

Das Engagement der Europäischen Union am Horn von Afrika und die damit verbundenen Herausforderungen Akteure der EU und die Umsetzung des umfassenden Ansatzes



Das Engagement der Europäischen Union am Horn von Afrika und die damit verbundenen Herausforderungen

Akteure der EU und die Umsetzung des umfassenden Ansatzes

Herbert Sailer

Der Umfassende Ansatz (Comprehensive Approach, CA) als holistischer Zugang zur Krisenbewältigung beziehungsweise Risikovermeidung hat zunehmend an Bedeutung gewonnen, trotzdem fehlt weitgehend ein gemeinsames Begriffsverständnis. Die EU nutzt ihre Möglichkeiten in der Krisenregion des Horns von Afrika, um koordiniert die unterschiedlichen Instrumentarien der Krisenbewältigung im Sinne eines CA zur Geltung zu bringen. In weiterer Folge werden diese Instrumentarien der EU am Beispiel des Engagements am Horn von Afrika kurz dargestellt.

Nachdem eine einheitliche Definition zum CA nicht existiert und mitunter die verschiedenen Institutionen mit dem Begriff etwas anderes verbinden, wird mit der nachstehenden Tabelle die Breite und damit auch Unterschiedlichkeit der Sichtweisen dargestellt.

Der CA stellt somit eher eine Ideologie, im Sinne einer für die jeweilige Institution zutreffenden Idee beziehungsweise Vorstellung, dar als eine konkrete Methode. Die Sichtweise der NATO in diesem Zusammenhang ist eine sehr enge, die lediglich eine Interaktion des Militärs mit anderen zivilen Akteuren fördert und fordert. Die Betrachtungsweise der EU ist eine wesentlich breitere. Neben der Integration des Militärs rückt hier insbesondere eine engere Verschränkung der zivilen Instrumente des Krisenmanagements in den Vordergrund; hier ist die koordinierte Zusammenarbeit der EU-Kommission mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zu nennen. Somit kommt zur zivil-militärischen Komponente auch die zivil-zivile hinzu. Diese unterschiedlichen Ansätze basieren alle auf einer gemeinsamen Erkenntnis, dass nämlich durch eine isolierte Vorgehensweise den aktuellen und künftigen Herausforderungen in der Sicherheitspolitik nicht mehr begegnet werden kann und der Aspekt der „vernetzten Sicherheit“ zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die tendenzielle Richtigkeit des zivil-militärischen Ansatzes kann unter Beobachtung verschiedener Krisengebiete als bewiesen angesehen werden, dennoch macht diese Kooperation nur dann Sinn, wenn sie bei den höchsten politischen Akteuren ansetzt.^[1] In diesem Zusammenhang kann auch der so genannte „3D-Ansatz“ (diplomacy, development, defence)^[2] genannt werden.

Horn von Afrika

Aus Sicht der EU setzt sich der Raum des Horns von Afrika aus folgenden Ländern zusammen: Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda.^[3] Diese ostafrikanischen Staaten schließen sich zusammen in der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) mit dem Zweck der Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Schaffung von Ernährungssicherheit, Umweltschutz, bei Friedenssicherung und humanitären Maßnahmen sowie in wirtschaftlicher Entwicklung und Integration.^[4]

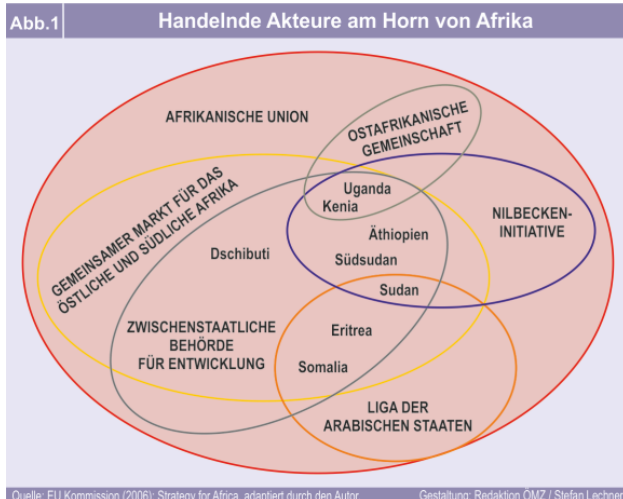
Die Region ist gekennzeichnet durch grenzüberschreitende Konflikte, die durch nationalstaatliche Maßnahmen alleine nicht zu bewältigen sind (illegale Migration, Waffen- und Drogenschmuggel sowie Flüchtlingsströme), schwache staatliche Strukturen und Piraterie.

Die EU als der wesentlichste Entwicklungspartner dieser Region hat starke wirtschaftliche Interessen in diesem Raum. Geostrategisch betrachtet grenzt dieser Raum an das Rote Meer, das für europäische Handelswege von essenzieller Bedeutung ist und an Saudi-Arabien, den weltweit größten Ölproduzenten sowie an Ägypten, das insbesondere eine ziemlich starke Abhängigkeit von den Wasserressourcen des Nils hat und dessen Stabilität für Nordafrika sowie den Nahen Osten von hoher Bedeutung ist. Ebenso ist die EU derzeit der wichtigste Handelspartner dieser Region mit einer steigenden Tendenz, sollte eine stabile Sicherheitslage vorherrschen.

Auch zeigen die USA, China und Indien stärkeres Interesse an diesem Raum und intensivieren ihr Engagement.^[5]

Handelnde Akteure

Die nachstehende Grafik gibt eine erste Übersicht über die wesentlichsten regionalen und kontinentalen Organisationen^[6] und die Länder, in denen sie tätig sind:



Für die „Sicherheitsarchitektur“ des Raumes sind insbesondere die Afrikanische Union (AU), die IGAD (mit Schlüsselrolle im somalischen und sudanesischen Friedensprozess), die Ostafrikanische Gemeinschaft (Eastern Africa Community, EAC) sowie diverse Kontaktgruppen von besonderem Interesse. Das Geflecht an handelnden Akteuren in der Region zeigt, dass neben nationalen Akteuren, allen voran die USA, China sowie Indien,^[7] auch kontinentale, regionale und globale Akteure, darunter die EU, zunehmend Interesse an diesem Raum haben. Die Mitgestaltung beziehungsweise direkte und indirekte Einflussnahme ist einem ständigen Wandel unterworfen und orientiert sich letztlich an der Unterstützung einzelner Projekte, die dem Interesse der jeweiligen Institution entsprechen. Somit sind ständig wechselnde Wirkungsbeziehungen mit unterschiedlichsten Interdependenzen möglich, die natürlich auch Auswirkungen auf die handelnden Akteure im Raum haben. Diese Komplexität muss bei einem Engagement in diesem Raum Berücksichtigung finden und gleichsam als eine Grundvoraussetzung für zielgerichtetes Handeln gelten.

Afrikanische Union

Die AU, die 2002 gegründet wurde, und zum Beispiel auch in der strukturellen Ausgestaltung Anleihen bei der EU nahm, hat hinsichtlich Mediation und Friedenserhaltung doch signifikante Fortschritte erzielt und ist der primäre Kontinent-weite Ansprechpartner der EU in „afrikanischen Fragen“.^[8]

Institutionell eingebettet in die AU ist die aus militärischer Sicht interessante Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African Peace and Security Architecture, APSA) zu erwähnen. Ausgehend von der Gründung der AU hat sich diese schrittweise zum institutionellen Kern der panafrikanischen Sicherheitsüberlegungen entwickelt. Die APSA besteht aus einem Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council), zwei beratenden Gremien (für zivile und militärische Aspekte) und einem Fonds für friedensfördernde Maßnahmen (Special Peace Fund), der Afrikanischen Eingreiftruppe (African Stand-by Force), dem kontinentalen Frühwarnsystem (Continental Early Warning System) und der Abteilung für Frieden und Sicherheit im Sekretariat der AU (Peace and Security Department). Schwachstelle in diesem Konstrukt bleibt der Fonds für friedensfördernde Maßnahmen, denn dieser soll jährlich aus dem AU-Haushalt und freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten und internationaler Partner gefüllt werden.^[9]

Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung

Die IGAD stellt für die EU den Hauptgesprächspartner in der Region dar und nimmt eine Schlüsselrolle im somalischen und sudanesischen Friedensprozess ein. Die formalen Beziehungen mit der EU werden im Partnerforum „Friends of IGAD“ geführt. Neben der EU-Kommission sind in diesem Forum auch die UNO sowie die OSZE (u.a. auch elf EU-Mitgliedstaaten) auf unterschiedlichsten Ebenen vertreten.^[10] Indirekt damit im Zusammenhang steht auch die Liga der Arabischen Staaten (League of Arab States, LAS), die zunehmend Interesse an dieser Region zeigt und bereits einen Beobachterstatus im genannten Partnerforum inne hat.^[11]

Wirtschaftliche Akteure

Obwohl im ersten Ansatz nur ein Instrument für die wirtschaftliche Integration, stellt die EAC zunehmend für Fragen der Sicherheit, insbesondere betreffend die Grenzraumüberwachung und die Eindämmung von grenzüberschreitenden Bedrohungen, einen immer wichtiger werdenden Akteur dar. In diesem Zusammenhang kann auch die Nilbeckeninitiative (Nile Basin Initiative, NBI) genannt werden, die Möglichkeiten zur regionalen Kooperation und gemeinsamen Nutzung von Ressourcen anbietet. Abschließend sei in diesem Zusammenhang noch der Gemeinsame Markt für das östliche und südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) genannt, der im Bereich des Handels sowie der Investitionen und der Integration in der Region ein wesentlicher Akteur ist.^[12]

Internationale Kontaktgruppen

Neben den zuvor genannten regionalen Organisationen sind internationale Kontaktgruppen zu nennen, die den Zweck haben, die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf Herausforderungen der Region zu koordinieren. Diese sind primär auf spezifische Länder fokussiert und weniger auf die gesamte Region. Für Somalia beispielsweise sind die „International Somalia Contact Group“ (ISCG) sowie die „Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia“ (CGPCS) zu erwähnen. Beide Gruppen sind informell und beschäftigen sich auch mit Fragen der Sicherheit. Unterstützt werden diese Kontaktgruppen nicht nur von der UNO, sondern auch von der EU-Kommission, dem EAD sowie von unterschiedlichen Staaten (darunter auch EU-Mitgliedstaaten) und anderen internationalen Organisationen.^[13]

Akteure der EU

Der umfassende Ansatz der EU wird durch zwei maßgebliche Akteure, EU-Kommission und EAD, determiniert. Somit umfasst dieser sämtliche Maßnahmen der Diplomatie, Entwicklung, humanitären Hilfe sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Dadurch ergibt sich ein „Wirkungsdreieck“ von Diplomatie, Entwicklung und Sicherheit (Diplomacy, Development and Defence, siehe Grafik). Dieser „3D-Ansatz“ stellt kein Novum dar, sondern wird vielmehr als Möglichkeit zur Umsetzung des CA gesehen. Im Rahmen der EU wird dieses Dreieck primär durch die handelnden Akteure sowie durch unterschiedliche rechtliche Vorgaben insbesondere im Falle der Beschlussfassung charakterisiert. Dennoch ist deren Zusammenwirken zur umfassenden Lösung von Krisenlagen^[14] unverzichtbar.

„Eindimensional“ betrachtet, also vorerst bewusst die für das Engagement wichtigen Mitgliedstaaten und ihre maßgeblichen Gremien ausblendend, können die handelnden Akteure auf Brüsseler Ebene wie folgt bestimmt werden:

- im Bereich der Wirtschaft, Entwicklung und des Handels die EU-Kommission;
- im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EAD - hier insbesondere der EU-Militärstab (EU-Military Staff), die Direktion für Krisenbewältigung und Planung (Crisis Management and Planning Directorate) und des zivilen Planungs- und Durchführungsstabes (Civilian Planning and Conduct Capability) gemeinsam mit den nachrichtendienstlichen Elementen (Intelligence Center);
- im Bereich der Politiken, Diplomatie der EAD, insbesondere die geographischen Abteilungen und die EU-Delegationen.

Letztlich werden durch die Person der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Vizepräsidentin der EU-Kommission (sozusagen „double hatted“) die unterschiedlichen Arbeitsstränge im Rahmen der Außenbeziehungen zusammengeführt und erfahren somit je nach Eingriffsmöglichkeiten zumindest eine gewisse Koordination.

„Mehrdimensional“ betrachtet müssen zu diesen interinstitutionellen Entscheidungsmechanismen die intergouvernementalen mitberücksichtigt werden. Hier kommen insbesondere die unterschiedlichen Entscheidungsfindungsmechanismen zum Tragen: Während im Bereich der GASP Beschlüsse vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Hohen Vertreterin oder auf Initiative eines Mitgliedstaates getroffen werden (abgesehen von der Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung), obliegt außerhalb der GASP die Gesetzgebung dem Europäischen Parlament gemeinsam mit dem Rat.^[15]

EU-Kommission

Neben dem dargestellten Geflecht aus vorrangig kontinentalen und regionalen Organisationen sowie nationalstaatlichen Interessen im Raum ist insbesondere die EU-Kommission als der wesentlichste Akteur der EU zu nennen. Dieses Engagement ist primär historisch gewachsen und kann dementsprechend bei heutiger, oftmals oberflächlicher Betrachtung als nicht homogen interpretiert werden. So basiert aktuell das EU-Engagement im Zusammenhang mit Somalia auf verschiedenen Säulen: humanitäre Hilfe, Entwicklung und Kooperation, politischer Dialog und Krisenmanagement. Damit in Zusammenhang können die maßgeblichen Akteure relativ einfach abgeleitet werden. In weiterer Folge werden jene Bereiche der EU-Kommission dargestellt, die primär außerhalb der EU wirksam werden. Die Generaldirektion Handel und ihre Außenhandelspolitik zum Beispiel werden in weiterer Folge nicht näher beschrieben.

Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)

ECHO stellt einen der größten Geber für die Region in diesem Zusammenhang dar.^[16] Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Summe der europäischen Hilfe, also jene der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten, bei Weitem alle anderen Akteure überragt. Das Engagement von ECHO reicht bereits bis ins Jahr 1994 zurück und hat mit 2011 ein Volumen von 77 Mio. EUR (Höchststand) erreicht.^[17] Diese humanitäre Hilfe folgt den Prinzipien des europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe (Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit, Wahrung der Unabhängigkeit).^[18]

Finanziert werden diese Maßnahmen allgemein durch den Haushalt der EU (eigene Position im Haushaltsplan) sowie auch durch spezifische Budgetmittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF). Unter besonderen Umständen, die ein rasches Handeln erforderlich machen, kann ECHO auch auf eine eigens dafür vorgesehene Position im Haushaltsplan (ergänzend zu Titel 23, Humanitäre Hilfe, ist dies im Titel 40, Reserven, geregelt)^[19] zugreifen. Diesbezüglich ist die Zustimmung des Rates, der Kommission und des Parlaments erforderlich.^[20]

Der EDF wird jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt und von den Mitgliedstaaten finanziert und nicht aus dem Haushaltsplan (aktuell: 2008-2013, insgesamt 22,682 Mrd. EUR). Dennoch ist auf Antrag des Europäischen Parlaments (EP) seit 1993 ein Titel für den Fonds im Gemeinschaftshaushalt vorgesehen, doch ist dieser nach wie vor nicht darin aufgenommen.^[21]

Interessant erscheint auch die Stellung von ECHO, die sich primär in den dargestellten humanitären Prinzipien begründet. ECHO ist äußerst bedacht, diese Maxime zu respektieren und einen gewissen Status einer „Neutralität“ zu erhalten. Dementsprechend wurde bei der Aufstellung des EAD dieses Instrument auch im Bereich der EU-Kommission belassen, um den Eindruck der „Unparteilichkeit“ zu wahren. Auch findet sich eine besondere Stellung in der Zusammensetzung der Kommissarsgruppen wieder. Diese Gruppen, die auf Basis der Geschäftsordnung der Kommission gebildet werden, dienen der besseren Vorbereitung und Koordinierung der Tätigkeiten der Kommission. Dabei werden die Angelegenheiten der humanitären Hilfe in der Gruppe für auswärtige Beziehungen behandelt, die durch die Vizepräsidentin der Kommission und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird.^[22] Somit ist lediglich durch die Person der Hohen Vertreterin per se das Verbindungsglied zwischen diesen Bereichen der EU-Kommission und dem EAD in außen- und sicherheitspolitischen Fragen hergestellt. Die Verbindung zum EAD wurde somit zwar unter dem Aspekt der Koordinierung hergestellt, dennoch ist dies in struktureller Hinsicht die geringste Form der „Anbindung“, womit dem Grundsatz der „Unparteilichkeit“ Rechnung getragen wurde.

Die Koordinierung in der Region erfolgt maßgeblich durch Abstützung auf die örtlichen EU-Vertretungen sowie unter Einbeziehung des EU-Sonderbeauftragten. Ebenso wird zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in diesem Zusammenhang insbesondere die Abstützung auf informelle Koordinierungsmechanismen und -foren und somit neben der UNO und der Weltbank eine gewisse Koordination mit den anderen Akteuren gesucht.^[23]

Directorate-General for Development and Cooperation - EuropeAid (DEVCO)

Wie im Bereich der humanitären Hilfe ist die EU auch im Bereich der Entwicklungshilfe der wesentlichste Akteur im Raum mit stark steigender Tendenz. Zwei maßgebliche bestimmende Faktoren diesbezüglich sind zu erwähnen: einerseits die jüngsten Entwicklungen im Bereich regionaler Akteure wie die IGAD und andererseits die generellen Sicherheitsbedenken mit gescheiterten Staaten, insbesondere nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001, die in ein verstärktes Engagement mündeten.^[24]

Bereits im Jahre 2005 wurde eine „Afrikastrategie“ erstellt, die die Ziele der EU im Bereich der Entwicklung in Afrika festschrieb. Darunter ist insbesondere das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele (U.N. Millennium Development Goals, MDG) der UNO bis 2015 zu sehen.^[25] Dahinter verbergen sich acht Ziele: Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, Gewährleistung der Grundschulausbildung, Förderung der Gleichstellung und des größeren Einflusses der Frauen, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter, Bekämpfung von HIV, AIDS, Malaria sowie anderer schwerer Krankheiten, ökologische Nachhaltigkeit und der Ausbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung.^[26] Der Fokus liegt somit auf nachhaltiger Entwicklung („sustainable development“), und damit im Zusammenhang auf dem Schaffen von Umfeldbedingungen, die diese Entwicklung erst möglich machen.

Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der finanziellen Vorausschau (aktuell 2007-2013). Mit dieser Vorausschau werden die Ausgaben der EU in einem mehrjährigen Planungsrahmen gestellt. Dieser wird vom EU-Parlament, dem Rat und der EU-Kommission einvernehmlich festgelegt und hat verbindlichen Charakter. Die darin vorgegebenen Obergrenzen dürfen im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens nicht überschritten werden. Generell erfolgt die Finanzierung ähnlich wie bei ECHO, nämlich entweder über den Haushaltsplan oder den EDF.^[27] Insbesondere betreffend die Region des Horns von Afrika ist die diesbezügliche Rechtsgrundlage das Abkommen von Cotonou aus 2000 (überarbeitet 2005 und 2010), das ein umfassendes Partnerschaftsabkommen der EU mit 79 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (Africa, Caribbean, Pacific - ACP-Staaten) darstellt und für Entwicklungshilfe in diesem Raum explizit die Verwendung von Geldmitteln aus dem EDF vorsieht.^[28]

Die Zusammenarbeit der EU-Kommission (DEVCO) mit dem EAD in diesem Bereich ist über die Erstellung der notwendigen Programme gewährleistet. Diesbezüglich werden für die entsprechenden Regionen und Länder so genannte „Joint Strategy Papers“ erstellt. Für den Raum des Horns von Afrika existieren für die einzelnen Länder diese Strategiedokumente. Darüber hinaus orientieren sich die EU-Afrika-Beziehungen an drei großen „Rahmenstrategien“. Zuerst ist hier das Abkommen von Cotonou, das auf dem Lomé-Abkommen von 1975 fußt, zu nennen. Ein eher kontinentaler Ansatz wird durch die so genannte „Joint Africa - EU-Strategy“ aus dem Jahre 2007 entwickelt, die letztendlich in einen regionalen Ansatz im „Strategic Framework for the Horn of Africa“ aus dem Jahre 2011 mündet (siehe Abschnitt CA der EU).

Foreign Policy Instruments Services

Der Dienst für außenpolitische Instrumente (Foreign Policy Instruments Services, FPI) ist eine Dienststelle der EU-Kommission, die all jene außenpolitisch relevanten Bereiche koordiniert, die nicht in die Zuständigkeit von DEVCO oder EAD fallen. Räumlich ist sie im Hauptgebäude des EAD integriert.^[29] Unter die Verantwortung dieses Instruments fallen sowohl Stabilität (siehe Abschnitt Finanzierungsinstrumente), zivile GASP-Missionen (siehe Abschnitt EU-Operationen und Missionen) wie auch „public diplomacy“ und Wahlbeobachtung.^[30]

Europäischer Auswärtiger Dienst

Unter der Leitung des EAD verfolgt die EU im Bereich der Außenpolitik vier Hauptziele:

- Unterstützung der Stabilität,
- Förderung der Menschenrechte und Demokratie,
- Verbreitung des Wohlstands und
- Unterstützung der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit.^[31]

Damit ergibt sich, dass neben anderen Aspekten sowohl die GASP wie auch die Entwicklung und Zusammenarbeit im EAD bearbeitet werden. Im letztgenannten Bereich ist sicherlich die EU-Kommission der Akteur auf Brüsseler Ebene. Dennoch muss festgehalten werden, dass insbesondere im Bereich der Entwicklung von Politiken und gemeinsamer Strategien der EAD den maßgeblichen Akteur im genannten Rahmen darstellt. So werden als Instrumente durch den Rat allgemeine Leitlinien oder Beschlüsse (für durchzuführende Aktionen, gemeinsame Standpunkte) erlassen oder die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik ausgebaut.^[32] Der EAD breitet diese Politiken gemeinsam mit den intergouvernementalen Gremien unter Einbindung der Mitgliedstaaten auf.

EU-Operationen und Missionen

Im Bereich der GASP ist die in den anderen Bereichen vorherrschende „Vormachtstellung“ der EU-Kommission nicht offensichtlich.

Die Grafik^[33] gibt einen Überblick über die zwölf zivilen Missionen und die drei militärischen Operationen/Missionen. Die Entscheidungsfindung der EU für einen Einsatz fußt auf einem äußerst iterativen Prozess einerseits innerhalb der Strukturen der EU bzw. des EAD und andererseits mit den Mitgliedstaaten (Einstimmigkeit!). Die Initiative zur Auslösung des Entscheidungsfindungsprozesses kann entweder durch den EAD selbst, basierend auf seinen Frühwarnkapazitäten, oder durch Mitgliedstaaten gestartet werden. Die Rolle der EU-Kommission beschränkt sich auf Angelegenheiten des FPI (Instrument für Stabilität, zivile GASP-Missionen - Budget, Wahlbeobachtung).

Somit muss neben den generellen Unterschieden eines militärischen im Vergleich zu einem zivilen Einsatz in diesem Zusammenhang auch der Aspekt der unterschiedlichen Finanzierung erwähnt werden: Während zivile Missionen aus dem Haushalt der EU bestritten werden, werden Operationen und Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen nicht aus diesem Budgettopf finanziert und somit den Mitgliedstaaten zugerechnet.^[34]

Es liegt auf der Hand, dass diese grundlegende Unterscheidung im Bereich der Finanzierung (aus dem Haushalt der EU oder zulasten der EU-Mitgliedstaaten) oftmals die Haltung der Entscheidungsträger beeinflusst, womit letztlich teilweise auch die hohe Anzahl an zivilen Missionen gegenüber militärischen Operationen begründet werden kann.

EU-Sonderbeauftragter und EU-Delegationen

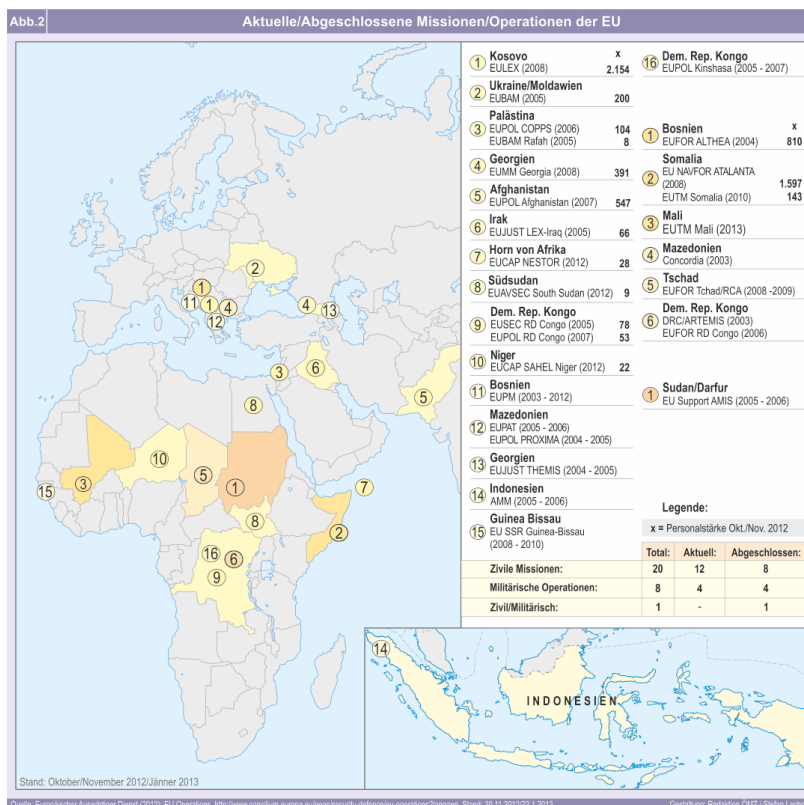
Der EU-Sonderbeauftragte (EU-Special Representative, EUSR) unterstützt die Arbeit der Hohen Vertreterin in bestimmten Regionen und Ländern. Dabei unterstützt dieser die EU durch eine aktive politische Präsenz vor Ort und Stärkung der GASP per se. Aktuell sind zehn EUSR durch den Rat bestellt, für den Raum des zuvor definierten Horns von Afrika können zwei EUSR genannt werden:

- Alexander Rondos (aktuell bis 30. Juni 2013) als Sonderbeauftragter für das Horn von Afrika. Der Schwerpunkt liegt auf Somalia und den regionalen Dimensionen des Konflikts sowie der Seeräuberei.^[35]

- Rosalind Marsden (aktuell bis 30. Juni 2013) als Sonderbeauftragte für Sudan und Südsudan.^[36]

Sie leisten in enger Zusammenarbeit mit dem EAD, den vor Ort befindlichen Delegationen und der EU-Kommission einen Beitrag zur Durchführung der politischen Strategie für das jeweilige Land bzw. die Region. Jeder Sonderbeauftragte verfügt über einen entsprechenden Arbeitsstab mit der notwendigen politischen und sicherheitspolitischen Expertise. Geldmittel und Aufgaben für den Sonderbeauftragten werden durch den Rat beschlossen.

Basierend auf den Strukturen der EU-Kommission wurden nach dem Vertrag von Lissabon und der Aufstellung des EAD diese Elemente in die so genannten EU-Delegationen „übergeleitet“. Diese übernehmen sowohl Aufgaben des EAD (Außendarstellung und Durchführung von EU-Politiken) und der EU-Kommission (Erstellen von Analysen, Berichten und gegebenenfalls Verhandlungen im Rahmen ihres Mandats) und sind sozusagen die operative Vertretungsbehörde der EU vor Ort. Die Delegationen sind organisatorisch Teil des EAD,^[37] unterliegen aber aufgrund ihrer Zusammensetzung zwei Weisungssträngen (EU-Kommission und EAD). Aktuell gibt es im Bereich des EAD Überlegungen, zum Zwecke des CA ebenfalls Sicherheitsexpertise strukturell in diesen Delegationen abzubilden.



Finanzierungsinstrumente der EU im Zusammenhang mit Afrika

In Hinblick auf das internationale Krisenmanagement stellen die Afrikanische Friedensfazilität (African Peace Facility, APF) sowie das Stabilitätsinstrument (Instrument für Stabilität, IFS) die bedeutendsten Instrumente dar.

Afrikanische Friedensfazilität

Die Geldmittel stammen, den vorangehenden Ausführungen folgend, aus dem EDF und betragen für 2012-2013 126,4 Mio. EUR. Verwendet werden diese Geldmittel, um Kosten zu decken, die den afrikanischen Ländern aus dem Einsatz von Friedenstruppen in Afrika entstehen. Ein maßgeblicher Betrag fällt dementsprechend der Finanzierung der AU-Mission in Somalia (AMISOM) zu.^[38]

Instrument für Stabilität

Das IfS ist seit 2007 ein strategisches Mittel, um globalen Sicherheits- und Entwicklungsherausforderungen begegnen zu können und stellt somit eine Ergänzung zu „geographischen“ Instrumenten (u.a. auf Länder und Regionen fokussierte Projekte und Programme) dar.^[39] Dieses Instrumentarium umfasst zwei Komponenten: eine langfristige und eine kurzfristige. Das Budget beträgt 2,062 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013. In etwa 72% davon werden für kurzfristige Maßnahmen (Krisenreaktion und -bereitschaft) durch den EAD verwaltet. Der Rest (23%) wird für langfristige Projekte (Eindämmung der Proliferation, des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität sowie für Kapazitätenaufbau) durch die EU-Kommission administriert (DEVCO). Die Verwaltung des IfS erfolgt durch das FPI. Im Haushaltsplan der EU sind für dieses Instrument unter Titel 19 (Außenbeziehungen) entsprechende budgetäre Mittel vorgesehen.^[40]

Der Comprehensive Approach der EU

Die Tabelle^[41] gibt einen Überblick über das Engagement der EU im Raum. Das Schwergewicht liegt im Bereich der Entwicklungshilfe sowie des politischen Dialogs. Im Bereich der GASP fokussieren die militärischen Maßnahmen (Op ATALANTA und EUTM Somalia) auf Somalia. Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich das Engagement der EU im Raum seit Jahrzehnten entwickelt hat - insbesondere die EU-Kommission kann diesbezüglich auf zahlreiche Erfahrungen zurückgreifen und setzt ihre konkreten Maßnahmen auf Basis strategischer Rahmendokumente durch die Delegationen vor Ort um.

Nachdem die beiden EUSR die politischen Strategien (strategisch) mit ihrem Arbeitsstab integrieren, erfolgt die operative Umsetzung durch die EU-Delegationen vor Ort. Diesbezüglich ist anzumerken, dass in allen Ländern des Horns von Afrika außer in Somalia und im Südsudan Delegationen stationiert sind. Derzeit werden Somalia von Kenia und der Südsudan aus dem Sudan mitbetreut.^[42]

Nach der Aufstellung des EAD wurde der Fokus der EU auf den gesamten Raum zunehmend stärker und mündete letztlich in ein für diese Länder maßgebliches strategisches Rahmendokument, das „Strategic Framework for the Horn of Africa“, das durch den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 14. November 2011 gebilligt wurde. Die Zielsetzung der EU (Friede, Stabilität, Sicherheit, Wohlstand und verantwortliche Regierungen) soll in der Verfolgung von fünf Handlungssträngen erreicht werden:

- Unterstützung im Bereich des Institutionenaufbaus,
- Zusammenarbeit mit der UNO und der AU zur Lösung aktueller Konflikte,
- Eindämmung der aktuellen Konflikte, damit ein Überschwappen auf noch nicht betroffene Länder verhindert wird,
- Unterstützung und Förderung des wirtschaftlichen Wachstums,
- Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen regionalen Kooperation.

In der Determination des EU-Engagements werden fünf Hauptbereiche angesprochen: Entwicklungspartnerschaft, politischer Dialog, Krisenreaktion, Krisenmanagement und Handelsbeziehungen. Insbesondere wurde darauf verwiesen, dass Krisenreaktion und -management die am schnellsten wachsenden Bereiche des EU-Engagements seien, und somit würde dieser Teil der GASP die Maßnahmen des IfS und der regionalen ökonomischen Gemeinschaft ergänzen. Beispielsweise wurde ausgeführt, dass die EU derzeit im Falle Somalias ergänzend zur humanitären Hilfe durch ECHO und zur finanziellen Sicherstellung der AU-Mission AMISOM mit den beiden militärischen GASP-Aktivitäten (Op ATALANTA und EUTM Somalia) einen maßgeblichen Beitrag leistet. Für den Sudan und Südsudan sei die EU sehr engagiert in Form des unterstützenden Wirkens der EUSR und der finanziellen Unterstützung der AU-Mission AMIS, und habe mit der GASP-Operation EUFOR Tschad/RCA^[43] zu Sicherheit und Stabilität in Darfur beigetragen. Interessant erscheint, dass im Bereich Partnerschaften von einer Zielverfolgung der EU in der Region durch Verstärkung bestehender und Schaffung neuer Partnerschaften gesprochen wird, was u.a. auch durch Einbindung der Region in die GASP und durch Involvierung der AU und der UNO in regionale Kooperationen in Angelegenheiten der Konfliktprävention erfolgen könne.^[44]

Mit dieser Strategie wurde letztlich das Grundlagendokument geschaffen, das die Basis für die Entwicklung von detaillierten Aktionsplänen und allenfalls Substrategien bildet. Somit wurden in dieser Strategie isoliert begonnene Handlungsstränge unter einem strategischen Rahmen zusammengeführt. Dies bestätigt auch der jüngste Bericht des EUSR für das Horn von Afrika, der festhält, dass die jüngsten militärischen Erfolge in Somalia die Sicherheitslage maßgeblich in Richtung eines positiven Wandels beeinflussen würden. Somit wäre die Grundlage für einen weiteren politischen Übergang gelegt. In dieser Zeit der Übergangs wäre es nun notwendig, die inhaltliche Dimension (policy) des EU-Engagements näher zu definieren, um die verschiedenen Maßnahmen zur Eindämmung der Seeräuberei, Sicherheit, Entwicklung und wirtschaftlichen Maßnahmen in einem umfassenden Rahmen näher zusammenzubringen.

Abb.3 Das Engagement der EU am Horn von Afrika

Horn von Afrika	Europäische Union		
	Europäische Kommission	Europäischer Auswärtiger Dienst GSVP	
Äthiopien			
Dschibuti			EUCAP NESTOR*
Eritrea	direktes Engagement im Wege der Entwicklungshilfe (makro-	politischer Dialog & strategische Partner-	
Kenia	ökonomische Unterstützung sowie	schaft (im Rahmen	EUCAP NESTOR*
Somalia	sektorale Politiken, Programme und Projekte) und direkte bzw. in-	des Contonou Ab-	EUNAVFOR Somalia (Operation ATALANTA) EUCAP NESTOR*
Sudan	direkte (zB im Wege des World	Afrika-EU-Partner-	
Südsudan	Food Programs) humanitäre Hilfe	schaft)	EUA/SEC South-Sudan
Uganda			EUTM Somalia
* Schwergewicht der zivilen Mission liegt auf Dschibuti, Somalia, Kenia, Tansania, Seychellen			

Quelle: Europäischer Auswärtiger Dienst Gestaltung: Redaktion ÖMZ / Stefan Lechner

Abschließend kann festgehalten werden, dass die EU eine Institution ist, die über die unterschiedlichsten Instrumentarien verfügt, um tatsächlich im Sinne eines umfassenden Ansatzes im Rahmen des Krisenmanagements wirksam zu werden. Insbesondere mit der Aufstellung des EAD sowie der Funktion der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und ihrer Stellung sowohl im EAD als auch in der EU-Kommission sind zunehmend Bemühungen um einen umfassenden Ansatz erkennbar. Jüngste Strategien sowie gemeinsame (EAD & EU-Kommission) EU-Delegationen vor Ort und die Ernennung eines EUSR für das Horn von Afrika sind konkrete Ergebnisse dieser Bemühungen. Dennoch muss festgehalten werden, dass dies erst der Anfang dieser Entwicklung ist und die EU auch weiter Herausforderungen (auch institutionelle), die einen umfassenden Ansatz limitieren, überwinden muss. Die unterschiedlichen Entscheidungsfindungsprozesse zwischen GASP und den anderen Bereichen des europäischen Handelns sowie die unterschiedlichsten Arten der Finanzierung und die dominierende Position von EU-Kommission und Mitgliedstaaten im Bereich der GASP (v.a. im militärischen Bereich) schränken die Möglichkeiten der EU mitunter ein. Insbesondere die hinter den Kulissen stattfindenden internen Brüsseler Machtkämpfe (EAD - EU-Kommission - EP - Rat) um Mitsprache- und Entscheidungsrechte bremsen die im Zentrum Europas stattfindende institutionelle Weiterentwicklung. Dennoch ist festzuhalten, dass die Chancen der EU zu einer breiten Beitragsleistung im Sinne eines umfassenden Ansatzes als einzigartig bezeichnet werden können. Dies ist insbesondere in der Vielfalt der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente begründet. Die EU stellt somit eine einzigartige Institution dar, die aufgrund ihrer vorhandenen Kapazitäten in der Lage ist, diplomatische, militärische, humanitäre und wirtschaftliche Instrumente wirksam zum Einsatz zu bringen. Trotz dieser Möglichkeiten ist der Ansatz der EU in einen noch weiter gefassten Ansatz von Maßnahmen von Einzelstaaten und anderen internationalen Akteuren einzubinden.

Für das Militär als Teil der GASP bedeutet dies letztendlich, die Chancen des CA zu nutzen, gerade weil isolierte militärische Ansätze nicht (mehr) zum Erfolg führen. Auf Brüsseler Ebene erscheint es „militärisch“ entscheidend, sich durch aktive Artikulation etwaiger möglicher militärischer Beiträge in diesem Konzert der Instrumente für die jeweilige Situation rechtzeitig in den Prozess der Entscheidungsfindung einzubringen (hier liegt das Schwergewicht) und nach erfolgter Entscheidung die Einbettung der militärischen Beitragsleistung in den CA sicherzustellen.



ANMERKUNGEN:

[1] Vgl. Führungsakademie der Deutschen Bundeswehr: Clausewitznetzwerk für strategische Studien - vernetzte Sicherheit, Online im WWW unter URL: www.Clausewitznetzwerk.de/research/cluster/networked-security [8.10.2012].

[2] Vgl. Hillary Clinton: Testimony before the Senate Appropriations Committee, Online im WWW unter URL: www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/122463.htm [8.10.2012].

[3] Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Strategy for Africa, 2006, Brüssel, COM (2006) 601, S.4.

[4] Vgl. Wikipedia: Intergovernmental Authority on Development, Online im WWW unter URL: de.wikipedia.org/wiki/Intergovernmental_Authority_on_Development [31.8.2012].

[5] Wie Anm. 3, S.5.

[6] Ebenda, S.4 im Zusammenhang mit Sudan Tribune: The Arab League, online im WWW unter ULL www.sudantribune.com [10.9.2012] sowie Nil Basis Initiative: About the NBI, Online im WWW unter URL www.nilebasin.org [10.9.2012].

[7] Wie Anm. 3, S.5.

[8] Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto: The EU and Somalia: Counter Piracy and the Question of a Comprehensive Approach, 2012, Study for the Greens/European Free Alliance, Hamburg.

[9] Vgl. Stefan Gänzle/Benedikt Franke: Afrikanische Sicherheits- und Friedensarchitektur, 2010, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Aus Politik und Zeitgeschichte Ausgabe 50/2010, S.31ff.

[10] Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto: The EU and Somalia: Counter Piracy and the Question of a Comprehensive Approach, 2012, Study for the Greens/European Free Alliance, Hamburg.

[11] Wie Anm. 3, S.3.

[12] Vgl. Ebenda.

[13] Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto: The EU and Somalia: Counter Piracy and the Question of a Comprehensive Approach, 2012, Study for the Greens/European Free Alliance, Hamburg, S.25.

[14] Graphik in Anlehnung an DABAS, Francois-Regis: EU Draft New Crisis Management Procedures, Vortrag im Rahmen des EU Battlegroup Community Meetings am 18.9.2012.

[15] Vgl. Werner Doralt (Hrsg.): Kodex des europäischen Rechts, 2011, Wien. LexisNexis Verlag, 18. Auflage, S.8ff.

[16] Vgl. Global Humanitarian Assistance: Top Ten Government Donors of Humanitarian Aid, Online im WWW unter URL www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/somalia [10.9.2012].

[17] Vgl. Europäische Kommission: Humanitarian Aid and Civil Protection - Somalia Fact Sheet, 2011, Online im WWW unter URL: ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/Somalia-factsheet-2011.pdf [10.9.2012].

[18] Vgl. Europäische Union: Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Amtsblatt 2008/C25/01, Brüssel.

[19] Vgl. Europäisches Parlament: Haushaltspläne - endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, Online im WWW unter URL: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:056:FULL:DE:PDF [8.10.2012].

[20] Europäische Kommission: Humanitarian Aid and Civil Protection - Financial resources, Online im WWW unter ec.europa.eu/echo/funding/budget_en.htm [11.9.2012].

[21] Europäische Union: Europäischer Entwicklungsfonds, Online im WWW unter URL: europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_de.htm [12.9.2012].

[22] Vgl. Europäische Kommission: Aus Kommissionsmitgliedern bestehende Arbeitsgruppen, Online im WWW unter URL ec.europa.eu/reform/pdf/groups_de.pdf [11.9.2012].

[23] Vgl. Ehrhart/Petretto, a.a.O., S.13.

[24] Ebenda, S.13f.

[25] Vgl. Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, 2005, Brüssel, COM (2005) 489 final.

[26] Vgl. UNO: Millenniums-Entwicklungsziele, Online im WWW unter URL: www.unric.org/html/german/mdg/index.html [12.9.2012].

[27] Vgl. Europäische Kommission: Development and Cooperation - Programming, Online im WWW unter URL: ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm [12.9.2012].

[28] Vgl. Europäische Union: Partnerschaftsabkommen, 2000, Brüssel, Amtsblatt L 317/3.

[29] Vgl. Wikipedia: Foreign Policy Instruments Service, Online im WWW unter URL: www.en.wikipedia.org/wiki/Foreign_Policy_Instruments_Service [27.9.2012].

[30] Vgl. Europäische Kommission: Handbuch der Dienststellen - FPI, Online im WWW unter URL ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_www.branch?pLang=DE&pID=7733&pDisplayAll=0 [27.9.2012].

[31] Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Politik des EAD, Online im WWW unter URL: www.eeas.europa.eu/policies/index_de.htm [18.9.2012].

- [32]) Vgl. Doralt, a.a.O., S.14.
- [33]) Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: EU Operations, Online im WWW unter URL: www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=eng [18.09.12].
- [34]) Vgl. Doralt, a.a.O., S.19.
- [35]) Vgl. Europäische Union: Beschluss 2012/329/GSVP des Rates vom 25. Juni 2012 zur Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für das Horn von Afrika, Brüssel, 2012, Amtsblatt der Union L 165/62.
- [36]) EEBenda, L 165/49.
- [37]) Vgl. Wikipedia: Delegation der Europäischen Union, Online im WWW unter URL: de.wikipedia.org/wiki/Delegation_der_Europäischen_Union [26.9.2012].
- [38]) Vgl. Rat der Europäischen Union: Friedensfazilität für Afrika (APF) - Billigung der Ersuchen der Afrikanischen Union, 2012, Brüssel, ST 13933/12.
- [39]) Vgl. Europäische Kommission: Instrument for Stability, Online im WWW unter URL: ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm [26.9.2012].
- [40]) Vgl. Europäisches Parlament: Haushaltspläne - endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, Online im WWW unter URL: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:056:FULL:DE:PDF [8.10.2012].
- [41]) Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst sowie Europäische Kommission Online im WWW unter URL: ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/index_en.htm, ec.eurola.eu/echo/index_en.htm und www.eeas.europa.eu/countries/index.de_htm#letter_S [27.9.2012].
- [42]) Ebenda.
- [43]) EUFOR Tchad/RCA lief von Jänner 2008 bis März 2009 in Ost-TCD und NO-CAF.
- [44]) Vgl. Europäische Union: Council Conclusions on the Horn of Africa, Online im WWW unter URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pfd [27.9.2012].

