

EU-MILITÄRHILFE IM RAHMEN DER NEUEN EUROPÄISCHEN FRIEDENSFAZILITÄT



S. Solberg J. Kolja21, Masterdeis/adgeleitetes Werk:
kolja21 - EU27 - 2020 on a blobe.svg, cc BY-SA 3.0,
<http://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=27078824>



EU-Militärhilfe im Rahmen der neuen Europäischen Friedensfazilität

von

Federico Santopinto

in Zusammenarbeit mit

Julien Maréchal

Dieser Artikel wurde auf der Website des
Regionalprogramms für den Sicherheitsdialog
in Subsahara-Afrika (SIPODI) der Konrad-Adenauer-
Stiftung veröffentlicht:

<https://www.kas.de/fr/web/sipodi/home>

Diese Studie wurde dank der Unterstützung des Regionalprogramms Sicherheitspolitischer Dialog Subsahara-Afrika (SIPODI) der Konrad-Adenauer-Stiftung ermöglicht. Die Aussagen in dieser Publikation implizieren weder eine Verantwortung seitens der federführenden Organisationen der Studie, noch geben sie eine offizielle Position der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

Diese Studie wurde in Zusammenarbeit veröffentlicht von:

Konrad Adenauer Stiftung

Programm: Sicherheitspolitischer Dialog Subsahara Afrika (SIPODI/West)

Rue Flamboyant, Cocody Ambassades, Abidjan Rép. de Côte d'Ivoire

Téléphone : 00225. 27 22 48 18 00

08 BP 4134 Abidjan 08

www.kas.de/sipodi : <https://www.facebook.com/sipodikas/>

et

GRIP a.s.b.l. – Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité

Avenue des Arts 7-8, 1210 Bruxelles (depuis le 1er septembre 2020)

Téléphone : +32 (0) 484/942 792

<https://grip.org/>

Observatoire Boutros-Ghali

Avenue des Arts 7-8, 1210 Bruxelles (depuis le 01/09/20)

+32 (0) 484 942 792 (depuis le 01/09/20)

<https://grip.org/observatoire-boutros-ghali-du-maintien-de-la-paix/>

Die in der Studie geäußerten Meinungen und Analysen liegen in der Verantwortung der Autoren.

Désign: FOFANA Yssouf-YOKA Prest, Abidjan, Tél. 00225. 05 05 72 43 91 / 01 03 17 95 35

Inhalt

VORWORT	5
EINFÜHRUNG	6
1. Einführung	7
2. Die ersten Schritte der EU im militärischen Bereich	8
2.1 Die militärischen Krisenbewältigungsmissionen der Union	8
2.2 Die Afrikanische Friedensfazilität (APF)	8
2.3 Militärisch oder zivil? Die afrikanische Fazilität in einer Grauzone	10
2.4 Andere zivile EU-Programme im militärischen Bereich	11
3. DIE NEUE EUROPÄISCHE FRIEDENSFAZILITÄT	12
3.1 Der Umfang der neuen Fazilität und ihr Budget	12
3.2 Der Führungsmodus der EFF und die zugrunde liegende politische Logik	13
4. DER ZANKAPFEL: LETALE WAFFEN	16
4.1 Die Debatte	16
4.2 Der Kompromiss	17
5. RISIKOBEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG: EINE EXISTENZIELLE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE UNION	18
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	20
Anhang DIE AFRIKANISCHE FRIEDENSFAZILITÄT IN DER PRAXIS	21
APF-Interventionen von 2004 bis 2019	22
Die Autoren	24

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Liebe Leserinnen und Leser,

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist eine der wichtigsten Stiftungen in Deutschland und in etwa 120 Ländern weltweit vertreten. Sie ist mit der größten politischen Partei der Bundesrepublik, der konservativ-demokratischen CDU verbunden, die von Bundeskanzlerin Angela Merkel geleitet wird, die auch Mitglied des Stiftungsrates ist.

Die, von der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Forschungen und Analysen dienen Interessenvertretern aus der ganzen Welt als Grundlage für eine fundierte Entscheidungsfindung. Dank unserer zahlreichen Partnerschaften stellen wir nicht nur ein Netzwerk für den Dialog bereit, sondern entwickeln und realisieren unsere Projekte in enger Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern im In- und Ausland.

Das Programm: Sicherheitspolitischer Dialog Subsahara-Afrika (SIPODI) wurde im November 2015 anlässlich der offiziellen Eröffnung des Regionalbüros in Abidjan, Côte d'Ivoire, eingerichtet. Die Hauptziele sind die Förderung des Friedens, der Sicherheit, der verantwortungsvollen Staatsführung, der internationalen Zusammenarbeit durch Bildung und Ausbildung, sicherheitspolitische Analysen und der Dialog. Fragen der regionalen Stabilität, die sich aus einer Vielzahl von Sicherheitsrisiken ergeben, werden in Seminaren, Workshops und Konferenzen erörtert. Unsere wissenschaftlichen Veröffentlichungen werden nicht nur von Sicherheitsexperten, sondern auch von interessierten Lesern aller gesellschaftlichen Gruppen gut angenommen und ergänzen unser Informationsangebot.

Der Dialog zwischen Europa und Afrika
In einem instabilen globalen Umfeld zielt die Europäische Union darauf ab, ihre Fähigkeit zur Konfliktprävention zu verbessern, den Frieden



zu festigen und die internationale Sicherheit zu stärken. Diese Rolle als globaler sicherheitspolitischer Akteur wird sie aber nur dann wahrnehmen können, wenn sie über ein adäquates Instrumentarium verfügt und so wurde im Dezember 2020, die Europäische Friedensfazilität (EFF) geschaffen.

Die EFF ist der Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außenpolitik, einen neuen Fonds in Höhe von 5 Mrd. EUR außerhalb des mehrjährigen EU-Haushalts einzurichten. Damit

sollen zukünftig operative, militärische und verteidigungspolitische Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) finanziert werden. Die EFF tritt an die Stelle des Athena-Mechanismus und übernimmt Teile der Funktionalität der Friedensfazilität für Afrika (APF), um die bisher in diesem Bereich der Zusammenarbeit bestehenden geografischen und thematischen Hindernisse zu überwinden.

Die Charakteristika der neuen Europäischen Friedensfazilität (EFF) waren bislang fast ausschließlich Gegenstand einer in Afrika weitgehend unbekanntenen „Brüsseler“ Debatte. Mit der vorliegenden Studie, die der Auftakt zu einer dreiteiligen Serie ist und in Zusammenarbeit zwischen dem Programm SIPODI der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Boutros-Ghali-Observatorium für Friedenssicherung unter der Leitung der Forschungs- und Informationsgruppe für Frieden und Sicherheit (GRIP) entstanden ist, wollen wir den sicherheitspolitischen Gedankenaustausch zwischen den europäischen und afrikanischen Akteuren schon in diesem frühen Stadium der Einführung der neuen Fazilität, anregen.

Wir wünschen allen Leserinnen und Lesern eine interessante und anregende Lektüre.

Roland STEIN

Leiter Regionalprogramm
Sicherheitspolitischer Dialog Subsahara-Afrika (SIPODI)
Konrad Adenauer Stiftung

Abidjan, Januar 2021

Abkürzungen

AMISOM	Mission der Afrikanischen Union in Somalia
APF	Afrikanische Friedensfazilität oder African Peace Facility
APSA	Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur
AU	Afrikanische Union
CSBD	Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung
EPF	Europäische Friedensfazilität
EU oder Union	Europäische Union
EUTM	European Union Training Mission (Ausbildungsmision der Europäischen Union)
NDICI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (der Europäischen Union)
ISP	Instrument für Stabilität und Frieden (ISP)
MINUSMA	Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali
NDICI	Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)
PSO	Friedensunterstützenden Operationen
SRM	Schnell Reaktions Mechanismus

1. Einführung

In den letzten Jahren hat die Europäische Union (EU) einen Reflexionsprozess eingeleitet, der sie zu einer Reform ihrer Politik zur Unterstützung von Frieden und Stabilität führen soll. Auf diese Weise möchte sie ihre Zuständigkeit im Bereich der militärischen Unterstützung erweitern, was auf den ersten Blick als ein einfach zu erreichendes Ziel erscheint. Doch das ist es nicht. Wenn sich die Union in die Welt der Verteidigung vorwagt, werden die Dinge nämlich in aller Regel kompliziert.

Gemäß einer gängigen, wenn auch umstrittenen Auslegung der europäischen Verträge kann die EU den Militärsektor nicht mit ihren Haushaltsmitteln finanzieren. Um dieses Hindernis zu umgehen, hat sie sich ab 2021 dazu entschlossen, ein von den Mitgliedstaaten ad-hoc finanziertes Instrument mit ausschließlich militärischer Ausrichtung ins Leben zu rufen: die Europäische Friedensfazilität (EFF). Die neue Fazilität soll die wichtigsten, außerbudgetären Instrumente über die die Union bereits verfügt, die aber Verteidigungsaktivitäten nur begrenzt und eingeschränkt unterstützen können, mit dem Ziel ihren Aktionsradius auszudehnen, zusammenführen. Im Detail betrifft dies folgende Elemente:

- Den Athena-Mechanismus, d.h. den Haushalt, der es der Union ermöglicht, ihre gemeinsamen Kosten bezüglich, der von ihr entsandten militärischen Krisenbewältigungsmissionen zu finanzieren;
- Die Haushaltsanteile der Afrikanischen Friedensfazilität, die zur Unterstützung der

afrikanischen Friedensunterstützungsoperationen (PSO) verwendet werden und somit zukünftig von den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, getrennt werden.

Die Ziele der EU sind Gegenstand intensiver Debatten in Brüssel gewesen. Problematisch ist nicht so sehr der Prozess der administrativen Umsetzung, sondern vielmehr die Vorstellung, dass die Union in diesem Zusammenhang ihre Kompetenzen im Bereich der Verteidigung erweitern könnte. In diesem Punkt haben sich die Europäer seit mehr als zwei Jahren in endlosen Diskussionen über die Form und die Art der neuen Fazilität, insbesondere im Hinblick darauf, was sie eigentlich finanzieren soll, verstrickt. Soll sie militärische Aktivitäten direkt unterstützen, oder soll sie dies indirekt tun, wie es die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit bisher getan haben? Soll sie Transfers von letalen Wirkmitteln und Waffen finanzieren, und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Wie soll es in der Praxis funktionieren?

Mit der vorliegenden Studie soll die bisher sehr „Brüssel-lastige“ Debatte unseren afrikanischen Partnern zugänglich gemacht werden. Nicht nur für die Europäer, sondern auch für die afrikanischen Gesellschaften ist es von großer Bedeutung, die Herausforderungen der EFF zu erfassen. Letztendlich sind sie es, die zu den Hauptnutznießern dieses neuen Werkzeugs gehören werden. Diese Studie beabsichtigt, dass was in Brüssel gesagt wird detailliert zu analysieren und es in Afrika durch die Veranstaltung von Seminaren und Begegnungen weiterzugeben.

¹ Artikel 41.2 des Vertrags über die Europäische Union.

² In einer 2016 angenommenen Entschließung definiert der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments friedensunterstützende Operationen (PSO) als „eine Form der Reaktion auf Krisensituationen(...) in der Regel zur Unterstützung international anerkannter Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der Afrikanischen Union, mit einem Mandat der Vereinten Nationen (...) und dass mit ihnen bewaffnete Konflikte verhütet werden sollen, Frieden wiederhergestellt, erhalten oder konsolidiert werden soll, Friedensabkommen durchgesetzt und die komplexen Notlagen und Herausforderungen in zerfallenden oder schwachen Staaten bewältigt werden sollen“. Laut Partenariat Afrique-UE, versuchen die PSO „die öffentliche Sicherheit durch eine Reihe von zivilen und militärischen Maßnahmen zu gewährleisten, die die Aufrechterhaltung des Friedens und der öffentlichen Ordnung, die Polizeiarbeit, den Wiederaufbau der Infrastruktur, den politischen Dialog und die nationale Aussöhnung umfassen.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

2. Die ersten Schritte der EU im militärischen Bereich

2.1 Die militärischen Krisenbewältigungsmissionen der Union

Die oben gestellten Fragen, insbesondere jene, ob letale Wirkmittel und Waffen weitergegeben werden sollen oder nicht, mögen für ein Instrument mit militärischem Zweck trivial erscheinen. Für die Union sind sie es jedoch nicht. Um das Wesen dieser Debatte zu verstehen, muss man zwanzig Jahre zurückgehen. Die EU ist ein relativ junger Akteur auf der militärischen Bühne, der seine ersten Schritte auf diesem Gebiet im Dezember 1998 gemacht hat, als der damalige französische Präsident Jacques Chirac und der britische Premierminister Tony Blair die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ins Leben gerufen haben. Der Union militärische Befugnisse zu übertragen, stellt einen Wendepunkt in ihrer Geschichte dar, die seit ihrer Entstehung vom friedlichen Miteinander ihrer Mitglieder geprägt war. Dieser Wendepunkt hat seine Wurzeln in den Balkankriegen der 1990er Jahre, als die Europäer erkannten, dass sie nur wenige Kilometer von ihren Grenzen entfernt nicht dazu in der Lage waren, befriedend im ehemalige Jugoslawien einzugreifen. Die GSVP wurde aus dieser Erkenntnis der Ohnmacht heraus geboren. Ihr Ziel war es, die Union in die Lage zu versetzen, militärische und zivile Krisenbewältigungsmissionen außerhalb ihrer Grenzen durchzuführen. Seitdem hat sie sich langsam und mühsam entwickelt, aber dennoch stetig dieses Ziel verfolgt.

Zwar bildete der Balkan zunächst die Kulisse der aufkeimenden europäischen Verteidigungspolitik, doch trat Afrika bald hinzu. Schließlich hat die GSVP ihre Aufmerksamkeit vor allem auf diesen Kontinent gerichtet. Die erste militärische Operation, die in Afrika unter EU-Flagge durchgeführt wurde, war die Mission Artemis, die 2003 in Bunia in der Demokratischen Republik Kongo eingesetzt wurde. Danach sind weitere Missionen gefolgt, die es der Union ermöglichen, über ihren Status als bloße „Soft Power“ und Zivilmacht, die sie lange Zeit war, hinauszugehen. Seitdem verfügt die Union zumindest über einen militärischen „Werkzeugkasten“, auch wenn er nur mit sehr wenigen Instrumenten bestückt und in seiner Wirksamkeit noch sehr eingeschränkt ist.

Diese Entwicklungen haben die Union jedoch nicht zu einer „harten Macht“ gemacht. Ob in Afrika oder

anderswo, die militärischen GSVP-Missionen sind alle von geringem Umfang, von niedriger Intensität und zeitlich und räumlich sehr begrenzt geblieben.

Die EU hat sich nie an regelrechten Kampfhandlungen beteiligt. Sie ist trotz allem ein vorsichtiger Akteur geblieben, der es vorzieht, den Einsatz von Gewalt zu vermeiden. Infolgedessen ist die strategische Wirkung ihrer militärischen Einsätze zwangsläufig begrenzt geblieben. Man könnte sogar behaupten, dass die Operationen der Union den Verlauf der Krisen, in die sie eingegriffen hat, nur allzu selten entscheidend beeinflusst haben.

In den letzten Jahren hat diese gemischte Bilanz die EU dazu veranlasst, ihren Ansatz zu ändern. Anstatt durch den Einsatz von Bodentruppen mit einem engen operativen Mandat in afrikanische Konflikte wie in der Demokratischen Republik Kongo oder im Tschad einzugreifen, konzentriert sie sich nun auf militärische Ausbildungsmissionen. Das Ziel ist die Stärkung der Selbsthilfekapazitäten der Afrikaner, so dass sie zukünftig die Krisen in ihren Ländern selbst lösen können und weniger oder gar nicht mehr auf externe Hilfe angewiesen sind. Seit 2012 gehören die EU-Ausbildungsmissionen oder EUTMs in Mali, der Zentralafrikanischen Republik und Somalia³ zusammen mit den maritimen Operationen zu den wichtigsten sicherheitspolitischen Vorhaben der Union. Diese Hinwendung zu militärischen Ausbildungsmaßnahmen spielte, insbesondere im Hinblick auf die heikle Frage der Waffentransfers eine führende Rolle in der Debatte über den Handlungsspielraum der Europäischen Friedensfazilität.

2.2 Die Afrikanische Friedensfazilität (APF)

Der Eintritt der Europäischen Union in die Welt militärischer Machtprojektion hat sich nicht auf den einfachen Einsatz von Krisenbewältigungs- und Ausbildungsmissionen beschränkt, sondern auch ein Umdenken im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eingeleitet. Mit der Implementierung der GSVP begann die Union sukzessive und gegen nicht unerheblichen politischen Widerstand damit, die militärischen Fähigkeiten afrikanischer Staaten zur Durchführung von friedensunterstützenden Operationen mit Mitteln aus dem Entwicklungshilfebudget zu finanzieren „Security/Development Nexus-Prinzips“⁴. Gemäß diesem Ansatz muss jede Strategie der Unterstützung des sozioökonomischen Sektors, wenn sie erfolgreich sein

³ EUTM-Missionen werden oft gemeinsam mit EUCAP-Missionen (EU Capacity Building Mission) zur zivilen Krisenbewältigung im Rahmen der GSVP durchgeführt, deren Ziel die Stärkung des zivilen Bereichs des Sicherheitssektors in den Partnerländern ist.

⁴ Innerhalb der EU wird die Interdependenz zwischen Sicherheit und Entwicklung in unzähligen Dokumenten erwähnt. Sie wird insbesondere im Jahr 2003 im ersten von der Union verabschiedeten strategischen Dokument vorgebracht (European Security Strategy - A secure Europe in a better world) sowie in einer sukzessiven Aktualisierung dieses Textes aus dem Jahr 2009. Das Konzept ist auch in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union enthalten, die 2016 gebilligt wurde.

soll, in erster Linie dazu beitragen, die Stabilität und Sicherheit der Gesellschaften zu fördern, an die sie gerichtet ist. Der britische Wirtschaftswissenschaftler Paul Collier fasste diese Aussage mit den Worten zusammen: „Krieg bremst Entwicklung, aber umgekehrt bremst Entwicklung den Krieg“⁵.

Ausgehend von diesem Postulat begann die EU Anfang der 2000er Jahre über die Möglichkeit nachzudenken, ihre Entwicklungsbudgets zur Unterstützung militärischer Friedenseinsätze in Afrika einzusetzen. Im Jahr 2003 ließ sie den Worten Taten folgen: Sie schlug vor, die Fazilität zur Unterstützung des Friedens in Afrika zu schaffen, die wir der Einfachheit halber als Afrikanische Friedensfazilität (APF) bezeichnen werden, und empfahl, sie aus dem Europäischen Entwicklungsfonds zu finanzieren, einem Instrument für zivile Hilfe hauptsächlich in Afrika.⁶

Ein solcher Vorschlag musste heftige Kontroversen auslösen, insbesondere seitens verschiedener Nichtregierungsorganisationen⁷. In manchen Kreisen ist die Vorstellung, dass Budgets der Entwicklungszusammenarbeit militärische Komponenten unterstützen könnten, schwer zu akzeptieren. In der Tat halten die Entwicklungsakteure beharrlich am zivilen Charakter der Hilfe fest und sie sind dabei nicht allein. Viele Mitgliedsstaaten standen dem APF-Projekt ebenfalls zurückhaltend gegenüber. Zunächst äußerten zwölf der fünfzehn EU-Mitglieder im Jahr 2003 Zweifel an diesem Instrument und lehnten es in einigen Fällen sogar kategorisch ab.⁸ Im Gegensatz dazu haben Frankreich und die Europäische Kommission sehr darauf bestanden, dass dieses Projekt zustande kommt. Der damalige EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Poul Nielson, und der Kommissar der Afrikanischen Union für Frieden und Sicherheit, Saïd Djinnit, setzten sich 2003 gemeinsam dafür ein, dass die Afrikanische Union (AU) eine formelle Erklärung verabschiedete, in der die EU aufgefordert wurde, ein Instrument zur Unterstützung des Friedens⁹ einzurichten. Um die Skeptiker zu überzeugen, erkannte die Kommission den „außergewöhnlichen“ und „vorübergehenden“ Charakter der Inanspruchnahme des Europäischen Entwicklungsfonds zur Finanzierung der APF an und unterstrich gleichzeitig ihre Absicht, zu einem späteren Zeitpunkt eine andere, nicht entwicklungsbezogene Finanzierungsquelle finden zu wollen.¹⁰

Nach langwierigen Verhandlungen erzielte die Union 2004 einen Kompromiss mit den Gegnern der APF-

Finanzierung indem sie sich darauf beschränkte nur zivile Komponenten zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten Afrikas zu fördern und einen ausschließlich mit entwicklungspolitischen Paradigmen zu vereinbarenden Ansatz zum institutionellen Aufbau verfolgen zu wollen. Durch diesen Ansatz konnte die APF das Licht der Welt erblicken.

Ursprünglich mit 250 Mio. € ausgestattet, hat die Afrikanische Fazilität in der Folgezeit einige Erfolge erzielt und im Zeitraum 2004-2019 schrittweise einen kumulierten Förderbetrag von 3,5 Mrd. € erreicht, der auf folgende Hauptkomponenten entfällt¹¹:

a. Die Finanzierung von zivilen und militärischen friedensunterstützenden Operationen. hat sich zum Schwerpunkt des Engagements im Rahmen der APF entwickelt. Bis zum heutigen Tag hat die EU insgesamt 2,7 Milliarden Euro für PSO bereitgestellt, davon seit 2007 alleine 2,1 Milliarden Euro für AMISOM.

b. Die Förderung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) um die institutionellen Kapazitäten der Kommission der Afrikanischen Union, der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und Mechanismen zu stärken.

c. Die Einrichtung des Schnellreaktionsmechanismus der APF im Jahr 2009, der es der Union mittels eines beschleunigten Verwaltungsverfahrens ermöglicht, dringende Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung einer Krise, wie z. B. Präventivdiplomatie, Vermittlung, Ermittlungs- und Beobachtungsmissionen sowie erste Schritte zur Einleitung von friedensunterstützenden Maßnahmen, einzuleiten.

Die APF ist nicht dafür ausgelegt die afrikanischen PSO mit letalem oder non-letalem militärischem Material, Waffen und Munition und Ersatzteilen für militärische Ausrüstung auszustatten, oder die Gehälter und die Ausbildung der Soldaten zu bezahlen. Kosten, etwa für den Truppentransport, die Lebenshaltung der Soldaten, Einsatzprämien und kapazitätsfördernde Ausstattung, wie Kommunikations- und Führungsmittel können dahingegen übernommen werden.

2.3 Militärisch oder zivil? Die afrikanische Fazilität in einer Grauzone

Trotz der schwierigen funktionalen Rahmenbedingungen der APF kann hier festgehalten werden, dass die meisten, der in den letzten 15

⁵ Collier, P., V. L. Elliot, Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. & Sambanis, N., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, DC: World Bank & Oxford University Press, 2003, S. 1.

⁶ Theoretisch entsprach der Vorschlag der Union einem Ersuchen der Versammlung der Afrikanischen Union vom 21. Dezember 2003: Decision on the establishment by the EU of a peace support operation facility for the African Union.

⁷ Carbone, M., „An Uneasy Nexus: Development, Security and the EU's African Peace Facility“; *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, Nr. 4 (2013) S. 103-123.

⁸ LOISEL, Sébastien, La création de la "Facilité de paix pour l'Afrique". Jeux sectoriels dans l'élaboration d'un instrument européen de gestion des crises, *Politique européenne*, Vol. 51, Nr. 1, 2016, S. 97.

⁹ Ebd. S. 98.

¹⁰ Ebd. S. 101.

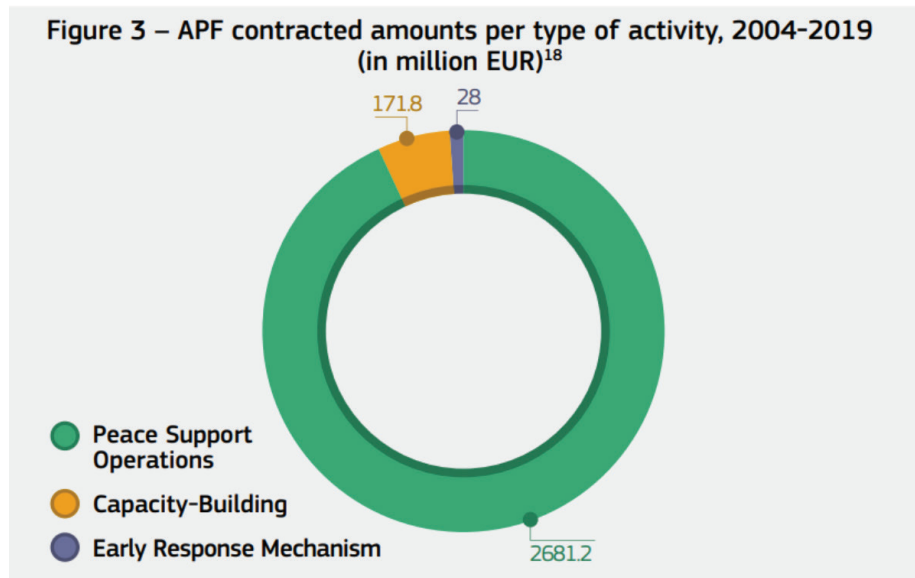
¹¹ Europäische Kommission, „Peace Facility for Africa - Annual Report 2019“, S. 3.

Jahren unter der Leitung der Afrikanischen Union durchgeführten Friedensoperationen ohne diese wertvolle Unterstützung schlichtweg nicht möglich gewesen wären.

Allein schon aufgrund ihres Personalvolumens waren die afrikanischen PSO und in erster Linie AMISOM zwangsläufig die Hauptempfänger der APF und haben Mittel in einer ganz anderen Größenordnung,

als die eindeutig zivil¹² ausgerichtete APSA oder der Schnellreaktions-mechanismus, erhalten.

Von den 3,5 Mrd. Euro, die die EU zwischen 2004 und 2019 im Rahmen der APF bereitstellte, wurden 2,681 Mrd. Euro (93 %) für die Unterstützung von PSO; fast 172 Mio. Euro für den Kapazitätsaufbau der APSA (6 %) und 28 Mio. Euro für den RRM (1 %) verwandt¹³.



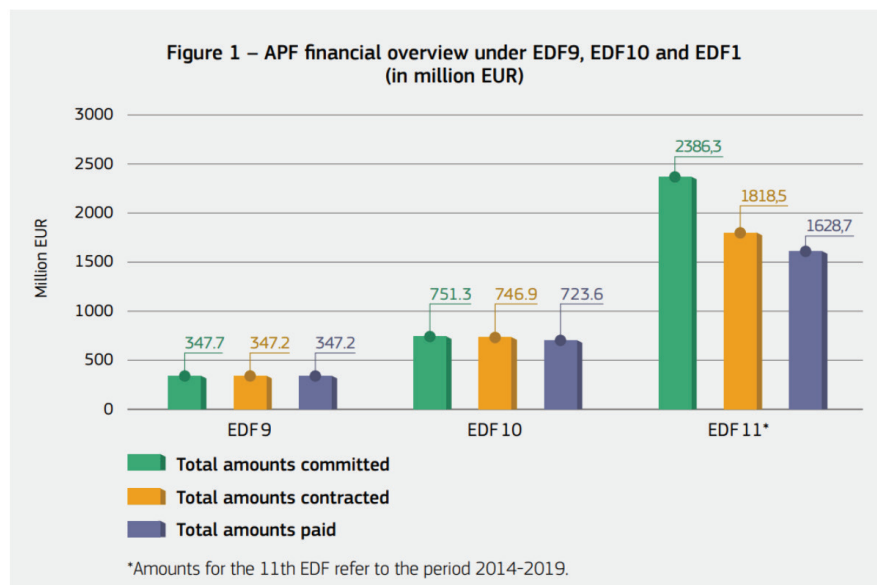
Dieses Schema ist dem in Fußnote 11 genannten Dokument der Kommission entnommen.

Seit seiner Gründung hat sich das APF-Budget im Laufe der Zeit deutlich erhöht. Zwischen 2004 und 2007 wurden 348 Millionen Euro eingesetzt, 2008-2013 waren es schon 751 Millionen Euro und 2014 bis 2019 wurde der Betrag von 2.386 Mio. € erreicht, was zu einem großen Teil auf die Prämienzahlungen für die AMISOM-Truppen zurückzuführen ist. Ein weiterer treibender Faktor für den allmählichen Anstieg des APF-Budgets ist das Aufflammen neuer Krisen in Afrika, die die Europäer vor allem im Hinblick auf die

terroristische Bedrohung beunruhigt haben (Sahel, Zentralafrikanische Republik, Tschadseebecken). In der Folge entstanden neue Friedensoperationen, die aus dem APF Budget finanziert werden mussten und die verfügbaren Mittel, für die eher zivilen und strukturierenden Maßnahmen reduzierten. (siehe die beigefügte Liste der von der APF von 2004 bis 2019 durchgeführten Aktionen).

¹². Es sei darauf hingewiesen, dass der SRM immer noch zur Finanzierung der Anfangskosten für den Start eines PSO verwendet werden kann.

¹³. Europäische Kommission, „Afrikanische Friedensfazilität: Europäische Union will Friedens- und Sicherheitsoperationen der Afrikanischen Union mit zusätzlichen 800 Mio. EUR unterstützen“, 22. Juli 2019.



Dieses Schema ist dem in Fußnote 11 genannten Dokument der Kommission entnommen.

2.4 Andere zivile EU-Programme im militärischen Bereich

Die Afrikanische Friedensfazilität hat es der Union unbestreitbar ermöglicht, ihre Rolle im Bereich der Sicherheitskooperation zu stärken. Wie bereits erwähnt, war sie jedoch nicht in der Lage, ihren Partnern letale oder non-letale militärische Ausrüstung zu liefern, oder eine bilaterale militärische Kooperation mit einem Drittland einzugehen, weil die APF nur Friedensoperationen unterstützen kann, die von der AU oder von afrikanischen Regionalorganisationen im Auftrag der AU durchgeführt werden.

Die Notwendigkeit, über diese Grenzen hinaus agieren zu können, wurde ab 2013 zunehmend spürbar, als die Union im Rahmen der GSVP ihre ersten EUTM-Militärtrainingsmissionen, vor allem in Mali und Somalia, entsandte. Mit dem Start dieser Missionen befand sich die EU in der paradoxen Situation, die Armeen ihrer Partner zwar ausbilden aber nicht auszurüsten zu können. In diesem Kontext wurde die deutsche Ertüchtigungsinitiative („Enhance & Enable Initiative (E2I)“) geboren¹⁴, die dann von der europäischen Union im Rahmen der „Train & Equip“-Formel mit dem Ziel, die APF Lücken zu schließen¹⁵, übernommen wurde.

Diese Formel impliziert, dass die EU aus ihren Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit oder dem Gemeinschaftshaushalt militärische Ausrüstung für die Streitkräfte der Länder, die sie auf bilateralem Wege ausbildet, bereitstellen kann.

Die „Train & Equip“-Option stieß jedoch auf die gleichen Hindernisse, auf die die Afrikanische Fazilität zehn Jahre zuvor gestoßen war. Die Abneigung, Entwicklungshilfe für militärische Zwecke zu verwenden, kam unweigerlich wieder auf.

Im Jahr 2017 wurde die Option „Train & Equip“ nach intensiver Debatte endgültig zugunsten eines neuen Instruments mit bescheideneren Ambitionen unter dem Namen „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ (Capacity Building for Security and Development – CBSD) aufgegeben. CBSD ist in Wirklichkeit nur eine minimale Erweiterung der Kompetenzen des wichtigsten EU-Entwicklungskooperationsprogramms für Frieden und Konfliktprävention, d.h. des Instruments für Stabilität und Frieden (ISP). Während das ISP ein breites Spektrum ziviler Maßnahmen abdeckt, die zur Krisenbewältigung oder -verhütung beitragen¹⁶, erweitert der CSBD das Spektrum, der der Union zur Verfügung stehenden zivilen Maßnahmen, indem er die Finanzierung bestimmter Arten von Ausbildung und der, für militärische Akteure bestimmten Ausrüstung und Infrastruktur innerhalb eines begrenzten Rahmens ermöglicht.

Die Bereiche, für die Partnerländer im Rahmen des CBSD Unterstützung erhalten können, sind im Einzelnen:

- o Schulungen in Bereichen wie Menschenrechte, gute Regierungsführung und Personalmanagement;
- o Bereitstellung von Beratung und technischer

¹⁴. Deutschland hat 2011 die Initiative „Enhance & Enable“ ins Leben gerufen, um regionale Akteure in die Lage zu versetzen, in ihrer eigenen Region für Sicherheit und Stabilität zu sorgen – von der Krisenprävention über das Krisenmanagement bis hin zur Krisennachsorge und Friedenskonsolidierung.

¹⁵. TARDY Thierry, „Enabling partners to manage crises - From 'train and equip' to capacity-building“, European Union Institute for Security Studies, Juni 2015.

¹⁶. Zu den vielen Aktionen, die vom ISP unterstützt werden, gehören Mediation, DDR (Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration), Wiederaufbau von Infrastruktur oder demokratischen Institutionen und Konfliktanalysen.

Zusammenarbeit;

o Die Bereitstellung von Ausrüstung und die Verbesserung der Infrastruktur mit z. B. Computersystemen, persönlicher Schutzausstattung, sanitärer Infrastruktur, Schulungsgeräten und Einrichtungen¹⁷ usw.

Die Europäische Kommission, die für die Verwaltung

des CBSD zuständig ist, hat klargestellt, dass dieses neue Instrument nicht für den Erwerb von Waffen, Munition oder sonstiger letaler Ausrüstung genutzt werden kann, und dass es „nicht dazu gedacht ist, Entwicklungsinstrumente durch einen militarisierten Ansatz zu ersetzen“¹⁸. Somit war der CBSD auch nicht das geeignete Instrument um der EU die Lieferung militärischen Materials zu ermöglichen.

3. Die neue Europäische Friedensfazilität

Die Idee zur Schaffung der Europäischen Friedensfazilität (EFF), um damit den Werkzeugkasten der Union ordnen und die Lücken schließen zu können, wurde aus dem oben beschriebenen Dilemma heraus geboren. Sie soll die beiden wichtigsten Teile des militärischen Puzzles, die im vorigen Absatz dargelegt wurden, zu einem einzigen kohärenten und eigenständigen Instrument zusammenführen. Zum einen muss sie die gemeinsamen Kosten für die militärischen Krisenbewältigungsmissionen im Rahmen der GSVP und zum anderen bestimmte Kompetenzen der Afrika-Fazilität, die speziell den militärischen Bereich betreffen, übernehmen und vertiefen.

Die eher zivilen Interventionen der APF und des CBSD werden in ein neues großes Programm der Entwicklungszusammenarbeit, dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungs- und internationale Zusammenarbeit (NDICI)¹⁹, das die EU demnächst einrichten wird und das getrennt von der EFF verwaltet werden soll, überführt.

3.1 Der Umfang der neuen Fazilität und ihr Budget

Die Europäische Fazilität sollte sich nicht darauf beschränken, die thematischen Zuständigkeiten der Union in militärischen Angelegenheiten zu ergänzen, sondern ihren Aktionsradius über Afrika hinaus ausdehnen, indem sie alle bisherigen geografischen Beschränkungen aufhebt. Folgende Finanzierungsoptionen sind angedacht:²⁰

a. Erhöhung der Mittel für die militärischen Operationen der GSVP-

Bis heute werden 85 bis 90% der Kosten der GSVP-Militäreinsätze direkt, von den sich daran beteiligenden Staaten (nach dem Grundsatz, dass die Kosten dort getragen werden, wo sie anfallen oder „costs fall where they lie“) und durch freiwillige Beiträge, die von Fall zu Fall festgelegt werden, getragen. Die Union kann über

den Athena-Mechanismus nur einige gemeinsame Ausgaben, wie z. B. die Unterbringung von Soldaten, die Treibstoffversorgung oder bestimmte Betriebskosten des militärischen Hauptquartiers decken, die nicht direkt mit militärischen Aktivitäten verbunden sind. Diese Erstattungen aus dem Athena-Mechanismus übersteigen nie 15% des Gesamtbudgets einer GSVP Mission, was die Mitgliedstaaten nicht besonders zu einer Teilnahme ermutigt. Mit der EFF will die Union die Kostenübernahme gerechter gestalten und hofft, dass neue PSO somit leichter auf den Weg gebracht werden können.

b. Finanzierung von überwiegend militärischen friedensunterstützenden Maßnahmen der Partner

Die EFF soll die Befugnisse der APF bei Friedenseinsätzen übernehmen, aber anders als bisher in der Lage sein, direkte militärische Hilfe, auch Waffen und Munition, obgleich diese strengen Bedingungen unterworfen sein wird, gewähren zu können.

Die Unterstützung von militärischen Ausbildungs- oder Führungssystemen, die derzeit von der APF übernommen wird, erfolgt in Zukunft über die EFF. Das Gleiche gilt für Krisenreaktionsmaßnahmen, die vor einer militärischen Friedensoperation anfallen.

c. Verstärkung der militärischen Kapazitäten von Drittstaaten oder regionalen Organisationen

Die EFF wird auch den Kapazitätsaufbau einzelner Drittländer oder internationaler Organisationen auf bilateraler Basis finanzieren können. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Afrikanische Fazilität dies derzeit nicht zu leisten vermag, weil sie ausschließlich auf Friedenseinsätze, die unter der Leitung der AU oder Regionalorganisationen oder -Mechanismen durchgeführt werden, ausgerichtet ist.

d. Finanzierung anderer operativer Maßnahmen der

¹⁷ Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Maßnahmen zur Unterstützung von Sicherheit und Entwicklung in Partnerländern und Entwicklung in Partnerländern, 7. Dezember 2017.

¹⁸ Europäische Kommission, ebd. 7. Dezember 2017.

¹⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, 14. Juni 2018.

²⁰ EAD, Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an den Rat, mit Unterstützung der Kommission, 13. Juni 2018

Union mit verteidigungspolitischen Implikationen

Diese Formulierung zielt darauf ab, die Flexibilität der EFF zu maximieren, limitierende rechtliche Faktoren zu minimieren und damit die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Union zu gewährleisten. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass die, in dieser Bestimmung bewusst enthaltene Ungenauigkeit von einigen Mitgliedstaaten und Teilen der Zivilgesellschaft kritisiert wurde.

Um die Konturen der EFF gut zu erfassen, hat Matthias Deneckere, EU-Spezialist für militärische Zusammenarbeit, zudem herausgearbeitet, was dieses Instrument nicht leisten soll²⁰:

- o Die Komponente der Unterstützung und Stärkung der APSA Institutionen im Rahmen der derzeitigen APF würde nicht aus der neuen EFF, sondern aus den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Teil des regulären EU-Haushalts sein werden, finanziert, weil sie keine direkte militärische Dimension aufweist.
- o In ähnlicher Weise dürften auch die Aktivitäten der Vermittlungs- und Präventivdiplomatie, die derzeit im Rahmen des Frühwarnmechanismus der APF finanziert werden, in die Entwicklungshilfe einbezogen werden.
- o Logischerweise wird die neue EFF nicht die zahlreichen anderen zivilen Aktivitäten, die sich speziell auf Fragen des Friedens und der Stabilität beziehen und die die Europäische Union im Rahmen ihrer Politik der Entwicklungszusammenarbeit durchführt, finanzieren.

Die EFF führt also zwei wichtige Neuerungen in den Werkzeugkasten der Union ein: Sie ermächtigt sie zur Lieferung, auch letaler militärischer Ausrüstung, und sie erlaubt ihr, einem einzelnen Drittstaat im Rahmen einer bilateralen Beziehung militärische Unterstützung zu gewähren. Diese Erweiterung der EU-Kompetenzen spiegelt sich in der Erhöhung des EFF-Budgets im Vergleich zum APF-Budget wider. Die ursprüngliche Absicht der EU, Mittel in Höhe von 10,5 Mrd. EUR für die EFF im Zeitraum 2021-2027 bereitzustellen, ließ sich in den langen und komplexen Haushaltsverhandlungen allerdings nicht durchsetzen und wurde schließlich auf 5 Mrd. EUR reduziert. Wenn man jedoch bedenkt, dass die APF in den letzten sieben Jahren (2014-2020) nur 2,4 Mrd. € zu Verfügung gestellt hat, sollte der EFF-Haushalt von 5 Mrd. € (2021-2027) die Union ohne größere Probleme in die Lage versetzen ihre Militärhilfepolitik zu verstärken.

Die zukünftigen Handlungsoptionen der EU werden vorerst auf ca. 300 Mio. EUR zusätzlich pro Jahr begrenzt bleiben, weil die EFF, die bisher durch die APF

abgedeckten afrikanischen PSO (zwischen 2 und 2,5 Milliarden Euro über 7 Jahre) und die gemeinsamen Kosten für die militärischen GSVP-Missionsanteile (525 Mio. EUR über 7 Jahre) übernehmen muss. Somit würden in der EFF Kasse über einen Zeitraum von sieben Jahren rund 2 Milliarden Euro für neue PSO und bilaterale Rüstungstransfers, möglicherweise auch außerhalb des afrikanischen Kontinents, verbleiben²².

3.2 Der Führungsmodus der EFF und die zugrundeliegende politische Logik

Ein weiteres wichtiges Element, das die EFF von der APF unterscheidet, betrifft ihre Führung. Die Analyse der europäischen Verwaltungsprozeduren mag auf den ersten Blick abschreckend wirken, aber sie ist unerlässlich, um die Logik hinter den politischen Entscheidungen in Brüssel zu verstehen.

Die APF wurde 2004 durch einen Ratsbeschluss, d.h. durch die EU-Mitgliedstaaten, eingerichtet und sollte aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, der außerhalb des Gemeinschaftshaushalts liegt, aber dennoch von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Entwicklungshilfe verwaltet wird, finanziert werden.

In diesem Bereich spielt die Kommission eine wichtige politische Rolle: Sie hat sowohl das politische Initiativrecht als auch die Befugnis zur laufenden Verwaltung des Instruments, wenngleich der Rat voll in den Entscheidungsprozess eingebunden ist.

Die APF wird seit über sechzehn Jahren auf der Grundlage der entwicklungspolitischen Logik der Kommission, wenn auch in enger Verbindung mit dem Rat und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) verwaltet. Wie wir gesehen haben, hat sie die militärischen Aspekte von friedensunterstützenden Operationen indirekt unterstützt, weil sie diese als eine Politik zum Aufbau institutioneller Kapazitäten und der allgemeinen Förderung guter Regierungsführung afrikanischer Organisationen deklariert hat.

Die EFF wird aufgrund ihrer rein militärischen Ausrichtung, die sie nicht mehr zu einem Bestandteil, der von der Kommission überwachten Programme der Entwicklungszusammenarbeit macht, einer anderen Logik folgen. Sie soll als Instrument der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Union auf rein zwischenstaatlicher Basis funktionieren.

Konkret bedeutet dies zwei Dinge:

- Die EFF wird unter der strengen Kontrolle der Mitgliedstaaten stehen, die im Rat und seinen einschlägigen Ausschüssen und Gruppen tagen und

²¹ . DENECKERE Matthias, „The uncharted path towards a European Peace Facility“, ECDPM Discussion Paper Nr. 248, März 2019.

²² . HAUCK Volker, „The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union“, ECDPM, Briefing Note, Nr. 120, September 2020

die wichtigsten Entscheidungen einstimmig treffen. Diese werden anschließend vom EAD umgesetzt, der dem Hohen Vertreter der Union untersteht, der wiederum unter der hierarchischen Aufsicht des Rates handelt, wenn dieser im Bereich der GASP tätig werden muss²³.

- In diesem neuen Kontext wird die Kommission als wichtigste supranationale Institution der Union nur eine marginale und rein exekutive Rolle in der EFF ausüben. Insbesondere wird sie nicht die Macht der politischen Initiative haben. Diese wird nämlich in den Händen der Mitgliedstaaten oder des Hohen Vertreters der Union liegen. Die Kommission wird sie nur gemeinsam mit dem Hohen Vertreter ausüben können und bestenfalls eine untergeordnete Rolle spielen.

Abgesehen von diesen administrativen und verfahrenstechnischen Komplexitäten sollte man sich vor Augen halten, dass der Rat und die Kommission zwei Institutionen sind, die auf der Grundlage unterschiedlicher Prinzipien arbeiten:

- Der Rat repräsentiert die Mitgliedsstaaten und die Kompromisse, die sie untereinander erzielen. Er ist der alleinige Herr über die GASP und GSVP und damit bald auch der EFF. Die GASP/GSVP ist jedoch eine Politik diplomatischer Natur. Sie neigt daher dazu, kurz- bis mittelfristig zu handeln, um vor allem auf die unmittelbaren Sicherheitsbedürfnisse der Mitgliedstaaten zu reagieren.

- Die Kommission hingegen muss das allgemeine europäische Interesse vertreten. Die von ihr verwaltete Entwicklungszusammenarbeit soll auch langfristige und strukturelle Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit geben.

Der Wechsel von der APF zur EFF hat daher Befürchtungen geweckt, dass sich die Union am Ende auf kurz- bis mittelfristige konjunkturelle Reaktionen anstatt auf langfristige Strukturpolitik konzentrieren könnte. Betrachtet man jedoch, die in der Vergangenheit aus der APF finanzierten Maßnahmen im Detail (siehe Anhang I), scheinen solche Befürchtungen unbegründet, weil auch schon die APF auf die unmittelbare Krisenreaktion ausgerichtet war. In der Tat hat die APF zum Nachteil einer eher strukturellen Politik immer die Unterstützung von ad-hoc-Operationen, die Teil der aktuellen Sicherheitsagenda waren, bevorzugt. Der größte

Teil der Mittel ging daher an PSO, wie AMISOM in Somalia, die G5 Sahel Joint Force von 2017 oder die Joint Multinational Force gegen Boko Haram im Tschadseebecken von 2015, die als Reaktion auf Notsituationen ins Leben gerufen wurden. Die eher strukturierende Dimension der APSA hat ihrerseits nur 6% des gesamten APF-Budgets erhalten.

Es ist unwahrscheinlich, dass die neue europäische Fazilität den Ansatz der APF, die sich in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, auf kurz- bis mittelfristige Krisenreaktion konzentriert hat, ändern wird. Dies ist im Übrigen bei einem Instrument mit rein militärischer Ausrichtung und in Abgrenzung zur Entwicklungszusammenarbeit nicht unbedingt als negativ zu bewerten. Militärische Interventionen sind niemals eine strukturelle und langfristige Antwort auf Krisen, sondern sollen politische und zivile Lösungen in einem günstigen Sicherheitskontext ermöglichen. Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass die Entwicklungshilfeprogramme der Union auf der Grundlage eines stärker strukturierenden Ansatzes, der auf die Sicherheitszusammenarbeit ausgerichtet werden soll, nicht verschwunden, sondern lediglich von der EFF und den militärischen Zuständigkeiten der Union, abgetrennt worden sind.

Trotzdem wollte die Union, dass die EFF neben den kurzfristigen Maßnahmen, die sie durchführen muss, auch über eine gewisse längerfristige Handlungsfähigkeit verfügt.

So könnte die militärische Unterstützung, die die EFF den Partnern der Union gewährt, auf zwei Kategorien von Maßnahmen abzielen: „ad-hoc-Hilfsmaßnahmen“ und „mehrjährige Aktionsprogramme“²⁴. Letztere sollen die kurz- und mittelfristigen Ansätze der EFF umstrukturierte, längerfristige Maßnahmen, die den Partnern eine wesentlich größere Planungssicherheit geben, ergänzen.



Schließlich ist noch die Rolle des Europäischen Parlaments zu erwähnen, das, wie im Falle der Kommission, bei der Verwaltung der neuen EFF, wie dies auch schon bei der APF der Fall war, marginalisiert wurde²⁵. Dennoch haben die Abgeordneten den Wunsch geäußert, vom Hohen Vertreter der Union und der EAD-Hierarchie zu den wichtigsten Entscheidungen informiert und gehört zu werden²⁶. Diese Konsultationen werden jedoch informell sein und dem Europäischen Parlament keine wesentlichen Befugnisse einräumen.

²³ . BESCH Sophia, „EU's Institutional Framework regarding Defence Matters“, Studie veröffentlicht vom Europäischen Parlament im Januar 2020.

²⁴ . Artikel 6 und 49 des Vorschlags der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit Unterstützung der Kommission an den Rat für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität, 13. Juni 2018.

²⁵ Die Europäischen Verträge geben dem Europäischen Parlament nur im Rahmen des offiziellen EU-Haushalts Kontroll- und Vorschlagsrechte. Allerdings ist der EFF-Haushalt, ebenso wie der der APF oder der Athena-Mechanismus zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten von GSVP-Militäreinsätzen, nicht Teil des Gemeinschaftshaushalts. Dies liegt daran, dass der Gemeinschaftshaushalt keine operativen Ausgaben mit militärischen Bezügen zulässt (Art. 41.2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Die Europäische Fazilität wird daher aus einem separaten Fonds finanziert. Dieser Fonds wird durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert, die nach einem Verteilungsschlüssel auf der Grundlage ihres Bruttonationaleinkommens berechnet werden, wie dies bereits beim Europäischen Entwicklungsfonds, aus dem die APF finanziert wird, und beim Athena-Mechanismus der Fall ist.

²⁶ Europäisches Parlament, Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 an den Rat und die Vizepräsidentin der Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu dem Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, mit Unterstützung der Kommission, an den Rat für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität, angenommen am 28. März 2019.

MASSNAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER PARTNER DER EU: UNTERSCHIEDE ZWISCHEN APF UND EFF IN DER SYNTHESE	
Afrikanische Friedensfazilität (APF)	Europäische Friedensfazilität (EFF)
Budget und geografische Abdeckung	
Geografische Abdeckung auf Afrika beschränkt.	Weltweite geografische Abdeckung.
Jährliches Budget in der Größenordnung von 300 Mio. EUR im Durchschnitt der letzten sechs Jahre (2014-2019).	Jährliches Budget für militärische Unterstützung, das über dem der APF liegt, aber zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt ist. Die EFF wird a priori ca. 715 Mio. EUR pro Jahr zur Verfügung haben. Dieser Betrag muss auch zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten von GSVP-Militäreinsätzen verwendet werden. Diese lagen bisher bei rund 75 Mio. Euro pro Jahr, dürften aber in den nächsten sieben Jahren voraussichtlich leicht ansteigen
Art der finanzierten Aktivitäten	
Indirekte Unterstützung für Soldaten, die in afrikanischen PSO eingesetzt sind (Truppentransporte, Lebenshaltungskosten der Soldaten, Kommunikationsausrüstung, Infrastruktur wie Kasernen usw.).	Dito.
Verbot der Lieferung militärischer und somit auch letaler Ausrüstung.	Unmittelbare militärische Unterstützung der PSO, einschließlich Transfers letaler Ausrüstung sowie Unterstützung der militärischen Kampfausbildung.
Begrenzte Unterstützung für afrikanische multilaterale PSO. Verbot der <i>ad-hoc-Unterstützung</i> von Kapazitäten einzelner Länder.	Genehmigte bilaterale Militärhilfe, u.a. durch den Transfer von letalem Gerät und die Unterstützung von militärischen Ausbildungsmaßnahmen.
Stärkung der institutionellen Kapazitäten afrikanischer Organisationen, insbesondere der APSA, durch Maßnahmen ziviler Natur (<i>institutioneller Aufbau</i>).	 Tätigkeit, die auf die neuen, von der Kommission verwalteten Programme der Entwicklungszusammenarbeit übertragen wurde
„Schnellreaktionsmechanismus“ (Sofortmaßnahmen im Bereich Prävention, Mediation und Deeskalationsmaßnahmen).	 Tätigkeit, die auf die neuen, von der Kommission verwalteten Programme der Entwicklungszusammenarbeit übertragen wurde
Bedingungen für die Geschäftsführung	
Verpflichtung, vor jeder APF-Intervention die vorherige Genehmigung der Afrikanischen Union einzuholen.	Die Zustimmung der regionalen Organisation oder des Landes, das von der EFF unterstützt werden soll, reicht aus.
Steuerung nach dem Vorbild des Gemeinschaftsmodells, das in anderen EU-Programmen der Entwicklungszusammenarbeit verwendet wird. Wichtige Managementfunktion, die der Kommission zugewiesen wurde. Der Rat und die zugehörigen Ausschüsse nehmen an der Entscheidungsfindung auf der Grundlage der Einstimmigkeit teil.	Steuerung auf der Grundlage des GASP-Modells mit rein zwischenstaatlichem Charakter. Die Hauptrolle wird den im Rat versammelten Mitgliedstaaten zugeschrieben, die einstimmig abstimmen. Dabei werden sie vom Hohen Vertreter der Union und dem EAD unterstützt.

4. Der Zankapfel: letale Waffen

Über ein Jahr lang wurde in Brüssel über die Bedingungen der neuen Europäischen Friedensfazilität verhandelt. Die Gespräche begannen am 13. Juni 2018, als der formale Vorschlag zur Schaffung der Fazilität vom Europäischen Auswärtigen Dienst veröffentlicht wurde. Ursprünglich hätte das EFF-Vorhaben vor dem Ende der finnischen EU-Ratspräsidentschaft am 31. Dezember 2019 verabschiedet werden sollen, aber die Verhandlungen zogen sich bis Dezember 2020 hin, ehe eine politische Einigung erzielt werden konnte und es wird noch bis Mitte 2021 dauern ehe die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden können. Um die Kontinuität ihrer Aktivitäten zur Unterstützung der afrikanischen PSO zu gewährleisten, war die Union daher gezwungen, die Tätigkeit der APF bis Juni 2021 zu verlängern²⁷.

Die Gründe für diese Schwierigkeiten und Verzögerungen sind nach wie vor dieselben und wurden bereits in der Einleitung zu diesem Bericht erwähnt. Der Erwerb neuer Kompetenzen im militärischen Bereich durch die Union ist eine relativ neue und umstrittene Entwicklung. Die EU kommt in diesem Bereich nur langsam voran und verstrickt sich wegen Uneinigkeiten, wie in den Jahren 1998, 2004 oder 2017 als die GASP, APF und GSVP ins Leben gerufen wurden, in endlosen Verhandlungen. Somit bildet die EFF keine Ausnahme.

4.1 Die Debatte

Es gibt viele Punkte, bei denen sich die Europäer nur schwer einigen können. Die heikelste Frage betrifft den Transfers von Rüstungsgütern, letalen Waffen und Munition. Die Lieferung von Rüstungsgütern an Partner ist ein Novum in der Geschichte der europäischen Integration, denn bisher war die EU vor allem für ihre Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftspolitik in der Welt bekannt.

Wie wir in diesem Bericht gesehen haben, kommt eine solche Neuheit jedoch nicht aus dem Nichts. Sie ist Teil der langsamen, aber stetigen Entwicklung, die die Union zu einem vollwertigen Verteidigungsakteur gemacht hat. Die Notwendigkeit für Brüssel, Waffen zu transferieren, zeigte sich vor allem ab 2013, als die GSVP-Operationen begannen, sich zu militärischen Ausbildungsmissionen zu entwickeln. In einer Studie über EUTM Mali stellte der Forscher Denis M. Tull fest, dass einige malische Kontingente mit einer

militärischen Ausrüstung ausgebildet wurden, die nicht zur Standardausrüstung der malischen Streitkräfte gehört und es der EU unmöglich war das notwendige Gerät zu liefern²⁸.

Kurzum, bei der Entsendung der Ausbildungsmission der Europäischen Union wurde Brüssel bald klar, dass es nur dann effektiv sein und politisches Gewicht erreichen konnte, wenn es den auszubildenden Streitkräften auch die richtige militärische Ausrüstung zu Verfügung stellen konnte.

Die Möglichkeit für die Union, Waffen bereitzustellen zu können, entspricht auch einem Bedürfnis nach Kohärenz und Koordination. Mehrere europäische Länder verfügen nämlich über eigene Programme der Militärhilfe oder der Unterstützung des Sicherheitssektors. Häufig fehlt die Koordination zwischen diesen national geprägten Programmen, was zu Duplizierungen und fehlender Interoperabilität führen kann. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Lieferung von nicht kompatiblen Kommunikationsmitteln aus unterschiedlichen Quellen an die malischen Streitkräfte. Auf dieser Basis ist keine Führung im Einsatz möglich. Die sicherlich guten Intentionen der Lieferländer sind effektiv verpufft und die aufgewandten Mittel verschwendet²⁹. Dank der EFF sollte die Union zukünftig in der Lage sein, die militärischen Transfers ihrer Mitglieder zumindest in den Regionen, in denen sie eingreifen wird, besser zu koordinieren.

Das Land, das am härtesten dafür gekämpft hat, dass die Union letale Waffen an ihre Verbündeten liefern kann, ist Frankreich, was kaum überrascht. Schon im Jahr 2004, als die APF ins Leben gerufen wurde, hatte Paris diesbezügliche Bemühungen unternommen. Frankreich griff das Thema etwa fünfzehn Jahre später im Rahmen der neuen EFF wieder auf und konnte dieses Mal auf tatkräftige Unterstützung, vor allem durch Spanien, das sich als eines der Länder erwies, das die Stärkung der Befugnisse der Union im Bereich der militärischen Zusammenarbeit am eindringlichsten befürwortete, zählen. Zweitens Italien, das diese Option ebenfalls, wenn auch diskreter, verteidigte. Und schließlich Deutschland, dessen Standhaftigkeit in dieser Frage viele Diplomaten überraschte.

Ogleich Berlin in Militär- und Exportfragen traditionell

²⁷ . Die APF wurde mit einem Budget von 129 Millionen Euro bis Juli 2021 aufgefüllt, obschon sie normalerweise im Januar 2021 durch den EFF hätte ersetzt werden sollen: Europäische Kommission, Beschluss des Rates über die Zuweisung nicht gebundener Projektmittel des 10. Europäischen Entwicklungsfonds für die Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika, COM2020 (477) Final.

²⁸ .TULL, Denis M., „The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali“, IRSEM Research Paper, Nr. 98, Februar 2020.

²⁹ . Matthias DENECKER, Ashley NEAT und Volker HAUCK, „The future of EU security sector assistance: learning from experience“, ECDPM Discussion Paper, Nr. 271, Mai 2020.

vorsichtig und maßvoll agiert, hat es sich nun eindeutig auf der Seite Frankreichs und Spaniens positioniert. Diese durchsetzungsstarke Haltung lässt sich zum Teil mit den Erfahrungen der Bundeswehr in Mali erklären. Seit 2013 engagiert sich die Bundeswehr in der Ausbildung malischer Kräfte durch EUTM Mali und bei MINUSMA (der Friedensmission der Vereinten Nationen)³⁰. Die Notwendigkeit, die von ihnen ausgebildeten Einheiten auch auszurüsten, wurde durch die Bundeswehr schon bald erkannt und in höchste Regierungsebenen weitergemeldet³¹. So hat sich Bundeskanzlerin Merkel 2019 in die Debatte eingeschaltet und dafür plädiert, dass die üblichen Beschränkungen, die das deutsche Parlament für Waffenlieferungen nach Afrika, insbesondere in die Sahelzone, verhängt hat, angepasst werden³².

Die Gegner, der letaler Waffentransfers durch die EU, befürchten im Wesentlichen vier Dinge:

- dass diese benutzt werden könnten, um legitime Regierungen zu stürzen;
 - dass sie zur Verletzung von Menschenrechten eingesetzt werden könnten;
 - dass sie fehlgeleitet werden und so in die falschen Hände geraten könnten, vor allem, wenn sie in höchst instabile Länder oder gar solche, die bereits im Chaos versunken sind geliefert werden,
 - und schließlich, dass sie auf diesem Wege die Glaubwürdigkeit der Union als humanitärer und entwicklungspolitischer Akteur untergraben könnten.
- Aber auch innenpolitische Fragen haben eine wichtige Rolle bei der Ablehnung, die mehrere EU-Länder in dieser Angelegenheit zum Ausdruck gebracht haben, gespielt. Einige von ihnen, vor allem die kleineren, sind es aufgrund ihrer nationalen Geschichte oder ihrer Verfassung oder ganz einfach aufgrund ihrer mangelnden politischen und diplomatischen Erfahrung in diesem Bereich einfach nicht gewohnt, mit geopolitischen Fragen des Waffentransfers umzugehen. Diese Länder haben nur geringe oder keine strategische Praxis oder Erfahrung in diesem Bereich und zeigten sich daher bei den Verhandlungen über die EFF zurückhaltend.

Andere Mitgliedstaaten hingegen sehen sich aufgrund ihrer neutralen Position mit rechtlichen Beschränkungen konfrontiert (Irland, Schweden, Malta und Österreich). Sie neigen generell dazu, jede Ausweitung der Verteidigungskompetenzen der Union in Frage zu stellen. Einige von ihnen sind de facto Waffenexporteure (insbesondere Schweden

und sogar Österreich, was Kleinwaffen³³ betrifft), aber die Regierungen dieser Länder fürchten die öffentliche Meinung, wenn es um Waffenlieferungen in instabile Regionen Afrikas geht. Die Regierungen der neutralen Länder möchten vermeiden, dass die neue EFF zur Büchse der Pandora wird und die allgemeine Rüstungsexportdebatte in ihren eigenen Hauptstädten wieder aufflammt.

Der Staatsstreich in Mali im Sommer 2020 hat die Befürchtungen der EFF Skeptiker gewiss nicht zerstreut. Die Union war sogar gezwungen, die Ausbildungsmission EUTM Mali vorübergehend auszusetzen. Dennoch wurde die Zweckmäßigkeit von Waffentransfers von den größten Ländern der Union nicht in Frage gestellt. Ihr Gewicht hat unweigerlich eine Rolle in dieser erbitterten Debatte gespielt. So kam es schließlich in den letzten Tagen der deutschen Ratspräsidentschaft zu einem politischen Kompromiss.

4.2 Der Kompromiss

Der von den Mitgliedstaaten erzielte Kompromiss ist eine jener Vereinbarungen, wie nur Europäer sie treffen können. De facto wird die Union in der Lage sein, ihren Partnern jegliches Verteidigungsgerät zukommen zu lassen, dass sie für geeignet hält, sei es letal oder non-letal. Gleichzeitig wird es ein Schlupfloch für EU-Länder geben, die nicht an den sensibelsten Transfers beteiligt sein wollen. Wenn der Rat in dieser Angelegenheit einen Beschluss fassen muss, können sie das Prinzip der „konstruktiven Enthaltung“ anwenden ohne die eigentliche Entscheidung damit zu billigen oder abzulehnen³⁴.

Widerstrebende Länder werden obendrein ein finanzielles Schlupfloch nutzen können. Die neue europäische Fazilität soll durch Beiträge finanziert werden, die auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten berechnet werden. Von jedem EU-Land wird daher erwartet, dass es den gemeinsamen Topf der EFF nach den gleichen Kriterien und entsprechend seiner Kapazitäten finanziert. Länder, die nicht in Waffenlieferungen involviert sein wollen, können jedoch beantragen, dass ihr Beitrag nicht für diesen Zweck verwendet, sondern auf andere, weniger sensible Aktivitäten, der EFF umgeleitet wird. Zurückhaltende Staaten können sich so ihrer öffentlichen Verantwortung für mögliche letale Waffentransfers entledigen, indem sie behaupten, dagegen gewesen zu sein und sich nicht finanziell daran beteiligt zu haben, obwohl ihr Gesamtbeitrag zur Fazilität gleichbleibt.

³⁰ Knapp 1.500 Männer und Frauen haben seit 2013 in diesen beiden Missionen gedient: „Germany's engagement for Mali: Ensuring security, maintaining stability“, Auswärtiges Amt, 13. Mai 2020.

³¹ Interview mit deutschen Beamten.

³² „Angela Merkel fordert Waffenexporte nach Afrika“, Deutsche Welle, 27. November 2019.

³³ SIPRI, „Export Controls in the Field of Small Arms and Light Weapons (SALW) under War Material Legislation“, Bericht 2018.

³⁴ Interviews mit Beamten

Diese komplexe Regelung, die das Ergebnis mehrmonatiger Verhandlungen ist, wird voraussichtlich einen Betrag umfassen, der im Verhältnis zur Obergrenze des EFF-Budgets letztlich eher bescheiden aussieht. Wie in Abschnitt 3.1 erörtert, wird die EFF die Finanzierung der afrikanischen PSO von der APF übernehmen und auch die gemeinsamen Kosten der GSVP-Militärmissionen decken. Das verbleibende Budget von etwa 300 Millionen Euro jährlich, könnte dann für neu aufzustellende PSO, auch außerhalb Afrikas und/oder für den Transfer von militärischer Ausrüstung verwendet werden.

Diese Größenordnungen sind zum jetzigen Zeitpunkt natürlich mit Vorsicht zu genießen, aber sie zeigen dennoch, dass die Einsätze, wenngleich von historischer Bedeutung, immer noch begrenzt sind, und dass die Bereitstellung letaler Ausrüstung letztlich nur ein Element in einem bedeutend umfangreicheren Paket militärischer Unterstützung sein wird. In einem solchen Kontext ist es unwahrscheinlich, dass es sich bei den Verteidigungsgütern, die die Union transferieren könnte, um komplexe und teure Waffensysteme handelt, sondern eher um leichte oder halbschwere Ausrüstung (z.B. geschützte Fahrzeuge) oder sogar um Secondhandausrüstung.

Die Herkunft der Waffen, die an die Partner der Union weitergegeben werden könnten, wird nicht unbedingt

europäisch sein. Die Union will sich pragmatisch zeigen. Sie möchte alle möglichen Optionen auf dem Tisch haben und dabei berücksichtigen, dass angesichts der begrenzten Budgets, die ihr zur Verfügung stehen, sowie der in der Regel hohen Kosten für westliche Geräte, eine europäische Lösung nicht unbedingt die geeignetste sein muss.

Hinzu kommt, dass einige Partnerländer der EU mit Verteidigungsgütern aus Drittstaaten ausgestattet sind. Ihnen nicht-interoperable Geräte zu schicken, wäre kontraproduktiv.

Die von den Mitgliedstaaten erzielte Einigung basiert schließlich auf einem weiteren sehr wichtigen Element, das einem wahren Versprechen gleichkommt. Es ist die Zusage, dass die Union ein System zur Analyse, Überwachung und strengen Kontrolle, der unter ihrer Verantwortung gelieferten Ausrüstung und Waffen, einrichten wird. Diese Verpflichtung ist aus zwei Gründen von grundlegender Bedeutung. Erstens, weil sie dazu beigetragen hat, die EFF auch für die Skeptiker akzeptabel zu machen, und zweitens, weil sie es der Union ermöglicht, ihr Engagement für bewährte Verfahren im Bereich des Transfers von Verteidigungsgütern unter Beweis zu stellen. In einem so sensiblen Bereich muss die EU in der Tat eine vorsichtigeren und aufmerksameren Haltung einnehmen, als sie im Allgemeinen von den nationalen Mächten eingenommen wird.

5. Risikobewertung und Überwachung: eine existenzielle Herausforderung für die Union

Wenn EU-Länder Waffen exportieren, tun sie dies im Allgemeinen auf der Grundlage geopolitischer und wirtschaftlicher Erwägungen. Vor allem wirtschaftliche Überlegungen haben sich im Laufe der Zeit durchgesetzt. Heutzutage hängt das Überleben vieler europäischer Rüstungsunternehmen von ihren Verkäufen ins Ausland ab. Wenn nationale Regierungen Exportgenehmigungen erteilen, treten ethische Kriterien wie Menschenrechte, Achtung der Rechtsstaatlichkeit oder die Erhaltung des Friedens schon eher einmal in den Hintergrund (sonst würden sie z.B. keine Waffen an die Golfmonarchien oder Ägypten verkaufen).

Die Rolle, die die EFF in diesem Bereich übernehmen muss, ist jedoch eine ganz andere. Gewiss, die EU muss ihre eigenen Sicherheitsinteressen verfolgen, darf aber auf keinen Fall Waffen aus rein wirtschaftlichen Interessen exportieren. Nicht die Unterstützung der europäischen Rüstungsindustrie im internationalen Wettbewerb ist das Ziel der Union, sondern die Förderung der Stabilität ihrer Partner.

Die EU muss daher anders handeln als ihre Mitgliedstaaten, und zwar mit beispielhafter Konsequenz. Diese ist notwendig, weil die Union das Bild eines wohlwollenden Akteurs bewahren muss, das sie von anderen Weltmächten abhebt und ein wertvoller Hebel der Mitgliedstaaten für die Ausübung politischen Einflusses ist. Damit erhält die Analyse, Überwachung und Kontrolle von Rüstungslieferungen der EFF eine besondere Bedeutung für die Union.

Bislang hält sich die EU in Bezug auf ihre Vorgehensweise eher noch bedeckt. Folglich ist der Ratsbeschluss zur Einrichtung der neuen Fazilität in dieser Hinsicht noch sparsam mit Einzelheiten und lenkt seinen Fokus auf die Schaffung des Finanzinstruments und verschiebt die Details auf zukünftige Konsultationen. Daraus wird ersichtlich, dass es nicht so sehr der Rechtsakt zur Einrichtung der EFF ist, der die Analyse- und Überwachungsregelungen festlegen wird, sondern andere Dokumente eher politischer Natur, die der Rat zur Begleitung dieser Entscheidung annehmen muss. Zwei davon sind derzeit in Verhandlung und scheinen besonders wichtig zu sein. Das erste soll die politischen Prioritäten aufzeigen, die der Rat

bei der Verwaltung der EFF zu verfolgen gedenkt, während ein zweites Dokument einen methodischen Rahmen für die Risikominderungsmaßnahmen und Kontrollen vorgeben wird, die die Lieferung von militärischer Ausrüstung begleiten sollen. In diesem Rahmen beabsichtigt die Union, unter anderem die Konfliktanalyse und die Systeme zur Bewertung der Menschenrechte und des humanitären Rechts zu stärken. Außerdem muss sie Überwachungs-, Kontroll- und Unterstützungsmechanismen einrichten, um sicherzustellen, dass die begünstigten Länder ihre Verpflichtungen einhalten³⁵.

Obwohl diese Bestimmungen noch nicht im Detail bekannt sind, kann man sich dennoch vierstufiges System vorstellen:

1. Vor jedem Transfer muss die Union eine Reihe von Analysen über das Empfängerland oder die Empfängerregion durchführen (Konfliktanalyse, Bewertung der Menschenrechtslage, der demokratischen Situation, des Risikos der Veruntreuung usw.). Jede Entscheidung in diesem Bereich muss sich auf eine ausführliche Risikobewertung stützen, die von den EU-Dienststellen eigenständig durchgeführt wird, damit der Rat und der Hohe Vertreter eine Entscheidung treffen können.

2. Fällt die Lagebewertung der Union positiv aus, muss sie anschließend mit dem Empfängerland über die Bedingungen der Militärhilfe verhandeln, um ein Abkommen oder eine Konvention unterzeichnen zu können. In dieser Vereinbarung müssen die Verpflichtungen und Nutzungsbedingungen festgelegt werden, zu deren Einhaltung sich das Empfängerland, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte, des humanitären Rechts und des Kampfes gegen Zweckentfremdung, verpflichtet. Die Vereinbarung sollte auch die Kontroll- und Überwachungs-vorkehrungen für die Zeit nach der Lieferung spezifizieren.

3. Die dritte Stufe findet nicht auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene statt. Die EFF wird der Union nicht die Befugnis geben, Genehmigungen für Rüstungstransfers zu erteilen. Diese Befugnis wird in den Händen der Mitgliedstaaten bleiben. Sobald die EU die Unterstützung eines Partners genehmigt hat, muss sie einen entsprechenden Lieferanten identifizieren. Das Land, in dem der Lieferant niedergelassen ist, hat dann die hoheitliche Befugnis, Exportlizenzen in Konformität mit seiner nationalen Gesetzgebung und internationalen Standards³⁶ zu erteilen. Insbesondere der gemeinsame Standpunkt des Rates zur Kontrolle von Waffenexporten und der Vertrag über den Waffenhandel müssen beachtet

werden. Darüber hinaus muss das Lieferland wie bei jedem nationalen Export die internationalen und europäischen Vorgaben für die Endverbleibserklärung (EVE) erfüllen.

4. Nach der Übergabe des Materials muss die Union schließlich die Kontrollen durchführen, die mit dem Empfängerland vereinbart wurden. Sollten die Bedingungen dieser Vereinbarung durch den Empfänger nicht eingehalten werden, kann die Union die Militärhilfe unterbrechen, die Entwicklungshilfe aussetzen, oder in schwerwiegenden Fällen weitreichende andere Sanktionsmaßnahmen verhängen.

Die Wahl bezüglich der konkreten Werkzeuge für solche Analyse- und Überwachungs-aktivitäten ist noch nicht getroffen, allerdings verfügt die Union schon heute über eine Vielzahl an solchen Instrumenten.;

- Sie kann sich auf die Delegationen verlassen, die sie in den meisten Ländern der Welt vertreten;

- Sie kann mit der Unterstützung der Botschaften der Mitgliedsländer rechnen;

- Sie verfügt über eigene Analyse- und Warninstrumente (darunter insbesondere das Nachrichten- und Lagezentrum (INTCEN).;

- Sie unterhält enge Beziehungen zu vielen Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor Ort, die sowohl als Informations- und Analysequelle, als auch als Vermittler vor Ort fungieren können.

Vor allem aber verfügt die Union über beachtliche Budgets, so dass sie problemlos auf externe Expertise zurückgreifen kann. Zufälligerweise greift sie bereits auf diese Art von Dienstleistung zurück, indem sie NROs oder Unternehmen unterstützt, die sich auf diesen Bereich spezialisiert haben. Seit 2013 kofinanziert die EU in Partnerschaft mit Deutschland ein System namens „iTrace“, das praktikable Daten über die missbräuchliche Zweckentfremdung konventioneller Waffen, einschließlich Kleinwaffen und Munition, liefern soll³⁷. „iTrace“ erhält die Ergebnisse von Experten, die von den Behörden sichergestellte Waffen untersuchen und deren Herkunft und Route ermittelt haben. Die gesammelten Daten werden elektronisch gesammelt und können politischen Entscheidungsträgern wichtige Hinweise liefern³⁸.

Die iTrace-Überwachungsaktivitäten beziehen sich tatsächlich nur auf illegal abgezeichnete Waffen, die von den lokalen Regierungen beschlagnahmt und durch die die iTrace-Spezialisten untersucht werden konnten.

³⁵ . Interviews mit Beamten

³⁶ . DENECKERE M, „The uncharted path towards a European Peace Facility“, op. cit., S. 9.

³⁷ . Beschluss (GASP) 2019/2191 des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Unterstützung eines globalen Meldemechanismus für illegale konventionelle Waffen und Munition zur Verringerung des Risikos der Abzweigung und des illegalen Transfers dieser Waffen und Munition („iTrace IV“).

³⁸ Interview mit einem Experten.

Sie geben daher nur einen bruchstückhaften Überblick über die fraglichen Hintergründe und beziehen sich nicht auf die Kontrollen nach der ursprünglichen Lieferung. Dieses und andere derartige Instrumente können jedoch als Keimzelle für aufzubauendes Fachwissen dienen, das die Europäische Union benötigt, um ihre neuen Kompetenzen im Bereich des Waffentransfers sicher zu verwalten.

Dazu muss die EU jedoch über eine gewisse Handlungsautonomie gegenüber ihren Mitgliedstaaten verfügen können. Systeme wie „iTrace“ sind in erster Linie Mechanismen, die Informationen auf nationaler Ebene liefern. Die europäischen Institutionen (in diesem Fall der Rat und der EAD) profitieren ebenfalls von diesen Informationen, allerdings auf einer weniger detaillierten Ebene. Das ist verständlich, wenn man bedenkt, dass Waffentransfers bisher immer eine

Zuständigkeit waren, die unter der strengen und alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten der Union lag.

Die EFF wird dieses Paradigma jedoch zumindest teilweise in Frage stellen. Die politische und moralische Verantwortung für Transfers, die unter der Schirmherrschaft (...und Finanzierung) der EU erfolgen, liegt beim Lieferland, aber auch bei der Union. Es sind die politischen Entscheidungen, die in Brüssel getroffen werden, die jetzt auf dem Spiel stehen. Die einzurichtenden Überwachungs- und Kontrollsysteme sollen einen Informationsfluss speisen, dessen Hauptempfänger die Union sein muss, denn nur auf diese Weise kann ihr unabhängiges Handeln gewährleistet werden.

6. Schlussfolgerungen

Die in diesem Bericht dargestellte Debatte über den Transfer letaler Waffen mag auf den ersten Blick abstrus, ja surreal erscheinen. Warum so viel Unentschlossenheit, wenn die Union bereits seit einigen Jahren wichtige Kompetenzen im Bereich der Verteidigung und des Krisenmanagements erworben hat?

Um dies zu verstehen, mussten wir 20 Jahre zurückgehen. Der Weg, der die Union zu einem militärischen Akteur auf der internationalen Bühne werden ließ, war komplex und verschlungen. Das war nicht selbstverständlich und ist noch lange nicht abgeschlossen. Die Europäische Friedensfazilität ist nur ein weiterer Schritt auf diesem langen Weg. Es ist das neueste Teil eines Puzzles, das noch im Entstehen begriffen ist.

Von besonderer Bedeutung sind jedoch die neuen Kompetenzen, die die EFF der EU im Bereich der militärischen Unterstützung gewährt. Sie stellen einen Wendepunkt in der Geschichte der Union dar, weil sie ihr etwas Grundlegendes verleihen, das ihr bisher gefehlt hat, Flexibilität und die EFF soll es der Union ermöglichen, diesen Handlungsspielraum zu erlangen. Unter der APF konnte die Union einige Dinge verwirklichen, andere dagegen nicht. Sie unterlag strengen und detaillierten Vorschriften, die a priori eine Reihe von Beschränkungen, jenseits von Kontext und Realität vor Ort definierten. Die EU

durfte also bestimmte Aspekte afrikanischer PSO unterstützen, ohne gleichzeitig in der Lage zu sein, afrikanische Länder über bilaterale Kanäle militärisch zu unterstützen. Sie konnte Treibstoff für UNMISCA-Fahrzeuge kaufen, ohne die entsprechenden Militärfahrzeuge erwerben zu können. Sie konnte malische Soldaten im Schießen ausbilden, ohne sie mit Waffen und Munition versorgen zu können.

Das bedeutet nicht, dass die EU jetzt anfangen sollte, unablässig Waffen in die ganze Welt zu exportieren. Das ist nicht das Ziel. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass die Union nicht mehr automatisch, aufgrund einer abstrakten von der Realität und dem Kontext losgelösten Grundsatzregel, an der Verbringung von letalem Gerät gehindert wird.

Die Frage, die es zu beantworten gilt, ist also nicht so sehr, ob die Union über eine Zuständigkeit verfügen sollte, die es ihr erlaubt, einen Waffentransfer an ihre Partner zu finanzieren, sondern vielmehr unter welchen Bedingungen dies zu tun ist und wann darauf zu verzichten ist. Die Möglichkeit, Waffen an ein armes und konfliktgeplagtes Land zu schicken, ist nach wie vor eine äußerst heikle Angelegenheit, über die die Union von Fall zu Fall entscheiden muss. Auf jeden Fall ist die Zeit reif dafür, den sicherheitspolitischen Dialog zwischen den Europäern und den potenziellen Empfängern der EFF Leistungen, insbesondere in Afrika, zu eröffnen.

ANHANG

Die Afrikanische Friedensfazilität in der Praxis

APF-Interventionen von 2004 bis 2019³⁹

Unterstützung für afrikanische PSO

Seit 2004 wurden 14 Afrika-Einsätze in 19 verschiedenen Ländern durchgeführt. Im Jahr 2019 gab es 7 PSO, die von der APF unterstützt wurden:

- **AMISOM** (AU-Mission in Somalia): Beitrag im Rahmen der ASF in Höhe von **2,1 Mrd. €** seit dem Start der Operation im Jahr 2007. Diese Mittel werden massiv zur Deckung der Truppenzulagen, der Gehälter und Zulagen der Polizeikomponente der Operation, der laufenden Kosten für die Büros der Operation usw. verwendet.

- **ECOMIB** (ECOWAS-Mission in Guinea-Bissau): Die EU hat seit 2015 **27,7 Mio. EUR** mobilisiert, um die Regierung bei der Sicherung von Institutionen und Bürgern zu unterstützen und gleichzeitig humanitäre Hilfe zu leisten, wo dies erforderlich ist.

- **MNJTF** (Multinational Joint Force against Boko Haram of the Lake Chad Basin Commission): Im August 2016 wurde ein Abkommen zwischen der EU und der AU unterzeichnet, das europäische Mittel in Höhe von **44,7 Millionen Euro** vorsieht. Das Hauptziel ist die Unterstützung der Durchführung militärischer Operationen durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Dienstleistungen für die Truppe und die Stärkung der regionalen Koordination.

- **CTSAMVM** (IGAD-geführter Transitional Ceasefire Monitoring and Verification Mechanism in Southern

Sudan): Seit 2015 beläuft sich die europäische Unterstützung im Rahmen der APF auf **19,1 Mio. €**. Sie könnte in Zukunft als zivile Mission betrachtet werden.

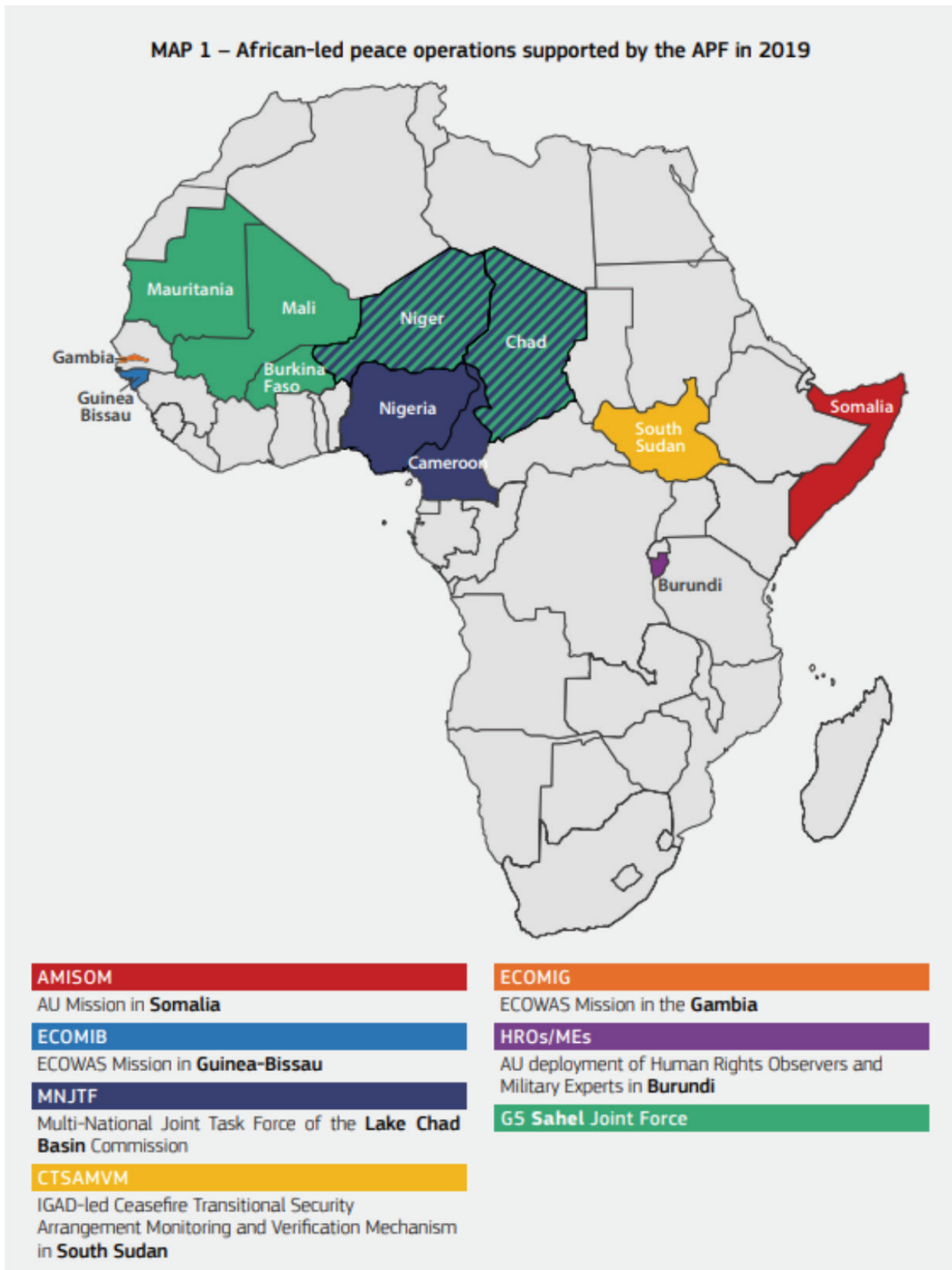
- **ECOMIG** (ECOWAS-Mission in Gambia): Die EU hat seit 2017 **28 Mio. €** zur Unterstützung von ECOMIG mobilisiert. Die Hauptziele sind: Sicherung der Institutionen, des Präsidenten und der Mitglieder der Regierung; Einrichtung gemeinsamer Patrouillen zwischen ECOMIG-Kräften und gambischen Kräften; Ausbildung der gambischen Kräfte.

- **ODH/EM** (Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern und Militärexperten in Burundi durch die AU): Im Zeitraum 2019-2020 hat die EU **10 Mio. €** für die Operation bereitgestellt, um Gehälter und Zulagen, Unterstützung für das Personal usw. zu decken. Diese Mission könnte in Zukunft als zivile Mission betrachtet werden.

- **Force conjointe du G5 Sahel** : Seit 2017 hat die EU mehr als **115 Millionen Euro** zur Unterstützung der G5 Sahel Joint Force mobilisiert. Die europäische Unterstützung umfasst die Bereitstellung von Ausrüstung und Dienstleistungen, den Bau von Infrastruktur, die Umsetzung eines Rahmens für die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, die Unterstützung der bestehenden G5-Sahel-Struktur für Frieden und Sicherheit usw.

³⁹ .Europäische Kommission, „Peace Facility for Africa - Annual Report 2019“, S. 13-25.

MAP 1 – African-led peace operations supported by the APF in 2019



Karte der Europäischen Kommission zur APF aus dem Jahresbericht 2019

Die Autoren

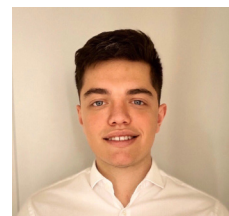


Federico Santopinto ist auf EU-Politik zur Konfliktprävention- und Bewältigung spezialisiert. Seine Arbeit bei GRIP umfasst die Entwicklungszusammenarbeit, GASP und GSVP sowie den Prozess der europäischen Integration im Bereich der Verteidigungs- und Außenpolitik.

Gleichzeitig arbeitete Federico als Kurz- und Langzeit-Wahlbeobachter für die EU und die OSZE in Post-Konflikt-Ländern, insbesondere in Afrika. Er schloss sein Studium der Politikwissenschaften an der Universität Florenz ab und erwarb einen Master-Abschluss in Internationaler Politik an der

Université Libre de Bruxelles.

Julien Maréchal hat einen Master-Abschluss in internationaler Politik und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei GRIP. Er interessiert sich besonders für Fragen der europäischen Integration im Bereich der Verteidigungs- und Außenpolitik.



Das Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix bietet ein Diskussionsforum für französischsprachige Experten aus truppenstellenden Ländern für die Missionen der Vereinten Nationen. Das Ziel ist die Stärkung des Dreiecksdialogs zwischen, den an der Friedenssicherung beteiligten Staaten, dem

Sicherheitsrat und dem Sekretariat der Vereinten Nationen.

Für weitere Informationen über das Observatoire Boutros-Ghali:

<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

