

Die Peace Facility for Africa – Europas Antwort auf die Krisen in Afrika?

SEBASTIAN WADLE/CORINA SCHUKRAFT*

Einführung

Im Mai 2001 hat der Ministerrat der Europäischen Union (EU) in einem »Gemeinsamen Standpunkt« zum Thema Konfliktverhütung, -bewältigung und -vermeidung in Afrika betont, dass die Hauptverantwortung für das Krisenmanagement auf dem Kontinent bei den Afrikanern selbst liege und die EU auf lange Sicht die Verbesserung der afrikanischen Fähigkeiten zur Friedenssicherung auf regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene unterstützen werde. Mit der Einrichtung der sogenannten »Peace Facility for Africa« (PF) im April 2004 hat die EU ihr Versprechen in die Tat umgesetzt. Erstmals stellt sie der Afrikanischen Union (AU) im Rahmen eines Instrumentes Finanzmittel zur Durchführung von Friedensmissionen und zum Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur zur Verfügung.¹ In ihrer ausschließlichen Konzentration auf die Unterstützung der Afrikanischen Union ist die Peace Facility im Vergleich mit anderen Instrumenten wie dem britischen auf Afrika spezialisierten »Conflict Prevention Pool« und den Fördermaßnahmen des UN Entwicklungsprogramms (UNDP) bisher einzigartig.

Die Schaffung der Fazilität belegt eindrücklich, dass die Fortentwicklung der Afrikapolitik der EU im Speziellen und der EU-Außenpolitik im Allgemeinen in eine neue Phase getreten ist: Erst im Dezember 2003 wurde mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) der offizielle Schlusspunkt unter die Grundsatzdiskussion über konfliktpräventive Politik in den EU-Außenbeziehungen gesetzt und nur wenige Monate später, bereits im Mai 2004, mit der Peace Facility ein Instrument implementiert, das durch seinen problemorientierten Ansatz jenseits klassi-

* Der Aufsatz ist im Rahmen des zweijährigen, von der Fritz-Thyssen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes »Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven«, an der Universität Würzburg entstanden.

1. Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 14. Mai 2001 im Hinblick auf die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika (2001/374/GASP).

scher Politikfeldgrenzen die begonnene Umsetzungsphase systematischer Konfliktprävention, aber auch deren Problematik verdeutlicht.

Dabei verwundert kaum, dass Gegenstand dieser Premiere systematischer Umsetzung von Konfliktvorbeugungs- bzw. Krisenbegrenzungspolitik (Konfliktprävention) der afrikanische Kontinent ist. Zum einen weist Afrika in direkter Nachbarschaft zur EU in einer Vielzahl seiner Staaten (bspw. Elfenbeinküste, Togo, Sudan, Somalia) und damit auch Regionen (bspw. Region der Großen Seen, Manu-River-Region, Horn von Afrika) ein hohes Konflikt- und Krisenpotenzial auf, das auch für den europäischen Kontinent schwerwiegende Folgen in sich birgt: Staatszerfall in Afrika führt zu Instabilität, diese wiederum zu einem Mangel an menschlicher Sicherheit², was wiederum Migrationsströme hervorruft und potenzielle Rekrutierungs- und Rückzugsräume für Terroristen schafft. Zum anderen markieren die EU-Afrika-Beziehungen im Rahmen der AKP³-Abkommen für Europa wie auch für Afrika die mit Abstand längste und intensivste Zusammenarbeit weltweit. Mit dem aktuell gültigen Cotonou-Abkommen (2000–2020) feiert die EU dieses Jahr bereits den 30. Geburtstag ihrer seit 1975 institutionalisierten Zusammenarbeit, die mit ihren längst etablierten und erprobten Strukturen, Verfahren und Instrumenten wie dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Außenbeziehungen einmalig ist. Auch was die Beziehungen zu den nordafrikanischen Staaten betrifft – seit 1995 institutionalisiert in der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) –, verfügt man über eine ebenso lange Erfahrungsgrundlage.

Beide Faktoren, das hohe Konflikt- und Krisenpotenzial und der daraus resultierende Handlungsbedarf auf der einen Seite sowie die engen und langjährigen Beziehungen auf der anderen Seite, verpflichten die EU geradezu, Afrika ins Zentrum ihrer Konfliktpräventionspolitik zu stellen und adäquate Handlungsinstrumente wie die Peace Facility zu entwickeln. Es steht dabei außer Frage, dass das spezifisch auf Afrika bezogene Engagement den Charakter der EU-Außenbeziehungen insgesamt verändern kann und wird.

-
2. Gemäß dem UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung 1994 umfasst »menschliche Sicherheit« den Schutz vor chronischen Bedrohungen durch Hunger, Krankheit und Unterdrückung wie auch vor plötzlichen und tiefgreifenden Störungen des gewohnten Alltagslebens.
 3. Abkommen zwischen der EU und den Staaten in Afrika, der Karibik und der Pazifikregion (AKP-Staaten).

Die Peace Facility stellt für die EU ein neuartiges politikfeldübergreifendes Instrument dar. Mit ihr werden erstmals Entwicklungsgelder insbesondere in die Unterstützung von genuin afrikanischen Friedensmissionen investiert und damit sicherheitspolitische Inhalte in entwicklungspolitische Formen gegossen. Angesichts dieses Novums erscheint es sinnvoll, dieses neue Krisenpräventionsinstrument der EU – das in den für die EU-Außenpolitik zuständigen wissenschaftlichen Kreisen bisher viel zu wenig Beachtung findet – genauer zu betrachten.

Im Folgenden geht es zunächst darum, die grundlegenden Fragen nach Inhalt und Zielsetzung, Entstehung und Finanzierung der Peace Facility zu klären. Anschließend gilt es, zu hinterfragen, ob die Fazilität hinreichend ist, um das afrikanische Bemühen um Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent zu fördern oder ob ein weitergehendes Engagement der EU notwendig ist.

Die Peace Facility – ein Instrument neuen Typs

Mit der Peace Facility hat die EU ein Instrument geschaffen, das entwicklungspolitische Grundsätze (Ownership, Partnerschaft) mit sicherheitspolitischen Zielsetzungen (Krisenbeilegung und Friedenswahrung) verbindet. Durch die finanzielle Unterstützung der EU sollen die Afrikanische Union und die verschiedenen Regionalorganisationen wie die Economic Community of West African States (ECOWAS), die Southern African Development Community (SADC) und die Intergovernmental Authority for Development (IGAD) dazu befähigt werden, selbstständig und eigenverantwortlich die Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent zu bearbeiten. Im Gegensatz zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), in der das Prinzip der politischen Eigenverantwortlichkeit schon seit Ende der 1990er Jahren mehr oder minder erfolgreich praktiziert wird (vgl. Weidinger 2001), stellt seine Anwendung im Bereich des zivil-militärischen EU-Krisenmanagements ein Novum dar. Bisher engagierte sich die EU – wenn überhaupt – im Rahmen längerfristiger, internationaler Einsätze nur in Europa auf direktem Wege. So trat sie bspw. in Mazedonien mit der Operation »Concordia« die Nachfolge der NATO-Mission »Allied Harmony« an oder unterstützt mit der Operation »Althea« den Stabilisierungsprozess in Bosnien-Herzegowina. Neu ist nicht nur, dass die EU erstmals mit der AU mit einer anderen Regionalorganisation zusammen arbeitet und diese nun auch finanziell bei Frie-

densmissionen und dem Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsstruktur unterstützt, sondern, dass sie hinsichtlich der Verwendung der Mittel aus der Peace Facility offiziell auf die Vorschläge der afrikanischen Seite vertraut. Es scheint, dass die EU es mit ihrem partnerschaftlichen Ansatz gegenüber Afrika nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch innerhalb des sogenannten »Kairo-Prozesses«⁴ ernst meint.

Bis 2007 stellt die EU insgesamt 250 Millionen Euro für die Peace Facility zur Verfügung.⁵ Die Mittel sind allein für friedensunterstützende und kapazitätsbildende Maßnahmen vorgesehen. 80 Prozent der Gesamtsumme stehen für konkrete Einsätze zur Verfügung und decken Ausgaben in den Bereichen medizinische Versorgung, Kommunikation, Transport und Logistik ab. Da die Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds stammen, dürfen sie nur für sogenannte »zivile Zwecke« verwendet werden, d.h. die Finanzierung von Waffen, Munition, militärischer Ausrüstung und Ausbildung und Sold ist damit grundsätzlich ausgeschlossen.⁶

Für die Aktivierung der Peace Facility im konkreten Fall ist zunächst eine Anfrage seitens der Afrikanischen Union an die Europäische Kommission notwendig. Diese wiederum legt dem EEF-Komitee und dem Ministerrat einen Finanzierungsvorschlag vor, der von letzterem einstimmig angenommen werden muss. Erst wenn die Außenminister den Einsatz der Peace Facility befürwortet haben, kann die Bereitstellung der Mittel, die das Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid) verwaltet, veranlasst werden. Da auch auf afrikanischer Seite interne Abstimmungsprozesse der offiziellen Anfrage der AU-Kommission vorausgehen, wurde zunächst befürchtet, dass Antrags- und Bewilligungsverfahren einer zügigen Bereitstellung der Mittel – für Friedenseinsätze besonders relevant – entgegenstehen könnten (Keane 2004: 2). Diese Befürchtungen erwiesen sich in der Praxis jedoch als unbegründet. Ist der internationale Druck wie im Fall des Sudan entsprechend hoch,⁷ dann entscheiden die EU-

4. Als Kairo-Prozess wird der politische Folgeprozess der EU-OAU-Gipfelkonferenz vom 3.–4. April 2000 in Kairo bezeichnet.

5. *Securing Peace and Stability for Africa. The EU-Funded African Peace Facility*. Edited by the European Commission. July 2004. P.7.

6. Allerdings können aus der PF neben dem Sold entstehende Zusatzkosten wie Tagegelder für Soldaten finanziert werden.

7. Seit Juni 2004 hatte der UN-Sicherheitsrat insgesamt drei Resolutionen in der Sache verabschiedet: Resolution 1547 (11. Juni 2004), Resolution 1556 (30. Juli 2004), Resolution 1564 (18. September 2004).

Verantwortlichen sehr schnell. Nachdem die EU bereits im Juni 2004 für die AU-Mission im Sudan (AMIS) zwölf Millionen Euro aus der Peace Facility zur Verfügung gestellt hatte, bewilligte sie im Oktober 2004 nochmals eine weitere Tranche von 80 Millionen Euro. Zwischen dem Vorschlag der EU-Kommission und dem endgültigen Ratsbeschluss lagen in diesem Fall gerade einmal drei Tage. Darüber hinaus wurden der Afrikanischen Union im Mai 2005 weitere 57 Millionen Euro in Aussicht gestellt.⁸

Neben der AMIS unterstützt die EU mit PF-Mitteln derzeit noch die ECOWAS⁹-Mission in der Zentralafrikanischen Republik sowie den Aufbau der Friedens- und Sicherheitsabteilung der Afrikanischen Union in Addis Abeba (Äthiopien). Im Januar 2005 diskutierten EU- und AU-Vertreter gemeinsam die Unterstützung weiterer Operationen in Somalia und der DR Kongo.¹⁰

Zur Entstehungsgeschichte der Peace Facility

Die Einrichtung der Peace Facility muss im Kontext der vertieften europäisch-afrikanischen Beziehungen der letzten fünf Jahre gesehen werden. So erhielt die EU mit Gründung der Afrikanischen Union 2002 als Nachfolge-Organisation der Organisation of African Unity (OAU) erstmals einen adäquaten Ansprechpartner auf dem Kontinent. Die Strukturen der AU orientieren sich einerseits mit Assembly (Staats- und Regierungschefs), Exekutivrat (Ministerrat), Kommission und Parlament am europäischen Vorbild und mit der Errichtung eines eigenen Peace and Security Council andererseits am Vorbild des UN-Sicherheitsrates (Schmidt 2005: 27). Nachdem der politische Dialog zwischen der EU und der Organisation für afrikanische Einheit auf Ebene der Staats- und Regierungschefs aufgrund der Simbabwe-Krise 2002 ins Stocken geraten war, boten die neuen AU-Institutionen Exekutivrat und Kommission Anknüpfungsmöglichkeiten für die Fortsetzung des Kairo-Prozesses auf den nachgeordneten Ebenen. Neben den regelmäßigen Ministertreffen im

8. Gespräch der Verfasser mit Mitarbeitern der EU-Kommission (Generaldirektion Entwicklung) am 26. April 2005. Consolidated EU package in support of AMIS II (S197/05), Brussels 26 May 2005.

9. Economic Community of West African States.

10. Communique of the First Meeting of the Joint Coordination Committee (JCC) of the Peace Facility for Africa, 18. Januar 2005, Addis Ababa (Ethiopia).

Troika-Format beschloss man eine engere Zusammenarbeit der beiden Kommissionen.¹¹ Schwerpunkt dieses Dialoges bildete angesichts des hohen Krisen- und Konfliktpotenzials – im Jahr 2000 waren über die Hälfte aller Länder Afrikas und etwa 20 Prozent der afrikanischen Bevölkerung von Gewaltkonflikten betroffen¹² – die Frage nach einem effektiven Krisenmanagement auf dem afrikanischen Kontinent. Beide Seiten zeigten sich einig darin, dass Sicherheit und Stabilität als Grundvoraussetzung für Entwicklung zu gelten hätten,¹³ offen blieb zunächst jedoch, auf welche Weise die EU die AU in ihrem Bemühen um wirksamere Krisenbearbeitungsmechanismen unterstützen könne.

Von afrikanischer Seite wurden zwar schon Ende 2002 EU-Unterstützungsmaßnahmen für Friedensbemühungen thematisiert; konkrete Maßnahmen wurden jedoch erst auf dem 2. AU-Gipfel in Maputo/Mosambik im Juli 2003 diskutiert. Während EU-Kommissionspräsident Romano Prodi hierbei nochmals offiziell den Zusammenhang von Sicherheit, Stabilität und Entwicklung hervor hob,¹⁴ lancierte Entwicklungskommissar Poul Nielson die Idee einer Peace Support Operation Facility (PSOF), mit der die AU von der EU bei der Durchführung von Friedensmissionen finanziell unterstützt werden sollte. Die Mittel aus dieser PSOF, so der Vorschlag Nielsons, sollten gemäß dem Prinzip des African Ownership¹⁵ nur auf Anfrage der AU gezahlt und treuhänderisch von ihr verwaltet werden (Morrissey 2003: 6).¹⁶ Die AU-Assembly griff den Vorschlag Nielsons auf und bat die EU, die Möglichkeit der Einrich-

-
11. Africa-Europe Ministerial Meeting, Ouagadougou, Burkina Faso, Brussels, 28. November 2002 14996/02 (Presse 378).
 12. Vgl. hierzu UK Department for International Development (DFID): *The Causes of Conflict in Sub-Saharan Africa*. Framework Document. London 2001. P. 8.
 13. Kairoer Erklärung. Gipfeltreffen Afrika-Europa unter der Schirmherrschaft der OAU und der EU. Kairo 3.–4. April 2000. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/er/00106-r4.do.html [Stand: 12.05.05].
 14. Address by the President of the European Commission Mr. Romano Prodi at the African Union Heads of State Meeting Maputo, July 11, 2003.
 15. Das Ownership-Prinzip zielt darauf ab, durch konkrete Unterstützung (Finanzmittel und Know-how) die Afrikaner zu befähigen, ihre Probleme politisch eigenverantwortlich lösen zu können.
 16. Dem gleichen Ansatz folgend hatte die EU der AU bereits zuvor schon aus dem EEF rund 39 Mio. Euro zur Verfügung gestellt; so wurden im Vorfeld der PF 12 Mio. Euro für die Friedens- und Sicherheitsagenda der AU (u.a. Aufbau des PSC) und 25 Mio. Euro für die AU-Mission in Burundi (AMIB) verwandt. Siehe: http://europa.eu-un.org/articles/pl/article_3325_pl.htm und <http://www.hri.org/cgi-bin/brief?/news/europe/midex/2004/04-01-15.midex.html#10> [Stand: 29.03.05].

tung einer Friedensoperation (PSOF), finanziert aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds, zu prüfen. Bei ihrem monatlichen Treffen zwei Wochen später beauftragten die EU-Außenminister die EU-Kommission mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge für eine PSOF. Ende Oktober präsentierte die Kommission einen entsprechenden Entwurf, der Mitte November trotz Bedenken vor allem seitens Deutschlands (siehe unten) vom EU-Ministerrat angenommen wurde. Am 11. Dezember 2003 billigte der EU-AKP-Ministerrat die Einrichtung der aus dem EEF finanzierten Fazilität. Nach der zügigen Implementierung der Peace Facility durch die EU-Kommission in den Wintermonaten 2003/04 konnten EU und AU bereits Ende März 2004 ihre Einrichtung offiziell bekannt geben.¹⁷

Finanzierung der Peace Facility

Die Mittel für die Peace Facility stammen wie bereits erwähnt aus dem laufenden 9. Europäischen Entwicklungsfonds, einer gesonderten Budgetlinie, mit der die Europäische Gemeinschaft seit 1957 Entwicklungsprogramme in den AKP-Staaten finanziert.¹⁸ Sowohl für die afrikanische als auch für die europäische Seite ist die Finanzierung der Fazilität aus Mitteln des EEF eine aus der Not geborene Ausnahmelösung, da die EU im laufenden Finanzzeitraum (2000–2006) über keine anderen adäquaten Budgetlinien verfügt, die Afrika als Ganzes – wie es die AU repräsentiert – als Adressaten kennt.

Auf Seiten der Mitgliedstaaten gab es im Vorfeld heftige Kritik an der Finanzierung der Peace Facility aus dem EEF. Vor allem die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt von Frankreich, Griechenland und Luxemburg äußerte Bedenken gegenüber dieser Praxis. Zum einen kritisierte man, dass mit der Peace Facility sicherheitspolitische Maßnahmen aus entwicklungspolitischen Töpfen bezahlt würden. Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul sprach sich in diesem Zusam-

17. Vgl. Communiqué: EU-Africa ministerial meeting Dublin, 01/04/2004: http://europa.eu.int/comm/development/body/eu_africa/docs/communication1_040401_en.pdf [Stand: 17.05.05].

18. Beschluss Nr. 3/2003 des AKP-EG-Ministerrates vom 11. Dezember über die Verwendung von Mitteln des für die langfristige Entwicklung vorgesehenen Finanzrahmens des 9. Europäischen Entwicklungsfonds zum Zwecke der Errichtung einer Friedensfazilität für Afrika.

menhang gegen eine Verwischung der finanziellen »Grenzen zwischen militärischen und entwicklungspolitischen Aufgaben« aus.¹⁹ Zum anderen fürchtete man in Berlin konkret um die Erreichung der Verpflichtungen aus den Millennium Development Goals (MDGs), da Leistungen im Rahmen der Peace Facility nicht aus Entwicklungshilfemitteln der EU finanziert werden können (vgl. Klingebiel/Roehder 2004).

Dieses Problem scheint jedoch gelöst. Zukünftig, d.h. ab 2007, soll gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission die Peace Facility nicht mehr aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, sondern aus dem neuen Stabilitätsinstrument finanziert werden.²⁰ Offen ist allerdings die Höhe der Fazilität. Schon jetzt steht fest, dass 250 Millionen Euro bei weitem nicht ausreichen, um das Krisenmanagement der AU angemessen zu unterstützen. Die Gesamtsumme der Fazilität, so kritisiert bspw. Stephan Klingebiel, »könne angesichts der Finanzerfordernisse allenfalls punktuell Lösungen bieten und wäre theoretisch nach etwa zwei Jahren allein für den begrenzten Einsatz in Burundi völlig ausgeschöpft« (Klingebiel 2005: 23). Schon für den Sudan wurden innerhalb des letzten Jahres 92 Millionen Euro aus der Peace Facility entnommen. Die EU muss sich folglich entscheiden, ob sie im kommenden Finanzzeitraum (2007–2013) weiterhin die Afrikanische Union nur selektiv unterstützt oder die Mittel für die Peace Facility substanziell erhöht.

Die Peace Facility – eine ausreichende Unterstützung der Friedensagenda der Afrikanischen Union?

Die Tatsache, dass die EU ein Instrument wie die Peace Facility eingerichtet hat, ist dem schnellen Implementierungsprozess der Afrikanischen Union geschuldet. Erst mit der AU und insbesondere mit ihrem neuen Peace and Security Council (PSC)²¹ erhielt die EU einen vertrauenswürdigen

19. Vgl. hierzu: »Die Grenze zwischen militärischen und entwicklungspolitischen Aufgaben muss klar sein«. Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul kritisiert die Europäische Kommission. In: *Frankfurter Rundschau* 12.11.2003.

20. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Außenhilfelinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007–2013. Brüssel 29.09.2004. KOM (2004) 626 endg.

21. Der PSC wurde auf dem AU-Gipfel in Durban/Südafrika als neues Sicherheitsorgan der AU beschlossen: Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Durban, South Africa, 10 July 2002; das zu ratifizierende Protokoll trat im Dezember 2003 in Kraft; im Mai 2004 wurde der offi-

gen und ernstzunehmenden Ansprechpartner in Afrika. Als Sicherheitsorgan der AU soll der Friedens- und Sicherheitsrat in afrikanischen Krisenstaaten und -regionen einem fehlenden oder ineffektiv ausgeübten staatlichen Gewaltmonopol und den hierdurch bedingten destruktiven Folgen begegnen. Mit friedenswahrenden, aber auch als letztes Mittel mit friedenserzwingenden Operationen ist die AU bereit, im einzelstaatlichen Krisenfall Stabilität und menschliche Sicherheit aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen.

Kann die EU über ein Instrument wie die Friedensfazilität, das zum einen schon jetzt unterfinanziert ist, zum anderen entlang dem Ownership-Prinzip ausschließlich auf die AU und ihre Substrukturen setzt, eine effektive Krisenbearbeitung in Afrika wirklich sicherstellen?

Unter Einsatz diplomatischer, aber auch zivil-militärischer Ressourcen versucht sie konsequenter als ihre Vorgängerin, die Organisation für afrikanische Einheit, auf gewalttätige Krisen auf dem Kontinent wie in der westsudanesischen Darfur-Region oder in Burundi zu reagieren. Ursächlich für diese neuen Entwicklungen ist, dass sich in den letzten Jahren – besonders unter demokratischen Staaten wie Südafrika und Nigeria – die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass derartige Krisen regionale Stabilität, menschliche Sicherheit und damit einen positiven Frieden als Grundlage nachhaltiger Entwicklung ausschließen. Insoweit entsprechen sich mittlerweile die konfliktpräventiven Ansätze von AU, EU und UN. Die Grundintention der EU-Afrikapolitik, über Partnerschaft, African-Ownership und die Vermeidung negativer Konditionalität die afrikanische Solidarität fördern zu wollen, ließ sich mit Hilfe der Peace Facility auf afrikanischer Seite adäquat verankern. So setzt die Peace Facility in vollem Umfang auf den noch jungen PSC. Diesem ist es auf Grundlage von Art. 4 (h) des AU-Gründungsaktes möglich, unter gegebenen Voraussetzungen Friedensmissionen zu beschließen, aber auch – ein entsprechendes UN-Mandat vorausgesetzt – militärische Zwangsmaßnahmen (sog. humanitäre Interventionen) der AU-Assembly zum Beschluss zu unterbreiten.²²

zielle Arbeitsbeginn des neuen Organs verkündet: Statement of the Chairperson of the Commission on the Occasion of the Solemn Launching of the Peace and Security Council, Addis Ababa, 25 May 2004.

22. Ebd.

Was aber kann man von einer Organisation wie der AU erwarten, die sich überwiegend auf Staaten stützt, die oft selbst nicht einmal innerstaatliche Stabilität aufweisen, welche aber notwendig scheint, um eine derart progressive Außenpolitik der Friedenswahrung oder gar -erzwingung längerfristig und konsequent zu betreiben? Inwieweit kann die Peace Facility auf die Probleme, mit denen der PSC konfrontiert ist, angemessen antworten? Erhöht sie die Fähigkeiten der AU, erfolgreiche Friedensmissionen auf dem Kontinent durchzuführen? Dies wirft weitergehend die Frage nach Reichweite und Effizienz der Peace Facility auf. Kann die EU über ein Instrument wie die Friedensfazilität, das zum einen schon jetzt unterfinanziert ist, zum anderen entlang dem Ownership-Prinzip ausschließlich auf die AU und ihre Substrukturen setzt, eine effektive Krisenbearbeitung in Afrika wirklich sicherstellen?

Das Finanzierungs-Problem

Ein wesentliches Problem der AU besteht in ihrem chronischen Finanznotstand, der auf die schlechte Zahlungsmoral und die Unfähigkeit vieler Mitgliedstaaten, ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können, zurückzuführen ist. So sind ausreichend ausgestattete und damit kostenintensive Kriseneinsätze von vornherein fraglich. Obgleich die Problematik seit dem 3. AU-Gipfel in Addis Abeba im Juli 2004 offiziell und intensiv diskutiert wird,²³ ist eine Lösung bis heute nicht absehbar.

Zwar setzt die Peace Facility an einem essenziellen Defizit der AU an, doch ist auch sie angesichts ihrer limitierten Ressourcen allenfalls in der Lage, Finanzierungsengpässe der AU partiell und kurzfristig zu entschärfen, nicht aber mittel- bis langfristig zu beseitigen. So rechnen bspw. Chris Alden und Garth Le Pere mit Kosten von rund 100 Millionen US-Dollar pro Monat für eine 1 000 Mann starke Friedensmission gemäß UN-Standards (Alden/Le Pere 2003: 34). So gesehen reicht das derzeitige PF-Gesamtbudget gerade einmal für eine Operation von zweieinhalb Monaten Dauer und ist damit, nimmt man bisherige Friedenseinsätze in Afrika als Richtwert,²⁴ absolut ungenügend. Dass für die AU-Mission in

23. Assembly of the African Union Third Ordinary Session 6–8 July 2004. Dec. 33 and Dec. 47.

24. Im Rahmen der African Mission in Burundi (AMTB) trat diese Problematik erstmals deutlich in Erscheinung, obwohl auch hier schon die EU 25 Mio. Euro – damals noch direkt aus dem EEF – beisteuerte. Südafrika, Äthiopien und Mosambik mussten die ersten Monate der Mission mit einer geringen Chance auf Kostenerstattung

der sudanesischen Region Darfur nur 200 Millionen Euro pro Jahr veranschlagt werden, lässt daher schon auf materielle und personelle Defizite schließen, wenngleich die Realisierung der Mission an sich schon ein nicht zu unterschätzender Erfolg ist.

Hier könnte die Peace Facility Vorbildcharakter für umfassendere Konfliktpräventionsinstrumente der EU haben, welche zugleich in das multilaterale Gefüge der UN – auch der geplanten Peace Building Commission – eingebunden sein sollten.

Will die EU ihrem Ownership-Konzept aber zum Durchbruch verhelfen und die Mission im Sudan zu einer effektiven Auftragserfüllung befähigen, dann erscheinen die aus der Peace Facility hierfür zugesagten Mittel von mittlerweile 150 Millionen Euro kaum ausreichend. Doch auch unter Berücksichtigung ergänzender finanzieller Ad-hoc-Hilfen anderer Geber wie Kanada, den USA, Großbritannien oder Deutschland besteht das Finanzierungsproblem im Grundsatz fort. So gibt es Zweifel, ob derartige finanzielle Ad-hoc-Lösungen der richtige Ansatz sind, um die meist langjährigen Friedensmissionen zu gewährleisten; darüber hinaus könnte die dauerhafte Finanzierung ausschließlich aus Geberbeiträgen dem »Integrationsprojekt AU« eher schaden als nützen, da sie die AU-Mitgliedstaaten von ihrer Pflicht zur Solidarität entbindet. Es bedarf daher zwischen den Gebern einerseits und den AU-Mitgliedstaaten andererseits eines partnerschaftlichen Finanzierungsrahmens für eine gesicherte Krisenbearbeitung. Hier könnte die Peace Facility Vorbildcharakter für umfassendere Konfliktpräventionsinstrumente der EU haben, welche zugleich in das multilaterale Gefüge der UN – auch der geplanten Peace Building Commission – eingebunden sein sollten.

Unzureichende militärische Fähigkeiten

Neben dem Finanzierungsproblem besteht auf Seiten der AU auch ein Problem, was die Einsatz-Kapazitäten betrifft. Wie die Missionen in

vorfinanzieren, was selbst einem Land wie Südafrika eine enorme Kraftanstrengung abverlangte. Erst die Überleitung der ursprünglichen AU-Mission in eine UN-Mission (seit Juni 2004 – Security Council Resolution 1545 [2004]: Opération des Nations Unies au Burundi – ONUB) verringerte das Finanzierungsproblem.

Burundi und aktuell in Darfur belegen, ist die AU heute noch nicht in der Lage, selbständig mit der erforderlichen Schnelligkeit Truppen in der notwendigen Stärke und Ausstattung zum Einsatzort zu verbringen. Die erste zivil-militärische AU-Mission in Burundi (AMIB) war mit entsprechenden Schwierigkeiten konfrontiert, weshalb sich Entwaffnung und Demobilisierung der Kriegsparteien anfangs verzögerten.²⁵ Aufgrund unzureichender Truppenausstattung und -präsenz konnte bisher auch die Sudan-Mission (AMIS) in Darfur nur mit lokal begrenzten Erfolgen aufwarten. So wurde die Truppenstärke der militärischen Beobachter-Schutztruppe im Sudan zwar zwischenzeitlich von anfänglich 300 auf 2 350 Soldaten angehoben,²⁶ allerdings konnten die Entsendestaaten Nigeria, Ruanda, Gambia und Tansania aufgrund fehlender logistischer Fähigkeiten, Mobilisierungsproblemen und grundlegender Ausrüstungsmängel die zugesagten Soldaten nur sehr langsam in die Region verlegen (vgl. Deen 2005). Dass die AMIS schließlich dennoch ihre vorgesehene Sollstärke erreichte, ist nicht zuletzt auch den Europäern zu verdanken. Im Oktober 2004 bat der EU-Außenbeauftragte Javier Solana die EU-Mitgliedstaaten um Unterstützung. Großbritannien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande stellten daraufhin u.a. Lufttransportkräfte für die Verbringung afrikanischer Truppenkontingente in den Sudan zur Verfügung.²⁷ Das Problem wurde erneut virulent, nachdem der PSC mit seinem Beschluss vom 28. April 2005 schließlich auf die Linie des UN-Beauftragten für den Sudan Jan Pronk nach einer deutlichen Erhöhung der Truppenstärke einschwenkte. Wochenlang hatte Pronk darauf hingewiesen, dass eine effektive Friedensmission in Darfur bis zu 12 300 Mann erfordern würde. So soll bis Ende September 2005 die Gesamtstärke der AMIS zumindest auf über 7 700 – davon 6 171 Militärs – angehoben werden (vgl. Bacon/Meehan/Shields-West 2005).²⁸ Diesmal rich-

25. Zur AMIB und den Problemen vgl. http://www.africa-union.org/News_Events/Communiqu%C3%A9s/Communique_E9_20_Eng_2ap03.pdf und <http://walta.info.com/Conflict/Interview/2004/February/article2.htm> [Stand 13.07.2005].

26. Insgesamt soll die AMIS 3 320 Mann umfassen. Security Council Resolution 1556(2004) 30 July 2004; Communiqué of the PSC – 13th Meeting 27 July 2004 Addis Ababa Ethiopia Communiqué of the PSC – 17th Meeting 20 October 2004, Addis Ababa Ethiopia.

27. Siehe: http://www.einsatz.bundeswehr.de/einsatz_aktuell/amis_II/ueberblick/041215_amis_II_info.php [Stand: 14.03.05].

28. Communiqué of the PSC 28th Meeting 28 April 2005, Addis Ababa Ethiopia; AU to Double Peacekeeping Force in Darfur.

tete sich die formelle Anfrage der AU zur Lufttransportunterstützung an die NATO und die EU. Im Ergebnis verbringt die NATO im Wesentlichen seit Juli 2005 afrikanische Truppenkontingente nach Darfur, während die EU ein erweitertes zivil-militärisches Unterstützungspaket geschnürt hat, das u.a. Militär- und Polizei-Berater, die Bereitstellung von Fahrzeugen, Kommunikations-Ausrüstung etc., sowie weitere 57 Millionen Euro aus der Peace Facility vorsieht.²⁹

Es zeigt sich, dass der Ansatz der Peace Facility, Finanzmittel für afrikanische Friedensmissionen bereit zu stellen, zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für den Erfolg von Friedensmissionen in Afrika ist. Vielmehr gilt es, auf die bestehenden Defizite der AU nachhaltige Antworten zu finden. Die AU selbst hat zwar längst den Beschluss zum Aufbau einer eigenen schnellen Eingreiftruppe (sogenannte African-Standby-Force – ASF) gefasst, doch dessen Umsetzung erweist sich auch jenseits des Finanzierungsproblems als äußerst schwierig (vgl. Regenbrecht 2003). Abgesehen von den afrikanischen Führungsmächten Nigeria und Südafrika fehlt es derzeit den meisten AU-Staaten und damit selbst den potenteren subregionalen Organisationen ECOWAS, SADC und IGAD (Meinken 2005: 30ff)³⁰ an grundlegenden Fähigkeiten, die letztlich über Erfolg und Misserfolg von Friedensoperationen entscheiden (vgl. Cillier/Malan 2005). Ausländische Ausbildungsförderprogramme³¹ und der Aufbau vereinzelter Materialdepots sind langfristig gesehen zwar sinnvoll und hilfreich, lösen jedoch nicht die akuten Probleme, wie das Beispiel Darfur eindrücklich belegt. Deshalb gilt es, die Zusammenarbeit zwischen AU, EU, NATO und UN über koordinierte und verstetigte Kommunikationskanäle zu verbessern, wie es im Ansatz bereits auf der AMIS-Geberkonferenz am 26. Mai 2005 in Addis Abeba praktiziert wurde.³² Auch hier sollten die Vorteile institutionalisierter Kommunikationsforen in den Blick genommen werden, wie sie die Peace Facility in Form des

29. NATO starts airlifting African Union troops to Darfur, NATO Update 1 July 2005, <http://www.nato.int/docu/update/2005/07-july/e0701a.htm> [Stand: 15.07.2005]; Consolidated EU package in support of AMIS II, S197/05, Brussels, 26 May 2005.

30. Nur die ECOWAS verfügt bereits über eine Eingreiftruppe (ECOMOG) und ist bei der Konzeptionierung einer regionalen Standby-Brigade als Beitrag zur ASF bisher am weitesten fortgeschritten.

31. Zu nennen sind hier u.a.: Renforcement des Capacités africaines de maintien de la paix RECAMP (Frankreich), British Peace Support Team BPST (Großbritannien), African Crisis Response Initiative ACRI (USA), Kofi Annan International Peacekeeping Training Center. Ausführliche Darstellung bei Faria 2004: 19ff.

32. EU-Nachrichten Nr. 2/2005. S. 15.

Joint Coordination Committee (JCC) zwischen EU und AU schon hervor- gebracht hat.³³

Ausreichender politischer Wille zur Intervention?

Jenseits der finanziellen und militärischen Fähigkeiten ist letztlich jedoch der politische Wille der AU-Mitgliedstaaten entscheidend, Friedensmissionen zu beschließen und effektiv durchzuführen. Wie im UN-Sicherheitsrat treffen auch im Peace and Security Council der AU divergierende Interessen einzelner Mitgliedstaaten aufeinander. So gelang es im Fall Darfur zwar, durch ein eher von Konsens geprägtes Verfahren gegenüber Karthum die jeweiligen Eingriffsbeschlüsse auf eine breite Zustimmung zu stellen,³⁴ doch verlief deren Umsetzung nicht unbedingt reibungslos.

Die beiden dominanten AU -Mitgliedstaaten haben durch ihr Engagement nicht nur vor der Weltöffentlichkeit fast schon eine Garanteneinstellung für den Erfolg der AMIS und den Schutz der Menschenrechte eingenommen, sondern verfolgen über das »Vehikel AU« auch eigene nationale Interessen.

Nicht nur die Konfliktlinien im Kontext der Friedensgespräche in Abuja/Nigeria weisen hierauf hin (Appiah-Mensah 2005: 10), sondern auch der Streit im Vorfeld der UN-Resolution 1593 vom März 2005 über die Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs (ISGH). Dieser soll mangels adäquater Institutionen der AU die Verfolgung schwerwiegender Verbrechen sicherstellen. Insbesondere Algerien und Ägypten – beide Nichtmitgliedstaaten des Strafgerichtshofes – lehnten anfänglich in der UN und der Arabischen Liga die Einbeziehung des ISGH in die Konfliktlösung ab. Einen Grund hierfür stellen die erheblichen Demokratie-Defizite und innenpolitischen Unruhen dieser wie auch anderer afrikanischer Staaten (bspw. Uganda, Simbabwe) dar, die nur ein geringes Interesse daran haben, dass durch eine gesteigerte Arbeitsroutine zwischen ISGH und PSC die Interventionsschwelle der AU möglicherweise sinken könnte. So überbetonen sie die afrikanische Solidarität, welche eine

33. Im Januar 2005 nahm das Joint Coordination Committee (JCC), das sich aus Vertretern der EU und AU zusammensetzt, seine Arbeit auf.

34. Siehe im Überblick: Darfur Conflict-Key Documentation: <http://www.iss.org.za/AF/profiles/sudan/darfur/index.htm> [Stand: 17.07.2005].

Überhöhung einzelstaatlicher Souveränität zu Lasten individueller Sicherheit beinhaltet.³⁵

Demgegenüber haben die Regionalmächte Südafrika und Nigeria ein ungleich höheres Interesse daran, durch eine erfolgreiche Intervention der AU in Darfur und Zusammenarbeit mit dem ISGH die Funktions- und Kooperationsfähigkeit, vor allem aber das neue Werteverständnis der AU, unter Beweis zu stellen. Die beiden dominanten AU-Mitgliedstaaten haben durch ihr Engagement nicht nur vor der Weltöffentlichkeit fast schon eine Garantstellung für den Erfolg der AMIS und den Schutz der Menschenrechte eingenommen, sondern verfolgen über das »Vehikel AU« auch eigene nationale Interessen. So erhofft sich Nigeria als ein Hauptlastenträger kostenintensiver Friedensmissionen auf dem Kontinent, die sich v.a. vor der eigenen Haustür (Liberia, Elfenbeinküste, Togo) massieren, durch das »Exempel Darfur« mittel- bis langfristig nicht nur eine breitere Lastenteilung, sondern durch den forcierten Aufbau von Frühwarnmechanismen insgesamt eine Kostenreduzierung in der Konfliktbearbeitung. Darüber hinaus versucht Nigeria mit Hilfe der multilateralen AU seine Glaubwürdigkeit und Legitimität durch seinen Einsatz für Frieden, Menschenrechte und Demokratie zu stärken, nicht zuletzt, um die subregionale Akzeptanz seiner Führungsrolle in West-Afrika zu erhöhen (vgl. Tiekü 2004). Die deutliche Reaktion Nigerias im Rahmen der ECOWAS und der AU auf den Staatsstreich in Togo im Februar 2005 unterstreicht ein solches Rollenverständnis.

Ähnlich wie Nigeria versteht auch Südafrika die AU als Medium seiner Außenpolitik. Noch heute ist die Kaprepublik aufgrund des nach wie vor virulenten Störpotenzials des simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe nicht fähig, ihre politische Führungsrolle im südlichen Afrika offensiver auszuüben. Die AU-Ebene bietet nicht nur Ersatz, sondern auch grundsätzlich die Chance im Schutz des multilateralen Systems die außenpolitischen Ziele Südafrikas auf dem Kontinent und zugleich in der Subregion zu realisieren, ohne als hegemoniale Macht in Erscheinung treten zu müssen. Denn Aufgabe der AU ist es, als kontinentale Dachorganisation die subregionale Integration in Afrika zu fördern. Diese

35. Vgl. International Criminal Court – Situations and Cases, siehe: <http://www.icc-cpi.int/cases.html> [Stand: 15.07.2005]: in der DR Kongo wurde bereits im Juni 2005 eine Untersuchung eingeleitet. http://www.humanrightsfirst.org/media/2005_alerts/ij_0322_darfur.htm [Stand: 25.07.05], http://www.humanrightsfirst.org/international_justice/pdf/egypt-darfur-042805.pdf [Stand: 25.07.05], <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-6B75FW?OpenDocument> [Stand: 25.07.05].

Motivation erklärt zumindest ansatzweise, warum trotz massiver Menschenrechtsverletzungen in Simbabwe eine Intervention durch die AU bislang ausblieb. Südafrika will offensichtlich einen Import des polarisierenden »Problems Simbabwe« auf die kontinentale Ebene verhindern, um seinen Handlungsspielraum innerhalb der AU nicht zu gefährden. Deshalb wundert es auch kaum, dass die AU und ihr einflussreiches Mitglied Südafrika es letztlich kommentarlos hinnahmen, als im Juli 2005 der AU-Sondergesandte Bahame Tom Nyanduga in Harare nicht, wohl aber die UN-Sondergesandte Anna Tibajuka empfangen wurde.³⁶ Die südafrikanische Regierung manövriert sich hierdurch jedoch immer tiefer in ein Glaubwürdigkeitsdilemma. Eine solche Politik widerspricht nicht nur dem offiziellen Interesse Südafrikas an Frieden, Stabilität, Menschenrechten und Demokratie, sondern birgt die Gefahr, den eigenen außenpolitischen »Transmissionsriemen AU« zu beschädigen.

Wie in der UN so entscheiden auch im Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) im Krisenfall die politischen Interessenlagen über das »ob« und »wie« einer Intervention. Die Peace Facility bietet mit der Reduzierung finanzieller Hürden lediglich die Möglichkeit, den Entscheidungsprozess über das »wie« zu beeinflussen. Allerdings sollten die mit ihr entstandenen Kommunikationskanäle zwischen AU und EU stärker als bisher zur Einflussnahme auf das »ob« genutzt werden. Über entsprechend formalisierte Verfahren könnten Fraktionen im PSC künftig ermutigt werden, sich zu angemessenen Interventionen durchzuringen, und sei es mit Blick auf Simbabwe zumindest in Form einer symbolträchtigen diplomatischen Note.

Ownership-plus, eine konsequente Weiterentwicklung des bisherigen Ansatzes

Angesichts der Probleme afrikanischer Friedensmissionen muss sich die EU fragen lassen, ob das von ihr auch mit der Peace Facility verfolgte Ownership-Prinzip als Antwort auf die Krisen in Afrika ausreicht. Trotz seiner Vorteile zeigt sich, dass für eine effektive Krisenbewältigung in Afrika nach wie vor direktere und koordiniertere politische, finanzielle und

36. Vgl.: Harare »too busy« for AU envoy, <http://www.sundaytimes.co.za/PrintMail/ZonePrint.aspx?Path=http://www.suntimes.co.za/zones/sundaytimesNEW/basket17st/basket17st1120711874.aspx> [Stand: 19.07.2005].

durchführende Beiträge von EU, UN und NATO und deren Mitgliedstaaten erforderlich sind. Dass hierzu im Vergleich zu früher insbesondere die EU zunehmend willens und fähig ist, verdeutlichen die Entwicklungen der letzten Jahre.

Das sicherlich prägnanteste Beispiel progressiver, aktiver politischer Verantwortung der EU gegenüber Afrika stellt die Operation »Artemis« im Ostkongo im Sommer 2003 dar.³⁷ Diese Mission war nicht nur die erste autarke EU-Militärmission auf Basis eines UN-Mandates, sondern beschleunigte die operative Konzeptionalisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) insgesamt. In enger Zusammenarbeit mit der langjährigen UN-Mission im Kongo³⁸ half die EU, Defizite von UN und AU durch ein aktives Eingreifen zumindest zeitweise zu reduzieren. Mit der EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL) und der EU Security Mission in DR Congo (EUSEC) existieren heute weitere konkrete Beispiele für ESVP-Einsätze auf dem Kontinent. Schließlich ist die EU auch im Rahmen der AMIS nicht nur längst mit Verbindungsoffizieren aus dem EU-Militärstab und Polizeiberatern vertreten, sondern mittlerweile auch mit einem Sonderbeauftragten, der ein koordiniertes und effektives Handeln der EU im Konzert mit der AU und UN sicherstellen soll.³⁹

Praxis und Konzepte der EU belegen, dass schon heute kaum noch von einem bloß indirekten, sondern vielmehr von einem »indirekt-direkten« Afrika-politischen Engagement der EU gesprochen werden muss.

Dass die EU inzwischen auch konzeptionell für ein aktiveres Handeln in Afrika die Weichen gestellt hat, belegt nicht nur das in der Umsetzung befindliche »Battlegroups-Konzept« (vgl. Kempin 2004; Quille 2004) der ESVP, sondern auch der ESVP-Aktionsplan zur Unterstützung von

37. EU-Joint Action 2003/423/CFSP 5 June 2003.

38. Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo (Monuc).

39. Vgl. EU-Factsheet DAR/02 (update3) – EU Response to the crisis in Darfur from 23 October 2004; EU HR Solana announces the sending of EU Observers in the Darfur-region 21-6-2004 (English) – Nr: S0172/04; Communiqué de Presse – Javier Solana S 186/05 Bruxelles, le 17 mai 2005; EU-Joint Action 2004/494/CFSP 17 May 2004 and Joint Press Release of the EU High Representative for the CFSP and the European Commission S174/05 30 April 2005 (Launch of EUPOL/EUSEC); EU HR Javier Solana welcomes today's appointment of Pekka Haavisto as EU Special Representative for Sudan 18/7/2005, S 260/05.

Frieden und Sicherheit in Afrika sowie die Leitlinien für dessen Umsetzung. Zwar wird hier gemäß dem Ownership-Prinzip der AU und den subregionalen Organisationen die Hauptverantwortung in Sicherheitsfragen zugewiesen; allerdings ist die EU grundsätzlich auch bereit, eine direktere Unterstützung in Betracht zu ziehen: »These [forms of support] may include (...) operational support, and possibly even ESDP advisory or executive missions in the framework of African-led operations or United Nations (UN) peacekeeping operations.«⁴⁰

Aktionsplan und Leitlinien lassen sich zum einen als inhaltliche Konkretisierung der zivil-militärischen EU Headline Goals 2008 und 2010⁴¹ entlang praktischer regionaler Anforderungen interpretieren. Zum anderen weisen beide Dokumente aber auch darauf hin, dass das Ownership-Prinzip im Rahmen der ESVP im Wandel begriffen ist. Zwar setzt man innerhalb der ESVP grundsätzlich auf den politischen Führungsanspruch der Afrikaner und lässt sie nach außen als die Herren des Verfahrens erscheinen. Jedoch eröffnet die operative Unterstützung der AU, wie sie im ESVP-Aktionsplan vorgesehen ist, in verstärktem Maße direkte Gestaltungs- und Einsatzmöglichkeiten quasi über die Hintertür einer partnerschaftlichen EU-AU-Diplomatie. Diese Möglichkeiten für ein pro-aktiveres ESVP-Handeln sollen künftig von der EU offensichtlich auch offensiver genutzt werden.⁴² Schon die Genese der Peace Facility weist darauf hin, dass mit einer pro-aktiven Komponente des Ownership-Konzepts die EU über die AU in der Lage ist, über eine Art »Hintertürdiplomatie« eigene sicherheitspolitische Ziele zu lancieren. Praxis und Konzepte der EU belegen, dass schon heute kaum noch von einem bloß indirekten, sondern vielmehr von einem »indirekt-direkten« Afrika-politischen Engagement der EU gesprochen werden muss. Dieser Ansatz, über das Vehikel einer Regionalorganisation wie der AU eigene politische Ziele zu transportieren, ist bisher einzigartig; er entspricht dem Charakter und den derzeitigen Fähigkeiten der GASP/ESVP, in einem multilateralen Rahmen zivil-

40. Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa 10538/4/04 REV 4, 16 November 2004; Guidelines for implementing ESDP support to Peace and Security in Africa 15542/1/04 REV 1, 9 December 2004; Council Conclusions 22 November 2004 and 13 December Brussels.

41. Das militärische »Headline Goal 2010« sieht die Weiterentwicklung der Europäischen Streitkräfteziele, inkl. Battlegroups-Konzept, vor (6309/6/04). Dementsprechend sieht das zivile »Headline Goal 2008« den Aufbau ziviler Krisenreaktionskräfte vor (15863/04). Beide Ziele wurden vom Europäischen Rat am 17./18. Juni bzw. am 16./17. Dezember 2004 bestätigt.

42. Gemeinsamer Standpunkt 2005/304/GASP des Rates vom 12.5.2005.

militärische Operationen zu unterstützen. Die ESVP kann hierdurch Erfahrungen sammeln und an ihren Aufgaben wachsen. Damit ist der Ownership-Ansatz der EU aber schon längst auf dem Weg zu einer Art Ownership-plus-Ansatz, der Schwächen einer rein indirekten Unterstützung der AU – wie sie bspw. auch die Peace Facility offenbart – durch direkte Unterstützung verringern hilft.

Der Ownership-plus-Ansatz bedarf jedoch einer Konkretisierung. Eine Verbesserung der EU-Afrikapolitik im Sinne dieses Ansatzes könnte bspw. durch eine weitergehende operative Präzisierung der *Headline-Goals 2010* und *2008* nach regionalen Gesichtspunkten erzielt werden.⁴³ Erfahrungen bisheriger Operationen sollten in einem »lessons-learned«-Prozess verarbeitet werden. Nach den bisherigen Erfahrungen könnte ein Ergebnis sein, dass die EU-Mitgliedstaaten gemeinsame, auf Afrika spezialisierte zivil-militärische Stand-by Einheiten mit genau definierten Aufgabenfeldern aufstellen. Solche Aufgaben könnten sich auf Transport- und andere logistische Hilfsmaßnahmen, aber auch den Einsatz von AU-unterstützenden Beobachter-, Schutz- und Einsatztruppen – letztere sind schließlich im *Battlegroups*-Konzept bereits allgemein vorgesehen – konzentrieren. Der Vorteil einer solchen regionalen operativen Fokussierung läge in einem kontinuierlichen Erfahrungsgewinn und damit einer Effektivitätssteigerung der ESVP im AU/UN-Verbund. So entstünde jenseits der aktuellen Ad-hoc-Operationen eine einsatzspezifische, regional erfahrene, eingespielte Kerntruppe, die als feste Größe für Friedenseinsätze in Afrika auf der »shopping-list« der ESVP zur Verfügung stünde. Voraussetzung hierfür wäre bspw. der Ausbau institutionalisierter Verbindungen zwischen den Militärstäben von EU und AU, insbesondere aber zu den auf subregionaler Ebene entstehenden Brigaden der *African Stand-by-Force*. Grundsätzlich eröffnet bspw. das *Headline-Goal 2010* einen solchen Spielraum: »(...) suitable force package requirements (...) should be identified (...) allowing Member States to start contributing to the constitution of high readiness joint packages. (...) The psc (European Political and Security Committee)(...) will direct the necessary steps leading to a more precise definition of the *Headline Goal 2010* (...).« Zur Komplettierung des Ownership-plus-Ansatzes wäre darüber hinaus aber auch der Auf- bzw. Ausbau gemeinschaftlicher diplomatischer Kommunikati-

43. Dies ist ein Vorschlag, der auch in der Javier Solana unterstellten EU Policy-Unit in Erwägung gezogen wird, wie aus einem Gespräch vom 14.07.2004 mit Mitarbeitern der Policy Unit in Brüssel hervorging.

onskanäle erforderlich, um insbesondere die bisherige Stimmenvielfalt in Europa effektiver bündeln und klar definierte Ziele und Interessen der EU in Entscheidungsprozessen der AU nicht nur über das »wie«, sondern auch das »ob« von Interventionen wirkungsvoller platzieren zu können.

Dass auch die afrikanische Seite entgegen früherer Bekundungen tendenziell zunehmend bereit ist, ein internationales Engagement als ergänzende Unterstützung von AU-Missionen zu akzeptieren, belegen nicht nur die Zusammenarbeit mit der G8, sondern auch die Hilfs-Anfragen bei EU und NATO sowie die Einbeziehung des Internationalen Strafgerichtshofes. Schließlich hat die afrikanische Seite auch im Rahmen der britischen Commission for Africa selbst eine deutlichere Arbeitsteilung zwischen den UN – wie mit der geplanten Peacebuilding Commission – und den subregionalen Organisationen in Afrika, aber eben auch ein präzisiertes Engagement der Europäer mit ihren künftigen Battlegroups eingefordert.⁴⁴

Insgesamt stellt die Peace Facility ein erstes wegweisendes und notwendiges Instrument für eine wirksamere Konfliktprävention auf dem Kontinent dar und ist ein erster praktischer Beleg für einen gewandelten Afrika-politischen Ansatz der EU, der sich zum Ziel setzt, mehr strukturelle Stabilität auf dem Kontinent zu schaffen.

Literatur

- Alden, Chris and Garth le Pere (2003): *South Africa's Post Apartheid Foreign Policy – from Reconciliation to Revival?* Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Appiah-Mensah, CDR Seth (2005): »AU's Critical Assignment in Darfur. Challenges and Constraints«, in: *African Security Review* 14:2, 7–21.
- Bacon, Ken and Shannon Meehan and Eileen Shields-West (2005): African Union Peace Monitors Creating Pockets of Security in Darfur, in: RI Bulletin (February 2005).
- Cillier, Jakkie and Mark Malan (2005): Progress with the African Standby Force. Johannesburg: Institute for Security Studies (ISS Paper 107).

44. Vgl. Commission for Africa Report 2005, Chapter 5 – The Need for Peace and Security, S. 164, 167; siehe auch: Communiqué of the Consultation between the AU, the G8 Member Countries and other Partners and African Peace and Security Institutions, Addis Ababa 4 April 2005 und »Mind Clearing«-Meeting of the AU, REC's, EU, UN and G8 logistic experts in London 12 April 2005.

- Deen, Thalif (2005): New U.N. Force for Sudan will skirt Darfur Crisis.
<http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2005/0208unskirts.htm>
 [Stand: 14.05.05].
- Faria, Fernanda (2004): *Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union*. Paris: Institute for Security Studies: European Union.
- Keane, Rory (2004): »The EU's African Peace Facility Uncovered: Better late than ever«, in: *European Security Review* 5: 24.
- Kempin, Ronja (2004): Frankreich und die EU-Battlegroups. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Diskussionspapier).
- Klingebiel, Stephan und Katja Roehder (2004): Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. (DIE Berichte und Gutachten).
- Klingebiel, Stephan (2005): Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE Diskussionspapier Nr. 1).
- Meinken, Arno (2005): Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S04).
- Morrissey, Dorothy (2003): »The EU-Africa dialogue is here to stay. Support in Maputo for a Peace Support Operation Facility«, in: *The Courier ACP-EU* no. 199, 6.
- Quille, Gerrard (2004): »Battle Groups to strengthen EU military crisis management?«, in: *European Security Review* 5: 22.
- Regenbrecht, Johannes (2003): Afrikanische Bereitschaftstruppe für Friedenseinsätze – Neue Perspektiven für Konfliktbewältigung in Afrika? Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Arbeitspapier Nr.12).
- Schmidt, Siegmund (2005): »Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union«, in: *APuZ* 32: 4, 25–32.
- Tieku, Thomas Kwasi (2004): »Explaining the clash and accommodation of interests of major actors in the creation of the African Union«, in: *African Affairs* 103: 411, 249–267.
- Weidinger, Bernhard (2001): »Partnerschaft, *Eignerschaft*, Vormundschaft? Bekenntnisse zu Partnerschaftlichkeit und *Ownership* in der EZA der Europäischen Union«, in: *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien* 1: 2, 45–61.