

Asien aktuell

Institutionalisierung von Sicherheit in den EU-Südostasien-Beziehungen: Transfer des institutionellen Nexus von Sicherheit und Entwicklung nach Südostasien?

Naila Maier-Knapp

Summary

Since the ratification of the Treaty of Lisbon, considerable institutional adaptation has taken place to manage the overlapping areas or the nexus between the EU's security and development policies. Current plans of the European Commission's Service for Foreign Policy Instruments (FPI) to build up structures suggest that this nexus is furthermore driving externalization and external institutionalization efforts of FPI, in particular in relation to FPI's Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) in Southeast Asia. This envisaged institution-building beyond the EU's borders implies a transfer of the security-development nexus debate and pertinent responsibilities from the Brussels headquarters of FPI to the corresponding structures on site. This thus begs the question whether — if at all — the effectiveness of IcSP in Southeast Asia can be improved through an institutional shift of the nexus debate? Can inter-institutional issues of the EU arising from the nexus be attenuated or even dissolved through externalization processes? In light of the ongoing violent conflicts in Rakhine State and Marawi City at the time of writing, questions about effective crisis response and management in Southeast Asia are more relevant than ever and demand attention to the potential of international assistance providers, namely the EU's evolving security actor capability.

Keywords: security-development nexus, Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), EU-ASEAN relations, development cooperation, regional integration, EU foreign policy, Southeast Asia

Naila Maier-Knapp ist im Bereich der Regionalismus- und Inter-Regionalismusforschung tätig. Sie hat vor allem zu Sicherheitsthemen von Regionalismus und Inter-Regionalismus der EU und ASEAN publiziert. Derzeit arbeitet sie an der Fortsetzung ihres Buches "Southeast Asia and the European Union: non-traditional security crises and cooperation".

Einleitung

Seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 ist das Verständnis von internationaler Sicherheit zunehmend mit entwicklungspolitischen Narrativen verwoben worden. Der sogenannte Nexus¹ zwischen Sicherheit und Entwicklung fungiert als ein wichtiger Grundantrieb für die Institutionalisierung und Programmierung der Außenbeziehungen der Europäischen Union (EU). Insbesondere die Evaluierungen abgeschlossener Projekte der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) geben der Nexusdebatte wichtige Impulse und liefern Lehren für die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Kommission, der Headquarters des Europäischen Außendienstes (EAD)² und der EAD-Delegationen im Bereich des Nexus.³ Momentan strebt der Dienst für Außenpolitische Instrumente (FPI), der der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt ist, eine Effektivitätssteigerung und einen institutionellen Ausbau an. Dieser Ausbau bezieht sich vor allem auf die Anwendung des Instruments für Stabilität und Frieden (ISP) in Südostasien und baut auf den genannten Nexus.

Hiermit ist die Frage des Transfers dieses Nexus durch die strukturelle Expansion nach Südostasien hochaktuell und wirft allerlei Fragen für die EU und deren südostasiatische Partner auf. Inwieweit erlaubt diese institutionelle und funktionale Schwerpunktverlagerung des Nexus eine tatsächliche Effektivitätssteigerung von ISP und eine größere Trennschärfe der EU Sicherheits- und Entwicklungspolitik? Inwieweit sind Synergien mit den südoastasiatischen Partnerländern möglich und eine Bereicherung für wirksames Krisenmanagement vor Ort? Dieser Artikel dient in erster Linie als Grundlage für eine weiterführende Diskussion dieser Fragen im Zusammenhang mit der tatsächlichen Implementierung des Vorhabens von FPI. In den folgenden Abschnitten wird zunächst ISP vorgestellt. Danach werden die ISP-relevanten Akteure DG DEVCO und FPI, die bisherige Anwendung von ISP und das Vorhaben von FPI in Südostasien beleuchtet. In den abschließenden Abschnitten werden dann die wichtigsten Punkte des Artikels noch einmal zusammengefasst.

1 In diesem Artikel wird das Wort ‚Nexus‘ verwendet, da im offiziellen Jargon und in den englischsprachigen wissenschaftlichen Arbeiten ‚security–development nexus‘ einen feststehenden Begriff darstellt. Darüber hinaus ist anzumerken, dass wenn nur das Wort ‚Nexus‘ im Artikel erscheint, ausschließlich der Nexus von Sicherheit und Entwicklung im Sinne von ‚security–development nexus‘ gemeint ist.

2 Die EAD-Delegationen spielen eine besondere Rolle, da sie einen institutionellen Spagat zwischen den externen und internen Dimensionen der Politik um den Nexus darstellen und damit auch den supranationalen Handlungsspielraum in den Partnerländern definieren.

3 Dies impliziert, dass das Gros der politischen Diskussionen und Entscheidungen um den Nexus EU-intern stattfindet und von geringerem direkten Belang für die Partnerländer ist.

ISP und seine Operationalisierung

Obgleich Südostasien keine Priorität bei europäischen sicherheitspolitischen Überlegungen genießt, so ist doch die Regionalorganisation Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zu einer wichtigen Partnerin für die EU in der multilateralen Weltordnungspolitik geworden. Sie wird von der EU vor allem in ihrem Bestreben nach institutioneller Integration und regionaler Akteursfähigkeit unterstützt.⁴ Die eigentliche sicherheitspolitische Bedeutung der EU als supranationale Akteurin in Südostasien zeigt sich aber nur in einigen wenigen inter-regionalen und multilateralen Dialogforen wie dem EU–ASEAN Dialog, dem Asia Europe Meeting und dem ASEAN Regional Forum. Das heißt, dass die EU primär zwei Vorgehensweisen des sicherheitspolitischen Einflusses in Südostasien verfolgt: Zum einen indirekt durch die Förderung von struktureller Widerstandsfähigkeit der einzelnen Staaten und von regionaler Integration, zum anderen direkt durch die Teilhabe an den genannten Dialogforen. Diese Vorgehensweisen ergänzen sich und betten das einzige sicherheitspolitische Instrument der Europäischen Kommission für Einsätze im Ausland, ISP, in ein zusammenhängendes EU-ASEAN-Akteursnarrativ ein.

Das ISP ist das Nachfolgeinstrument des Instruments für Stabilität (IfS)⁵ und versucht, ähnlich wie IfS, Partnerländer im Kampf gegen transregionale Sicherheitsbedrohungen und bei der Bewältigung von Krisen- und Konfliktsituationen zu unterstützen. Es ist ein Finanzierungsinstrument für Krisenfälle im Ausland, das der Europäischen Kommission erlaubt, mit geringem bürokratischem Aufwand bei Initiativen unter 20 Millionen Euro zu helfen, sodass fragile Regionen und Länder vorübergehend stabilisiert werden können, bis die Entwicklungshilfe oder die GSVP-Operation der EU einsetzt. Wie die Vorgängerinstrumente – das Rapid Reaction Mechanism (RRM) und IfS – ist ISP somit in erster Linie ein Kurzzeit- oder Überbrückungsinstrument der Europäischen Kommission und agiert meistens komplementär zur Entwicklungshilfe oder den GSVP-Missionen. ISP und seine Vorläufer sind schon mehrfach in Südostasien eingesetzt worden. Bereits vor 15 Jahren wurde RRM in Betracht gezogen, um Indonesien im Kampf gegen den Terror nach den Bombenanschlägen auf Bali 2002 zu unterstützen. In diesem Fall gab es eine *RRM Assessment Mission*, die allerdings wenig Aufschluss über die sicherheitspolitischen Zusammenarbeitspotenziale brachte (Maier-Knapp 2014: 70). Durchaus erfolgreicher war die Anwendung von RRM in Indonesien für den Wiederaufbau post-Tsunami und die Finanzierung des

4 Derzeit beläuft sich die finanzielle Unterstützung von regionaler Integration innerhalb der ASEAN durch die EU auf ungefähr 170 Millionen Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020. Die Programme in diesem Rahmen fördern gezielt den Aufbau von länderübergreifenden Kapazitäten sowie die rechtliche und politische Harmonisierung der ASEAN-Staaten.

5 Die *Regulation 1717/2006* von IfS löste 2006 die *Regulation 381/2001* von RRM ab.

Friedensprozesses in Aceh im Jahr 2005. In diesem Fall wurde RRM komplementär beziehungsweise vorbereitend zur GSVP angewandt.

Das Nachfolgeinstrument von RRM, IfS, verbesserte die supranationale Akteursfähigkeit der EU für Krisenmanagement und avancierte zum Flaggschiff der Europäischen Kommission zur Bewältigung des Nexus von Sicherheit und Entwicklung in den Auslandseinsätzen (Gänzle 2009: 1). IfS wurde von 2006 bis 2014 eingesetzt und hatte in diesem Zeitraum Ausgaben, die sich weltweit auf ungefähr 2 Milliarden Euro beliefen. Davon gingen rund ein Fünftel an die Asien-Pazifik-Region. Nach der Zustimmung des Rats der EU und des Europäischen Parlaments wurde die *Regulation 230/2014* von ISP am 11. März 2014 veröffentlicht und trat das Erbe von IfS mit einer bedeutenden Kompetenz- und Budgeterweiterung an. Unter anderem wurde die Einsatzdauer verlängert; in Ausnahmefällen sind nun bis zu 30 oder 36 Monate Laufzeit erlaubt. Der Rat der EU und das Europäische Parlament haben auch einer Erhöhung des Gesamtbudgets zugestimmt. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 ist eine Summe von 2,3 Milliarden EUR vorgesehen. Diese Änderungen unterstreichen den wachsenden sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Europäischen Kommission und des EADs und implizieren gleichzeitig eine Vergrößerung des supranationalen Gestaltungsrahmens des Nexus von Sicherheit und Entwicklung in der EU-Außenpolitik.

Obgleich die EU-Mitgliedsstaaten nach dreizehn Jahren RRM und IfS erhebliches Vertrauen in die Europäische Kommission gewonnen haben, so wird immer noch von Zeit zu Zeit deutlich, dass der Rat der EU und die Mitgliedsstaaten sich durch das ISP und seine Vorgängerinstrumente in ihren Kompetenzen herausgefordert fühlen. Neben den internen Debatten und Nicklichkeiten sind vor allem Auseinandersetzungen beim Europäischen Gerichtshof zu bestimmten Operationen – wie der Fall der Europäischen Kommission gegen den Rat der EU bezüglich der Einsammlung von Handfeuerwaffen im Tschad – ein klares Zeichen, dass es zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der EU noch Diskussionsbedarf bei der Auslegung von sicherheitspolitischen Kompetenzen gibt (Smith 2013: 1309). Deshalb bauen die Europäische Kommission und der Rat der EU auf eine strikte Auslegung und operative Anwendung von ISP. So wurde im Geiste einer klar definierten Interpretation der *Regulation 230/2014* eine institutionelle Aufteilung in zwei getrennt agierende Einrichtungen der Europäischen Kommission – DG DEVCO und FPI – bestimmt. Die DG DEVCO ist hauptsächlich für die Operationalisierung und Finanzierung im Bereich von Artikel 5 der *ISP Regulation* zuständig, wohingegen die Verantwortung des FPI im Rahmen von Artikel 3 und 4 liegt. Das bedeutet, dass die DG DEVCO sich hauptsächlich mit transregionalen Bedrohungen und strukturellen Problemen in Friedensphasen beschäftigt. Im Gegensatz dazu ist der FPI für robustere Einsätze gegen transregionale Bedrohungen und Fragen der Sicherheit in Krisen- und Konfliktphasen zuständig.

DG DEVCO und ISP

Seit Artikel 3 (k) und Teil 4 Artikel 131-136 im Vertrag von Rom Spielraum für die Außenbeziehungen mit den ehemaligen Kolonien geschaffen haben, hat sich der institutionelle Rahmen für die Entwicklungspolitik auf regionaler Ebene bedeutend gewandelt. Vor allem in den 1990er Jahren wurde im Zuge der steigenden Häufigkeit von humanitären Einsätzen europäischer Akteure die Entwicklungspolitik der EU von einer umfassenden Sicherheitsperspektive beeinflusst, die Entwicklung als Basis jeglicher Sicherheit postulierte. In dieser Zeit rückte der Nexus von Sicherheit und Entwicklung stärker in das Blickfeld der EU, was den entwicklungspolitischen Akteuren der EU, wie zum Beispiel der DG DEVCO, mehr Handlungsraum verlieh und den Anstoß zur Einrichtung neuer Abteilungen gab. Im Rahmen von ISP in Südostasien spielt heutzutage unter anderem die relativ neue DG DEVCO Abteilung B.5 für Sicherheit und nukleare Sicherheit eine Rolle bei der Liaison einiger ISP-Projekte und -Vorhaben in Südostasien. Über die Jahre hinweg war die DG DEVCO schon immer regen institutionellen Umstrukturierungs-, Auftrennungs-, Umbenennungs- und Neugründungsaktivitäten unterworfen, um die Effektivität von Entwicklungshilfe zu steigern (Holland und Doidge 2012: 120-28).

Ähnlich wie die *IfS Regulation* birgt die *ISP Regulation* das Potenzial, die Effizienz von Entwicklungshilfen zu erhöhen. Dadurch, dass beide Regulationen den Nexus noch mehr in den Mittelpunkt rückten als RRM, konnten zum Beispiel unter dem Motto der Prävention Sicherheitsbedrohungen – von nuklearer Sicherheit bis hin zu ethnischen Konflikten und Terrorismus – besser thematisiert und mit entwicklungspolitischen Ansätzen verknüpft werden. Somit vermag es die DG DEVCO mit dem ISP, den Nexusbereich thematisch weitläufig abzustecken. Vorangegangene Erweiterungen des thematischen Spektrums von IfS haben aber auch Kritik von den Mitgliedsstaaten hervorgerufen, denen die bisherige Dominanz von entwicklungspolitischen Ansätzen bei IfS-Aktivitäten missfiel. Diese Mitgliedsstaaten verlangten eine striktere Auslegung der *IfS Regulation* und betonten die sicherheitsfördernde Komplementarität von IfS-Aktivitäten zu den GSVP-Operationen (Gänzle 2009: 82). In Südostasien war die Implementierung von IfS- und ISP-geförderten Projekten bisher ausschließlich mit entwicklungspolitischen Vorgehensweisen gekoppelt und deshalb weitestgehend nicht von der Kritik der Komplementarität – hauptsächlich Kritik im Zusammenhang mit GSVP-Operationen – betroffen.

FPI und das Vorhaben in Südostasien

Die Gründung des FPI wurde 2011 der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben (Smith 2013: 1308). Diese Einrichtung ist allerdings weder im Charlemagne- noch im Berlaymont-Gebäude der Europäischen Kommission untergebracht, sondern im Gebäude des EADs. Der FPI untersteht unmittelbar der Galionsfigur des EADS, der Hohen Repräsentantin der EU für Außen- und

Sicherheitspolitik, und unterhält ansonsten auch in erster Linie Korrespondenz mit seinen Projektmitarbeitern in Südostasien. Das momentane Vorhaben des FPI ist die Institutionalisierung und Etablierung von externen FPI-Strukturen, die das jetzige lose personen- beziehungsweise projektbezogene System durch ein festes Netzwerkgebilde mit Regionalbüro in Thailand ersetzen sollen. Die Hauptaufgabe der Fachkräfte in der Zentrale in Thailand ist es, Informationen zu sammeln, auszuwerten und an FPI in Brüssel weiterzuleiten. Es entsteht sozusagen ein verlängerter institutioneller Arm, der unmittelbare Entwicklungen vor Ort in Echtzeit an Brüssel übermitteln und somit die Reaktionszeit bei dringenden Fällen bezüglich Verlängerung, Veränderung oder Neuanpassung von Projekten verkürzen kann.

Dieser institutionelle Spagat zwischen Brüssel und dem Einsatzort wäre eine Verlagerung der Handlungskompetenzen weg von FPI in Brüssel und hätte zur Folge eine Rationalisierung, Erhöhung der Visibilität und Effektivitätssteigerung. Diese Expansion kann aber die Proliferation von unnötigen Kapazitäten nicht gänzlich ausschließen, da sich auch andere Organisationen mit ähnlichen Aufgaben in Südostasien den Gegebenheiten und Umständen anpassen. Festzuhalten bleibt, dass man bei der EU bestrebt ist, Synergieeffekte zwischen verschiedenen EU-internen Strukturen und EU-externen Partnern zu erleichtern, indem jede einzelne Struktur oder Abteilung genauestens auf ihren Kompetenzbereich achtet. Zusätzlich versuchen die jeweiligen EAD-Delegationen in Südostasien, die verschiedenen relevanten internationalen Akteure regelmäßig zusammenzuführen. In diesem Zusammenhang ist der Posten des ISP-Regional-Koordinators⁶ bei der EAD-Delegation in Manila erwähnenswert, da dieser der Hauptansprechpartner für die Angelegenheiten des ISP in Südostasien ist. Dieser Posten fungiert gleichzeitig als Sprachrohr der Europäischen Kommission, um eine zusammenhängende und regulationsgetreue Implementierung der ISP-Projekte zu gewährleisten.

ISP-Einsätze in Südostasien

Laut den offiziellen Angaben der Europäischen Kommission und anderen relevanten Akteuren belaufen sich die Projektkosten von ISP in Südostasien derzeit auf ungefähr 14,4 Millionen Euro. Im Jahr 2017 hat das ISP zehn Projekte finanziell unterstützt, die sich allesamt in ethnischen Krisenherden der Region befinden: sieben Projekte in Mindanao, zwei Projekte in Rakhine und ein Projekt in Südthailand.⁷ Diese Projekte sind so konzipiert, dass sie nur einen indirekten Einfluss auf die Konflikte haben können. Sie dienen primär dem Aufbau von zivilen

⁶ Im Rahmen von IfS und RRM gab es keine regionale Koordinatorenstelle.

⁷ Die Summe und Auflistung der Projekte entstand Anfang 2017 basierend auf der FPI-assozierten Website „Insight on Conflict“ und scheint weitestgehend mit dem Interviewmaterial der Autorin übereinzustimmen. Mitte 2017 ist auf der Website allerdings das Projekt in Thailand entfernt worden und das Projekt in Indonesien noch sichtbar, obwohl Letzteres Ende 2016 abgelaufen ist.

Kapazitäten für Protektion und Prävention. Somit zeigen sie besondere Rücksichtnahme auf ein integriertes Verständnis von Sicherheit, das auch explizit vom Rat der EU im Mai 2017 in den Schlussfolgerungen zur Globalen Strategie betont wurde:

[...]the Council stresses the importance of tackling challenges and threats along the nexus between internal and external security as well as to develop an integrated approach, including to better address prevention, linking up different EU instruments in a coordinated way. (Sekretariats des Rats der EU 2017: Introduction, para. 1)

Dieses integrierte Verständnis von Sicherheit erschließt sich nicht nur aus den Dokumenten des Rats der EU und der Europäischen Kommission, sondern auch aus den praktischen Überlegungen der einzelnen ISP-Akteure in Südostasien; wobei größerer Wert auf die fokussierte Umsetzung des eigenen Mandats gelegt wird als auf die Koordinierung mit anderen Akteuren.

Einen besonderen kooperativen und institutionellen Mehrwert der ISP-Mittel für Südostasien schöpft sich aus den länderübergreifenden Projekten auf der regionalen Ebene von ASEAN. Die Förderung von sogenannten ASEAN Crisis Centres im Kampf gegen transregionale Sicherheitsbedrohungen war zum Beispiel ein IfS- und ISP-Projekt bis 2016, das erweiterte Zusammenarbeitsperspektiven und -synergien aufwies. Einerseits wurde versucht, direkt im ASEAN-Sekretariat Kapazitäten aufzubauen. Andererseits wurden finanzielle Mittel den diversen Zentren der Region zugesprochen, wie zum Beispiel dem ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre). Unter anderem wurden Tagungen und Seminare finanziert, die versuchten, Fachexperten von den Ministerien und wissenschaftlichen Einrichtungen der ASEAN-Staaten zusammenzuführen. Die Implementierung dieser Projekte war von entwicklungs-politischer und technischer Natur und wurde oft in Zusammenarbeit mit Experten der Vereinten Nationen und Vertretern von zivilen Behörden in den jeweiligen südostasiatischen Ländern durchgeführt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Zukunft des FPI und ISP in Südostasien ist, dass durch die Krisen in Europa in der jüngsten Vergangenheit mehr finanzielle und thematische Möglichkeiten für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU vorhanden sind, die indirekt eventuell auch eine Intensivierung der EU-ASEAN-Beziehungen erlauben könnten. Hinzu kommt, dass im Jahr 2017 die Krisen in Rakhine und Mindanao den Bedarf der FPI-Strukturen vor Ort verstärkt haben. Momentan ist die Interessenlage für den Ausbau der FPI Strukturen also günstig und kann aufgrund der bisherigen ISP-Methodik der punktuellen Unterstützung prinzipiell auch von Partnerinstitutionen in Südostasien akzeptiert und getragen werden.⁸ Allerdings

⁸ Aufgrund der bisherigen geringfügigen administrativen Belastung durch ISP sind südostasiatische Partner einer zukünftigen Zusammenarbeit im Rahmen von ISP gegenüber generell aufgeschlossen und betrachten diese als einen Mehrwert.

erschwert die Komplexität der nationalen und regionalen Institutionenlandschaft in Südostasien tiefergreifendere Zukunftsvisionen der FPI- und ISP-Projekte.

Für die EU ist dieser extra-regionale institutionelle Ausbau von größerer Bedeutung, da eine Differenzierung der Nexusdebatte stattfinden könnte und Kompetenzen und Einflussphäre in Richtung EAD-Delegationen verschoben werden. Bereits 2009 wurde festgestellt, dass ein differenziertes Verständnis von Sicherheit die EU-internen Arbeitsweisen nun stärker beeinflusst und der Nexus innerhalb der EU-Institutionen mehr Beachtung findet:

Both the Commission and the Council have become very sensitive in choosing the appropriate legal basis for action. Thus, the IfS may not necessarily build a bridge between Community action and CFSP operations, although it certainly has the potential to do so; yet, it helps to circumscribe the basis of each of the bridge's pillars, increasing legal security *vis-à-vis* the measures to be sponsored by the IfS. (Gänzle 2009: 7)

Gleichzeitig bemerkt Gänzle aber auch, dass „Making the security-development [relationship] work ultimately remains a political task of all actors involved“ (Gänzle 2009: 83). Institutionelle Arbeitsprozesse und Bindungen zwischen der Europäischen Kommission, dem EAD und dem Rat der EU können aber nur eine begrenzte Orientierung und Strukturierung des Nexus auf praktischer Ebene beanstanden. Auch bei der DG DEVCO und dem FPI ist die Trennschärfe der Handlungsräume in erster Linie auf Papier klar definiert und kann in der Praxis nicht unbedingt von den Akteuren hundertprozentig gewährleistet werden.

Wichtige Punkte

1. Das Vorhaben des FPI zeugt von der Kontinuität und Zentralität des Nexus von Sicherheit und Entwicklung als Antrieb sowohl für die institutionelle Integration der EU-Entwicklungspolitik als auch für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik. Gleichzeitig könnte die delegierte Struktur eine leichte Verlagerung der Einflussphäre in Richtung des EAD und FPI in Südostasien bedeuten und somit eine Differenzierung der Nexusdebatte erleichtern.
2. Obgleich die *Regulation 230/2014* eindeutig die temporäre und komplementäre Natur des ISP zu den entwicklungs- und sicherheitspolitischen Programmen der EU formuliert, so sind die möglichen Laufzeitverlängerungen der ISP-Projekte und der derzeitige institutionelle Ausbau des FPI an sich ein Indiz für das Bestreben nach einer effektiveren und konsolidierteren auswärtsorientierten Akteursfähigkeit der Europäischen Kommission im Bereich von Konflikt- und Krisenmanagement.⁹

⁹ Angesichts der schwierigen Konflikte in Südostasien, die zwischen Phasen des Friedens, der Waffenruhe und der Gewalt pendeln, sind solche Verlängerungen aus institutioneller Perspektive unumgänglich.

3. Die mögliche Erweiterung des Handlungsspielraums durch den Ausbau birgt aber auch einige Tücken und kann die Verschwendung von Ressourcen nicht gänzlich ausschließen. In der Tat scheinen EU-Akteure sich auf die legalistische Definition ihrer Handlungsspielräume und der internen Befehlskette zu verlassen, sodass – wie bereits bei IfS festzustellen war¹⁰ – die aktive Koordination bei der Implementierung von ISP-Projekten vorwiegend auf informeller und freiwilliger Basis abläuft und auf offizieller Ebene im Wesentlichen nur von den EAD-Delegationen vor Ort durchgeführt wird.

Fazit

Der derzeitige Ausbau von FPI in Bezug auf ISP in Südostasien wirft wieder die traditionellen Fragen der Effektivitätssteigerung und Proliferation von unnötigen Kapazitäten der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik der EU auf. Die Förderung von außenpolitischen Strukturen der EU in den Partnerländern ist der praktische Versuch, diese Probleme zu beheben. Gleichzeitig könnte diese institutionelle Entwicklung eine Differenzierung der Nexusdebatte bewirken, die auch förderlich für Netzwerke und Institutionen in den Partnerländern sein könnte. Umgekehrt gilt aber auch, dass interne Spannungen nach Südostasien übertragen und Dialogmöglichkeiten sogar verkompliziert werden können. Aus dieser Sicht erscheint das institutionelle Vorhaben des FPI in Südostasien in erster Linie förderlich für die interne Kommunikation und Handlungskapazität der EU zu sein. Eine Effektivitätssteigerung in den Handlungsräumen des Nexus von Sicherheit und Entwicklung ist aber nicht eindeutig zu beanstanden und könnte von einer weiterführenden konzeptionellen und legalistischen Differenzierung des Nexus profitieren.

10 Gänzle stellt in seiner Studie (2009: 8) in diesem Zusammenhang fest, dass die relevanten Akteure der EU einen Willen zur erhöhten Koordinierung zeigen. Er fügt aber hinzu, dass sich dieses Interesse weder von den Mitgliedsstaaten noch von der Kommission konkret institutionell verankern lässt. Allerhöchstens kann man die Akteure dazu verpflichten, gemäß einem integrierten Verständnis von Sicherheit zu handeln.

Literatur

- Doidge, Mathew; Holland, Martin (2012): *Development Policy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Gänzle, Stefan (2009): *Coping with the 'Security–Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE Studies, 47)
- Maier-Knapp, Naila (2014): *Southeast Asia and the European Union: non-traditional security crises and cooperation*. Abingdon: Routledge
- Sekretariat des Rats der EU (2017): *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, No. 9178/17. Brüssel: Rat der EU
- Smith, Michael E. (2013): "The European External Action Service and the security–development nexus: organizing for effectiveness or incoherence", in: *Journal of European Public Policy*, 20.9: 1299–1315