

Ein Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe

Von den Amerikanern lernen

Annegret Bendiek / Anne Schmidt

Nach dem Tsunami in Asien Ende 2004 hat das Erdbeben in Haiti Anfang 2010 abermals die Unzulänglichkeiten der europäischen Krisenreaktionsfähigkeit erkennen lassen. Die zuständige EU-Kommissarin Georgieva kündigte für die zweite Jahreshälfte einen konkreten Vorschlag an, wie ein Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe zügig eingerichtet werden könnte. Dessen Mandat, Finanzierung und Managementstruktur werden entscheidend über den Erfolg des Korps bestimmen. Rechtzeitig zum Europäischen Freiwilligenjahr 2011 wären die Mitgliedstaaten gut beraten, die europäischen Krisenmanagementfähigkeiten um ein solches Freiwilligenkorps zu bereichern, das nach dem Modell des US Peace Corps ausgestaltet werden sollte.

Das Erdbeben in Haiti am 12. Januar 2010 hat die Debatte über den Ausbau wirksamer Krisenreaktionsfähigkeiten neu entfacht. Um die europäischen Fähigkeiten zu verbessern, kündigte Kristalina Georgieva, EU-Kommissarin für Internationale Kooperation, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, Mitte März die Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe an. Bis Ende 2010 will sie, gestützt auf den neuen Artikel 214 (5) AEUV, dazu einen Vorschlag unterbreiten. Bereits Ende Januar hatte Griechenland für die Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps plädiert. Freiwillige aus Europa sollten demnach künftig in der EU und in Drittstaaten Beiträge zu Entwicklungshilfe, humanitärer Hilfe, zu Umweltschutz, zur

Meisterung des Klimawandels, zu Bildung und Zivilschutz leisten. Internationale Solidarität auf Basis der Freiwilligkeit sollte mit dem Korps bewiesen, die EU als eine »positive Macht« (positive force) international sichtbar werden. Zuletzt hat der britische Premier Gordon Brown Anfang April die Idee eines »Europäischen Friedenskorps« nach dem Vorbild des US Peace Corps unterstützt. Sollte ein Europäisches Freiwilligenkorps geschaffen werden, muss man es gut in die Mehrebenenstruktur des europäischen Krisenmanagements integrieren.

Gesamtansatz Zivile Krisenreaktion

Schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist ein komplementärer und

koordinierter Einsatz von Instrumenten der Gemeinschaft und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Reaktion auf politische Krisen in Drittländern gefordert worden. Der Beitrag der Kommission zu Maßnahmen, mit denen die Union auf Naturkatastrophen oder auf politische Krisen in Drittländern reagiert, wird über die Außenhilfeeinstrumente bereitgestellt, im Falle politischer Krisen häufig in Verbindung mit Gemeinsamen Aktionen im Rahmen der GASP oder der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Das Europäische Freiwilligenkorps bildet eine wichtige Komponente, die die übrigen Gemeinschaftsinstrumente für Krisenreaktion – Stabilitätsinstrument, humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (Monitoring and Information Center) – ebenso ergänzen würde wie die sonstigen beispielsweise regional ausgerichteten Finanzierungsinstrumente der Außenhilfe, nachdem diese als Reaktion auf Krisen im Dringlichkeitsverfahren umgewidmet wurden.

Davon zu unterscheiden und politisch abzugrenzen sind die »Beistands- sowie Solidaritätsklausel« (Art. 42 [7] EUV und Art. 222 AEUV). Während die Beistandsklausel jedem Mitgliedstaat garantiert, dass die anderen EU-Staaten ihm im Falle eines bewaffneten Angriffs auf sein Territorium »alle in ihrer Macht stehende Hilfe« leisten, soll die Union im Falle eines Terroranschlags oder einer Naturkatastrophe in einem Mitgliedstaat gemäß Solidaritätsklausel »alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel« mobilisieren, »einschließlich der [...] militärischen« (vgl. *SWP Comments* 9/2010).

Abgesehen davon, dass sie ihre vertragliche Verpflichtung einhält, die Kohärenz der auswärtigen Maßnahmen zu gewährleisten, erwarten die europäischen Bürger und die restliche Welt von der Union, dass sie ihre Krisenreaktionskapazitäten weiter ausbaut. Die Bereitschaft hierzu könnte sie mit der Komponente eines Europäischen Freiwilligenkorps unter Beweis stellen.

Umsetzungsfragen

Elementare Fragen sind aber noch weitgehend ungeklärt: rechtlicher Status, Mandat, Finanzierung und Managementstruktur eines Europäischen Freiwilligenkorps.

Rechtlicher Status: Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags basierte die humanitäre Hilfe der Union auf der Verordnung 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 und war Bestandteil der Entwicklungspolitik. Die neue Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe wird in einem eigenen Kapitel im Titel über die Zusammenarbeit mit Drittländern geschaffen (Art. 214 AEUV). Die humanitäre Hilfe sollte mit den Grundsätzen und Zielen des auswärtigen Handelns der Union im Einklang stehen (Art. 21 EUV), ist aber von den »humanitäre[n] Aufgaben« der GSVP abzugrenzen (Art. 43 EUV). Zudem verbleibt die humanitäre Hilfe im Bereich geteilter Zuständigkeit (Art. 4 [4] AEUV) und sollen nationale und europäische Politiken »einander besser ergänzen« (Art. 214 [6] AEUV).

Mandatsfragen: Die Kommission möchte die Arbeit des Korps auf humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz beschränken. Nichtregierungsorganisationen wie VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies) kritisieren, dass unerfahrene Freiwillige nicht geeignet seien für humanitäre Hilfseinsätze in Krisengebieten. Die Freiwilligen der US Peace Corps werden deshalb in langfristigen entwicklungspolitischen Projekten und in »sicheren« Ländern eingesetzt. Auch, so VOICE, seien klare Einsatzbereiche und -zeiträume sowie Sicherheitsstandards festzulegen. Nicht zuletzt seien Anforderungen an Training, Betreuung und der arbeitsrechtliche Status der Freiwilligen zu präzisieren.

Finanzfragen: EU-Kommissarin Georgieva hat im Europäischen Parlament (EP) angekündigt, sie werde die für humanitäre Hilfe vorgesehenen Gelder nicht verwenden, um das Korps aufzubauen. Nach Ansicht der Kommission reicht die personelle Ausstattung der Generaldirektion für humanitäre Hilfe (GD ECHO) nicht aus, um Freiwillige zu rekrutieren, zu trainieren, zu betreuen

und zu evaluieren. In Anbetracht ihrer angespannten Haushaltslage werden auch die Mitgliedstaaten kaum zusätzliche Mittel bereitstellen. Eine Finanzierung aus dem EU-Budget scheint damit unumgänglich. Zur Schaffung eines Freiwilligenkorps fordert der Entwicklungshilfe-Ausschuss im EP eine angemessene Zuweisung von Mitteln im Haushaltsplan 2011. Im Hinblick auf das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 unterstützt das EP ausschussübergreifend die Schaffung des Korps. Allerdings sollten die Freiwilligen keine professionellen Helfer ersetzen, sondern ergänzende Maßnahmen anbieten.

Prinzipien der humanitären Hilfe

Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) haben gefordert, dass bei der Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps die internationalen Grundsätze der humanitären Hilfe zu beachten und Überlappungen mit militärischen Einsätzen zu vermeiden sind. Die Unionsorgane sind vertraglich verpflichtet, bei humanitären Hilfsmaßnahmen die Grundsätze des Völkerrechts sowie die Grundsätze der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung einzuhalten (Art. 214 [2] AEUV). Diese Verpflichtung wurde zuletzt von allen Mitgliedstaaten in der gemeinsamen Erklärung »Europäischer Konsens über die Humanitäre Hilfe« vom Januar 2008 bekräftigt. Allerdings zeichnen sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung gegen die »humanitäre[n] Aufgaben und Rettungseinsätze[n]« im Rahmen der GSVP ab (Art. 43 EUV). Bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben im Rahmen der GSVP ist vorgesehen, zur Versorgung der Bevölkerung und zur Sicherung ihrer Grundbedürfnisse in Notsituationen militärisches Personal einzusetzen. Im Feld operierende Organisationen wie Medico International kritisieren jedoch eine Verknüpfung von militärischen und humanitären Hilfsmaßnahmen, weil eine

Anbindung der humanitären Hilfe an die GSVP die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen zusehends verwische. Helfer in Krisengebieten würden dadurch gefährdet, Doppelarbeit ließe sich kaum vermeiden.

Alternativlos

Trotz der skizzierten Hürden ist die Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps alternativlos. Angesichts knapper Haushalte ist das Korps aus ökonomischen wie ideellen Gründen ein sinnvolles Projekt.

Bündelung von Ressourcen: Die Finanzkrise verstärkt den Trend zur Kürzung der mitgliedstaatlichen Entwicklungshilfen. Die Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps ist ein Mittel, den internationalen Verpflichtungen nachzukommen; denn es sorgt dafür, dass ökonomisch stärkere Staaten gegenüber schwächeren mehr in der Pflicht stehen. Die Bündelung von Freiwilligenarbeit in Europa könnte stärker als bisher auf den personellen Bedarf in Notsituationen abgestimmt werden. Erfahrungen mit Programmen der Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene könnten genutzt und in personelle und finanzielle Synergien umgemünzt werden.

Fachliche Vernetzung: Internationale Organisationen erhoffen sich von dem Korps auch einen zusätzlichen Personalpool für internationale Programme wie die United Nations Volunteers (UNV) und die Junior Professional Officers (JPOs). Freiwillige aus den Partnerorganisationen der GD ECHO könnten zudem in EU-Projekte einbezogen werden. Graduierte des Masterprogramms für Internationale Humanitäre Hilfe des Network on Humanitarian Assistance (NOHA) erhielten zusätzliche Trainingsangebote im Feld.

Globaler Entsolidarisierung entgegenwirken: Im September 2000 haben sich die UN-Mitglieder auf die sogenannten acht Millenniums-Entwicklungsziele geeinigt, um eine nachhaltige globale Entwicklung zu gewährleisten. Auch die 27 EU-Mitgliedstaaten sind damit verpflichtet, die Armut

zu reduzieren, Menschenrechte und Gleichberechtigung zu fördern sowie Frieden, Demokratie und ökologische Zusammenarbeit zu verwirklichen. Durch den Dienst in einem Freiwilligenkorps könnten junge Menschen in Europa für die Lebensbedingungen jenseits der OECD-Welt sensibilisiert werden. Die Schaffung des Korps mit erweitertem Mandat nach dem Modell des US Peace Corps würde auch das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit einer Verwirklichung der Millenniumsziele schärfen.

Das Anfang März 1961 auf Anweisung John F. Kennedys gegründete US Peace Corps wurde als politisch unabhängige Behörde im amerikanischen Außenministerium angesiedelt. Seitdem haben mehr als 200 000 Freiwillige in 139 Ländern gedient. Ende September 2009 waren rund 7600 Freiwillige (60 Prozent Frauen und 40 Prozent Männer) in 76 Ländern aktiv; ihr Durchschnittsalter betrug 28 Jahre.

Das US Peace Corps als Modell

EU-Kommissarin Kristalina Georgieva hat mit der Initiative zur Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps einen wichtigen Schritt getan. Für die Realisierung des Vorhabens bietet das US Peace Corps eine Reihe von Anknüpfungspunkten:

1. Das Europäische Freiwilligenkorps sollte wie das US Peace Corps ein erweitertes Mandat erhalten und Einsatzbereiche zugewiesen bekommen, die über humanitäre Hilfe hinausreichen. Im US Peace Corps sind dies unter anderem AIDS-Aufklärung, IT- und Wirtschaftsentwicklung, Umweltschutz, Landwirtschaft und Jugendarbeit. Das Europäische Freiwilligenkorps sollte die Krisenreaktionsfähigkeiten der EU um die genannten Einsatzbereiche ergänzen. Die Einsatzbereiche wären damit klar von den humanitären Einsätzen im Rahmen der GASP/GSVP getrennt. Eine Abgrenzung muss auch zu Einsätzen erfolgen, die gemäß Solidaritätsklausel gefordert sind. Vertraglich geboten ist zudem die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Katastro-

phenschutz. Es kann keinen Automatismus für den Einsatz des Freiwilligenkorps als Reaktion auf Krisensituationen geben, gleich welcher Art sie sein mögen. Vielmehr ist von Fall zu Fall zu beurteilen, ob eine Krise in einem Drittland den Einsatz des Freiwilligenkorps rechtfertigt.

2. Die Mitgliedstaaten sollten ihren selbstaufgelegten Verpflichtungen nachkommen, indem sie die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zügig umsetzen. Nach dem Ratsbeschluss zur Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) Ende April bleibt zu entscheiden, ob das Europäische Freiwilligenkorps im EAD oder in der Kommission angesiedelt werden soll. Zu klären sind zudem Fragen, die die personellen und finanziellen Ressourcen des Korps betreffen. Auch das europäische Freiwilligenkorps könnte wie das US Peace Corps als politisch unabhängige Behörde eingerichtet und analog im EAD angesiedelt werden.

3. Das US Peace Corps bietet auch in finanzieller Hinsicht interessante Anregungen. Während der 27 Monate im Ausland erhalten die Freiwilligen eine dem Einsatzort angepasste Entlohnung sowie eine Wiedereingliederungshilfe. 2009 wurden 340 Millionen US-Dollar für das US-Corps ausgegeben. Die USA sind mit 2,9 Milliarden US-Dollar der größte Einzelgeber humanitärer Hilfe, die EG steuert 1,6 Milliarden US-Dollar bei. Während die USA 2007 34,5 Prozent der globalen humanitären Hilfe leisteten, kamen die EG und alle Mitgliedstaaten zusammen insgesamt für 50,9 Prozent auf. Die Wirksamkeit der Hilfe sollte erhöht werden, indem man nationale Hilfsprogramme auf EU-Ebene besser koordiniert. Die Mitgliedstaaten wären aus finanziellen Gründen gut beraten, ein Europäisches Freiwilligenkorps nach dem US-Modell zu unterstützen. Denn dies würde sie in die Lage versetzen, trotz der nationalen Einsparungen – Deutschland etwa hat jüngst seine humanitäre Hilfe von 102,4 (2009) auf 95 Millionen Euro (2010) gekürzt – die internationalen und europäischen Verpflichtungen zu erfüllen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364