



Die Finanzierung von Sicherheit und Entwicklung: der Problemfall Afrikanische Friedensfazilität

Zusammenfassung

Afrikas Friedens- und Sicherheitsarchitektur ist auf die Unterstützung Europas angewiesen, um auf dem Kontinent dauerhaft Frieden zu schaffen – und damit die Voraussetzung für sozioökonomische Entwicklung. Dies ist ein langfristiger Prozess, der politischen Willen und eine verlässliche Finanzierung erfordert.

Seit 2004 ist die Afrikanische Friedensfazilität (AFF) für die Förderung von Friedensmissionen (PSO) der Afrikanischen Union (AU) unersetzlich. Ihr Mehrwert und ihr Potenzial, den Frieden in Afrika zu fördern, wurden 2005 und 2011 durch unabhängige Evaluierungen bestätigt. Die Kommissionen von AU und EU sind vom Nutzen der AFF überzeugt und wollen ihre Flexibilität und Effizienz steigern.

Aus rechtlichen Gründen wird die AFF aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert: Nach den Verträgen über die Europäische Union dürfen Militäreinsätze nicht mit Gemeinschaftsmitteln bezahlt werden. Der EEF ist nicht Teil des EU-Haushalts, sondern wird von den Mitgliedstaaten direkt finanziert und unterliegt anderen Regeln. Die zugrundeliegende Konstruktion war als Übergangslösung gedacht und ist nicht nachhaltig, besonders wenn die Mitgliedstaaten beschließen, den EEF in den EU-Haushalt zu integrieren. Mittelfristig werden das gesamte Spektrum der Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnerstaaten und die entsprechenden Finanzierungsinstrumente auf den Prüfstand kommen, wenn das Cotonou-Abkommen 2020 ausläuft.

Von diesen mehr technischen Fragen abgesehen ist das größte Problem der AFF ihre Leistungsfähigkeit. In ihrer

jetzigen Form wird sie den Bedarf der nächsten Jahre kaum decken können, denn der Druck, die AU-Mission in Somalia auszuweiten, wächst, und neue Missionen werden nötig. Eine dauerhafte Finanzierungsquelle für PSO in Afrika muss gefunden werden. Die kommenden EU-Haushaltsverhandlungen bieten Gelegenheit, das komplexe Thema zu überdenken.

Unter dem Strich hat die EU drei Möglichkeiten:

1. Die AFF weiter aus dem EEF zu finanzieren, vor allem wenn der Fonds bis 2020 außerhalb des EU-Haushalts bleibt.
2. Die AFF aus dem EU-Haushalt zu finanzieren, ggf. in Verbindung mit dem Instrument für Stabilität (IFS) oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).
3. Ein völlig neues Instrument außerhalb des EU-Haushalts zu schaffen, speziell, um PSO zu unterstützen, die von multilateralen Nicht-EU-Organisationen unterstützt werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ein strategisches Interesse an dauerhaftem Frieden und Stabilität in Afrika. Europäer sind zudem moralisch verpflichtet, einen Beitrag zur Konfliktprävention und zu friedlichen Beziehungen innerhalb und zwischen Gesellschaften in Afrika beizutragen. Die Kosten von Soldaten aus Drittländern zu tragen, ist ein notwendiger Bestandteil der gemeinsamen Strategie zur Verwirklichung dieser Ziele, und ein angemessenes Finanzierungsinstrument bereitzustellen sollte nicht jenseits der Möglichkeiten Europas liegen. Die dritte Option böte die beste Quelle für berechenbare finanzielle Unterstützung von PSO in Afrika.

1. Finanzierung der EU-Friedens- und Sicherheitspolitik

Die EU-Haushaltsverhandlungen 2014–2020 sind eine Chance, darüber nachzudenken, wie die EU-Friedensentwicklung im Rahmen ihrer globalen Entwicklungspolitik und Außenmaßnahmen finanzieren sollte. Manche EU-Beamte haben die Hoffnung geäußert, die Verhandlungen werden EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten veranlassen, mit Partnerorganisationen gemeinsame Strategien weiterzuentwickeln, die Sicherheits- und Entwicklungsfragen thematisieren.

Mit drei ‚ständigen‘ Instrumenten und dem Athena-Mechanismus zur Ad-hoc-Finanzierung von EU-Militäroperationen sind die aktuellen Maßnahmen zur Finanzierung der EU-Friedens- und Sicherheitspolitik recht flexibel. Die Wahl des Instruments hängt vom politischen Kontext einer Krise ab, davon, welche Akteure in Europa auf eine bestimmte Operation drängen, und von der Entscheidung, welche Mittel (zivile Kräfte, Militär) von Fall zu Fall am besten geeignet sind.

Tabelle 1: EU-Instrumentarium zur Unterstützung friedensfördernder Operationen

Instrument	AFF	IFS	GASP	Athena
Verantwortliche EU-Institution	EAD/ Komm.	EAD/ Komm.	EU-Rat	EU-Rat
Art der finanzierten Mission	AU-geführte Friedensentwicklung in Afrika	Konflikt- und Krisenprävention	GASP außer Militär. Kosten	GASP/ GSVP Militär. Miss.
Finanzierte Akteure	Militär./ Zivile	Zivile	Zivile	Militär.
Haushalt 2007–13	470 Mio. €	2062 Mio. €	1980 Mio. €	ca. 520 Mio. € (2004–2010)

Quelle: Autor, auf der Basis von EU-Quellen

2. Die Afrikanische Friedensfazilität

Die AFF wurde im Dezember 2003 durch einen Beschluss des EU-Ministerrats errichtet. Auslöser war die Bitte der AU nach berechenbaren Mitteln zur Förderung von Frieden und Sicherheit in Afrika. Neben Missionen unterstützt sie die Strukturen der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, etwa den Friedens- und Sicherheitsrat der AU, die Afrikanische Eingreiftruppe und Response-Mechanismen (ERM).

Mehrwert und Potenzial der AFF wurden durch unabhängige Evaluierungen im Auftrag der Kommission bestätigt. Die Kommissionen von AU und EU wollen die Zusammenarbeit mit der AFF unbedingt fortsetzen und die Flexibilität und Effizienz des Instruments steigern. Eine vom Europäi-

schen Parlament publizierte Studie von 2008 wies darauf hin, dass das Instrument verhältnismäßig klein sei und sich sein Nutzen steigern ließe, wenn sein Anwendungsbereich vergrößert würde.

Beantragt werden AFF-Mittel bei der EU-Kommission; Antragsteller sind die AU oder afrikanische Regionalorganisationen mit einem Friedensauftrag, zum Beispiel die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS). Die Kommission entwirft einen Förderplan für die Maßnahme, der in den entsprechenden Arbeitsgruppen des Rats diskutiert wird, bevor das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU darüber abstimmt. Der gesamte Prozess kann unter Umständen nur zwei oder drei Tagen dauern.

Seit 2004 hat die AFF mehrere Friedensmissionen unterstützt, einschließlich Sudan, Somalia, der Zentralafrikanischen Republik und den Komoren, und rund 740 Mio. Euro bereitgestellt. Aufgestockt wird die AFF u. a. durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten.

Das Konzept der AFF ist insofern ein neuartiges Instrument, als es teilweise dazu genutzt wird, die Kosten von AU-Soldaten im Einsatz zu decken. Dies gilt gemeinhin als wesentliches Merkmal der gemeinsamen Friedens- und Sicherheitsstrategie von AU und EU. Gleichwohl bereitet eben diese Neuerung der EU rechtliche Schwierigkeiten, da die EU-Verträge eine Finanzierung von Militäreinsätzen aus dem Gemeinschaftshaushalt nicht zulassen.

Die Rechtsgrundlage der AFF findet sich in Artikel 11 des Cotonou-Abkommens: *„Im Falle eines gewaltsamen Konflikts treffen die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen, um [...] eine friedliche Beilegung der zugrundeliegenden Streitigkeit zu erleichtern.“*

Dieser Satz wurde als Erlaubnis angesehen, die Finanzierung der AFF aus dem EEF vorzunehmen, den die Mitgliedstaaten zusätzlich zum EU-Haushalt mit Beiträgen finanzieren. Diese Vereinbarung sollte nur eine Übergangslösung sein. Doch obwohl mehrere Ratsbeschlüsse seit 2004 eine dauerhafte Regelung angemahnt haben, blieben konkrete Schritte bis jetzt aus. Am 12. April 2011 billigten EU-Mitgliedstaaten einen Vorschlag der Kommission, die AFF für die Zeit bis Ende 2013 wieder aufzufüllen.

3. Gefordert ist eine dauerhafte Finanzierungsquelle

Experten fordern eine dauerhafte Finanzierungsquelle für die AFF. Im Mai 2007 rief das von der OECD geförderte Africa Partnership Forum dazu auf, *„eine neue ergänzende Friedensfazilität mit verlässlicheren, berechenbaren, flexiblen und besser abgestimmten Mitteln“* für den zivilen und militärischen Kapazitätsaufbau in Afrika einzurichten. Die Westeuropäische Union machte in ihrem Bericht vom Dezember 2010 deutlich: Für die EU ist es zwar billiger, von Afrika geführte und besetzte Missionen zu bezahlen, als europäi-

	PSO	Kapazitätsaufbau	ERM	Reserve	Gesamt
9. EEF 2004–08	396,5 Mio. €	27 Mio. €		16,5 Mio. €	440 Mio. €
10. EEF (Haushalt)	200 Mio. €	65 Mio. €	15 Mio. €	20 Mio. €	300 Mio. €
2009–10 bereitgestellt	122 Mio. €	10 Mio. €	15 Mio. €	2 Mio. €	
2011–13 prognostiziert	120–140 Mio. €	55 Mio. €		15 Mio. €	339–359 Mio. €
Prognostiziertes Defizit					39–59 Mio. €

Quelle: Autor, auf der Basis von EU-Quellen

ches Personal in afrikanische Krisengebiete zu entsenden. Aber die Möglichkeiten vorhandener EU-Finanzinstrumente, um die Kosten der AU zu decken, sind begrenzt.

Friedensmissionen schaffen die Grundvoraussetzungen für Entwicklung und sind der erste Schritt zur Gesundung fragiler Staaten. Dennoch betrachtet die OECD-Mittel zu ihrer Unterstützung normalerweise nicht als Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA). Noch sind die Zahlen im Vergleich zu europäischen Hilfsbudgets niedrig. Sollten sie aber bei wachsendem Bedarf an PSO steigen, könnte es für Mitgliedstaaten zunehmend heikel werden, die Einstufung ihrer gesamten EEF-Beiträge als ODA zu rechtfertigen.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die Kapazität der AFF zu erhöhen, da sie sonst den Bedarf der nächsten Jahre nicht decken kann. So würde eine Ausweitung der AMISOM-Mission in Somalia mehr Soldaten und Geld für eine Mission erfordern, die derzeit nicht einmal ganz Mogadishu sichert. Höchstwahrscheinlich werden weitere AU-Missionen nötig werden: Im Südsudan wird der Aufbau eines neuen Staates durch starke ethnische Spannungen erschwert, und in der Elfenbeinküste könnten die umstrittenen Wahlen 2010 eine ECOWAS-Mission erforderlich machen. Allerdings haben weder die Kommission noch die beiden größten AFF-Beitragszahler besonderes Interesse gezeigt, einen Wandel herbeizuführen. Frankreich vertritt den Standpunkt, der Status quo verschaffe der AU Planungssicherheit und solle bleiben. Mitte März bat die deutsche Regierung den Juristischen Dienst des Rates und den EAD um eine schriftliche Stellungnahme zu der Frage, ob sich die Möglichkeiten einer Finanzierung der AFF unter dem Vertrag von Lissabon geändert haben.

4. Rechtliche Überlegungen

Die heiklen Rechtsprobleme der AFF zu lösen ist schwer in einer Union, die auf ihren Rechtsrahmen baut. Die europäische Rechtslehre hat begonnen, die EU-Verträge, was die Lösung sicherheitsbezogener Entwicklungsprobleme angeht, pragmatischer auszulegen. Allerdings sind dem Gren-

zen gesetzt, besonders hinsichtlich der Kommissionsbefugnisse.

Anfang 2005 forderte die Kommission den Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf, einen Ratsbeschluss von 2004 aufzuheben, nach dem ein ECOWAS-Projekt gegen Klein- und Leichtwaffen (SALW) mit einem Zuschuss von 515.000 Euro aus dem GASP-Haushalt gefördert werden sollte. Die Kommission begründete ihren Einwand damit, dass Maßnahmen gegen SALW entscheidend seien, um Fragilität in Entwicklungsländern vorzubeugen, und daher unter die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft fallen sollten.

Der EuGH brauchte für seine Entscheidung drei Jahre, in denen die Kommission Sicherheits- und Entwicklungspolitik weitgehend trennte. Im Mai 2008 schließlich stützte das Gericht den Einwand der Kommission mit der Begründung, eine Maßnahme, die nach EG-Vertrag gebilligt werden kann, könne nicht unter der GASP beschlossen werden, deren Rechtsgrundlage der EU-Vertrag (EUV) sei.

Der ECOWAS-Fall zeigt: AU-geführte PSO können in den Augen des EuGH Entwicklungsprogramme sein, die in die Zuständigkeit der Kommission fallen und daher für Zuschüsse aus dem EU-Haushalt in Betracht kommen. Gleichwohl ist die Sache damit keineswegs erledigt. Im EUV ist eindeutig bestimmt, dass Ausgaben aus Operationen mit militärischem oder verteidigungspolitischen Bezug nicht vom EU-Haushalt zu tragen sind.

In den Leitlinien der AFF ist klar definiert, was zu den förderfähigen Kosten zählt: zum Beispiel Tagegelder und andere Ausgaben für eine Mission vor Ort, aber ausdrücklich nicht Waffen, Munitionen oder militärische Ausbildung. Diese Klausel ließe sich so interpretieren, dass sie militärische *Aktionen* unter der AFF ausschließt. Fraglich ist indes, ob PSO frei von ‚militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen‘ sein können, was ihre Finanzierung aus dem EU-Haushalt verhindern würde.

Daher reicht ein EuGH-Beschluss wohl nicht aus, die Einbeziehung des AFF in den EU-Haushalt – als Teil des in den Haushalt integrierten EEF oder separat unter der Rubrik IV – zu ermöglichen. Erforderlich wäre wahrscheinlich ein Ratsbeschluss, der die rechtlichen Fragen klärt, wenn nicht eine Änderung des EUV.

5. Handlungsoptionen

Für eine finanzielle Unterstützung afrikanischer Friedensmissionen durch die EU zeichnen sich drei Wege ab:

1. Beibehaltung des Status quo; Finanzierung der AFF wie bisher aus dem EEF

Der Status quo kann bis 2020 beibehalten werden, solange der EEF nicht in den Haushalt integriert wird. Falls der EEF budgetiert wird, wird die Rechtsfrage akut. Die Finanzierung der AFF mag zwar eine pragmatische Lösung sein, sie entspricht aber nicht dem *Daseinszweck* des EEF: der Beseitigung der Armut in AKP-Staaten. Eine Finanzierung weite-

rer PSO aus dem EEF würde unweigerlich zu Konflikten mit Entwicklungsprogrammen führen. Das könnte die Unabhängigkeit der Entwicklungszusammenarbeit und den Grundsatz, Krisenmanagement und Sicherheit nicht mit Entwicklungsinstrumenten zu finanzieren, infrage stellen.

2. Finanzierung der AFF aus dem EU-Haushalt, eventuell in Verbindung mit dem IfS oder der GASP

Der Vertrag von Lissabon bietet die Chance für ein neues friedensförderndes Instrument, das aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Dies bedürfte einer Klärung durch den EU-Rat und einer Vertragsänderung. Die Finanzierung der AFF aus dem EU-Haushalt hätte den Vorteil, dass sie wahrscheinlich für eine EU-Förderung aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument und dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit in Betracht käme und damit breiter einsetzbar wäre. Andererseits würde die Einbeziehung der AFF in das IfS den Druck auf eine Finanzierung konkurrierender Schwerpunkte unter der Rubrik 4 erhöhen, wobei der zivile Charakter des IfS-Instruments geschützt werden müsste.

Einigen EU-Beamten und Fachleuten zufolge ist eine Ausdehnung der GASP auf Friedensmissionen in Afrika die beste Lösung. Allerdings finanziert das Instrument GASP die Außen- und Sicherheitspolitik der EU und dient damit generell europäischen Interessen. Daher ist es nicht ohne Weiteres mit den Grundsätzen der AFF, insbesondere der Eigenverantwortung der AU, vereinbar. In jedem Falle behindert das begrenzte Volumen der AFF die Finanzierung von im Politikrahmen der GASP geplanten Maßnahmen. Zudem wäre das Europäische Parlament voraussichtlich gegen eine Finanzierung der AFF aus dem GASP-Haushalt, da es dadurch Aufsichtsbefugnisse verlieren würde.

3. Schaffung eines neuen Instruments zur Finanzierung von PSO außerhalb des EU-Haushalts

Ein neues Instrument wäre unabhängig von finanzpolitischen Einschränkungen im Haushalt für Außenbeziehungen.

Wenn EU-Mitgliedstaaten es wollten, könnten sie mehr Mittel zur Finanzierung umfangreicherer Missionen bereitstellen. Ein gesonderter EU-Friedens- und Sicherheitsfonds könnte die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten von EU und AU stärken, die Berechenbarkeit von Mitteln für afrikanische PSO steigern und vielleicht ein breiteres Spektrum von friedensfördernden Aktivitäten finanzieren, als Gemeinschaftsmittel oder der EEF es können. Er ließe sich auch in anderen Regionen der Welt zur Unterstützung von Missionen mit UN-Mandat nutzen. Allerdings wäre diese Option schwer zu realisieren, da es innerhalb der EU Diskussionen gäbe, wer welchen Beitrag leisten soll und warum gerade dieses Instrument außerhalb des normalen EU-Haushalts finanziert werden sollte.

6. Fazit

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben ein strategisches Interesse an dauerhaftem Frieden und Stabilität in Afrika. Europäer sind zudem moralisch verpflichtet, friedliche Beziehungen zwischen den Gesellschaften Afrikas zu fördern. Die Kosten von Soldaten aus Drittländern zu tragen ist unabdingbarer Teil der gemeinsamen Strategie zur Verwirklichung dieser Ziele und ein hierzu passendes Finanzierungsinstrument sollte nicht jenseits der Möglichkeiten Europas liegen.

Die dritte der drei oben erläuterten Optionen böte die beste Quelle berechenbarer finanzieller Unterstützung für PSO in Afrika und andernorts. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die EU und ihre Mitglieder den politischen Willen aufbringen, dieses Konzept in die Tat umzusetzen. Ein vorläufiger Versuch, um Europas Fähigkeit, die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung im nächsten EU-Haushalt zu behandeln, wäre eine Stärkung bestehender Instrumente bei gleichzeitigem Ausloten von Optionen, um einen neuen Fonds zur Finanzierung von Friedensentwicklung für die Zeit nach 2020 zu schaffen.

Literatur

Europäische Kommission (2010): Annual Report: The African Peace Facility 2010, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Mackie, James et al. (2006): Mid-Term Evaluation of the African Peace Facility, Framework Contract 9 ACP RPR 22, Rotterdam: ECORYS

Vines, Alex / Roger Middleton, (2008): Options for the EU to Support the African Peace and Security Architecture, Brüssel: Europäisches Parlament



Dr. Mark Furness

Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik