

## Die EU und Security Sector Reform: Ziele, Konzepte, Instrumente

Der EU-Ansatz und die Bedeutung für die  
GSVP am Beispiel der DR Kongo

Anna Katharina Starkmann

05/2013

*Abstract:*

*Das Konzept der Security Sector Reform hat in der internationalen Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Ziel dieses Aufsatzes ist es, die EU-Politik der Europäischen Union zur Security Sector Reform zu untersuchen und dabei ihre Chancen und Probleme herauszuarbeiten. Nach einer theoretischen Einführung, bei dem das Thema in den Rahmen des State-building eingebettet wird, werden zunächst konzeptionelle Aspekte analysiert. Anschließend wird die Umsetzung am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo untersucht. Dabei werden die positiven Ansätze der EU-Politik, aber auch konzeptionelle Mängel, sowie die Probleme denen die EU bei der Umsetzung des Konzepts in der Demokratischen Republik Kongo gegenübersteht, aufgezeigt.*

## 1. Einführung

Seit den 1990er Jahren bemüht sich die Europäische Union (EU) als gewichtiger Akteur in der internationalen Politik in Erscheinung zu treten. Das geschah zunächst mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die durch den Vertrag von Maastricht 1992 eingeführt wurde. Die Balkankriege in den 1990er Jahren führten der EU jedoch vor Augen, dass sie ohne Hilfe der Amerikaner nicht in der Lage war, Frieden auf ihrem eigenen Kontinent zu bewahren.<sup>1</sup> Die Kriege forcierten deshalb die Entwicklung einer militärischen Komponente der GASP, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie wurde 2001 mit dem Vertrag von Nizza eingerichtet und 2009 im Vertrag von Lissabon in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt. Die GSVP ermöglicht es der EU, ihre außenpolitischen Interessen im Rahmen ziviler und militärischer Missionen weltweit durchzusetzen. Seit der ersten Mission im Jahr 2003 hat sich die EU in mittlerweile 28 Missionen engagiert und ist damit zu einem wichtigen Akteur in den Bereichen Krisenmanagement und State-building geworden, worunter der (Wieder-) Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen verstanden wird.

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 forderte eine größere Bandbreite von GSVP-Missionen: „Mit dem Ausbau der Fähigkeiten in den verschiedenen Bereichen sollten wir an ein breiteres Spektrum von Missionen denken. Hierzu könnten gemeinsame Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien, die Unterstützung von Drittländern bei der Terroris-

musbekämpfung und eine Reform des Sicherheitsbereichs zählen.“<sup>2</sup> Letzteres ist als „Teil eines umfassenderen Aufbaus von staatlichen Institutionen“<sup>3</sup>, des State-building, gedacht. Die Reform des Sicherheitssektors, besser bekannt unter seiner englischen Bezeichnung Security Sector Reform (SSR) wird grundsätzlich verstanden als Restrukturierung und Reform des Sicherheitsbereichs nach den Prinzipien verantwortungsvoller Staatsführung. Externe Hilfe ist dabei in Ländern nötig, die nach gewaltsamen Konflikten oder aufgrund schwacher staatlicher Institutionen, nicht in der Lage sind, die Integrität des Staates und die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten.

### 1.1. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

In dieser Arbeit soll das Konzept der Europäischen Union für die Unterstützung der Security Sector Reform beleuchtet werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage, was die EU unter der Sicherheitssektorreform versteht, welche Ziele sie damit verfolgt und welche Instrumente ihr dabei zur Verfügung stehen. Die Umsetzung des SSR-Konzepts der EU wird am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) analysiert. Schließlich soll gezeigt werden, welchen Problemen und Herausforderungen die EU im Bereich Security Sector Reform begegnet. Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit bezieht sich dabei zunächst auf den konzeptionellen Aspekt der EU-Politik im Bereich Sicherheitssektorreform. Hierbei soll gezeigt werden, dass die EU sowohl im Rahmen der GSVP, als auch durch Kommissionsinstrumente in diesem Bereich tätig werden kann. Am Fallbeispiel Kongo soll dann analysiert werden, wie die Umsetzung funktioniert, wobei der Fokus hier auf den GSVP-Missionen liegt. Der Vergleich zwischen Konzept und Umsetzung im Rahmen der GSVP-Missionen soll Chancen und Probleme eines EU-Engagements im Bereich SSR aufzeigen.

Nach einem Überblick über den aktuellen Forschungsstand werden die theoretischen Grundlagen der Security Sector Reform dargestellt und in den umfassenderen theoretischen Rahmen des State-building-Ansatzes eingebettet. Im Anschluss daran werden die Europäische Sicherheitsstrategie und die SSR-Konzepte des Rats und der Kommission analysiert, um das allgemeine Konzept der Sicherheitssektorreform zu erschließen. Daraufhin soll gezeigt werden, auf

<sup>1</sup> Vgl. Cameron, Fraser: An Introduction to European Foreign Policy, London, 2007, S. 2

<sup>2</sup> Europäische Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 2003, S. 12

<sup>3</sup> Europäische Union, Sicherheitsstrategie, a.a.O., S. 12

welche Instrumente die EU zurückgreifen kann um SSR-Prozesse zu unterstützen und welche Akteure dabei involviert sind. Für das Fallbeispiel wird zunächst der sicherheitspolitische Kontext der DR Kongo aufgezeigt. Anschließend wird ein Blick auf die Missionen EUSEC RD Congo und EUPOL RD Congo geworfen. Schließlich werden die Ergebnisse der einzelnen Abschnitte in einem Fazit zusammengeführt.

## 1.2. Literaturbericht

In dieser Arbeit wird Literatur aus verschiedenen Bereichen verwendet, zu State-building, Security Sector Reform und zur GSVP bzw. dem Krisenmanagement der EU. Den größeren theoretischen Rahmen, in den das Konzept der Security Sector Reform eingebettet wird, bildet die Theorie des State-building. Diese Vorgehensweise wählen beispielsweise auch Chappuis / Hänggi.<sup>4</sup> Der Ansatz State-building hängt eng mit der Vorstellung von *failed states*, also der Theorie von schwacher beziehungsweise kollabierter Staatlichkeit zusammen.<sup>5</sup> In der europäischen Literatur herrscht der Begriff State-building vor, im amerikanischen Raum dagegen ist häufiger von Nation-Building die Rede.<sup>6</sup> Ein einflussreicher Vertreter der State-building Literatur ist Fukuyama.<sup>7</sup> Für den deutschsprachigen Raum sei an dieser Stelle Schneckener genannt, einen umfassenden Überblick über die theoretischen Grundlagen gibt Julia Stütz.<sup>8</sup> Das Konzept der Security Sector Reform ist relativ neu, dennoch gibt es eine beachtliche Fülle an Literatur. Neben konzeptionellen und definitorischen Überlegungen nehmen Fallstudien zu verschiedenen Ländern viel Raum ein. Die Literatur konzentriert sich dabei vor allem auf externe Akteure wie die Vereinten Nationen und die Europäische Union. Das Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces gibt eine Reihe von Sammelbänden zu den verschiedenen Aspekten des Themas

SSR heraus. Wichtige Vertreter des Themas sind Heiner Hänggi und Albrecht Schnabel. Der Sammelband von Ekengren/Simons beschäftigt sich ebenfalls ausführlich mit der EU Politik im Bereich Security Sector Reform.<sup>9</sup> Eine Einführung in die GSVP liefern zum Beispiel Algieri, Fröhlich, Diedrichs oder Merlingen/ Ostrauskaite.<sup>10</sup>

## 2. Theoretische Grundlagen

Das Ende des Kalten Krieges und der Blockkonfrontation veränderte die internationale Sicherheitslandschaft und setzte dem traditionellen Verständnis von Sicherheit neue Bedrohungen entgegen. Besonders das Phänomen der *failing* und *failed states* rückte in das Interesse der Weltgemeinschaft, da ihnen ein großes Bedrohungspotenzial unterstellt wird.<sup>11</sup> State-building, also der (Wieder-) Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen, gilt als eine Antwort auf diese neuen Herausforderungen. Eine der Hauptaufgaben von State-building ist es, im betreffenden Staat Sicherheit herzustellen. Ein wichtiges Element des State-building, das in der Literatur und empirisch in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist deshalb die Reform des Sicherheitssektors.

### 2.1. State-building

Schwache und gescheiterte Staaten stehen in engem Zusammenhang mit Problemen wie Bürgerkriegen, organisiertem Verbrechen, Menschenrechtsverletzungen, Flüchtlingsströmen oder Drogen-, Waffen- und Menschenhandel. All diese Phänomene überschreiten Grenzen und sorgen nicht nur regional für Instabilität, sondern bedrohen auch die Sicherheit in anderen Teilen der Welt.<sup>12</sup> Besonders die Anschläge des 11. September in den Vereinigten Staaten machten deutlich, dass schwache Staaten wie Afghanistan eine ideale Operationsbasis für den transnationa-

<sup>4</sup> Chappuis, Fairlie/Hänggi, Heiner: The Interplay between Security and Legitimacy. Security Sector Reform and State-Building, in: Raue, Julia/Sutter, Patrick: Facets and Practices of State-Building, Leiden 2009, S. 31ff

<sup>5</sup> Vgl. hierzu z.B. Ghani, Ashraf /Lockhart, Clare: Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World, Oxford, 2009; Zürcher, Christoph: When Governance meets Troubled States, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke: Staatszerfall und Governance, Baden-Baden 2007, S. 11ff

<sup>6</sup> Zur Unterscheidung der beiden Begriffe vgl. Kapitel 2.1

<sup>7</sup> Vgl. Fukuyama, Francis: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2006; Fukuyama, Francis (Hrsg.): Nation-building. Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore 2006

<sup>8</sup> Vgl. Stütz, Julia: "State-Building" aus theoretischer und praktischer Perspektive, Baden-Baden 2008

<sup>9</sup> Ekengren, Magnus/Simons, Greg (Hrsg.): The Politics of Security Sector Reform. Challenges and Opportunities for the European Union's Global Role, Farnham 2010

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Algieri, Franco (Hrsg.): Integrationsprojekt Sicherheit, Baden-Baden 2011; Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rasa (Hrsg.): European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective, London 2008; Diedrichs, Udo: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien 2012

<sup>11</sup> Vgl. Robinson, Neil: State-building and international politics. The emergence of a 'new' problem and agenda, in: Hehir, Aiden/Robinson, Neil (Hrsg.): State-Building. Theory and practice, London 2007, S. 1

<sup>12</sup> Vgl. Fukuyama, Francis: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory, in: ders. (Hrsg.): Nation-building Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore 2006, S. 2

len Terrorismus und somit eine immense Gefahr für die globale Sicherheit darstellen.<sup>13</sup> Francis Fukuyama konstatiert deshalb, dass externes State-building „eine der wichtigsten Aufgaben der Weltgemeinschaft“<sup>14</sup> im 21. Jahrhundert sein wird.

In der amerikanischen Literatur wird der Begriff Nation-building bevorzugt und die Begriffe Nation- und State-building werden meist synonym gebraucht.<sup>15</sup> In dieser Arbeit wird jedoch der in Europa gebräuchlicheren Differenzierung von State- und Nation-Building gefolgt<sup>16</sup> und der Fokus auf das Konzept des von äußeren Akteuren geförderten State-building gelegt. Darunter wird vor allem der Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen durch externe Akteure verstanden, während Nation-building das anspruchsvollere und komplexere Projekt ist.<sup>17</sup> Nation-building beschäftigt sich zum Beispiel

*mit der Förderung und Bildung einer politischen Nation, sprich einer aktiven Zivilgesellschaft, sozialen Kapitals, eines Nationalbewusstseins, einer demokratischen Kultur.*<sup>18</sup>

Oftmals herrscht Skepsis darüber, inwiefern Nation-building überhaupt von externen Akteuren beeinflusst werden kann.<sup>19</sup>

Eng verwandt mit State- und Nation-building ist auch der Begriff Peacebuilding, der vor allem im Zusammenhang mit den Missionen der Vereinten Nationen gebraucht wird und als Weiterentwicklung des Peacekeeping gilt.<sup>20</sup> Peacekeeping beschreibt die Überwachung von Friedens- und Waffenstillstandsabkommen durch leicht bewaffnete UN-„Blauhelme“. Unter Peacebuilding wird die nachhaltige Konsolidierung des Friedens

verstanden.<sup>21</sup> Die typischen Aufgaben des Peacebuilding überschneiden sich dabei stark mit denen des State-building. Während Peacebuilding jedoch meist nach dem Ende gewaltsamer Konflikte einsetzt, kann State-building auch vor einem stabileren Hintergrund geschehen. In Situationen nach Konflikten sind die beiden Begriffe und die damit verbundenen Maßnahmen kaum voneinander zu trennen.

Wenn State-building als Lösungsansatz für schwache Staaten gilt, muss die Frage gestellt werden, was demgegenüber einen ‚starken Staat‘ ausmacht. Das moderne Staatsverständnis geht auf Max Weber zurück, der den Staat als „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das *Monopol legitimer physischer Gewalt* für sich (mit Erfolg) beansprucht“<sup>22</sup>, versteht. Webers Definition beschreibt damit die innere Souveränität eines Staates. Staatliche Souveränität besitzt jedoch auch eine äußere Dimension, unter der die rechtliche Unabhängigkeit von anderen Staaten verstanden wird.<sup>23</sup> Das internationale System gesteht allen Staaten äußere Souveränität zu, auch wenn schwache Staaten ihr Gewaltmonopol und damit ihre innere Souveränität verloren haben. Diesen Widerspruch beschreiben Ghani und Lockhart als ‘sovereignty gap’:

*A glaring gap – what we call the sovereignty gap – exists between the de jure sovereignty that the international system affords such states and their de facto capabilities to serve their populations and act as responsible members of international community.*<sup>24</sup>

Allerdings muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass der Staat nicht vollständig mit dem Begriff Staatlichkeit gleichgesetzt werden kann, wie Schneckener betont:

*Insofern gilt es zwischen dem Staat, verkörpert durch eine Regierung und einen bürokratischen Apparat [...], und Staatlichkeit als funktionalem Begriff, bei dem es um die Erfüllung bestimmter, gemeinwohlorientierter Aufgaben, um das Zustandekommen und die Durchsetzung von Entscheidungen, um die Bereitstellung von Ressourcen sowie um*

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Fukuyama, Staaten bauen, a.a.O., S. 7

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Dobbins, James/Jones Seth G./Crane, Keith u.a.: Europe's Role in Nation-Building. From the Balkans to the Congo, Santa Monica 2008, S. 3

<sup>16</sup> Zur Unterscheidung von State- und Nation-Building vgl. z.B. Stütz: State-Building, a.a.O., S. 21; Harper, Erica: United Nations Transitional Administration: Missions in State- or Nation-Building?, in: Fischer, Horst/Quéniwet, Noelle (Hrsg.): Post-Conflict Reconstruction Nation- and/or State-Building, Berlin 2005, S. 23ff

<sup>17</sup> Vgl. Quéniwet, Noelle: Lessons Learned and Applied? Post-Conflict Reconstruction: Nation- or State-Building in Iraq, in: Fischer, Horst/Quéniwet, Noelle (Hrsg.): Post-Conflict Reconstruction Nation- and/or State-Building, S. 17ff

<sup>18</sup> Stütz, State-Building, a.a.O., S. 21

<sup>19</sup> Vgl. Fukuyama, Nation-Building, a.a.O., S. 3

<sup>20</sup> Für eine knappe Darstellung und Differenzierung der Begrifflichkeiten Peace-keeping, -enforcement und -building vgl. Stütz, State-Building, a.a.O., S. 76

<sup>21</sup> Vgl. ZIF Zentrum für Internationale Friedenseinsätze: Glossar Friedenseinsätze, Berlin, 2010, ([http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Glossar.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Glossar.pdf), letzter Zugriff am 30.11.2012) S. 18ff

<sup>22</sup> Weber, Max zit. in: Stütz, State-Building, a.a.O., S. 36

<sup>23</sup> Vgl. ebd, S. 36f

<sup>24</sup> Ghani /Lockhart, Failed States, a.a.O., S. 3f

*einen politisch-rechtlichen Ordnungsrahmen geht, zu unterscheiden.*<sup>25</sup>

Auch Zürcher weist daraufhin, dass der Staat *Staatlichkeit* nicht allein, sondern zusammen mit anderen Akteuren wie internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bereitstellt.<sup>26</sup>

Schneckener nennt drei Kernfunktionen moderner Staatlichkeit: Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität / Rechtstaatlichkeit. Als wichtigste Funktion sieht Schneckener in diesem Zusammenhang Sicherheit, da sie eine Vorbedingung für die beiden anderen Funktionen darstellt.<sup>27</sup> Schwache Staaten können diese Funktionen nur eingeschränkt oder gar nicht erfüllen. Hier haben

*staatliche Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren [...] oder aber [konnten sie] nur unzureichend entwickeln.*<sup>28</sup>

An dieser Stelle setzen externe Akteure an und versuchen, den Staat wieder in die Lage zu versetzen die staatlichen Kernaufgaben – im Zusammenspiel mit nicht-staatlichen Akteuren – zu erfüllen. Seit den 1990er Jahren hat State-building weltweit an Bedeutung gewonnen. Durch die Anschläge des 11. September 2001 hat sich der Fokus in der Debatte um *failed states* und State-building von entwicklungspolitischen zu eher sicherheitspolitischen Überlegungen verschoben.<sup>29</sup> State-building-Aktivitäten bleiben jedoch umstritten. Kritik wird vor allem aufgrund der mageren Erfolgsbilanz von State-building laut. Angesichts der enormen finanziellen wie personellen Ressourcen, die Geberländer aufbringen, sind die Ergebnisse von State-building-Aktivitäten in der jüngeren Geschichte meist ernüchternd.<sup>30</sup> Darüber hinaus ist State-building umstritten, da es letztlich immer eine Intervention in die Angelegenheiten eines fremden Staates bedeutet. Hat der betroffene Staat der Intervention<sup>31</sup> nicht ausdrücklich zugestimmt, stellt meist ein Mandat der Vereinten Nationen (VN) die Legitimationsgrundlage für den Eingriff dar. Externe Akteure rechtfertigen sich außerdem mit

dem Hinweis auf das Recht zur Selbstverteidigung oder mit humanitären Gründen.<sup>32</sup>

## 2.2. Security Sector Reform

Das Konzept zur Sicherheitssektorreform ist relativ neu und kam in den späten 1990er Jahren auf. Vorgebracht wurde es vor allem von Großbritannien und dem UK Department for International Development, die vorhandene Diskurse und Konzepte zusammenführten und in den neuen konzeptionellen Rahmen der Sicherheitssektorreform einbetteten.<sup>33</sup> Verschiedene Trends nach Ende des Kalten Krieges trugen zur Entstehung des SSR-Konzepts bei. Diese Trends vollzogen sich einerseits im Bereich der Entwicklungspolitik, andererseits im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>34</sup> In der Entwicklungspolitik gab es zunächst eine Debatte über hohe Militärausgaben von Ländern, die Entwicklungshilfe bezogen.<sup>35</sup> Daraufhin beschäftigten sich Entwicklungs-Experten zunehmend mit sicherheitspolitischen Fragen. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden mit Ende des Kalten Krieges neue Herausforderungen sichtbar. Im Zentrum der Debatte standen ein erweitertes Sicherheitsverständnis, die Ausgestaltung der zivil-militärischen Zusammenarbeit und die Forderung nach der demokratischen Kontrolle des Militärs.<sup>36</sup> Außerdem ist die Entwicklung des Konzepts mit Überlegungen zu Good Governance verbunden. Faleg erklärt, dass vor allem Expertennetzwerke das Konzept der Security Sector Reform vorangetrieben haben:

*these networks have mainstreamed a new thinking based on the paradigm of 'human security' and on the integration between security, development and good governance.*<sup>37</sup>

<sup>25</sup> Schneckener, *Fragile Staatlichkeit*, a.a.O., S. 102

<sup>26</sup> Vgl. Zürcher, *Governance*, a.a.O., S. 14

<sup>27</sup> Vgl. Schneckener, *Fragile Staatlichkeit*, a.a.O., S. 105f

<sup>28</sup> ebd., S. 104

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 100

<sup>30</sup> Vgl. Stütz, *State-Building*, a.a.O., S. 102

<sup>31</sup> Intervention ist hier im weiten Sinne als jedweder Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu verstehen und nicht nur im Sinne von Militärinterventionen

<sup>32</sup> Vgl. Sutter, Patrick: *State-Building or The Dilemma of Intervention. An Introduction*, in: Raue, Julia/Sutter, Patrick: *Facets and Practices of State-Building*, Leiden 2009, S. 3ff

<sup>33</sup> Vgl. Faleg, Giovanni: *Between knowledge and power: epistemic communities and the emergence of security sector reform in the EU security architecture*, in: *European Security*, 21 (2012) Nr. 2, S. 161ff

<sup>34</sup> Vgl. ebd.

<sup>35</sup> Vgl. Brzoska, Michael: *Security Sector Reform from a Development Donor Perspective: Origins, Theory and Practice*, in: Hänggi, Heiner/Winkler, Theodor H (Hrsg.): *Challenges of Security Sector Governance*, Münster 2003, S. 221

<sup>36</sup> Vgl. Faleg, *Knowledge*, a.a.O., S. 168

<sup>37</sup> ebd., S. 161

### 2.2.1. Der Sicherheitsbegriff: Die Idee der „menschlichen Sicherheit“

Die Entwicklung des SSR-Konzepts hängt eng mit einem neuen Sicherheitsverständnis zusammen, das meist unter dem Begriff „menschliche Sicherheit“ (*human security*) zusammengefasst wird. In den 1990er Jahren vollzog sich ein Paradigmenwechsel vom klassischen Konzept der nationalen Sicherheit zur Idee der menschlichen Sicherheit. Das traditionelle Konzept versteht unter Sicherheit den Schutz des Nationalstaates und seiner territorialen Unversehrtheit vor externen militärischen Bedrohungen.<sup>38</sup> Das Konzept der menschlichen Sicherheit konzentriert sich dagegen auf den Schutz von Individuen. Maßgeblich an der Entwicklung dieses Konzepts beteiligt war der Human Development Report 1994, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht wurde.<sup>39</sup>

Owen erklärt die Entwicklung eines neuen, erweiterten Sicherheitsverständnisses als

*response to the proliferation of new security threats which fit awkwardly within the relatively narrow confines of the traditional, state-centric national security paradigm.*<sup>40</sup>

Zu diesen ‚neuen‘, nicht-militärischen Bedrohungen werden beispielsweise Armut, Epidemien, Menschenrechtsverletzungen, Hungers- und Naturkatastrophen gezählt.<sup>41</sup> Es gibt zwei Komponenten der menschlichen Sicherheit, „freedom from fear“ und „freedom from want“.<sup>42</sup> Vertreter eines eng gefassten Konzepts konzentrieren sich auf den Aspekt „freedom from fear“, auf den Schutz des Individuums vor physischer Gewalt.<sup>43</sup> Befürworter einer weiten Auslegung von menschlicher Sicherheit betrachten beide Komponenten als gleich wichtig und setzen menschliche Sicherheit somit größtenteils mit menschlicher Entwicklung gleich.<sup>44</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Acharya, Amitav: Human Security, in: Baylis, John/Smith, Steve/Owens, Patricia (Hrsg.): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 4. Aufl., Oxford 2008, S. 492

<sup>39</sup> Vgl. United Nations Development Programme: *Human Development Report 1994*, New York Oxford 1994 ([http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf), letzter Zugriff am 09.04.2013), S. 22ff

<sup>40</sup> Owen, Taylor: *Human Security. A Contested Concept*, in: Burgess, Peter J: *The Routledge Handbook of New Security Studies*, London 2012, S. 39

<sup>41</sup> Vgl. Acharya, Human Security, a.a.O., S. 492

<sup>42</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report*, a.a.O., S. 24

<sup>43</sup> Vgl. Brzoska, *SSR from a Development Donor Perspective*, a.a.O. S. 225

<sup>44</sup> Schnabel, Albrecht: *The Security-Development Discourse and the Role of SSR as a Development Instru-*

Die umfassende Erweiterung des Sicherheitskonzepts wurde vielfach kritisiert. Dadurch, dass viele Themen in die Sicherheitspolitik einbezogen werden, besteht die Befürchtung diese Themen könnten von einem militärischen Standpunkt aus behandelt werden.<sup>45</sup> Von anderer Seite wird kritisiert, dass der Staat als Sicherheitsfaktor aus dem Fokus verloren wird und das Konzept zu weit gefasst sei, als dass es analytisch oder in der praktischen Umsetzung brauchbar wäre.<sup>46</sup> Trotz Kritik hat sich die Idee der menschlichen Sicherheit in der internationalen Sicherheitspolitik weitgehend durchgesetzt.<sup>47</sup> Transnationaler Terrorismus, ethnisch und religiös motivierte Konflikte, Warlords und paramilitärische Gruppen als Akteure in Konflikten – all das hat gezeigt, dass vor allem das Individuum vor Gewalt geschützt werden muss.<sup>48</sup> Das Konzept der Security Sector Reform baut auf diesem weiten Sicherheitsverständnis auf und umfasst auch nicht-militärische Faktoren. Entscheidend für das SSR-Konzept ist zudem, dass das Ziel der Reform ein funktionierender Sicherheitssektor ist, der den Schutz des Staates und seiner Bewohner gewährleisten kann.

### 2.2.2. Grundlagen und Prinzipien

Vor dem Hintergrund der Idee der menschlichen Sicherheit kann nun näher auf das Konzept der Security Sector Reform eingegangen werden. Die Sicherheitssektorreform unterscheidet sich von traditionellen Unterstützungsmaßnahmen zur Ausbildung im Bereich Militär und Polizei vor allem durch seine normative Dimension. SSR ist eng mit der Legitimität des Staats verknüpft. Chappuis / Hänggi verweisen auf Hobbes und Weber, wonach der Staat traditionell dadurch legitimiert wird, dass er seinen Bürgern Sicherheit garantiert. Diese Legitimität ist im modernen Staatsverständnis aber zusätzlich an Repräsentation beziehungsweise demokratische Prinzipien

ment, in: Schnabel, Albrecht/Farr, Vanessa (Hrsg.): *Back to the Roots: Security Sector Reform and Development*, Wien 2012, S. 38

<sup>45</sup> Hänggi, Heiner: *Establishing Security in Conflict-Affected Societies. How to Reform the Security Sector*, in: Krause, Joachim/Mallory, Charles K. (Hrsg.): *International State Building and Reconstruction Efforts. Experience Gained and Lessons Learned*, Opladen, 2010, S. 79

<sup>46</sup> Acharya, Human Security, a.a.O., S. 494

<sup>47</sup> Werthes, Sascha: *Exkurs: Menschliche Sicherheit. Ein alternatives Konzept zur Gewährleistung von Sicherheit in einer sich verändernden Welt*, in: Meier-Walser, Reinhard/Wolf, Alexander: *Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik, Berichte & Studien / Hanns-Seidel-Stiftung*, Bd. 93, München 2011, S. 277

<sup>48</sup> Hänggi, *Establishing Security*, a.a.O., S. 79

gebunden.<sup>49</sup> Ursprünglich war SSR vor allem ein Mittel um Good Governance und somit letztlich auch Legitimität zu fördern.<sup>50</sup> Das wechselseitige Verhältnis von Sicherheit und Legitimität macht das Konzept der Sicherheitssektorreform aus:

*This mutually reinforcing relationship between security and legitimacy lies at the heart of the SSR concept and has made it an essential part of the peacebuilding and state-building agendas.<sup>51</sup>*

Im vorangegangenen Kapitel wurden drei Kernfunktionen des Staates nach Schneckener benannt: Sicherheit, Legitimität / Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt. Die Sicherheitssektorreform zielt nicht nur auf die beiden ersten Funktionen ab, sondern auch auf die Wohlfahrtsfunktion. Da die Ursprünge der SSR in der Entwicklungspolitik liegen und auf der Überzeugung basieren, dass Sicherheit eine notwendige Bedingung für Entwicklung ist, gehört auch die staatliche Wohlfahrtsfunktion zu den Zielen der Sicherheitssektorreform. Chappuis / Hänggi sehen auch hier wechselseitige Beziehungen:

*Stability based on security can become the basis for development which in turn helps to restore the welfare function of the state and also contributes to state legitimacy.<sup>52</sup>*

Der in der Literatur viel zitierte Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung begründet ein wichtiges Prinzip des SSR-Konzepts: Sicherheit und Entwicklung müssen komplementär gefördert werden, so dass sie sich gegenseitig verstärken.<sup>53</sup> Schnabel kritisiert jedoch, dass in der SSR-Praxis der Sicherheitsaspekt hervorgehoben während der Entwicklungsaspekt vernachlässigt werde.<sup>54</sup>

SSR stellt keine reine Interventionspolitik ausländischer Akteure dar. Nationale Eigenverantwortlichkeit – das sogenannte Local-Ownership-Prinzip – ist deshalb ein wichtiger Grundsatz für SSR-Einsätze. Lokale Akteure müssen von Anfang in den Prozess einbezogen werden und stufenweise Verantwortung übernehmen. Nur so können die internationalen Akteure eine Exit-

Strategie formulieren – einen angestrebten Zustand, nach dessen Erreichen sich die internationalen Akteure zurückziehen.<sup>55</sup> Die Umsetzung dieses Prinzips ist jedoch nicht einfach. Besonders in post-Konflikt-Staaten, stellt sich die Frage, welche Akteure in die Verantwortung genommen werden sollen. Wenn nationale Eliten kein ernsthaftes Interesse an einer Reform des Sicherheitssektors haben, dürfte diese auch kaum durchführbar sein.<sup>56</sup> Hänggi plädiert dafür, nicht nur die Regierung, sondern auch nicht-staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure einzubeziehen.<sup>57</sup> Dies kann jedoch nur der Anfang des SSR-Prozesses sein und Regierungsbeteiligung keinesfalls ersetzen. Schließlich berührt SSR die Kernaufgaben des Staates.

### 2.2.3. Definition, Inhalte und Erfolgsfaktoren

Ausgangspunkt für die Security Sector Reform ist ein schlecht funktionierender Sicherheitssektor, der weder die Integrität des Staates, noch seiner Bewohner ausreichend schützen kann. Oftmals sind staatliche Sicherheitsakteure selbst Ursache von Unsicherheit und Gewalt gegen die Bevölkerung.<sup>58</sup> Ziel der Reform ist es nun einerseits, den Sicherheitssektor effizienter und effektiver zu gestalten. Effizienz und Effektivität sind aber noch lange nicht hinreichend, da darüber auch autokratische Regime und Diktaturen verfügen können. SSR basiert zusätzlich auf Prinzipien wie Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten.<sup>59</sup> Einer der wichtigsten Akteure, der Leitlinien und *Best Practices* für SSR entwickelte, ist das Development Assistance Committee (DAC) der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).<sup>60</sup> Diese Arbeit folgt deshalb der Definition des OECD DAC:

*'Security system reform' is another term used to describe the transformation of the 'security system' – which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions – working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound*

<sup>49</sup> Chappuis/Hänggi, *Interplay between Security and Legitimacy*, a.a.O., S. 38 ff

<sup>50</sup> Bailes, Alyson J.: *The Quest for an EU Approach for Security Sector Reform*, in: Ekengren, Markus/Simons, Greg: *The Politics of Security Sector Reform. Challenges and Opportunities for the European Union's Global Role*, Farnham, 2010, S. 68

<sup>51</sup> Chappuis /Hänggi, *Interplay between Security and Legitimacy*, a.a.O., S. 31

<sup>52</sup> ebd., S. 41

<sup>53</sup> Vgl. Schnabel, *The Security-Development Discourse*, a.a.O., S. 29

<sup>54</sup> Vgl. ebd., S. 31

<sup>55</sup> Vgl. ZIF Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, *ZIF Glossar*, a.a.O., S. 31

<sup>56</sup> Vgl. Brzoska, „SSR from a Development Donor Perspective“, a.a.O., S. 236

<sup>57</sup> Vgl. Hänggi: *Establishing Security*, a.a.O., S.91

<sup>58</sup> Vgl. Brzoska: *SSR from a Development Donor Perspective*, S. 231

<sup>59</sup> Vgl. Hänggi: *Security in Conflict-Affected Societies*, S. 85

<sup>60</sup> Vgl. Myshlovska, Oksana: *Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance*, in: Law David M. (Hrsg.): *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Münster 2007, S. 25ff

*principles of good governance, and thus contributes to a well functioning security framework.*<sup>61</sup>

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Reform des Sicherheitssektors eine Umstrukturierung des Sicherheitssektors bedeutet, dessen Ziel ein effizienter, effektiver und legitimer Sicherheitssektor ist. Er muss nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien arbeiten, um den Staat und seine Bürger zu schützen. Das OECD DAC verwendet den Begriff *Security System Reform*, um die Vielfalt der Akteure zu betonen, die beachtet werden müssen. In der akademischen Literatur zur SSR wird, dem Verständnis des OECD DAC entsprechend, meist eine sehr weite Definition des Sicherheitssektors bevorzugt. Neben klassischen Sicherheitsakteuren wie Armee, Polizei, Grenzschutz und Nachrichtendiensten, gehören dazu auch Justiz- und Strafvollzugsbehörden, sowie zivile Kontroll- und Managementakteure, wie Innen- und Verteidigungsministerium oder parlamentarische Kontrollgremien. Daneben können auch nicht-staatliche Akteure zum Sicherheitssektor gezählt werden.

Die umfassenden Definitionen von Sicherheit und des Sicherheitssektors, die hinter der Security Sector Reform stehen und die anspruchsvollen Prinzipien, die ihr zu Grunde liegen, implizieren bereits ein weites Feld an SSR-relevanten Aktivitäten. Hänngi / Tanner unterscheiden drei Kategorien, in die sich SSR-Maßnahmen zusammenfassen lassen:

(1) *Neustrukturierung des Sicherheitssektors.* Aktivitäten auf diesem Bereich sollen Sicherheitsdefizite reduzieren und zielen auf effektive, effiziente und verantwortliche Sicherheitskräfte ab, die Staat und Bevölkerung schützen können.

(2) *Stärkung von Kontrollmechanismen.* Aktivitäten auf diesem Bereich sollen demokratische Defizite beseitigen und zielen deshalb auf Good Governance im Sicherheitssektor und auf verbesserte demokratische, zivile Kontrollmechanismen ab.

(3) *Wiederaufbau des Sicherheitssektors.* Diese Aktivitäten werden im besonderen Sicherheitskontext von post-Konflikt-Staaten notwendig. Dazu gehören beispielsweise die Entwaffnung,

Demobilisierung und Wiedereingliederung (Disarmament, Demobilisation and Reintegration / DDR) ehemaliger Kämpfer, oder der Kampf gegen Klein- und Leichtwaffen (Small Arms and Light Weapons / SALW).<sup>62</sup>

Abschließend sollen an dieser Stelle Faktoren angesprochen werden, mit denen der Erfolg von SSR-Unterstützungsmaßnahmen analysiert werden kann. Dursun-Ozkanca / Vandemoortele nennen Faktoren zur Erfolgsanalyse, die vier Ebenen betrachten. Zum einen sind Faktoren auf lokaler Ebene wichtig, wie etwa die Bereitschaft der lokalen Akteure, das Sicherheitsumfeld, sowie die politische und sozio-ökonomische Lage des Landes. In der regionalen Dimension wird zum Beispiel die regionale Sicherheitslage betrachtet. Auf internationaler Ebene spielt dementsprechend die internationale Zusammenarbeit eine Rolle. Nur durch enge Kooperation kann Kohärenz gewährleistet und widersprüchliche Ansätze vermieden werden. Die vierte Ebene machen interne, institutionelle Faktoren des Gebers aus. Diese Faktoren sind bei der Europäischen Union oder internationalen Organisationen wesentlich komplexer als bei einem einzigen Geberland. Bei der EU spielen die Koordination der einzelnen Organe, die vorhandenen Ressourcen und das Engagement der Mitgliedstaaten eine ausschlaggebende Rolle.<sup>63</sup>

### 3. Methodisches Vorgehen

Diese Arbeit greift methodisch auf die qualitative Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring zurück. Diese lässt sich als „systematische Bearbeitung von Kommunikationsmaterial“<sup>64</sup> beschreiben und zeichnet sich durch ein regel- und theoriegeleitetes Vorgehen aus.<sup>65</sup> Zur Analyse von Texten werden Kategorien verwendet:

*Im Zentrum des Analyse steht dabei immer die Entwicklung eines Kategoriensystems. Diese Kategorien werden in einem Wechselverhältnis zwischen der Theorie (der Frage-*

<sup>61</sup> OECD: Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series, Paris 2005, (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4305131e.pdf?expires=1365499519&id=id&acname=guest&checksum=420590AE0A88BA437464247083582D02>, letzter Zugriff am 09.04.2013), S. 20

<sup>62</sup> Vgl. Hänngi, Heiner /Tanner, Fred: Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood, Chaillot papers, Bd. 80, Paris 2005, S. 20

<sup>63</sup> Vgl. Dursun-Ozkanca, Oya/Vandemoortele, Antoine: The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation, in: European Security 21 (2012) Nr.2 , S. 139ff

<sup>64</sup> Behnke, Joachim/Baur Nina/Behnke, Nathalie: Empirische Methoden der Politikwissenschaft, Paderborn München 2006, S. 339

<sup>65</sup> Vgl. Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11. Aufl., Weinheim 2010, S. 48ff



stellung) und dem konkreten Material entwickelt.<sup>66</sup>

Das bedeutet, dass die Kategorien auf theoretischen Überlegungen und dem Erkenntnisinteresse der Arbeit basieren, sie aber im Verlauf der Analyse geprüft werden müssen und verändert werden können. Die Entwicklung des Kategoriensystems ist somit ein dynamischer Prozess und kein einzelner Analyseschritt.

Ablaufschritte der Analyse umfassen sowohl Auswahl des Materials inklusive der Analyse des Kontexts der Entstehung, die Entwicklung einer theoriegeleiteten Fragestellung und die eigentliche Interpretation des Materials. Bei der Interpretation sind drei Grundformen zu unterscheiden: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung.<sup>67</sup> Bei der Zusammenfassung wird das Material so verdichtet, dass der Text überschaubar wird, ohne den Sinn zu verzerren. Bei der Explikation wird durch Heranziehen von zusätzlichem Material der größere Kontext analysiert. Bei der Strukturierung werden wichtige Aspekte herausgefiltert und das Material anhand bestimmter Kriterien eingeschätzt.<sup>68</sup> Zusammen mit der Kategorienbildung sind diese drei Aufgaben die wichtigsten Komponenten einer qualitativen Inhaltsanalyse.

In dieser Arbeit werden zunächst die konzeptionellen Grundlagen anhand der SSR-Konzepte des Rats und der Kommission analysiert. Zur besseren Einordnung der Konzepte in den Kontext, wird die Europäische Sicherheitsstrategie hinzugezogen, da sie eine bedeutende Grundlage der europäischen Sicherheitspolitik darstellt. Entsprechend den theoretischen Überlegungen werden folgende Fragen an die beiden Schlüsseltexte (die SSR-Konzepte) gestellt: Wie werden Sicherheit und der Sicherheitssektor definiert? In welchen Bereichen möchte sich die EU engagieren? Welches sind die Ziele und Grundsätze der SSR? Wann und wo sollen SSR-Prozesse unterstützt werden? Darüber hinaus werden die Texte auf Unterschiede hin durchleuchtet. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, werden für die Frage nach SSR-relevanten Instrumenten und Akteuren sowohl die Verträge und andere rechtliche Dokumente verwendet, als auch Internetseiten der EU und Sekundärliteratur zum Instrumentarium der EU.

Die anschließende Fallstudie behandelt das Beispiel EU-Unterstützung der Security Sector Re-

form in der DR Kongo. Dieses Land wird als Beispiel herangezogen, weil es Schauplatz der ersten außereuropäischen Operation war und die EU dorthin insgesamt fünf Missionen entsandt hat, von denen zwei noch andauern. EUSEC RD Congo und EUPOL RD Congo sind zwei separate Missionen, die jedoch beide die Reform des Sicherheitssektors zum Ziel haben. Neben den EU-Dokumenten zu den beiden Missionen wird hier zusätzliches Material benötigt, um die Missionen einordnen und bewerten zu können. Die Vorgehensweise orientiert sich dabei an den vier Dimensionen die von Dursun-Ozkanca / Vandemoortele zur Erfolgsanalyse verwendet werden: die lokale, regionale und internationale Dimension und die Ebene der EU, auf der der Fokus liegen wird.

#### 4. Der EU-Ansatz zur Security Sector Reform: Konzepte und Instrumente

##### 4.1. Die Europäische Sicherheitsstrategie

Trotz ihrer relativ knappen Ausführung, die viele konkrete Fragen unbeantwortet lässt, gilt die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 als „central point of reference for any discussion on EU foreign and security policy.“<sup>69</sup> Die Strategie wurde von Javier Solana, dem damaligen Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, verfasst und vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommen. Mit der ESS konnten sich die Mitgliedstaaten erstmals auf ein strategisches Sicherheitskonzept einigen, das eine gemeinsame Definition von Bedrohungen und Zielen beinhaltet.<sup>70</sup> Die ESS besteht aus drei Teilen: Zunächst werden Herausforderungen und Bedrohungen für die internationale Sicherheit identifiziert, daraufhin strategische Ziele der Europäischen Union formuliert und schließlich werden daraus resultierende Anforderungen an die europäische Politik abgeleitet. Betrachtet man nun die Herausforderungen und Hauptbedrohungen, die in der ESS skizziert werden, wird ein umfassendes Sicherheitsverständnis deutlich. Zu den globalen Herausforderungen zählen laut ESS beispielsweise die Globalisierung, Armut und Krankheiten, die Konkurrenz um knappe Ressourcen und die Energieabhängigkeit Europas. Zudem wird betont, dass Sicherheit eine Voraussetzung für Entwicklung sei. Viele Entwicklungsländer „bewegen sich in einem Teufelskreis

<sup>66</sup> ebd, S. 59

<sup>67</sup> Vgl. ebd, S. 64f

<sup>68</sup> Vgl. ebd

<sup>69</sup> Cameron, European Foreign Policy, a.a.O., S. 7

<sup>70</sup> Vgl. Breuer, Fabian: Die Strategischen Grundlagen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hrsg.): Globale Sicherheit, Europäische Potenziale. Herausforderungen - Ansätze - Instrumente, Wien 2010, S. 110

von Konflikten, Unsicherheit und Armut.<sup>71</sup> Neben diesen Herausforderungen definiert die ESS fünf Hauptbedrohungen: den internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsversagen und organisierte Kriminalität.<sup>72</sup>

Zu den drei strategischen Zielen der EU zählt dementsprechend die Abwehr dieser Bedrohungen. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass das traditionelle Verständnis von Sicherheit und Verteidigung überholt sei:

*Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art.<sup>73</sup>*

Deshalb müsse oft bereits vor Ausbruch einer Krise eingegriffen werden. Außerdem wird an dieser Stelle hervorgehoben, dass „keine der Bedrohungen rein militärischer Natur“ sei und deshalb mit einer „Kombination von Instrumenten“<sup>74</sup> ziviler und militärischer Art gearbeitet werden müsse. Die beiden weiteren strategischen Ziele sind die „Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“<sup>75</sup>, sowie ein „wirksamer Multilateralismus“<sup>76</sup>, womit vor allem die effektive Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen gemeint ist. Die Europäische Union müsse Rechtsstaatlichkeit, politische und soziale Reformen und den Schutz der Menschenrechte fördern und Machtmissbrauch bekämpfen. Die Begründung hierfür lautet: „Der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten.“<sup>77</sup>

Um ihre Ziele durchsetzen zu können, muss die Europäische Union jedoch, wie die ESS kritisch anmerkt, „aktiver, kohärenter und handlungsfähiger“<sup>78</sup> werden und mit ihren Partnern zusammenarbeiten. Um aktiver in die internationale Politik eingreifen zu können, müsse die EU ihre zivilen und militärischen Fähigkeiten weiter ausbauen. Dabei solle ein „breiteres Spektrum von Missionen“<sup>79</sup> anvisiert werden, zu denen eben auch die Reform des Sicherheitssektors gehören soll. Außerdem mahnt die ESS, mehr

Kohärenz zwischen verschiedenen Bereichen der EU-Außenpolitik und zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2008 soll die ESS nicht ersetzen und ergänzt sie dementsprechend nur an einigen Stellen. Hier werden SSR und DDR als „Kernelemente der Stabilisierung und des Wiederaufbaus nach einem Konflikt“<sup>80</sup> hervorgehoben, aber nicht weiter erläutert.

## 4.2. Konzepte des Rats und der Kommission

Die wichtigsten EU-Dokumente für die Security Sector Reform bilden das 2005 veröffentlichte Ratsdokument „EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)“ und das Kommissionspapier „Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform“ von 2006. Ferner existieren Beschlüsse des Rats von 2006 („Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform“), die die beiden Konzepte zusammenführen sollen. Das Ratskonzept beschäftigt sich mit SSR-Unterstützung im Rahmen der ESVP / GSVP, das Kommissionskonzept dagegen mit der SSR-Unterstützung durch die Europäische Gemeinschaft unter der ersten Säule. Auch wenn das Säulen-Modell der EU durch den Vertrag von Lissabon aufgelöst wurde, behalten die GASP und die GSVP, weiterhin einen Sonderstatus. Bis heute muss zwischen den SSR-Aktivitäten im Rahmen der GSVP und den SSR-Maßnahmen der Kommission unterschieden werden. Die Ratsbeschlüsse können nicht darüber hinwegtäuschen, dass kein einheitliches Konzept für die EU als Ganzes entwickelt wurde. Gamauf / Lidauer / Truger kritisieren, dass keine klare Arbeitsteilung zwischen Rat und Kommission existiere und es somit keine konkreten Regeln für die Zusammenarbeit zwischen beiden Organen gebe.<sup>81</sup>

Rat und Kommission waren sich möglicherweise lange Zeit nicht einig, welchen Ansatz die EU für die Sicherheitssektorreform wählen sollte. Sheriff vermutet Differenzen als Grund für die lange Anlaufzeit, die Rat und Kommission benötigten, um ihre Konzepte vorzulegen. Während der Rat

<sup>71</sup> Europäische Union, Sicherheitsstrategie, a.a.O., S. 2

<sup>72</sup> Vgl. ebd., S. 4f

<sup>73</sup> Ebd., S. 7

<sup>74</sup> Ebd.

<sup>75</sup> Ebd.

<sup>76</sup> Ebd., S. 9

<sup>77</sup> Ebd., S. 10

<sup>78</sup> Ebd., S. 11

<sup>79</sup> Ebd., S. 12

<sup>80</sup> Vgl. Europäische Union: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel 11.12.2008, S. 8

<sup>81</sup> Vgl. Gamauf, Ursula/Lidauer, Michael/Truger, Arno: Stärkung der strategischen Kompetenz der EU durch Ausbildung für Peacebuilding und Security Sector Reform, in: Pucher, Johann/Frank, Johann (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union, Wien 2010, S. 360

eher einen engen Ansatz verfolgte, der sich auf Krisenbewältigung und physische Sicherheit konzentrierte, habe die Kommission SSR als Teil eines umfassenderen Ansatzes zur Konfliktprävention und Förderung von Good-Governance gesehen.<sup>82</sup> Ist dies der Fall, sind die beiden Konzepte Ergebnis eines Kompromisses, da sie viele Gemeinsamkeiten aufweisen und sich beide für einen umfassenden SSR-Ansatz aussprechen. Der Teufel liegt jedoch wie so oft im Detail und hier lassen sich tatsächlich unterschiedliche Ansichten herauslesen. Am deutlichsten wird dies bei der Frage nach dem Sicherheitsverständnis. Beide Konzepte plädieren für eine Sicherheitsdefinition, die die innere und äußere Dimension von Sicherheit betrachtet und beiden Konzepten liegt die Idee der menschlichen Sicherheit zu Grunde. Der Rat tendiert jedoch zu einer eher engen Auslegung der menschlichen Sicherheit: „It concerns not only state stability and regime security of nations but also the safety and well-being of its people.“<sup>83</sup> Die Kommission hingegen versteht menschliche Sicherheit sehr weit als „Freiheit von Mangel, Freiheit von Furcht und die Freiheit selbstständig zu handeln.“<sup>84</sup> Der Staat müsse in der Lage sein, neben seiner territorialen Unversehrtheit, den Schutz „des Lebens, des Eigentums, sowie der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger zu gewährleisten.“<sup>85</sup>

Der Sicherheitssektor wird jedoch in beiden Dokumenten identisch beschrieben. Die Konzepte greifen auf die Definition des OECD DAC zurück:

*Hauptakteure des Sicherheitssektors, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden: Militär, Polizei, Gendarmerie, paramilitärische Verbände, Präsidentschaftsgarde, Nachrichtendienste, Küstenwache, Grenzschutz, Zollbehörden, Reserveverbände und lokale Sicherheitsverbände.*

*Organe der Verwaltung und Kontrolle des Sicherheitssektors: Parlament/Legislative, Regierung/Exekutive, einschließlich Verteidigungs-, Innen- und Außenministerium, nationale Sicherheitsberatungsgremien, traditionelle Autoritäten, Finanzverwaltungsstellen sowie die Zivilgesellschaft, einschließlich Medien, Hochschulen und NRO.*

<sup>82</sup> Vgl. Sheriff, Andrew: Security Sector Reform and EU Norm Implementation, in: Law, David M. (Hrsg.): Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Münster 2007, S. 90

<sup>83</sup> Council of the European Union, EU Concept for ESDP Support for Security Sector Reform (SSR), Brüssel 12566/4/05, Brüssel 13.10.2005, S. 9

<sup>84</sup> Ebd., S.5

<sup>85</sup> Ebd., S.5

*Institutionen des Justizwesens: Justizministerium, Haftanstalten, Strafermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, die Judikative (Gerichte), Vollstreckungskräfte (Gerichtsvollzieher, Amtsboten), traditionelle Strukturen des Rechtswesens, Menschenrechtskommissionen, Ombudsmänner usw.*

*Nicht-reguläre Sicherheitskräfte: Befreiungsarmeen, Guerillatruppen, private Leibwächter, private Sicherheitsunternehmen usw.*<sup>86</sup>

Beide unterstreichen somit einen „holistic, multi-sectoral approach“<sup>87</sup> und sehen militärische und nicht-militärische, staatliche und nicht-staatliche Akteure als Teil des Sicherheitssektors.

Das Ratskonzept, das sich der Förderung von SSR-Prozessen in Partnerländern im Rahmen der GSVP widmet, sieht SSR zunächst als Instrument der Konfliktprävention.<sup>88</sup> SSR-Missionen sollen sich vor allem auf Beratung und Unterstützung („advice and assistance“) für die Behörden des Partnerlandes (Exekutive, Legislative und Judikative) konzentrieren.<sup>89</sup> Die Kommission betont den Zusammenhang von Entwicklung und Sicherheit stärker, indem sie das Thema bereits in der Einleitung anspricht. Das ist nicht besonders überraschend, da die Kommission der maßgebliche Akteur im Bereich Entwicklungspolitik ist. Die Kommission verknüpft Sicherheit und Entwicklung und hebt sie als gemeinsame Ziele des auswärtigen Handelns der Union hervor. Die außenpolitischen Bemühungen der Union leisten „einen Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumentwicklungsziele, zu einer nachhaltigen Entwicklung und globaler Sicherheit.“<sup>90</sup> Die Reform des Sicherheitssektors ist deshalb in den Augen der Kommission ein „wichtige[r] Faktor für die Konfliktprävention, die Friedenskonsolidierung und die Demokratisierung [...] und für die nachhaltige Entwicklung förderlich.“<sup>91</sup>

Die Kommission engagiert sich bei der Reform in den Bereichen „der Strafverfolgungsorgane, des Justizwesens und der staatlichen Institutionen, die für die Verwaltung und die Kontrolle des Sicherheitssystems zuständig sind.“<sup>92</sup> Daneben

<sup>86</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform. KOM (2006) 233 endgültig, Brüssel, 24.05.2006, S. 6; vgl. auch Council, SSR-concept, a.a.O., S.7f

<sup>87</sup> Council: SSR Concept, 2005, a.a.O.S. 8

<sup>88</sup> Vgl. ebd, S. 5; S.6

<sup>89</sup> Vgl. ebd, S. 7

<sup>90</sup> Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 3

<sup>91</sup> ebd

<sup>92</sup> ebd, S. 7

unterstützt die Kommission regionale Organisationen, die SSR-Maßnahmen durchführen möchten. Für ihre Maßnahmen steht der Kommission eine Vielzahl von Instrumenten aus verschiedenen Bereichen zur Verfügung: u.a. aus der Entwicklungszusammenarbeit, der Erweiterungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und aus den Bereichen Konfliktverhütung, Demokratie und Menschenrechte und der externen Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>93</sup> Die Kommission versteht die Unterstützung der Sicherheitssektorreform als „Querschnittsaufgabe, die unter Einbeziehung der verschiedenen Aktionsbereiche der EG-Außenhilfe angegangen werden muss.“<sup>94</sup>

Das Ratskonzept wird konkreter bei der Beschreibung von SSR-Aktivitäten. Es zählt eine Vielzahl an Maßnahmen für die SSR-Unterstützung auf, die zu sieben Aufgabenbereichen zusammengefasst werden:

*Reform des Verteidigungssektors und der Streitkräfte.* Dazu könnte beispielsweise die Unterstützung bei der Neustrukturierung der Streitkräfte, inklusive Demobilisierung, gehören, oder die Entsendung von Experten zur Beratung und Überwachung in Verteidigungsministerien, oder auch Schulungen für militärisches Personal.

*Polizeireform.* Darunter könnte beispielsweise die Organisation der Polizei mit Hinblick auf politische Kontrolle, Verwaltungsstrukturen, und Haushaltskontrolle fallen oder Ausbildungsmaßnahmen für moderne Polizeiarbeit, die Menschenrechte beachtet.

*Stärkung der Justiz bzw. Rechtsstaatlichkeit.* Hierzu zählen Aufgaben wie eine Ermittlung des Bedarfs im Bereich Personal und Verwaltung des Justiz und des Strafvollzugs.

*Stärkung des Grenzschutzes und des Zolls.* Dazu könnten Ausbildungsmaßnahmen oder Kontrolle und Beratung der Behörden in diesem Bereich gehören.

*Reform der finanziellen und haushaltstechnischen Aspekte des Sicherheitssektors.* Hierbei sind insbesondere Transparenz und demokratische Kontrolle wichtig.

*Allgemeine Unterstützungsmaßnahmen,* die auf eine verbesserte Funktionsweise der Regierung und der Behörden abzielen.

*Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung (DDR).* Dabei wird betont, dass hier auch auf die Fähigkeiten der Kommission, insbesondere im Bereich Wiedereingliederung, vertraut wird.<sup>95</sup>

Auch das Kommissionskonzept sieht die Unterstützung im Bereich DDR als wichtige Maßnahme in Verbindung zur Sicherheitssektorreform im Anschluss an bewaffnete Konflikte.<sup>96</sup>

Eine der wichtigsten Grundsätze für die EU-Unterstützung ist Kohärenz. Maßnahmen aus den verschiedenen Bereichen des EU-Handelns müssen aufeinander abgestimmt werden. Daneben müssen auch bilaterale Aktivitäten einzelner Mitgliedstaaten mit dem EU-Handeln harmonisieren. Das heißt, dass widersprüchliche oder doppelte Maßnahmen vermieden und stattdessen Synergien genutzt werden sollen. Die Kommission betont ihre besondere Stärke auf dem Bereich der Sicherheitssektorreform. Aufgrund ihres „supranationalen Charakters“, ihren Erfahrungen „auf dem Gebiet der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Staatsbildungsprozesse“<sup>97</sup> und im Bereich SSR, ihrer globalen und langfristigen Präsenz durch die Kommissionsdelegationen, ihrer Bandbreite an Politik- und Finanzinstrumenten, sowie durch ihre Möglichkeit, Konfliktbewältigungs- und Entwicklungspolitik zu verbinden<sup>98</sup>, sieht sich die Kommission als besonders gut gerüstet, um „bei der Unterstützung im SSR-Bereich einen Mehrwert zu erbringen.“ Die Betonung der Stärke der Kommission lässt vermuten, dass sie Angst hat im Bereich SSR durch die Maßnahmen im Rahmen der GSVP marginalisiert zu werden.

Beide Konzepte sind sich einig, welchen Grundsätzen ein gut funktionierender Sicherheitssektor genügen muss. Das Ziel wird beim Ratskonzept folgendermaßen formuliert:

*Security sector reform will contribute to an accountable, effective, and efficient security system, operating under civilian control consistent with democratic norms and principles of good governance, transparency and the rule of law, and acting according to international standards of respecting human rights, which can be a force for peace and stability, fostering democracy and promoting local and regional stability.*<sup>99</sup>

Diese Normen und Prinzipien werden an verschiedener Stelle auch im Kommissionskonzept hervorgehoben.<sup>100</sup> Rat und Kommission verfolgen ein gemeinsames Ziel mit der Security Sector Reform, das sich mit den anspruchsvollen Prinzi-

<sup>93</sup> Vgl. ebd., S. 4

<sup>94</sup> ebd

<sup>95</sup> Vgl. Council: SSR Concept, a.a.O., S. 14ff

<sup>96</sup> Vgl. Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 10

<sup>97</sup> ebd., S. 9

<sup>98</sup> Vgl. ebd., S. 10

<sup>99</sup> Council, SSR Concept, a.a.O., S. 4

<sup>100</sup> Vgl. z.B. Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 3

pien, die auch im wissenschaftlichen Diskurs gefordert werden, deckt.

Um dieses hochgesteckte Ziel zu erreichen, formulieren Rat und Kommission Grundsätze für die SSR-Unterstützung, die eine erfolgreiche Umsetzung gewährleisten sollen. Das wichtigste Prinzip, das in beiden Dokumenten mehrfach wiederholt wird, ist *local ownership* – nationale Eigenverantwortlichkeit. Der Rat sieht als wichtige Faktoren zudem, Evaluationen, die Fortschritte anhand zuvor definierter Prüfmarken (*benchmarks*) messen, und einen holistischen Ansatz, in dem die einzelnen Maßnahmen harmonisieren. Außerdem muss der SSR-Ansatz auf die jeweilige landestypische Situation zugeschnitten werden. Schließlich müssen Rat, Mitgliedstaaten und Kommission in enger Koordination zusammenarbeiten.<sup>101</sup> Die Kommission erwähnt unter anderem die Notwendigkeit der Entwicklung nationaler Strategien und Sicherheitskonzepte, die Kernanforderungen eines SSR-Ansatzes darstellen, sowie die Berücksichtigung multisektoraler, geschlechtsspezifischer Aspekte und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Außerdem betont sie, dass SSR-Maßnahmen stets auf dem politischen Dialog mit Partnerländern beruhen sollen.<sup>102</sup>

Beide Konzepte beschreiben drei Szenarien, in denen SSR unterstützt werden kann: (1) im unmittelbaren Anschluss an Konflikte, (2) in einer Übergangsphase oder (3) in einer stabileren Umgebung.<sup>103</sup> Das Ratskonzept kann sich GSVP-Missionen vor diesen Hintergründen vorstellen, wobei im dritten Szenario vor allem ergänzende GSVP-Maßnahmen zu einem Engagement der Kommission vorgesehen sind. Die Kommission selbst sieht ihre Aufgabe vor allem darin, mittel- und langfristige Maßnahmen im Bereich SSR zu unterstützen, während die GSVP-Missionen kurzfristige Unterstützung gewährleisten sollen. Sie sollten am Beginn von SSR-Prozessen stehen, in Krisensituationen bzw. im unmittelbaren Anschluss daran. Darüber hinaus können GSVP-Missionen durchgeführt werden, wenn SSR-Maßnahmen in neuen Bereichen in Gang gesetzt werden sollen. Hier sollen sich die Missionen dann vor allem auf „Kernbereiche“ wie die Reform von Armee oder Nachrichtendiensten konzentrieren.<sup>104</sup> Rats- und Kommissionskonzept sind sich nicht ganz einig, wann GSVP-Missionen eingesetzt werden sollen. Hier könn-

ten sich in der Praxis leicht Koordinationsprobleme ergeben. Die Beschlüsse des Rats, die die Konzepte zusammenführen sollen, merken lediglich an, dass für den einzelnen Fall geprüft werden müsse, ob Maßnahmen besser durch die GSVP oder die Kommission, oder durch eine Kombination beider, durchgeführt werden können.<sup>105</sup>

### 4.3. Instrumente und Akteure

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, welche Instrumente der EU für die Unterstützung der Security Sector Reform in Drittstaaten zur Verfügung stehen bzw. welche Akteure innerhalb der EU für den Bereich SSR relevant sind. Die analysierten SSR-Konzepte haben bereits die beiden Bereiche aufgezeigt, in denen die EU SSR unterstützt: zum einen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Missionen, die SSR-Prozesse vor allem durch Beobachtung, Beratung und Betreuung unterstützen und zum anderen durch Kommissionsprogramme, insbesondere im Bereich Entwicklungspolitik, die auf Projekt-Basis meist langfristiger auf den SSR-Prozess einwirken.<sup>106</sup> Um die Kohärenz zwischen den beiden Bereichen des auswärtigen Handelns zu stärken, wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine institutionelle Neuerung eingeführt: die „Doppelhut“-Funktion des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik. Der Hohe Vertreter führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten<sup>107</sup> und ist gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission. Ebenfalls neu ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der unter der Leitung des Hohen Vertreters steht und der aus einer zentralen Verwaltungseinheit in Brüssel und Vertretungen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen besteht.<sup>108</sup> Im EAD wurden Rats- und Kommissionsabteilungen zusammengeführt und die Kommissionsdelegationen integriert. Durch diese Neuerungen bieten sich Chancen für ein einheitlicheres Auftreten der EU im Ausland und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat.

<sup>105</sup> Vgl. Council of the European Union: Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform, 2736th General Affairs Council Meeting, Luxemburg 12.06.2006

<sup>106</sup> Vgl. Gamauf/Lidauer/Truger, Stärkung der strategischen Kompetenz, a.a.O., S. 359

<sup>107</sup> Vgl. Art. 27 Abs. 1 EUV

<sup>108</sup> Vgl. Art. 27 Abs. 3 EUV und Terhechte, Jörg Philipp.: Titel V. Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 21-46 EUV), in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3.Aufl., Baden-Baden 2012 S. 314-315

<sup>101</sup> Vgl. Council, SSR Concept, a.a.O., S. 11f

<sup>102</sup> Vgl. Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 9

<sup>103</sup> Vgl. Council, SSR Concept, a.a.O., S. 14f vgl. auch Kommission, SSR-Konzept, S. 7

<sup>104</sup> Vgl. Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 11

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzt die Union eine Vielzahl an zivilen und militärischen Mitteln, die für den Bereich Sicherheitssektorreform von Belang sind. Erst zwei Missionen der EU agierten unter dem Namen Security Sector Reform (EU SSR Guinea Bissau und EUSEC RD Congo), viele weitere Missionen haben jedoch SSR-Bezug. Meist konzentrieren sich die Missionen jedoch auf einen einzelnen SSR-Aspekt, wie Armee- oder Polizeireform. Klassische militärische Kampfeinsätze stellen zwar per definitionem keinen Beitrag zu SSR dar, militärisches Know-how und Personal sind aber durchaus bei der Unterstützung von SSR nötig, vor allem im Bereich der Armee reform. Dies zeigt sich am Beispiel der Mission zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform EUSEC RD Congo, die offiziell eine zivile Mission ist, aber fast ausschließlich auf militärisches Personal zurückgreift.<sup>109</sup> Die militärische bzw. zivil-militärische Komponente der GSVP ist also auch für SSR von Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon brachte einige Neuregelungen für die GSVP, die für den Bereich SSR relevant sind, wie Jochen Rehl bemerkt:

*Hier wurde mit der Erweiterung des GSVP-Aufgabenkatalogs Neuland im großen Kontext von ‚Security Sector Reform‘ betreten.<sup>110</sup>*

Der GSVP-Aufgabenkatalog baut auf den sog. Petersberg-Aufgaben auf<sup>111</sup> und erweitert diese. Zum Aufgabenkatalog der GSVP gehören nun Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, militärische Beratung und Unterstützung, Konfliktverhütung, Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen, die Stabilisierung nach Konflikten und Terrorismusbekämpfung.<sup>112</sup>

Das Politische und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) nimmt gemäß den Verträgen „unter Verantwortung des Rates und des Hohen Vertre-

ters die politische Kontrolle und strategische Leitung“<sup>113</sup> dieser Missionen wahr. Es besteht aus Delegierten der Mitgliedstaaten, die dauerhaft in Brüssel anwesend sind. Unterstützt wird das PSK durch zwei beratende Gremien: einen Ausschuss für zivile Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) und einen Militärausschuss (EUMC). Bei der Finanzierung gibt es Unterschiede zwischen zivilen und militärischen Missionen. Die zivilen Missionen werden aus Haushaltsmitteln der GSVP finanziert. Die gemeinsamen Kosten der militärischen Operationen dagegen werden durch den Athena-Mechanismus, der sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, finanziert.

Die strategische Planung von SSR-Missionen (wie aller Missionen) übernehmen die Direktion Krisenmanagement und Planung (Crisis Management and Planning Directorate / CMPD), der Militärstab der EU (EUMS) und der zivile Planungs- und Durchführungsstab (Civilian Planning and Conduct Capability / CPCC), die alle mit dem Vertrag von Lissabon in den Europäischen Auswärtigen Dienst integriert wurden. Das CMPD führt zunächst die Planung für alle Missionen durch, definiert die strategischen Ziele der Mission und erarbeitet ein Krisenmanagementkonzept, in dem es die zivil-militärische Dimension berücksichtigt.<sup>114</sup> Darüber hinaus überprüft und bewertet es bereits bestehende Missionen. Somit sollen ‚Lessons Learned‘ entwickelt werden, die auf den Erfahrungen mit vergangenen Missionen und mit speziellen Themen wie SSR, DDR oder Menschenrechten aufbauen und die dann in zukünftige Planungsprozesse einfließen sollen.<sup>115</sup> Hat das CMPD ein allgemeines Konzept aufgestellt, übernimmt die weitere strategische Planung sowie die operationelle Leitung der Missionen der EUMS für militärische beziehungsweise das CPCC für zivile Missionen. Dem EUMS gehört militärisches Personal der Mitgliedstaaten an. Er untersteht direkt dem Hohen Vertreter und ist zudem an Weisungen des Militärausschusses EUMC gebunden.<sup>116</sup> Die EU be-

<sup>109</sup> Vgl. Agathonos, Philipp: ESVP-Missionen - Sieben Jahre alt und schon weltweit präsent, in: Pucher, Johann/Frank, Johann: Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union, Wien 2010, S. 102

<sup>110</sup> Rehl, Jochen: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ESVP im Vertrag von Lissabon, in: Pucher, Johann/Frank, Johann: Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union, Wien 2010, S. 73

<sup>111</sup> Die Petersberger Aufgaben, benannt nach ihrem Entstehungsort Petersberg bei Bonn, wurden 1992 im Rahmen des Militärbündnisses WEU formuliert und später als Bestandteil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in die Europäischen Verträge aufgenommen; vgl. Rehl: Die GSVP, a.a.O. S. 76f

<sup>112</sup> Vgl. Art. 43 Abs. 1 EUV

<sup>113</sup> Art. 38 Unterabs. 2 EUV

<sup>114</sup> Bloching, Sebastian: Security Sector Reform Missions under CSDP. Addressing Current Needs, Brüssel 2011 (<http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/ssr-csdp-bloching.pdf>, letzter Zugriff am 09.03.2013)

<sup>115</sup> Vgl. zur Aufgabenbeschreibung des CMPD dessen Homepage:

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cmpd>, zuletzt aufgerufen am 08.04.2013

<sup>116</sup> Zu Aufbau und Aufgaben des EUMS vgl. dessen Homepage:

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security->

sitzt drei Möglichkeiten, militärische Operationen zu leiten: (1) über eines der Hauptquartiere, die der EU von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, oder (2) im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarung über ein NATO-Hauptquartier, oder (3) für kleinere Missionen vom Operationszentrum in Brüssel aus.<sup>117</sup> Der zivile Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) arbeitet unter der politischen Kontrolle und strategischen Weisung des PSK und untersteht wie der EUMS dem Hohen Vertreter.<sup>118</sup> Geleitet wird der CPCC vom zivilen Operationskommandeur, der CPCC fungiert als Hauptquartier der zivilen Missionen.<sup>119</sup> Bei der Planung von Missionen erstellt der CPCC ein Operationskonzept und erarbeitet anschließend mit dem Missionsleiter (Head of Mission), der die Operation vor Ort leitet, einen Operationsplan.<sup>120</sup>

Das Personal für SSR-Missionen wird von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Für den Aufbau von zivilen und militärischen Kapazitäten für GSVP-Missionen wurden Planziele (Headline Goals) erarbeitet. Im Hinblick auf SSR-Missionen sind außerdem die Prioritäten für das zivile Konfliktmanagement, die 2000 vom Europäischen Rat in Feira festgelegt wurden, von Bedeutung. Sie umfassen die Bereiche Polizei (Polizeimissionen im Bereich Beratung, Ausbildung und Unterstützung), Rechtsstaatlichkeit (Stärkung eines funktionierenden Rechtssystems durch Richter, Staatsanwälte und Justizvollzugsbeamte der EU), Ziviladministration und Zivilschutz. Die in den Planzielen definierten Ziele wurden jedoch nur teilweise erreicht. Probleme beim Aufbau militärischer Kapazitäten sind unter anderem auf sinkende nationale Verteidigungshaushalte und divergierende außenpolitische Prioritäten der Mitgliedstaaten zurückzuführen.<sup>121</sup> Für die zivile Dimension, insbesondere im Hinblick auf Personal für GSVP-Missionen, ergeben sich ganz andere Probleme. Während

Soldaten für einen Auslandseinsatz zugeteilt werden können, müssen für zivile Missionen Freiwillige rekrutiert werden, die dann in ihren nationalen Behörden ersetzt werden müssen.<sup>122</sup> Auch die Koordinierung von zivilem Personal aus verschiedenen Mitgliedstaaten mit ganz unterschiedlichem Ausbildungshintergrund bereitet Schwierigkeiten.<sup>123</sup>

Das Problem uneinheitlicher Ausbildungen gestaltet insbesondere die Suche nach Fachpersonal für SSR-Aufgaben schwierig: Beamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansichten darüber, was Sicherheitssektorreform bedeutet und welche Maßnahmen dementsprechend anfallen, und insgesamt gibt es einen Mangel an Koordination im Bereich Ausbildung für SSR-Missionen.<sup>124</sup> Personal in Schlüsselpositionen der Missionen, wie der Missionsleiter, wird zwar vor ihrem Einsatz in Brüssel geschult und alle Mitarbeiter erhalten eine kurze Einführung bei ihrer Ankunft im Einsatzland, diese Bemühungen können aber umfassendere Schulungen nicht ersetzen.<sup>125</sup> Es gibt Versuche, dem Ausbildungsproblem zu begegnen. Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg bietet neben anderen Institutionen SSR-spezifische Kurse an. Daneben wurde mit der Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi) ein Ausbildungsinstrument geschaffen, in dessen Rahmen 2011 und 2012 insgesamt 747 Teilnehmer in 36 Kursen geschult wurden.<sup>126</sup> Die Kurse, die durch ENTRi angeboten wurden, beinhalteten Schulungen vor der Entsendung für einzelne GSVP-Missionen und thematische Kurse, u.a. auch zu Security Sector Reform. Nach der ersten Projektphase, die von 2011 bis 2012 dauerte, wurde kürzlich eine zweite Projektphase eingeleitet, die bis 2016 dauern soll.

Außerdem wurde 2009 ein Experten-Pool im Bereich SSR eingerichtet. Die ca. 100 Experten sollen die EU-Anstrengungen in diesem Bereich verbessern, indem sie ihr Fachwissen sehr früh in den Planungsprozess von SSR-Missionen einbringen. Expertenteams aus diesem Pool sollen auch an Missionen teilnehmen und die SSR-Umsetzung vor Ort begleiten.<sup>127</sup> Ende 2010 war

---

defence/csdp-structures-and-instruments/eu-military-staff?lang=en, letzter Zugriff am 08.04.2013

<sup>117</sup> Bloching, SSR Missions under CSDP, a.a.O., S. 5

<sup>118</sup> Zu Aufbau und Aufgaben des CPCC vgl. dessen Homepage

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cpcc?lang=en>, letzter Zugriff am 07.04.2013

<sup>119</sup> Vgl. Opitz, Anja: Politische Vision oder Praktische Option? Herausforderung eines zivil-militärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden-Baden 2012, S. 117

<sup>120</sup> ebd

<sup>121</sup> Giegerich, Bastian: Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis-Management Operations, in: ders. (Hrsg.): Europe and Global Security, Abingdon Oxon 2010, S. 42

---

<sup>122</sup> Vgl. ebd, S. 49

<sup>123</sup> ebd

<sup>124</sup> Bloching, SSR Missions under CSDP, a.a.O., S. 18

<sup>125</sup> ebd

<sup>126</sup> Für alle Informationen und Zahlen vgl. die ENTRi-Homepage: <http://www.entriforccm.eu/> Letzter Zugriff am 07.04.2012

<sup>127</sup> Council of the European Union: Security Sector Reform - deployable European expert teams. Establishment of a Pool of Experts and deployment of experts, Brüssel 18.09.2009

die Suche nach geeigneten Kandidaten abgeschlossen.<sup>128</sup> Im Unterschied zu der ähnlichen Einrichtung der Civilian Response Teams, einem Pool von Experten für ziviles Krisenmanagement, können SSR-Experten bei Missionen mit zivilem und militärischen Hintergrund eingesetzt werden.<sup>129</sup> Für den SSR-Pool können jedoch auch Experten der Civilian Response Teams herangezogen werden. Eingerichtet wurde der Expertenpool vor allem für GSVP-Missionen, die Kommission kann jedoch bei ihren SSR-Bemühungen ebenfalls auf ihn zurückgreifen.<sup>130</sup>

Neben GSVP-Missionen gibt es weitere Instrumente und Programme, die SSR in Drittländern unterstützen und die im Zuständigkeitsbereich der Kommission liegen. Dazu gehören vor allem die Entwicklungszusammenarbeit und die Europäische Nachbarschaftspolitik, aber auch der Erweiterungs- und Assoziierungsprozesses.<sup>131</sup> Zuständig für die Entwicklungspolitik innerhalb der Kommission ist das General-Direktion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid (Devco), das 2011 durch einen Zusammenschluss des früheren Generaldirektorats für Entwicklung und dem Amt für Entwicklungshilfe entstand. Für die Entwicklungszusammenarbeit, inklusive der Förderung von guter Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechten, sowie des Krisenmanagements stehen zwei Arten von Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung:<sup>132</sup> ‚geographische‘ und ‚thematische‘. Zu den geographischen Instrumenten gehört der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der die Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern (Afrika, Karibik, Pazifik) fördert und deren rechtliche Grundlage das Cotonou-Abkommen bildet. Außerdem gibt es das Entwicklungs-Kooperations-Instrument, das für Förderung der Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern in Lateinamerika, Asien und mit Südafrika zuständig ist, sowie das Europäische Nachbarschafts – und Partnerschafts-Instrument, das die Europäische Nachbarschaftspolitik in den osteuropäischen Nachbarstaaten und den südlichen Mittelmeeranrainer-Staaten finanziert. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 standen insgesamt 22,7 Milliarden Euro im Rahmen des EEF, 10 Milliarden im Rahmen des Entwicklungskooperations-Instruments und 11 Milliarden

im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments zur Verfügung.

Ein wichtiges thematisches Finanzierungsinstrument ist das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, das vor allem die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft fördert und verschiedene Projekte in Partnerstaaten finanziert. Im Bereich Sicherheit und Konfliktmanagement steht zudem das Instrument für Stabilität zur Verfügung, das sowohl eine kurzfristige Komponente für den Krisenfall bzw. für den Fall einer sich abzeichnenden Krise, als auch eine langfristige Komponente bei stabileren Bedingungen beinhaltet. Die kurzfristige Komponente für Krisenfälle stellt technische und finanzielle Hilfe zur Verfügung. Darunter fallen SSR-Maßnahmen wie die Förderung Aufsicht und zivile Kontrolle des Sicherheitssektors, Stärkung der Justiz- und der Strafvollzugsbehörden, sowie Demobilisierung und Wiedereingliederung von ehemaligen Kämpfern in die Gesellschaft.<sup>133</sup> Insbesondere in Situationen nach Konflikten ist das Instrument für Stabilität somit ein wichtiges SSR-Mittel.

## 5. Die Security Sector Reform Politik der EU am Beispiel DR Kongo

Die EU und Afrika verbindet ein Geflecht an Beziehungen und eine lange Geschichte. Europa ist ein wichtiger Handelspartner Afrikas und der größte Entwicklungshilfegeber.<sup>134</sup> Lange war die Afrika-Politik der EU deshalb von entwicklungspolitischen Aspekten dominiert. Das Abkommen von Cotonou (2000) bildet die Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Ländern (Afrika, Karibik, Pazifik). Ein einheitliches Konzept für Afrika gab es jedoch erst 2005. Die Afrika-Strategie der Kommission betrachtet den Kontinent erstmals als Ganzes. Zuvor richtete sich die europäische Politik meist separat an die nordafrikanischen Staaten, die AKP-Länder südlich der Sahara, und Südafrika.<sup>135</sup> In der Strategie werden nachhaltige Entwicklung, Frieden und Sicherheit als vorrangige Ziele für die europäische Afrika-Politik formuliert. Die Beziehungen zwischen Afrika und der EU sollen dabei auf den Prinzipien Gleichheit, Partnerschaft und

<sup>128</sup> Bloching, SSR Missions under CSDP, a.a.O., S. 23

<sup>129</sup> ebd

<sup>130</sup> Council, SSR Pool of Experts, a.a.O., S. 4

<sup>131</sup> Kommission, SSR-Konzept, a.a.O., S. 4

<sup>132</sup> Alle Informationen zu den Finanzierungsinstrumenten in diesem Abschnitt sind, sofern nicht anders angegeben der Homepage der Generaldirektion Devco entnommen: [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm), Letzter Zugriff am 07.04.2013

<sup>133</sup> Vgl. Verordnung (EG) 1717/2006 vom 15. November 2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, Brüssel 15.11.2006, Art. 3

<sup>134</sup> Martinelli, Marta: Implementing the ESDP in Africa. The case of the Democratic Republic of Congo, in: Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rasa: European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective, London 2008, S. 112

<sup>135</sup> Cameron, European Foreign Policy, a.a.O., S. 165



Eigenverantwortlichkeit beruhen.<sup>136</sup> Nach mehreren europäisch-afrikanischen Gipfeltreffen wurde 2007 eine gemeinsame EU-Afrika-Strategie<sup>137</sup> vorgestellt. Die EU unterhält enge Beziehungen zur Afrikanischen Union und unterstützt diese beim Aufbau eigener Kapazitäten und einer eigenständigen Sicherheitspolitik.<sup>138</sup>

Für die GSVP stellt Afrika mit 13 von insgesamt 28 Missionen einen Schwerpunkt dar. In jüngster Zeit hat die EU ihre Präsenz im Rahmen der GSVP auf dem afrikanischen Kontinent verstärkt. Im Jahr 2012 wurden drei neue zivile Missionen in Afrika lanciert: EUAVSEC Süd Sudan, EUCAP Nestor am Horn von Afrika und EUCAP SAHEL Niger. Die jüngste Operation ist die Militär-Mission EUTM Mali, die die Ausbildung und Umstrukturierung der Streitkräfte zum Ziel hat, und im Februar 2013 anlief.

### 5.1. Lokale und regionale Faktoren: der sicherheitspolitische Kontext

In diesem Abschnitt soll kurz das Sicherheitsumfeld in der DR Kongo, die politische, sowie die sozio-ökonomische Lage analysiert werden. Dies soll jedoch keine historische Abhandlung sein. Vielmehr wird kurz auf einige geschichtliche Entwicklungen eingegangen, die zur heutigen Situation geführt haben. Damit soll der Kontext verständlich werden, vor dem die EU die Sicherheitssektorreform unterstützt. Seit der Unabhängigkeit von Belgien 1960 war die Situation in der Demokratischen Republik Kongo von Instabilität und Unsicherheit geprägt. Die beiden Bürgerkriege im Kongo 1996-1997 und 1998-2002/2003 waren hauptsächlich ein Resultat schwacher Staatlichkeit.<sup>139</sup> Die 30-jährige Regierungszeit des Diktators Mobutu Sese Seko beförderte ethnische Konflikte, den wirtschaftlichen Niedergang des Landes und den Zerfall staatlicher Strukturen und der Armee.<sup>140</sup>

Dem Ausbruch des Bürgerkriegs konnte die Regierung deshalb wenig entgegenzusetzen und Sese Seko wurde von Laurent Kabila gestürzt. Der Konflikt setzte sich fort, vor allem zwischen der DR Kongo und den Nachbarstaaten Ruanda und Uganda.<sup>141</sup> Aufgrund der Beteiligung sieben afrikanischer Staaten und zahlreicher Rebellengruppen wird der kongolesische Krieg auch als ‚erster afrikanischer Weltkrieg‘ bezeichnet.<sup>142</sup> 2003 wurde im südafrikanischen Sun City ein Friedensabkommen geschlossen. Joseph Kabila folgte seinem ermordeten Vater in das Präsidentenamt.<sup>143</sup> Doch auch nach Ende des Bürgerkriegs kommt das Land nicht zur Ruhe. Seit 1999 ist die UN mit der Mission MONUC (Mission de l'organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) vor Ort. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass immer wieder bewaffnete Konflikte aufflammten.

Besonders im Osten des Landes ist die Lage prekär: hier hat die Regierung in Teilen ihr Gewaltmonopol verloren. Das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) identifiziert in seinem Konfliktbarometer 2012 fünf Konflikte in der DR Kongo. Die Konflikte werden als gewaltsam mit mittlerer bis hoher Intensität eingestuft<sup>144</sup>. Alle Konflikte werden zwischen Regierungstruppen und Milizengetragen oder betreffen Rivalitäten zwischen verschiedenen Rebellen Gruppen. Geographisch konzentrieren sich die Konflikte auf den Osten Kongos. Der schwerwiegendste Konflikt zwischen Regierungstruppen und der Rebellen Gruppe M23 in den Kivu-Provinzen eskalierte und wird vom HIK nun sogar als Krieg eingestuft. Ehemalige Rebellen waren nach einem Friedenspakt 2009 in die nationale kongolesische Armee eingegliedert worden, ohne dass jedoch Strukturen der Rebel-

<sup>136</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika. Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, 12.10.2005, S. 22

<sup>137</sup> Council of the European Union: The African-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, Brüssel 09.12.2007

<sup>138</sup> Cameron, European Foreign Policy, a.a.O., S. 166

<sup>139</sup> Dahrendorf, Nicola: MONUC and the Relevance of Coherent Mandates. The Case of the DRC, in: Hänggi, Heiner/Scherrer, Vincenza: Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo, Wien 2008, S. 69

<sup>140</sup> Martinelli, ESDP in Africa., a.a.O., S. 114

<sup>141</sup> Dobbins/Jones/Crane, Europe's Role, a.a.O., S. 101

<sup>142</sup> Overhaus, Marco: Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin 2010 ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010\\_S10\\_ov\\_s\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S10_ov_s_ks.pdf), letzter Zugriff am 21.01.2013)

<sup>143</sup> Dobbins, Jones Seth G., Crane, Chivvis, Radin, Larabee, Bensahel & Stearns, *Europe*, a.a.O.15, S. 101

<sup>144</sup> Das HIK unterscheidet fünf verschiedene Arten von Konflikten anhand ihrer Intensität: (1) „dispute“ und (2) „non-violent crisis“ sind nicht-gewaltsam und durch niedrige Intensität gekennzeichnet. Darauf folgen gewaltsame Konflikte. (3) „violent crisis“ wird mit mittlerer Intensität eingestuft, (4) „limited war“ und (5) „war“ sind durch hohe Intensität gekennzeichnet. Für die Klassifizierung und die dahinter stehende Methodik vgl. HIK: Konfliktbarometer 2012 S. 120-121

lengruppen vollständig zerschlagen wurden.<sup>145</sup> Unzufrieden mit der Politik von Präsident Kabila, desertierten einige der Kämpfer aus der kongolesischen Armee und gründeten die Bewegung M23. Die Rebellen griffen vom Grenzgebiet zu Ruanda und Uganda Regierungs- und UN-Truppen an und nahmen zeitweise die Provinzhauptstadt Goma ein.<sup>146</sup> Ruanda und Uganda stehen im Verdacht, die Milizen zu unterstützen, was zeigt dass die Konflikte im Kongo die gesamte Region über die Landesgrenzen hinaus betreffen.<sup>147</sup> Ende 2012 liefen Friedensgespräche in der Region an, die im Februar dieses Jahres in einem Abkommen mündeten. Bald darauf kam es jedoch erneut zu heftigen Kämpfen.<sup>148</sup>

Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die äußerst schwierige sicherheitspolitische Lage in der DR Kongo. Die internationalen Akteure finden sich mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, die typisch für Staaten nach Konflikten sind. Dazu gehören zum Beispiel Polizisten und Soldaten, die der Bevölkerung keinen Schutz bieten und stattdessen eine Gefahr darstellen, Menschenrechtsverletzung, Flüchtlingsströme und Kindersoldaten. Die DR Kongo ist zudem ein Beispiel für den Teufelskreis aus Konflikt und Unterentwicklung. Laut dem Human Development Index der Vereinten Nationen ist die DR Kongo eines der ärmsten, am wenigsten entwickelten Länder der Welt.<sup>149</sup> Nach Ende der belgischen Kolonialherrschaft befand sich der Kongo auf einem niedrigen Entwicklungsstand. Mobutu Sese Sekos Misswirtschaft und der Bürgerkrieg taten ihr Übriges zu einer desolaten Wirtschaftslage. Die staatlichen Institutionen sind als Ergebnis der Diktatur Sese Sekos ebenfalls sehr schwach. Der Staat war lange nicht in der Lage, grundlegende Aufgaben zu erfüllen.<sup>150</sup>

<sup>145</sup> Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung: Conflict Barometer 2012, Heidelberg 2012, S. 36

<sup>146</sup> ebd

<sup>147</sup> Scheen, Thomas: Goma ist wieder in der Hand der Räuber, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (20. November 2012),

<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ostkongo-goma-ist-wieder-in-der-hand-der-raeuber-11966240.html>

<sup>148</sup> Johnson, Dominic: Zivilisten ohne Schutz zwischen den Fronten, in: *taz* (6. März 2013), S. 10

<sup>149</sup> Vgl. Human Development Programme: Human Development Index 2012, (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>, letzter Zugriff am 08.04.2013)

<sup>150</sup> Vgl. Dobbins/Jones/Crane u.a., *Europe's Role*, a.a.O., S. 106

## 5.2. Die EU-Politik in der DR Kongo

Die EU steht in der DR Kongo also vor großen Herausforderungen. Die EU hat hier insgesamt fünf Missionen durchgeführt, von denen zwei derzeit noch andauern. Die militärische Operation Artemis war 2003 die erste außereuropäische Mission der EU. Sie sollte der UN-Blauhelmission MONUC bei der Stabilisierung der Sicherheitslage helfen. Eine weitere militärische Operation folgte 2006 mit der EUFOR RD Congo. Die EUFOR DR Congo sollte vor allem die ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen absichern. Die VN baten die EU um Hilfe, da im Umfeld der Wahlen Spannungen und Gewalt befürchtet wurden.<sup>151</sup> Die drei zivilen Missionen stehen im Zusammenhang mit der Sicherheitssektorreform. Die 2005 angelaufene EUSEC RD Congo unterstützt die Reform der kongolesischen Streitkräfte. EUPOL Kinshasa unterstützte von 2005 bis 2007 die Reform der Polizei in der kongolesischen Hauptstadt Kinshasa. Ihre Nachfolgemission EUPOL RD Congo dehnte den Aktionsradius in weitere Landesteile aus.

### 5.2.1. EUSEC RD Congo

Die Gemeinsame Aktion 2005/355/GASP des Rates bildet die rechtliche Grundlage für die Entsendung der Operation EUSEC RD Congo, einer Beratungs- und Unterstützungsaktion im Bereich der Sicherheitssektorreform. Die EU möchte sich mit dieser Mission an einem Reformprozess beteiligen, der 2003 mit dem Friedensabkommen von Sun City eingeleitet wurde. Das Abkommen schlug den Aufbau einer integrierten Polizeieinheit und einer integrierten Nationalarmee vor.<sup>152</sup> Sheriff sieht in der Mission ein wichtiges Beispiel für die SSR-Politik der EU, weil EUSEC als offizielle SSR-Mission geplant und eingesetzt wurde, ganz anders als die meisten anderen Missionen mit SSR-Bezug.<sup>153</sup> Wie für GSVP-Missionen üblich, werden EUSEC und EUPOL RD Congo unter der politischen Leitung und strategischen Planung des PSK durchgeführt. Das Hauptquartier der Mission befindet sich in Kinshasa, Missionsleiter ist gegenwärtig Jean-Louis Nurenberg. EUSEC verfügt über etwa 80 Mitarbeiter. Einige Militärberater sind außerdem in den östlichen Gebieten tätig. Das Mandat der Mission wird in Artikel 2 der Gemeinsamen Aktion konkretisiert:

<sup>151</sup> Martinelli, ESDP in Africa, a.a.O., S. 122

<sup>152</sup> Vgl. Opitz, *Politische Vision*, a.a.O., S. 208

<sup>153</sup> Vgl. Sheriff, *Security Sector Reform*, a.a.O., S. 97

*Ziel der Mission ist es, in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft konkrete Unterstützung bei der Integration der kongolesischen Armee und der verantwortungsvollen Führung im Sicherheitssektor zu leisten.*<sup>154</sup>

Für die Erfüllung dieser Kernaufgaben wurden Experten in kongolesischen Behörden platziert, beispielsweise im Kabinett des Verteidigungsministers, beim Generalstab und bei einem gemeinsamen operativen Komitee.<sup>155</sup>

Das Mandat wurde mehrmals verlängert und inhaltlich ergänzt. Spätere Erweiterungen trafen zum Beispiel die Erneuerung des nicht funktionierenden Besoldungssystems. Die EU leistete technische Hilfe um die Zahlungskette des kongolesischen Verteidigungsministeriums zu modernisieren.<sup>156</sup> Die zivile Kontrolle des Besoldungssystems ist aber trotz Reform noch unzureichend.<sup>157</sup> Außerdem halfen EU-Experten einen Generalplan zur Reform der Streitkräfte aufzustellen, in dem auch Themen wie Menschenrechte, Geschlechterfragen und die Wahrung des humanitären Völkerrechts verankert wurden.<sup>158</sup> Overhaus bescheinigt EUSEC im Bereich Armee reform insgesamt eine ernüchternde Bilanz. Aufgaben wie

*Korruptionsbekämpfung, die Etablierung ziviler und parlamentarischer Kontrolle über die Streitkräfte sowie die juristische Ahndung von Gewalttaten, die Soldaten an der Bevölkerung verüben*

bleiben in weiten Teilen unerfüllt.<sup>159</sup> Die letzte Verlängerung des Mandats zuletzt im Ratsbeschluss 2012/515/GASP vom September 2013. Daran soll sich eine endgültige, einjährige Übergangsphase anschließen, in der die Aufgaben der Mission übertragen werden.<sup>160</sup>

### 5.2.2. EUPOL RD Congo

Im Jahr 2007 folgte die Mission EUPOL DR Kongo auf die EUPOL Kinshasa. Das Hauptquartier wurde in Kinshasa eingerichtet, später kamen Niederlassungen in den östlichen Provinzhauptstädten Goma und Bukavu hinzu. Die

Personalstärke der Mission beträgt etwa 50. Leiter der Mission ist derzeit der Belgier Jean-Paul Rikir. Die Gemeinsame Aktion 2007/405/GASP stattet die Mission mit folgendem Mandat aus: „Die Mission unterstützt die Reform des Sicherheitssektors im Bereich der Polizei und ihrer Schnittstelle mit dem Rechtswesen.“<sup>161</sup> Die Mission betrifft dabei die Beobachtung, Begleitung und Beratung der kongolesischen Behörden, ein Exekutivmandat besitzt die Mission nicht. Konkret hat EUPOL RD Congo die Aufgabe,

*die Reform und die Umstrukturierung der nationalen kongolesischen Polizei zu fördern, indem sie die Schaffung einer funktionierenden, nach professionellen Kriterien aufgebauten, multiethnischen/integrierten Polizeistruktur unterstützt, wobei die Bedeutung einer bürgernahen Polizei im ganzen Land berücksichtigt wird.*<sup>162</sup>

Außerdem soll die Mission die Zusammenarbeit mit der Strafjustiz verbessern. Zur Erfüllung dieser Aufgaben besteht die Mission aus Polizei- und Rechtsberatern, die Arbeitsgruppen oder einem von den kongolesischen Behörden geschaffenen Ausschuss für die Polizeireform zugeteilt werden. Außerdem werden Experten bei Schlüsselstellen in der nationalen, kongolesischen Polizei, der Ordnungs- und Kriminalpolizei eingesetzt.<sup>163</sup>

Das Mandat wurde ebenfalls mehrmals verlängert und inhaltlich ergänzt. 2009 wurde die Aufgaben von EUPOL um den Kampf gegen sexuelle Gewalt und Straflosigkeit erweitert, um auf drängende Probleme zu reagieren.<sup>164</sup> Darüber hinaus soll die Mission den Friedensprozess im Osten des Landes fördern. Dabei soll sie die Themen Polizei, Menschenrechte, die Geschlechterfrage und Kinder in bewaffneten Konflikten in Angriff nehmen.<sup>165</sup> Zusammen mit den kongolesischen Behörden haben EUPOL-Experten Reformkonzepte und Aktionspläne erarbeitet, bei dessen Umsetzung EUPOL hilft. Dabei arbeitet EUPOL eng mit dem Innen- und mit dem Sicherheitsministerium zusammen.<sup>166</sup> Wie bei EUSEC läuft das Mandat von EUPOL noch bis zum 30. September 2013. Auch hier sollen im Anschluss die Aufgaben der Mission innerhalb

<sup>154</sup> Vgl. Europäische Union: Gemeinsame Aktion 2005/355/GASP des Rates, Brüssel 02.05.2005, Art. 2

<sup>155</sup> Vgl. ebd., Art. 3

<sup>156</sup> Vgl. ebd., S. 213

<sup>157</sup> Vgl. Overhaus, Zivil-militärisches Zusammenwirken, a.a.O. S. 22

<sup>158</sup> Vgl. ebd.

<sup>159</sup> Vgl. ebd., S. 23

<sup>160</sup> Vgl. Europäische Union: Beschluss 2012/515/GASP des Rates, Brüssel 24.09.2012

<sup>161</sup> Europäische Union: Gemeinsame Aktion 2007/405/GASP des Rates, Brüssel 12.06.2007, Art. 1

<sup>162</sup> Ebd., Art. 2

<sup>163</sup> Vgl. Ebd., Art. 3

<sup>164</sup> Vgl. Europäische Union: Gemeinsame Aktion des Rates 2009/769/GASP des Rates, Brüssel 19.10.2009, Art. 1

<sup>165</sup> Vgl. ebd.

<sup>166</sup> Vgl. Europäische Union: Beschluss 2011/537/GASP des Rates, Brüssel 12.09.2011, Art. 1

einer einjährigen Übergangsphase abgegeben werden.<sup>167</sup>

### 5.2.3. Kohärenz der EU-Politik in der DR Kongo

Weitere EU-Akteure in der DR Kongo bzw. der Region ist die Kommissions-Delegation bzw. die EU-Delegation. Zudem gab es von 1996 bis 2011 einen Sonderbeauftragten der EU für die Region der Großen Seen. EU-Sonderbeauftragte können in Krisenregionen entsandt werden, um den politischen Dialog dort zu stärken. Der Sonderbeauftragte sollte die Kohärenz zwischen dem Handeln beider Missionen sicherstellen und zudem dafür Sorge, dass Maßnahmen mit anderen internationalen Akteuren abgestimmt werden.<sup>168</sup> Das Mandat des Sonderbeauftragten lief im Sommer 2011 aus und wurde nicht verlängert. Die Missionsleiter werden in den Gemeinsamen Aktionen und Beschlüssen des Rates dazu angehalten, die Missionen durch regelmäßige Absprachen aufeinander abzustimmen und so Kohärenz zu wahren. Vor allem in den Anfangsjahren wurden Synergien zwischen beiden Missionen aber nur unzureichend genutzt.<sup>169</sup> Überlegungen, die beiden Missionen zusammenzuführen, sind bislang gescheitert.<sup>170</sup> Das liegt unter anderem auch daran, dass die kongolesischen Behörden kein Interesse an einem ganzheitlichen, integrierten Ansatz haben.<sup>171</sup>

Auch die Kommission unterstützt die Sicherheitssektorreform in der DR Kongo in den Bereichen Justiz, Polizei und Armee.<sup>172</sup> Im Bereich Justiz ist die Kommission an zwei Projekten beteiligt: REJUSCO (Restauration de la Justice à l' est de Congo), die den Aufbau des Justizsektors im instabilen Osten des Landes unterstützt und ein Governance-Projekt PAG (Programme d'Appui à la Gouvernance). Die Maßnahmen der Polizeimission EUSEC sollen durch das Engagement der Kommission ergänzt werden. Die Kommission konzentriert sich dabei vor allem auf den Bereich Personalmanagement. Im Bereich Streitkräfte ist die Kommission vor allem bei der Wiedereingliederung ehemaliger

Milizen in die Gesellschaft oder in die reguläre Armee aktiv und hilft auch bei der Rückführung ausländischer Kämpfer. Kommissions- und GSPV-Missionen scheinen thematisch keine Doppelungen, sondern Ergänzungen darzustellen. Der SSR-Ansatz von Rat und Kommission in der DR Kongo wird von Experten als ganzheitlicher und kohärenter als in vielen anderen Ländern angesehen.<sup>173</sup> Overhaus sieht jedoch im Bereich der Armee reform Probleme, da die ergänzenden Maßnahmen der Kommission hier unzureichend seien.<sup>174</sup>

Bloching sieht positive Tendenzen bei der Koordinierung von Missionen und Kommission durch den Leiter der neuen EU-Delegation im Land, der bemüht ist, die Zusammenarbeit zu verbessern.<sup>175</sup> Der Leiter der EU-Delegation ist berechtigt, „innerhalb des allgemeinen Rahmens, [...] vor Ort politische Leitlinien für Mission EUSEC RD Congo“<sup>176</sup> zu erteilen. Einen Mehrwert könnte eine einheitliche Strategie für das Land bieten, die ein Gesamtkonzept für das auswärtige Handeln der EU in der DR Kongo und für die SSR beinhaltet. Das Länderstrategiepapier 2008-2013 beschäftigt sich lediglich mit Maßnahmen, die im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden.<sup>177</sup>

Nicht nur innerhalb der Organe der EU muss Kohärenz gewahrt werden, sondern auch zwischen dem Handeln der EU und der Mitgliedstaaten. Einzelne Mitgliedstaaten, wie Frankreich, Belgien, die Niederlande und Großbritannien tragen auf bilateraler Basis ebenso zur Sicherheitssektorreform bei. Ihre Ansätze sind dabei nicht immer komplementär zu denen der EU.<sup>178</sup> Darüber hinaus herrschen bei den Mitgliedstaaten Differenzen darüber, in welchem Umfang sich die EU in Afrika und in der DR Kongo engagieren sollte. Während Frankreich und Belgien aufgrund ihrer kolonialen Geschichte, strategische Interessen in Afrika und speziell auch in der Region der Großen Seen verfolgen, ist Deutsch-

<sup>167</sup> Vgl. Europäische Union: Beschluss 2012/514/GASP des Rates, Brüssel 24.09.2012

<sup>168</sup> Opitz, Politische Vision, a.a.O., S. 218

<sup>169</sup> Overhaus, Zivil-militärisches Zusammenwirken, a.a.O., S.24

<sup>170</sup> Opitz, Politische Vision, a.a.O., S. 220

<sup>171</sup> Overhaus, Zivil-militärisches Zusammenwirken, a.a.O., S. 24

<sup>172</sup> Vgl. zu den Anstrengungen der Kommission die Homepage der EU-Delegation im Kongo: [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/projects/overview/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/projects/overview/index_fr.htm), letzter Zugriff am 08.04.2013

<sup>173</sup> Vgl. Sheriff, Security Sector Reform, a.a.O., S.97

<sup>174</sup> Vgl. Overhaus, Zivil-militärisches Zusammenwirken, a.a.O., S. 23

<sup>175</sup> Bloching, SSR Missions under CSDP, a.a.O., S. 16

<sup>176</sup> Europäische Union: Beschluss 2011/538/GASP des Rates, Brüssel 12.09.2011, Art. 1

<sup>177</sup> République démocratique du Congo/Communauté européenne: Document stratégie pays et Programme indicatif national du 10<sup>e</sup> FED 2008-2013, Kinshasa 20.06.2007,

([http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/congo-democratic-republic/congo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/congo-democratic-republic/congo_en.htm), letzter Zugriff am 11.04.2013)

<sup>178</sup> Vgl. Martinelli, ESDP in Africa, a.a.O. S. 125

land weniger an einem umfangreichem Engagement der GSVP in Afrika interessiert.<sup>179</sup>

### 5.3. Internationale Dimension

Die EU und die Vereinten Nationen arbeiten in der DRK eng zusammen. Die Missionen

*wurden in enger Synergie zu den Aktivitäten der Vereinten Nationen entwickelt und eingesetzt. In diesem Sinne komplementieren sie den durch die ESS geforderten effektiven Multilateralismus.*<sup>180</sup>

Die seit 1999 im Land operierende VN-Peacekeeping Mission MONUC wurde die größte Friedensmission der VN. 2010 wurde die Mission in MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) umbenannt. Gegenwärtig sind ca. 20.000 Blauhelme im Einsatz. MONUC arbeitete mit der EU in den beiden militärischen Missionen eng zusammen. Das Personal der SSR-Missionen ist außerdem aufgrund der schwierigen Sicherheitslage auf den Schutz durch MONUSCO angewiesen.<sup>181</sup>

MONUC/MONUSCO und die EU sind die wichtigsten Akteure im Bereich Sicherheit. Daneben unterstützen eine Vielzahl an internationalen Akteuren den weitergehenden Stabilisierungs- und Entwicklungsprozess in der DR Kongo: dazu gehören der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank, die USA, einige europäische Staaten auf bilateraler Basis, mehrere Agenturen der Vereinten Nationen, sowie zahlreiche NGOs.<sup>182</sup> Außerdem sind die Regionalmächte Südafrika und Angola wichtiger Akteure in der DR Kongo. Während sich Südafrika seit langem für den Friedensprozess in der DR Kongo engagiert, verfolgt Angola vor allem ökonomische und militärische Interessen.<sup>183</sup> Auch im Bereich Security Sector Reform sind einige dieser Organisationen aktiv, insbesondere im Bereich Armee reform und DDR. Die Weltbank finanzierte DDR-Maßnahmen sowohl direkt, als auch über ein Programm, das mehrere Länder der Großen-Seen-Region umfasste, das MDRP (Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme). Während MONUC vor allem im Bereich Entwaffnung aktiv war, engagierten sich die Weltbank und die UNDP (United Nations Development Programme), zusammen mit einem nationalen, kongolesischen Ausschuss

bei der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer.<sup>184</sup> Dahrendorf kritisiert in diesem Zusammenhang, dass im Bereich SSR und DDR zu wenig Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren stattgefunden hat und dass die einzelnen Ansätze eher unsystematisch waren.<sup>185</sup>

MONUC hat einige Initiativen im Bereich Armee- und Polizeireform unternommen. Martinelli erklärt, dass es hier, trotz der insgesamt sehr erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und EU, Differenzen zwischen MONUC und EUSEC gab. Die Reform des Sicherheitssektors ist auch Bestandteil des UN-Mandats. Die UN möchte sich jedoch nicht langfristig in diesem Bereich engagieren und befürwortet deshalb, dass die EU weiterhin in diesem Bereich aktiv bleibt. Ein langfristiges Engagement der EU in Afrika ist aber, wie oben gesehen, bei den verschiedenen Mitgliedstaaten umstritten.<sup>186</sup>

### 6. Schlussbetrachtung

Die Security Sector Reform hat in den vergangenen Jahren, sowohl im akademischen Diskurs, als auch in der Praxis der internationalen Politik an Bedeutung gewonnen. Sie ist ein Element eines umfassenden Aufbaus staatlicher Strukturen und findet meist vor dem Hintergrund schwacher Staatlichkeit oder nach dem Ende bewaffneter Konflikte statt. Sie sind damit eine Antwort auf die veränderte Sicherheitslandschaft nach Ende des Kalten Krieges, als neue Herausforderungen und Bedrohungen zu Tage traten. Ziel der SSR ist es, den Staat in die Lage zu versetzen, seine Sicherheit und die seiner Bürger zu gewährleisten. Die SSR verknüpft die Themen Sicherheit, Entwicklung und Good Governance. Damit trägt SSR zur Wiederherstellung der staatlichen Kernaufgaben - Sicherheit, Legitimität / Rechtstaatlichkeit und Wohlfahrt bei.

Die EU hat seit der Einführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seinen Einfluss in der Welt vergrößert. Noch gibt es viele Schwierigkeiten auf diesem Gebiet, die vor allem mit divergierenden strategischen Interessen der Mitgliedstaaten zusammenhängen. In der ESS 2003 konnten sich die Mitgliedstaaten erstmals auf gemeinsame strategische Ziele einigen, was trotz eher oberflächlicher Formulierungen, als Erfolg gewertet wurde. Die gemein-

<sup>179</sup> Vgl. ebd., S. 113 und S. 125

<sup>180</sup> Opitz, Politische Vision, a.a.O., S. 202

<sup>181</sup> Bloching, SSR Mission under CSDP, a.a.O., S. 12

<sup>182</sup> Dobbins/ Jones/Crane, Europe's Role, a.a.O., S. 115

<sup>183</sup> Martinelli, ESDP in Africa, a.a.O., S. 113

<sup>184</sup> ebd., S. 114

<sup>185</sup> Dahrendorf, MONUC, a.a.O., S. 77

<sup>186</sup> Martinelli, ESDP in Africa, a.a.O., S. 125

same Analyse von Bedrohungen zeigt eine umfassende Sicherheitsdefinition auf, die weit über das staatszentrierte Sicherheitsdenken hinausgeht. Ein Mittel, um auf die vielfältigen, globalen Bedrohungen zu reagieren sind zivile und militärische Missionen im Rahmen der GSVP. Zu diesen Missionen sollen auch Bemühungen um die Reform des Sicherheitssektors gehören. Die Konzepte des Rats und der Kommission zeigen ein umfassendes Verständnis des Sicherheitssektors und dementsprechend auch der Reform dieses Sektors. In den Dokumenten werden anspruchsvolle Prinzipien formuliert, denen die Sicherheitssektorreform genügen muss. Beide Konzepte sprechen sich eindringlich für einen ganzheitlichen Ansatz aus und fordern zudem Kohärenz zwischen dem Handeln der GSVP, der Kommission und den Mitgliedstaaten. Obwohl sich beide Konzepte stark ähneln und in ihnen die gleichen Definitionen und Prinzipien zu Grunde liegen, lässt sich zwischen den Zeilen herauslesen, dass zwischen den beiden Organen noch nicht alle Fragen geklärt sind, was die EU-Unterstützung der SSR betrifft. So ist die Sicherheitsdefinition der Kommission weiter gefasst als die des Rates. Zudem lässt sich in den Konzepten noch keine klare Aufgabenteilung erkennen.

Dass die EU – zumindest in der Theorie – bestens gerüstet ist um SSR-Prozesse zu unterstützen, zeigt sich am breiten Spektrum von zivilen und militärischen Instrumenten, die im SSR-Kontext relevant sind. In der Praxis wird der effiziente Einsatz dieser Instrumente jedoch durch die vielen beteiligten Akteure in der europäischen Außenpolitik – die Kommission, die Mitgliedstaaten, zivile und militärische Strukturen des Rats verkompliziert. Vor dem Vertrag von Lissabon gab es vor allem Spannungen zwischen der Außenpolitik der Gemeinschaft unter der ersten Säule und im Rahmen der GASP/GSVP unter der zweiten Säule. Hier bieten Neuerungen im Vertrag von Lissabon – der Doppelhut des Hohen Vertreters und die Einführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes gute Möglichkeiten, Abhilfe zu schaffen. Im Bereich SSR erweist sich zudem die Rekrutierung und Ausbildung von geeignetem Personal für SSR-Missionen als schwierig. Einige Initiativen versuchen dem in den letzten Jahren entgegenzuwirken.

In der DR Kongo sehen sich die EU und andere internationale Akteure bei der Reform des Sicherheitssektors vor eine Herkulesaufgabe gestellt. Das schwierige sicherheitspolitische Umfeld, vor allem im Osten des Landes, macht die SSR nur sehr schwer umsetzbar. Vor diesem Hintergrund kann allenfalls von bescheidenen

Erfolgen gesprochen werden. Das Beispiel der M23, einer Rebellengruppe die von desertierten Soldaten, gegründet wurde, zeigt, dass mittelfristige Erfolge im Bereich DDR auf wackeligen Füßen stehen. Innerhalb der EU gibt es Koordinationsprobleme, sowohl zwischen den beiden GSVP-Missionen, als auch zwischen GSVP und Kommission. In beiden Bereichen zeichnen sich jedoch positive Tendenzen ab. Auch die Zusammenarbeit zwischen EU und Vereinten Nationen zeigt positive Ergebnisse. Das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo zeigt, dass das ganzheitliche Konzept der EU, das eine Vielzahl von Sicherheitsakteuren beachtet und den Fokus auf Prinzipien wie Good Governance, Demokratie und Menschenrechten legt, in der Praxis nur in Ansätzen umgesetzt wird. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit zeigt sich hier noch eine große Lücke.

**Literaturverzeichnis**

- Acharya, Amitav*: Human Security, in: Baylis, John/Smith, Steve/Owens, Patricia (Hrsg.): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 4. Aufl., Oxford 2008, S. 490-505.
- Agathonos, Philipp*: ESVP-Missionen - Sieben Jahre alt und schon weltweit präsent, in: Pucher, Johann/Frank, Johann (Hrsg.): *Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union*, Wien 2010.
- Algieri, Franco* (Hrsg.): *Integrationsprojekt Sicherheit*, Baden-Baden 2011.
- Bailes, Alyson J.*: The Quest for an EU Approach for Security Sector Reform, in: Eken-gren, Magnus/Simons, Greg (Hrsg.): *The Politics of Security Sector Reform. Challenges and Opportunities for the European Union's Global Role*, Farnham 2010, S. 65-79.
- Baylis, John/Smith, Steve/Owens, Patricia* (Hrsg.): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 4. Aufl., Oxford 2008.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie*: *Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Forschungsstand Politikwissenschaft*, Paderborn München 2006.
- Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden 2007.
- Bloching, Sebastian*: *Security Sector Reform Missions under CSDP. Addressing Current Needs*, Brüssel 2011 (<http://www.isis-euro-pe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/ssr-csdp-bloching.pdf>, letzter Zugriff am: 09.03.2013).
- Breuer, Fabian*: Die Strategischen Grundlagen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hrsg.): *Globale Sicherheit, Europäische Potenziale. Herausforderungen - Ansätze - Instrumente*, Wien 2010, S. 105-122.
- Brzoska, Michael*: Security Sector Reform from a Development Donor Perspective. Origins, Theory and Practice, in: Hänggi, Heiner/Winkler Theodor H. (Hrsg.): *Challenges of Security Sector Governance*, Münster 2003, S. 217-245.
- Burgess, J. Peter* (Hrsg.): *The Routledge Handbook of New Security Studies*, London 2012.
- Cameron, Fraser*: *An Introduction to European Foreign Policy*, London 2007.
- Chappuis, Fairlie/Hänggi, Heiner*: The Interplay between Security and Legitimacy. Security Sector Reform and State-Building, in: Raue, Julia/Sutter, Patrick (Hrsg.): *Facets and Practices of State-Building*, Leiden 2009, S. 31-56.
- Council of the European Union*: Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform, 2736<sup>th</sup> General Affairs Council Meeting, Luxemburg 12.06.2006.
- Council of the European Union*: EU Concept for ESDP Support for Security Sector Reform (SSR), 12566/4/05, Brüssel 13.10.2005.
- Council of the European Union*: Security Sector Reform - deployable European Expert teams. Establishment of a pool of experts and deployment of experts, Brüssel 18.09.2009.
- Council of the European Union*: The African-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, Brüssel 09.12.2007.
- Dahrendorf, Nicola*: MONUC and the Relevance of Coherent Mandates. The Case of the DRC, in: Hänggi, Heiner/Scherrer, Vincenza (Hrsg.): *Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*, Wien 2008, S. 67-105.
- Délégation de l'Union européenne en République Démocratique du Congo*: Présentation, o.O.,o.J.([http://eeas.europa.eu/delegation/s/congo\\_kinshasa/projects/overview/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegation/s/congo_kinshasa/projects/overview/index_fr.htm), letzter Zugriff am 08.04.2013)
- Diedrichs, Udo*: *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Wien 2012.
- Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith u.a.*: *Europe's Role in Nation-Building. From the Balkans to the Congo*, Santa Monica 2008.
- Dursun-Ozkanca, Oya/Vandemoortele, Antoine*: The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation, in: *European Security* 21 (2012), Nr. 2, S. 139-160.
- Eken-gren, Magnus/Simons, Greg* (Hrsg.): *The Politics of Security Sector Reform. Chal-*

- allenges and Opportunities for the European Union's Global Role, Farnham 2010.
- ENTRI*: Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management, o.O., O.J., (<http://www.entriforccm.eu/>, Letzter Zugriff am 07.04.2012).
- European Commission*: Development and Cooperation – EuropeAid, o.O., O.J., ([http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm), Letzter Zugriff am 07.04.2013)
- Europäische Union*: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel 11.12.2008.
- Europäische Union*: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 12.12.2003.
- Europäische Union*: Beschluss 2011/538/GASP des Rates, Brüssel 12.09.2011.
- Europäische Union*: Beschluss 2012/514/GASP des Rates, Brüssel 24.09.2012.
- Europäische Union*: Beschluss 2012/515/GASP des Rates, Brüssel 24.09.2012.
- Europäische Union*: Gemeinsame Aktion 2005/355/GASP des Rates, Brüssel 02.05.2005.
- Europäische Union*: Gemeinsame Aktion 2007/405/GASP des Rates, Brüssel 12.06.2007.
- Europäische Union*: Gemeinsame Aktion 2009/756/GASP des Rates, Brüssel 12.09.2009.
- Europäische Union*: Gemeinsame Aktion 2009/769/GASP des Rates, Brüssel 19.10.2009.
- Europäische Union*: Verordnung (EG) 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, Brüssel 15.11.2006.
- European Union External Service*: Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), o.O., o.J., (<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/cmdp-structures-and-instruments/cmpd>, zuletzt aufgerufen am 08.04.2013).
- European Union External Service*: European Military Staff (EUMS), o.O., O.J. (<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-military-staff?lang=en>, letzter Zugriff am 08.04.2013).
- European Union External Service*: Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), o.O., o.J., (<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cpcc?lang=en>, letzter Zugriff am 07.04.2013)
- Faleg, Giovanni*: Between knowledge and power: epistemic communities and the emergence of security sector reform in the EU security architecture, in: *European Security*, 21 (2012) Nr. 2, S. 161-184
- Feichtinger, Walter/Gebhard, Carmen (Hrsg.)*: Globale Sicherheit, Europäische Potenziale. Herausforderungen - Ansätze - Instrumente, Wien 2010.
- Fischer, Horst/Quénivet, Noelle (Hrsg.)*: Post-Conflict Reconstruction. Nation- and/or State-Building, Berlin 2005.
- Fukuyama, Francis (Hrsg.)*: Nation-building. Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore 2006.
- Fukuyama, Francis*: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory, in: ders.(Hrsg.): Nation-building. Beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore 2006.
- Fukuyama, Francis*: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2006.
- Gamauf, Ursula/Lidauer, Michael/Truger, Arno*: Stärkung der strategischen Kompetenz der EU durch Ausbildung für Peacebuilding und Security Sector Reform, in: Pucher, Johann/Frank, Johann (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union, Wien 2010, S. 353-363.
- Ghani, Ashraf /Lockhart, Clare*: Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World, Oxford 2009.
- Giegerich, Bastian (Hrsg.)*: Europe and Global Security, Abingdon Oxon 2010.
- Giegerich, Bastian*: Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis-Management Operations, in: ders. (Hrsg.): Europe and Global Security, Abingdon Oxon 2010, S. 41-57.
- Hänggi, Heiner*: Establishing Security in Conflict-Affected Societies. How to Reform the Security Sector, in: Krause, Joachim/Mallory, Charles K. (Hrsg.): International State Building and Reconstruction Efforts. Experience Gained and Lessons Learned, Opladen 2010.
- Hänggi, Heiner/Scherrer, Vincenza (Hrsg.)*: Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo, Wien 2008.



- Hänggi, Heiner/Tanner, Fred:* Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood, Chaillot papers, Bd. 80, Paris 2005.
- Hänggi, Heiner/Winkler, Theodor H. (Hrsg.):* Challenges of Security Sector Governance, Münster 2003.
- Harper, Erica:* United Nations Transitional Administration: Missions in State- or Nation-Building?, in Horst Fischer/Noelle Quénivet (Hrsg.): Post-Conflict Reconstruction. Nation- and/or State-Building, Berlin 2005, S. 23-53
- Hehir, Aiden/Robinson, Neil (Hrsg.):* State-Building. Theory and practice, London 2007.
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung:* Conflict Barometer 2012, Heidelberg 2012.
- Johnson, Dominic:* Zivilisten ohne Schutz zwischen den Fronten, in: taz vom 6. März 2013, S. 10.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika. Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, Brüssel 12.10.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform. KOM (2006) 233 endgültig, Brüssel 24.05.2006.
- Krause, Joachim/Mallory, Charles King (Hrsg.):* International State Building and Reconstruction Efforts. Experience Gained and Lessons Learned, Opladen 2010.
- Law, David M. (Hrsg.):* Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Münster 2007.
- Martinelli, Marta:* Implementing the ESDP in Africa. The case of the Democratic Republic of Congo, in Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rasa: European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective, London 2008, S. 111-127
- Mayring, Philipp:* Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11. Aufl., Beltz Pädagogik, Weinheim, 2010.
- Meier-Walser, Reinhard C./Wolf, Alexander (Hrsg.):* Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik, Berichte & Studien, Hanns-Seidel-Stiftung, Bd. 93, München 2011.
- Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rasa (Hrsg.):* European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective, London 2008.
- Myshlovskaya, Oksana:* Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance, in Law, David M. (Hrsg.): Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Münster 2007, S. 25-41
- OECD:* Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series, Paris 2005. (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4305131e.pdf?expires=1365499519&id=id&accname=guest&checksum=420590AE0A88BA437464247083582D02>, letzter Zugriff am 09.04.2013).
- Opitz, Anja:* Politische Vision oder praktische Option? Herausforderung eines zivil-militärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP, Baden-Baden 2012.
- Overhaus, Marco:* Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin 2010 ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010\\_S10\\_ovs\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S10_ovs_ks.pdf), letzter Zugriff am 21.01.2013).
- Owen, Taylor:* Human Security. A Contested Concept, in: Burgess, Peter J. (Hrsg.): The Routledge Handbook of New Security Studies, London 2012, S. 39-49.
- Pucher, Johann/Frank, Johann (Hrsg.):* Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union, Wien 2010.
- Quénivet, Noelle:* Lessons Learned and Applied? Post-Conflict Reconstruction: Nation- or State-Building in Iraq, in: Fischer, Horst/Quénivet, Noelle: Post-Conflict Reconstruction. Nation- and/or State-Building, Berlin 2005, S. 9-20.
- Raue, Julia/Sutter, Patrick (Hrsg.):* Facets and Practices of State-Building, Leiden 2009.
- Rehrl, Jochen:* Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ESVP im Vertrag von Lissabon, in: Pucher, Johann/Frank, Johann: Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil

- der Europäischen Union, Wien 2010, S. 73-98.
- République démocratique du Congo/Communauté européenne* : Document stratégie pays et Programme indicatif national du 10e FED 2008-2013, Kinshasa 20.06.2007, ([http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/congo-democratic-republic/congo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/congo-democratic-republic/congo_en.htm), letzter Zugriff am 11.04.2013)
- Robinson, Neil*: State-building and international politics. The emergence of a 'new' problem and agenda, in: Hehir, Aidan/Robinson, Neil: State-Building. Theory and practice, London 2007.
- Scheen, Thomas*: Goma ist wieder in der Hand der Räuber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. November 2012 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ostkongo-goma-ist-wieder-in-der-hand-der-raeuber-11966240.html>, letzter Zugriff am 09.04.2012).
- Schnabel, Albrecht*: The Security-Development Discourse and the Role of SSR as a Development Instrument, in: Schnabel, Albrecht/ Farr, Vanessa (Hrsg.): Back to the Roots: Security Sector Reform and Development. Wien 2012, S. 29-73.
- Schnabel, Albrecht/Farr, Vanessa (Hrsg.)*: Back to the Roots: Security Sector Reform and Development. Wien 2012.
- Schneckener, Ulrich*: Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke: Staatszerfall und Governance, Baden-Baden 2007, S. 98-121.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*: EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012.
- Sheriff, Andrew*: Security Sector Reform and EU Norm Implementation, in: Law, David. M. (Hrsg.): Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Münster 2007, S. 85-101.
- Stütz, Julia*: "State-Building" aus theoretischer und praktischer Perspektive, Baden-Baden 2008.
- Sutter, Patrick*: State-Building or The Dilemma of Intervention. An Introduction, in: Raue, Julia/ Sutter, Patrick (Hrsg.): Facets and Practices of State-Building, Leiden 2009.
- Terhechte, Jörg Philipp*: Titel V. Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 21 EUV- 46 EUV), in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3.Aufl., Baden-Baden 2012, S. 294-362.
- United Nations Development Programme*: Human Development Report 1994, New York Oxford, 1994. ([http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf), Letzter Zugriff am 09.04.2013).
- United Nations Development Programme*: Human Development Index 2012, o.O. 2013, (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>, letzter Zugriff am 08.04.2013)
- Werthes, Sascha*: Exkurs: Menschliche Sicherheit. Ein alternatives Konzept zur Gewährleistung von Sicherheit in einer sich verändernden Welt, in: Meier-Walser, Reinhard C./Wolf, Alexander (Hrsg.): Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik, Berichte & Studien, Hanns-Seidel-Stiftung, Bd. 93, München 2011, S. 277-289.
- ZIF Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*: Glossar Friedenseinsätze, Berlin 2010 ([http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Glossar.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Glossar.pdf), letzter Zugriff am 30.11.2012).
- Zürcher, Christoph*: When Governance meets Troubled States, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Staatszerfall und Governance, Baden-Baden 2007, S. 11-27.

## Zur Autorin

Anna Katharina Starkmann, geboren 1989, hat an der Universität Passau European Studies mit Schwerpunkt Politikwissenschaft studiert. Der vorliegende Aufsatz entstand aus ihrer Bachelorarbeit.

## Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter [jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de](mailto:jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de) einreichen.

## Impressum

Universität Passau  
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik  
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau  
E-mail: [jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de](mailto:jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de)  
Fon: +49 (0)851 509 2981  
Fax: +49 (0)851 509 2977  
[www.uni-passau.de/goeler](http://www.uni-passau.de/goeler)

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für  
lebenslanges  
Lernen