilisierung, während der Schwerpunkt der EU im Rahmen verschiedener Projekte auf der Wiederanpassung und Wiedereingliederung lag. Darüber hinaus setzte sich die EU für die Staatskonsolidierung, vor allem die Reform des Justizsektors, sowie für nationale Aussöhnungs- und Konfliktpräventionsprojekte zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und lokaler Behörden ein.

GSVP-Missionen und -Operationen und Netze von Sicherheits- und Verteidigungsberatern

Die DD&R-Bemühungen müssen mit den Aktivitäten der EU im Sicherheits- und Verteidigungsbereich abgestimmt sein. Zivile und militärische GSVP-Missionen und -Operationen sollten im Einklang mit ihren Mandaten zu einem Umfeld beitragen, das einem DD&R-Prozess förderlich ist, indem nationale und lokale Akteure unterstützt werden. Zusätzlich zu ihrem direkten Beitrag zu spezifischen DD&R-Komponenten können die GSVP-Missionen durch Schulungs- und Mentoringmaßnahmen zur langfristigen Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten beitragen, die einen DD&R-Prozess durchlaufen haben.

Die zuständigen Kommissionsdienststellen, EU-Delegationen, EAD-Militärberater und Netze von Experten für Terrorismusbekämpfung und Sicherheit sowie Verteidigungsattachés und Sicherheitsberater aus den EU-Mitgliedstaaten sollten wichtige Akteure sein, wenn es darum geht, mit nationalen Streitkräften und Strafverfolgungsbehörden aus Partnerländern zusammenzuarbeiten, die an DD&R-Prozessen beteiligt sind.

Die von der EU geleitete Aceh-Beobachtermission (AMM) wurde 2005 eingesetzt, um den Friedensprozess in der indonesischen Provinz Aceh zu überwachen und zu unterstützen. Die AMM war eine zivile Mission, die mit der Beseitigung der Waffen der Bewegung Freies Aceh (GAM) und der Verlegung „nicht organischer“ Militär- und Polizeikräfte beauftragt wurde. Nachdem Anfang 2006 ihr Mandat zur Beseitigung der Waffen erfüllt war, beobachtete die AMM noch bis zum Abschluss der Mission im Jahr 2006 die Menschenrechtslage, die Rechtsreform und die Wiedereingliederung der GAM-Mitglieder.

Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus

Viele Prozesse im Zusammenhang mit DD&R finden in einem Kontext statt, in dem Gewaltextremismus im Rahmen einer Konfliktdynamik Fuß gefasst hat. In einem solchen Kontext tragen Initiativen zur Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus, die die externe Dimension der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung²³ ergänzen, zur allgemeinen Prävention von Terrorismus und Gewaltextremismus bei – was auch den Bereich (erneute) Rekrutierung durch bewaffnete Gruppen einschließt –, wobei Elemente, die auf eine Entradikalisierung abzielen, in Betracht gezogen werden könnten. Unter uneingeschränkter Achtung der internationalen Menschenrechtsnormen zielen diese Initiativen darauf ab, Regierungen, die Zivilgesellschaft, lokale Gemeinschaften und lokale Behörden mit den erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten auszustatten, damit sie diese Dynamik besser bewältigen können, und um die Resilienz der lokalen Gemeinschaften und die lokalen Kapazitäten zur Prävention von Konflikten und Gewaltextremismus zu stärken. Fachleute, die in einem solchen Kontext eingesetzt werden, sollten gute Kenntnisse über die Initiativen in den Bereichen DD&R und Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus besitzen, die für die Länder oder Regionen, in denen sie tätig sind, relevant sind; zudem sollten sie mit den

²³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren (COM(2020) 795).

Zielen und spezifischen Arbeitsmethoden vertraut sein und Synergien zwischen den verschiedenen Bemühungen anstreben.

Initiativen im Bereich Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus können auch Zwangsmaßnahmen umfassen, z. B. wenn Behörden nach strafrechtlichen Schritten Rehabilitations- und Wiedereingliederungsstrategien verfolgen. Damit unterscheiden sich die Initiativen zur Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus von Maßnahmen im Bereich DD&R, da diese grundsätzlich Freiwilligkeit voraussetzen, was durchgehend gewährleistet werden muss.

Übergangsjustiz

Übergangsjustiz umfasst die gesamte Bandbreite der Verfahren und Mechanismen, die mit den Bemühungen einer Gesellschaft zur Bewältigung umfangreicher Verstöße aus der Vergangenheit verbunden sind und zum Ziel haben, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, für Gerechtigkeit zu sorgen und Aussöhnung und Frieden herbeizuführen²⁴. Um ein erneutes Auftreten von Gewalt zu verhindern, werden oft mehrere DD&R-Maßnahmen parallel durchgeführt; diese stützen sich zum Teil auf Prozesse und Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Übergangsjustiz. Damit verstärken die Prozesse im Rahmen der Übergangsjustiz und von DD&R-Initiativen sich gegenseitig, da beide langfristig darauf abzielen, zu nachhaltigem Frieden und zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit beizutragen.

Die umfassende Vereinbarung über die Bangsamoro wurde 2014 zwischen der Regierung der Philippinen und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) unterzeichnet und beinhaltet einen Anhang „Normalisierung“, der auf DD&R-Aspekte des Konflikts Bezug nimmt. Die „Normalisierung“ umfasst vier Schlüsselkomponenten: Sicherheit (mit der förmlichen Entlassung (Demobilisierung) von 40 000 Kombattanten), sozioökonomische Entwicklung, vertrauensbildende Maßnahmen sowie Übergangsjustiz und Aussöhnung. In dem ganzheitlichen Ansatz der EU wurden die Bemühungen in der Frühphase des Wiederaufbaus mit der längerfristigen Begleitung der lokalen Behörden verknüpft, um die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen, indem die Regierungsführung, die Rechtsstaatlichkeit und die lokalen Wirtschaftskapazitäten gestärkt werden. Diese Programme wurden mit anderen EU-Initiativen abgestimmt, die ebenfalls der Unterstützung der Gemeinschaften, des Institutionenaufbaus und der Entwicklung des ländlichen Raums in Bangsamoro und Mindanao dienen. Die EU unterstützt ferner den Wiederaufbau in der Stadt Marawi und ein Programm zur Unterstützung der Bangsamoro-Übergangsbehörde, das auch die Aspekte Zivilgesellschaft und Übergangsjustiz, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und Programme für Agrarunternehmen abdeckt.

Kleinwaffen und leichte Waffen, Waffen- und Munitionsmanagement und Minenräumaktionen

Die Verbreitung und Umlenkung von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und dazugehöriger Munition in Konfliktsituationen begünstigen die erneute Bewaffnung und die Mobilisierung bewaffneter Gruppen und machen die Auswirkungen, die im Rahmen von DD&R-Prozessen in Bezug auf die Verhinderung eines erneuten Auftretens von Konflikten erreicht werden können, zunichte. Außerdem stellen sie ein langfristiges Risiko für die innere Sicherheit der EU dar, da die Möglichkeit, dass Bestände an kriminelle Gruppen in der EU oder in der Region umgelenkt werden, nicht ausgeschlossen werden kann. Folglich sollte die

²⁴ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies – Report of the UNSG, S/2004/616). Siehe auch die Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung durch die EU (13576/15).

Entwaffnung im Rahmen eines DD&R-Prozesses auf breiteren politischen Prozessen für die Verwaltung von Waffen- und Munitionsbeständen aufbauen. Dies wird dazu beitragen, im Einklang mit der SALW-Strategie der EU²⁵ Strategien für den Wiederaufbau nach Konflikten, Waffenembargos und geschlechtergerechte regulatorische, operative und technische Anstrengungen zur SALW-Kontrolle zu verstärken. Um dies zu erreichen, sind die Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern von entscheidender Bedeutung.

DD&R steht in engem Zusammenhang mit Initiativen zur Minenräumung, die dazu beitragen können, das Vertrauen in einen Friedensprozess insgesamt zu stärken. Dieser Aspekt kann in Maßnahmen zur Wiederanpassung und Wiedereingliederung einfließen, u. a. durch Initiativen zur Aufklärung über Minenrisiken. Dank der Maßnahmen zur humanitären Minenräumung bekommen die Menschen auch wieder Zugang zu Land und Existenzgrundlagen und die Sicherheitslage der betroffenen Gemeinschaften wird verbessert.

Vorgehen gegen organisierte Kriminalität und Bekämpfung der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen

Die aktive Präsenz organisierter krimineller Gruppen, die in der illegalen Wirtschaft und der Kriegswirtschaft tätig sind, heizt häufig Konflikte an und kann eine entscheidende Rolle bei der Remobilisierung bewaffneter Gruppen oder als allgemeiner Konflikttreiber spielen. Kriminelle Strukturen gedeihen, wenn es keine funktionierenden staatlichen Institutionen gibt, und sie gehen in manchen Fällen symbiotische Beziehungen mit Streitkräften und bewaffneten Gruppen ein oder verfolgen übereinstimmende Ziele. In diesem Sinne kann die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption²⁶ zu wirksameren DD&R-Prozessen und zum übergeordneten Ziel eines dauerhaften Friedens beitragen. Die EU kann ihre Wirkung in solchen Fällen optimieren, indem sie die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen in diesem Bereich verstärkt.

Darüber hinaus können die illegale Kontrolle oder die unregulierte Ausbeutung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen die Anfälligkeiten im Zusammenhang mit dem Klimawandel und Naturkatastrophen noch verschärfen und die Umwelt schädigen. Wenn natürliche Ressourcen hingegen nachhaltig, konfliktensibel und inklusiv bewirtschaftet werden – unter anderem auf der Grundlage von Regelungsrahmen für die Sorgfaltspflicht –, können sie zu Prozessen der sozioökonomischen Wiedereingliederung und der allgemeinen Entwicklung beitragen, indem die Attraktivität für Investitionen gesteigert und nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Bei der Planung der sozioökonomischen Wiedereingliederung kommt der Bewertung der Anfälligkeiten und Risiken im Zusammenhang mit Umweltzerstörung und Klimawandel daher eine wichtige Bedeutung zu, z. B. in den Bereichen landwirtschaftliche Entwicklung, Fischerei, Forstwirtschaft, Landnutzung oder Wasserbewirtschaftung.

²⁵ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Elemente für eine EU-Strategie gegen unerlaubte Feuerwaffen, Kleinwaffen und leichte Waffen sowie zugehörige Munition „Gefahren abwenden, Bürger schützen“ (JOIN(2018) 17 final). Siehe auch den EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen (2020-2025) (KOM(2020) 608).

²⁶ Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025 (COM(2021) 170) und die Schlussfolgerungen des Rates zur dauerhaften Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität: EMPACT 2022 + (6481/21).

Bekämpfung des Menschenhandels

Konfliktgebiete schaffen einen Nährboden, der den Menschenhandel begünstigt, welcher für verwundbare Gruppen eine zusätzliche Gefährdung darstellt. Die Isolation der Bevölkerung wird durch die zunehmend desolaten wirtschaftlichen Umstände, die Schwächung der Rechtsstaatlichkeit — mitunter bis zu ihrem völligen Zusammenbruch — und die geringere Verfügbarkeit von Sozialdienstleistungen weiter verschärft, wobei Faktoren wie Geschlechterungleichheit, Armut, soziale Ausgrenzung und ethnische Zugehörigkeit zum Tragen kommen. Dies wiederum erhöht die Anfälligkeit der lokalen Bevölkerung, insbesondere von Frauen und Kindern, gegenüber Menschenhandel. Kinder werden oft als Soldaten ausgebeutet oder indem sie als Helfer für Zwangsarbeiten eingesetzt werden, z. B. als Hilfskräfte für Aufgaben wie Lastentragen, Kochen, Spähen, Informationsbeschaffung oder als Sexsklaven. Menschenhandel hat eine bedeutende grenzüberschreitende Dimension, was dadurch begünstigt wird, dass kriminelle Organisationen häufig im Rahmen von gut strukturierten, professionellen – sowohl offline als auch online operierenden – Netzwerken tätig sind. Die EU wird sich weiterhin darauf konzentrieren, kriminelle Geschäftsmodelle von Menschenhändlern zu zerschlagen und Opfer, insbesondere Frauen und Kinder, zu schützen und zu stärken²⁷.

4. Leitlinien für die Unterstützung von DD&R-Maßnahmen durch die EU

Bei den Ansätzen zur Unterstützung von DD&R-Maßnahmen gibt es je nach der jeweiligen Konfliktphase, der Konfliktodynamik, der Art, wie die Feindseligkeiten eingestellt wurden, und dem Grad der Beteiligung der internationalen Gemeinschaft sehr große Unterschiede. Die von der EU im Einklang mit dem Völkerrecht geleistete Unterstützung sollte **realistisch, flexibel und konfliktensibel** sein und sich an **folgenden spezifischen Grundsätzen** orientieren:

➤ Politikgesteuerter Ansatz und gute Koordinierung mit den Partnern

Dank eines verstärkt politikgesteuerten Ansatzes wird die EU in der Lage sein, die Bemühungen wirksam aufeinander abzustimmen und zu koordinieren und die damit verbundenen Risiken²⁸ zu mindern und gleichzeitig mit wichtigen Akteuren aus den Bereichen Friedenskonsolidierung, Diplomatie, Entwicklung und humanitäre Hilfe zusammenzuarbeiten. Die EU-Delegationen, die EU-Sonderbeauftragten, die GSVP-Missionen und -Operationen sowie die Vertretungen der Mitgliedstaaten in den Partnerländern spielen bei der Schaffung der Grundlagen für einen stärkeren, besser koordinierten Beitrag der EU eine Schlüsselrolle.

Zusätzlich zu ihrer Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, Gemeinschaften, privaten Einrichtungen und Akteuren der Zivilgesellschaft wird sich die EU als Verfechterin eines wirksamen Multilateralismus auf wertvolle Partnerschaften mit den Vereinten Nationen, der Weltbank, regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, mit Drittländern und nationalen Akteuren stützen.

²⁷ Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 (COM(2021) 171).

²⁸ DD&R-Maßnahmen können unbeabsichtigte negative Auswirkungen haben oder Konflikte und Spannungen verschärfen. Die Risiken im Zusammenhang mit DD&R-Maßnahmen können die Glaubwürdigkeit und/oder die allgemeine politische bzw. sicherheitspolitische Ebene betreffen. Beispielsweise könnten übertriebene Erwartungen geweckt werden, der Eindruck entstehen, dass die Beteiligung an bewaffneten Gruppen belohnt wird, der Handel mit Waffen und Munition könnte angeheizt werden, ehemalige Kombattanten, ihre Helfer und ihre Gemeinschaften könnten Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt sein oder es könnte der Anschein erweckt werden, durch die Maßnahmen würden Straflosigkeit, Ungerechtigkeit und unzureichende Transparenz gefördert.

Die EU wird die DD&R-Bemühungen weiter unterstützen, indem sie den Beitritt zu multilateralen Übereinkünften und deren Anwendung fördert.

➤ **Durchführung in nationaler und lokaler Eigenverantwortung**

Selbst wenn externe Beiträge – auch auf regionaler Ebene – ein Umfeld begünstigen können, das DD&R förderlich ist, bleiben die Eigenverantwortung, das Engagement und die Arbeit der nationalen, lokalen und gemeinschaftlichen Akteure von grundlegender Bedeutung. Um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, wird die EU sich bei der Koordinierung der Bemühungen auf nationale und regionale Strategien stützen, um die Eigenverantwortung – auch in Gebieten mit durchlässigen Grenzen – zu stärken. Dies dürfte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und rechenschaftspflichtiger Institutionen und zum Kapazitätsausbau beitragen, wie z. B. zur Schaffung von Einrichtungen und sonstigen Stellen im DD&R-Bereich, wie auch zur Stärkung einschlägiger Initiativen auf Ebene der lokalen Gemeinschaften und in der Zivilgesellschaft.

➤ **Ausrichtung auf die Menschen und Freiwilligkeit**

Die EU wird nach dem Grundsatz der Schadensvermeidung und dem Grundsatz, dass niemand zurückgelassen wird, vorgehen, auf die Wahrung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte achten und konfliktsensibel agieren.

Die Entscheidung, eine bewaffnete Gruppe zu verlassen, erfolgt jeweils in einem gegebenen Kontext und kann zwar erleichtert oder gefördert werden, aber weder Einzelpersonen noch Gruppen können gezwungen werden, sich an einem DD&R-Prozess zu beteiligen; der freiwillige Charakter ihres Engagements muss unbedingt gewahrt werden. Die EU wird sich dafür einsetzen, dass die internationalen Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht in allen Situationen eingehalten werden, auch in Fällen wie Inhaftierungen und bei der Gefangennahme von Personen in Gefechtssituationen, in denen Einzelpersonen möglicherweise keine Alternativen haben.

Menschen, die sich in DD&R-Prozesse begeben und sich daran beteiligen, sind häufig mit sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung konfrontiert. In vielen Fällen haben sie keine familiären Bindungen mehr, sind schlecht gebildet und haben Gesundheitsprobleme, einschließlich psychischer Probleme, die teilweise mit Drogenmissbrauch, gewalttätigem Verhalten und/oder individuellen oder kollektiven Traumata, einschließlich sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel, einhergehen. Teilweise verfügen sie nicht über die Fähigkeiten und Netzwerke, um ihren Lebensunterhalt durch eine (eigenständige) Beschäftigung zu verdienen und/oder sich konstruktiv am politischen Leben zu beteiligen, und sind andererseits mit Stigmatisierung und rechtlichen und praktischen Hindernissen konfrontiert, die ihrer Wiedereingliederung im Wege stehen. Gleichzeitig leiden die Aufnahmegemeinschaften möglicherweise unter kollektiven Traumata, Angst und Misstrauen und sind von einer verschlechterten Sicherheitslage betroffen, was das Misstrauen gegenüber ehemaligen Kombattanten und ihren Helferinnen und Helfern erhöhen könnte.

Aus diesen Gründen wird die EU einen sektorübergreifenden DD&R-Ansatz verfolgen, bei dem die unterschiedlichen, spezifischen und heterogenen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Erwartungen von Männern, Frauen, Jungen und Mädchen verschiedener Altersgruppen berücksichtigt werden, einschließlich derjenigen, die nationalen oder ethnischen, religiösen, sprachlichen und politischen Minderheiten und indigenen Völkern angehören. Bei diesen Bemühungen wird die EU auch Fragen im Zusammenhang mit Behinderungen sowie Herausforderungen im Gesundheitswesen in fragilen Situationen berücksichtigen.

i. Schutz von Kindern und ihrer Rechte

Ein wesentlicher Aspekt der DD&R-Prozesse ist die Berücksichtigung einer auf Kinder ausgerichteten Perspektive, die im besten Interesse der Kinder begründet ist und sich auf den Schutz von Jungen und Mädchen vor den sechs schweren Verstößen im Rahmen von Konfliktsituationen²⁹ konzentriert; dies bleibt in allen Phasen des Konfliktzyklus eine Priorität.

Kinder, die Streitkräften oder bewaffneten Gruppen angeschlossen sind, müssen – unabhängig von ihrer Rolle und der Einstufung der Gruppe – stets in erster Linie als Opfer dieser sechs schweren Verstöße betrachtet werden. Für die Freilassung von Kindern aus bewaffneten Gruppen und ihre Trennung von Erwachsenen in DD&R-Prozessen, für ihren Schutz, ihre Rehabilitation, (Re-)Integration und die Zusammenführung mit ihren Angehörigen und/oder Gemeinschaften sind sowohl eine rasche Reaktion als auch ein langfristiges Engagement erforderlich. Kann das Kind nicht sofort mit seiner Familie zusammengeführt werden, sollte für eine vorläufige Betreuung gesorgt werden, bis eine langfristige Lösung gefunden ist. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Herausforderungen gewidmet werden, mit denen Kinder, die in bewaffneten Gruppen geboren wurden, sowie Menschen, die als Kinder rekrutiert und als Erwachsene demobilisiert wurden, konfrontiert sind.

Spezialisierte Kinderschutzorganisationen sollten frühzeitig in DD&R-Prozesse eingebunden werden und die Unterstützung der EU sollte im Rahmen eines umfassenderen Vorgehens zum Schutz von Kindern erfolgen. Familien und Gemeinschaften sowie staatliche Einrichtungen und lokale Behörden müssen auf die Wiedereingliederung der Kinder vorbereitet werden, unter anderem indem Sozial-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen alters- und geschlechtsspezifische und gegebenenfalls auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Dienste bereitstellen. Die besonderen psychosozialen und gesundheitlichen Bedürfnisse, die Sicherheitserwägungen und das Risiko der Stigmatisierung müssen sowohl in Bezug auf die Kinder selbst als auch hinsichtlich der Gemeinschaften, in die sie (wieder)eingegliedert werden, berücksichtigt werden, insbesondere in Fällen, in denen Kinder einem Radikalisierungsprozess oder einer militärischen Ausbildung unterzogen wurden.

Außerdem sollten Kinder nicht in Haft genommen werden. Die EU sollte die Aushandlung, Annahme und Umsetzung von Übergabeprotokollen³⁰ durch die nationalen Partnerbehörden unterstützen, damit Kinder, die mutmaßlich bewaffneten Gruppen angeschlossen waren, im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung rasch an zivile Kinderschutzorganisationen überstellt werden.

²⁹ Siehe Resolutionen 1261 (1999) und 1612 (2005) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Die sechs schweren Verstöße sind: Tötung und Verstümmelung von Kindern, Einziehung oder Einsatz von Kindern in Streitkräften und bewaffneten Gruppen, Angriffe auf Schulen oder Krankenhäuser. Vergewaltigung oder sonstige schwere sexuelle Gewalt, Verschleppung von Kindern sowie Verweigerung des Zugangs von Kindern zu humanitärer Hilfe. Die Zwangsrekrutierung von Kindern unter 18 Jahren oder eine Wehrpflicht für Kinder dieser Altersgruppe und ihr Einsatz bei Feindseligkeiten, ob durch Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen, sind illegal und stellen eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit dar. Darüber hinaus gilt die Rekrutierung von Kindern unter 15 Jahren als Kriegsverbrechen.

³⁰ Übergabeprotokolle sind praktische Instrumente, um die Inhaftierung von Kindern in bewaffneten Konflikten zu verhindern oder zu reduzieren. Es handelt sich um Vereinbarungen über die rasche Überstellung von Kindern, die mutmaßlich bewaffneten Gruppen angeschlossen waren, an zivile Kinderschutzorganisationen im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung. Übergabeprotokolle stellen keine Garantie für die Immunität dar. Siehe z. B. Watchlist on Children and Armed Conflict, 2020. *A Path to Reintegration: The Role of Handover Protocols in Protecting the Rights of Children Formerly Associated with Armed Forces or Armed Groups*.

ii. Geschlechtergerechtigkeit

In DD&R-Prozessen müssen die unterschiedlichen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Chancen von Männern, Frauen, Jungen und Mädchen sowie die an sie in dem jeweiligen Kontext gestellten Erwartungen berücksichtigt werden, damit ihre gleichberechtigte Beteiligung in allen Phasen von DD&R-Prozessen gewährleistet ist. Die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive sollte in allen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit auf einer gründlichen und geschlechtergerechten Analyse beruhen. Bei den ergriffenen Maßnahmen sollte der Vielfalt der Rollen Rechnung getragen werden, die die Menschen je nach ihrem Geschlecht und ihrer Altersgruppe möglicherweise in der Zeit gespielt haben, in denen sie bewaffneten Gruppen angeschlossen waren³¹, und die Maßnahmen sollten gegen stereotype Geschlechterrollen, Ungleichheiten und geschlechtsspezifische Stigmatisierung angehen.

iii. Einbeziehung junger Menschen

Die Rolle junger Menschen sollte gebührend berücksichtigt werden, sei es als Überlebende und Opfer von Konflikten, als Akteure, die positive Veränderungen bewirken, und/oder als junge Menschen, die der Gefahr der Radikalisierung oder (erneuten) Rekrutierung ausgesetzt sind. Die spezifischen Bedürfnisse, Chancen und Erwartungen männlicher und weiblicher Jugendlicher in DD&R-Situationen sollten in allen DD&R-Prozessen berücksichtigt werden, indem diese Gruppe aktiv konsultiert, einbezogen und beteiligt wird³².

➤ **Gute Planung**

Die Planung zur Unterstützung von DD&R-Prozessen sollte so früh wie möglich eingeleitet werden. Auf der Grundlage der koordinierten DD&R-Bewertung sollte das Engagement der EU in den Bereichen humanitäre Hilfe, Stabilisierung, Friedenskonsolidierung, Entwicklung, GSVP und GASP im Einklang mit dem Integrierten Ansatz formuliert werden. Bei den entsprechenden Beiträgen können Maßnahmen der EU, ihrer Finanzinstitutionen und ihrer Mitgliedstaaten miteinander kombiniert werden.

Gemäß dem Bedarf sollten für die EU-Delegationen Fachwissen und Unterstützung im DD&R-Bereich und in verwandten Bereichen wie Friedenskonsolidierung, Mediation, Kinderschutz oder Sicherheit bereitgestellt werden. Gegebenenfalls sollten sie auch Sicherheitsberater/-attachés oder Militärberater/-attachés und Experten für Terrorismusbekämpfung/Sicherheitsexperten des EAD heranziehen, auf die Präsenz der GSVP in demselben Land oder derselben Region zurückgreifen oder vorübergehend Verstärkung durch spezielle Abordnungen in Anspruch nehmen können.

Der umwelt- und klimabezogene Kontext, in dem die DD&R-Prozesse durchgeführt werden, muss angemessen berücksichtigt werden. Dies erfordert insbesondere, dass Bewertungen der Vulnerabilität bzw. der Fragilität vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen und sozialen Chancen, auf die während der gesamten Dauer der DD&R-Prozesse abgestellt wird, tragfähig und dauerhaft angelegt sind und dass Risiken im Zusammenhang mit Umwelt und Klimawandel so weit wie möglich eingedämmt und bestehende Schwachstellen oder Konfliktrisiken durch diese nicht weiter verschärft werden.

³¹ Schlussfolgerungen des Rates zu Frauen, Frieden und Sicherheit (15086/18) und Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Aktionsplan für die Gleichstellung (GAP) III – Eine ehrgeizige Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frau im auswärtigen Handeln der EU (JOIN(2020) 17).

³² Resolution 2250 (2015) des VN-Sicherheitsrates und Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Die Jugend im auswärtigen Handeln“ (8629/20).

Die EU sollte ihre Unterstützung gegenüber den nationalen und lokalen Behörden, Teilnehmern, Interessenträgern und potenziellen Verursachern klar vermitteln. Die Kommunikation sollte jeweils altersgruppen- und geschlechtergerecht und an die Empfänger und die lokalen Kulturen und Kontexte angepasst sein. In dieser Hinsicht sind politische, militärische, traditionelle und religiöse Führungspersonen sowie die Zivilgesellschaft wichtige Partner, wobei jedoch Aspekte im Zusammenhang mit Konfliktsensibilität und Menschenrechtsstandards berücksichtigt werden müssen.

➤ **Anpassbarkeit**

Das Engagement zur Unterstützung von DD&R-Prozessen sollte faktengestützt und flexibel sein, es sollte Maßnahmen für Überwachung, Bewertung und Lernen einsetzen und Chancen für die Digitalisierung sowie bewährte Verfahren und Erkenntnisse nutzen.

Die Umsetzung dieser Politik in konkrete Maßnahmen erfordert die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und den Aufbau von DD&R-Kapazitäten, unter anderem durch Schulungsmaßnahmen, bei denen Praxis, Politik und Forschung miteinander verknüpft werden. Dies wird es der EU ermöglichen, Wissen, Talente und Fachwissen in den Dienst der Friedenskonsolidierung und der Entwicklung zu stellen.

5. Bewertung, Aufnahme, Gestaltung und wirksame Umsetzung der Beteiligung der EU an DD&R-Prozessen

Die EU wird Sofortmaßnahmen kohärent mit ihrem langfristigen geografischen, regionalen und thematischen Engagement zur Unterstützung von DD&R-Prozessen kombinieren. Sie wird sich darum bemühen, die erzielte Wirkung ihrer Bemühungen durch Partnerschaften mit Drittländern und internationalen Organisationen auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen und zum gegenseitigen Nutzen zu maximieren.

- Der Hohe Vertreter und die Kommission werden ihre Bemühungen zur Koordinierung der DD&R-Unterstützung verstärken, indem sie den Austausch zwischen den einschlägigen Interessenträgern in der EU fördern. Bei der Planung des Engagements zur Unterstützung von DD&R-Maßnahmen werden alle damit zusammenhängenden Strategien, Instrumente und Einrichtungen³³ berücksichtigt. Im Rahmen des Integrierten Ansatzes werden auch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten angestrebt.
 - Zudem wird eine spezielle ständige informelle dienststellenübergreifende Task Force mit Vertretern der einschlägigen thematischen Dienststellen des EAD und der Kommission eingerichtet, die die DD&R-Tätigkeiten überwachen und die EU-Delegationen, den EAD und die Kommissionsdienststellen sowie GSVP-Missionen beraten und unterstützen soll. Für die Einrichtung und die Arbeitsweise der DD&R-Taskforce werden ähnliche Verfahren vorgesehen wie für die ständige informelle dienststellenübergreifende Taskforce für die Sicherheitssektorreform³⁴.
 - In die Teams der EU-Mediatoren werden DD&R-Experten einbezogen, um dafür zu sorgen, dass in Friedensabkommen und Waffenstillstandsvereinbarungen realistische DD&R-Klauseln aufgenommen werden.

³³ Beispielsweise die EU-Fazilität für die Verwaltung des Sicherheitssektors, die EU-Fazilität für Gerechtigkeit in Konfliktsituationen und beim Übergang sowie die Maßnahme „Europäische Ressourcen für Mediationsunterstützung (ERMES)“.

³⁴ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Elemente eines EU-weiten Strategierahmens zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors (JOIN(2016) 31), S. 12-13.

- Die EU wird ihre internen Kapazitäten zur Unterstützung von DD&R-Prozessen ausbauen, z. B. durch spezifische Fortbildungsmaßnahmen zum Thema DD&R und durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit einschlägigen Ausbildungseinrichtungen und mit Forschungs- und Expertennetzwerken.
- Immer dann, wenn eine DD&R-Unterstützung erwogen wird, sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine spezifische, von der EU koordinierte DD&R-Bewertung durchgeführt werden, um ein politikgesteuertes, konflikt sensibles und flexibles Engagement zu ermöglichen.
 - Um dies zu unterstützen, werden der EAD und die Kommissionsdienststellen ein Analysemodul mit DD&R-Schwerpunkt entwickeln, das auf der Konfliktanalyse-Methodik für die Programmierung in fragilen Staaten und Regionen aufbaut. Das Modul wird dazu beitragen, bei Bedarf spezifische DD&R-Optionen auszuarbeiten, unter anderem durch eine Bewertung der Risiken und der verfügbaren EU-Instrumente.
 - Die Modalitäten für die Gestaltung und Umsetzung der Unterstützung von DD&R-Prozessen werden auf einer gründlichen Analyse beruhen, bei der alters- und geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigt werden. Im Rahmen der breiten Unterstützung der Partnerbehörden und der Gemeinschaften wird sich die EU darum bemühen, Kinder und ihre Rechte zu schützen, einen geschlechtergerechten Ansatz zu verfolgen und die Jugendbelange zu berücksichtigen.
 - Die regionale Dimension wird zusammen mit den Verbindungen zwischen DD&R und Prävention und Bekämpfung von Gewaltextremismus im Kontext der jeweiligen Region, wie der Sahelzone oder dem Horn von Afrika, weiter untersucht.
- Die Zusammenarbeit wird in spezifischen Rahmen mit den wichtigsten Partnern fortgesetzt:
 - DD&R wird in die Zusammenarbeit mit multilateralen Partnern, den Vereinten Nationen und der Weltbank sowie mit regionalen Organisationen und Strukturen eingebunden. Der EU/VN-Lenkungsausschuss wird ein bevorzugtes Forum für frühzeitige Konsultationen über DD&R-Konzepte und -Maßnahmen und für die Entwicklung gemeinsamer Bewertungen sein, wann immer dies möglich ist. Zudem wird auch die Interaktion mit der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu DD&R und mit weiteren ähnlichen Foren intensiviert.
 - Gemeinsam mit den Partnerländern werden die EU und ihre Mitgliedstaaten die sektorspezifischen, allgemeinen politischen und technischen Dialoge, die Beratungsmöglichkeiten und den Kapazitätsaufbau, auch auf lokaler und regionaler Ebene, bestmöglich nutzen. Hier wird den EU-Delegationen, den EU-Sonderbeauftragten und den GSVP-Missionen und -Operationen wie auch der EMPACT-Projektgruppe „Feuerwaffen“ entsprechend dem Bedarf eine Schlüsselrolle zukommen.
 - Die EU wird ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, mit DD&R-Experten und -Forschern und mit der Praxis intensivieren.
- Der EAD und die zuständigen Kommissionsdienststellen werden Überwachungs- und Evaluierungskriterien ausarbeiten und auf der Grundlage der oben genannten Grundsätze und Arbeitsbereiche systematisch die gewonnenen Erkenntnisse auswerten. Sie werden regelmäßig Bestandsaufnahmen und Überprüfungen des Gesamtengagements der EU zur DD&R-Unterstützung vornehmen, wobei nach Möglichkeit Synergien mit Maßnahmen in damit verbundenen Bereichen zu erzielen sind.

6. Schlussbemerkungen

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter werden alle oben genannten Maßnahmen verfolgen, um den Herausforderungen, die von bewaffneten Gruppen und komplexen Konfliktursachen in konkreten Fällen ausgehen, besser zu begegnen. Wo immer sich politische Möglichkeiten und Chancen für eine Friedenskonsolidierung auftun und eine konfliktsensible Beteiligung erreicht werden kann, ist die EU bereit, sich uneingeschränkt für die Unterstützung von DD&R einzusetzen.

Da der Erfolg von DD&R-Maßnahmen oft eng mit umfassenderen Prozessen verknüpft ist und von diesen abhängt, wird die EU ihre Wirkung im Rahmen von DD&R-Prozessen maximieren und nachhaltige Ergebnisse erzielen, indem sie die verfügbaren Strategien und Instrumente im Rahmen eines integrierten Ansatzes umfassend nutzt.

Zur Verwirklichung der in dieser Gemeinsamen Mitteilung dargelegten Ziele kann die EU ihre multidimensionalen Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung nutzen, wobei das uneingeschränkte Engagement der EU-Mitgliedstaaten unerlässlich ist. Einschlägige nationale Erfahrungen liefern nützliche Einblicke in diese komplexen Prozesse, und die diplomatischen Netzwerke für Friedenskonsolidierung und Entwicklungszusammenarbeit können wertvolle Beiträge leisten.

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter ersuchen das Europäische Parlament und den Rat gemeinsam, den in dieser Gemeinsamen Mitteilung dargelegten Ansatz zu billigen und zu unterstützen und sich dem Übergang zu einer kohärenteren und wirksameren Unterstützung von DD&R-Prozessen uneingeschränkt anzuschließen.