



Eine Europäische Friedensfazilität könnte einen pragmatischen Beitrag zur Friedensförderung weltweit leisten

Zusammenfassung

Die Frage, wie die EU Friedensförderung in Entwicklungsländern finanzieren soll, beschäftigt Politiker und Experten seit Jahren. Einerseits betrifft dies formelle und rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Haushaltsressourcen und Finanzierungsvorschriften. Andererseits berührt das Thema aber auch die viel tiefer greifenden politischen und sogar moralischen Fragen, ob die EU Entwicklungshilfegelder zur Finanzierung von Sicherheitsmaßnahmen nutzen sollte, wie sie am besten auf die berechtigten Bedürfnisse von Partnern in von Konflikten betroffenen Ländern reagieren kann und welche Art von zivilen und/oder militärischen Maßnahmen die EU im Rahmen ihrer auswärtigen Beziehungen unterstützen kann. Auch in den EU-internen Verhandlungen für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021-2027 sind diese Fragen von größter Bedeutung. Dieses Mal liegt ein interessanter Vorschlag auf dem Tisch, der zumindest eine Zeit lang eine pragmatische und umsetzbare Lösung bieten könnte.

Im Dezember 2017 forderte der Europäische Rat den Rat für Auswärtige Angelegenheiten auf, bis Frühjahr 2018 eine Empfehlung zu einem eigenständigen Instrument zum Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) zu verabschieden. Vor diesem Hintergrund hat die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, vorgeschlagen, die EU solle eine Europäische Friedensfazilität (EPF) einrichten. Die Grundidee besteht darin, die EPF als außerbudgetären Fonds zu führen und damit Friedensförderung und Kapazitätsaufbau in den Sicherheitssektoren der Partnerländer zu finanzieren. Dass Mogherinis Vorschlag einem anderen

EU-Friedensförderungsinstrument, der Afrikanischen Friedensfazilität (APF), ähnelt, ist kein Zufall. Durch die APF unterstützt die EU die Afrikanische Union in der Finanzierung ihrer Aktivitäten zur Friedensförderung und ihrer Friedensmissionen. Ein Grundproblem ist dabei, eine stabile, vorhersagbare Finanzierung zur Verfügung zu stellen. Dies hat sich aufgrund der rechtlichen Beschränkungen bei der Finanzierung von Militäraktivitäten aus dem EU-Haushalt als schwierig erwiesen. Dieses Dilemma lässt sich nur mit einem außerbudgetären Instrument wie der EPF lösen, das die legitime Anforderung erfüllt, Friedensmissionen zu unterstützen und gleichzeitig eines der Grundprinzipien der EU einhält.

Das vielversprechendste Modell besteht darin, die EPF in Form eines Treuhandfonds zu errichten, in den Direktzahlungen seitens der Mitgliedsstaaten einfließen. Der Vorteil bestünde hierbei in der Flexibilität bezüglich der EU-Haushaltsvorschriften, dem Zusätzlichkeitsprinzip (es könnte ein Mix aus ODA- und Nicht-ODA-Ausgaben finanziert werden) und der Sichtbarkeit, da die EPF ein globales Instrument wäre, das auf der bewährten Logik der APF basiert.

Dieses Modell birgt aber auch das Risiko, dass ein solches Instrument aufgrund starken politischen Drucks primär zur Abwehr von Bedrohungen wie Terrorismus und irregulärer Migration eingesetzt werden könnte. Mitgliedsstaaten und die Kommission könnten versuchen, eine Kontrolle durch das Europäische Parlament zu verhindern. Das institutionelle Design der EPF wird jedoch entscheidend sein, wenn es seine Mission erfüllen und die Bemühungen der Entwicklungsländer unterstützen soll, eine sichere Entwicklungsbasis zu bieten.

Der Vorschlag einer Europäischen Friedensfazilität

Bei einer hochrangigen Konferenz zu Sicherheit und Verteidigung in der EU am 13. Dezember 2017 machte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, den Vorschlag, eine Europäische Friedensfazilität (EPF) einzurichten. Im Kontext der anstehenden Verhandlungen zum nächsten MFR sagte sie:

„Ich würde die Schaffung einer neuen Europäischen Friedensfazilität vorschlagen, die gemeinsam mit unseren Mitgliedsländern finanziert und verwaltet wird. Dies würde auch die Planung und Umsetzung unserer Militärmissionen deutlich effizienter gestalten und unsere Partner darin unterstützen, unsere gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bewältigen.“ (Mogherini, 2017)

Der Vorschlag hat große Aufmerksamkeit unter den EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten erregt. Die grundlegende Idee hinter dem Vorschlag besteht darin, ein neues Instrument zu schaffen, um Friedensmissionen und den Aufbau sicherheitspolitischer Kapazitäten in Partnerländern gezielt finanziell zu unterstützen. Das Instrument würde Aktivitäten verbinden, die derzeit von der Afrikanischen Friedensfazilität (APF) und dem Instrument für Stabilität und Frieden (IcSP) finanziert werden, und deren Umfang ausweiten, wodurch die EU in der Lage wäre, Friedensförderung und Friedenssicherung weltweit zu finanzieren.

Der Vorschlag berührt tief sitzende Befindlichkeiten bezüglich der Rolle der EU in der Welt und ihres Selbstverständnisses als Zivilmacht. Artikel 41(2) des Vertrags über die Europäische Union verbietet den Einsatz von Haushaltsgeldern zur Deckung von Ausgaben, die aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen entstehen. Diese Regelung, die das Selbstverständnis der EU als europäisches Friedensprojekt ausdrückt, ist in den letzten Jahrzehnten mit den Anforderungen an das außenpolitische Engagement der EU kollidiert, insbesondere in Situationen, in denen Friedenssicherung ein wesentliches Element im Kampf gegen die Armut darstellt. Dies bedeutet nicht, dass Artikel 41(2) überholt ist. Vielmehr drückt er ein Grundprinzip der europäischen Integration aus, das gegen Vorschläge, die die EU militarisieren könnten – wie jenen der Schaffung einer EU-Armee – verteidigt werden muss. Die Realität des Engagements in konfliktbetroffenen Ländern schafft dennoch das pragmatische Bedürfnis, Artikel 41(2) im Interesse der Schwächsten zu umgehen. Die vorgeschlagene Europäische Friedensfazilität könnte dieses alte Dilemma lösen, wenn die Idee richtig umgesetzt wird.

Bereits seit 2015 wird die Schaffung eines eigenständigen Instruments für den Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) diskutiert. Durch CBSD will die EU die Ausbildung von Streitkräften in Partnerländern wie Mali und Somalia, in denen militärische EU-Ausbildungsmissionen stationiert sind, unterstützen und die Bereitstellung von nicht-letalem militärischem Gerät finanzieren. Die EU-Institutionen einigten sich schließlich, die CBSD-Aktivitäten durch das IcSP zu finanzieren, das zu diesem Zweck im Dezember 2017 angepasst wurde. Damit ist ein Präzedenzfall für den Einsatz von EU-Haushaltsmitteln zur Unterstützung militärischer Akteure geschaffen worden.

Allerdings ist die IcSP-Reform nur eine temporäre Lösung bis zum Ende des derzeitigen MFR 2020. Das Finanzierungsgefüge der EU für Aktivitäten an der Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird im Rahmen der Verhandlungen zum nächsten MFR erneut zur Diskussion stehen. Die Aufforderung des Europäischen Rats an den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, bis Frühjahr 2018 eine Empfehlung zur Errichtung eines neuen, spezifischen Instruments für CBSD-Aktivitäten nach 2020 zu verabschieden, macht deutlich, dass diese Debatte bald beginnen wird (Europäischer Rat, 2017).

Reform des EU-Budgets für Frieden und Sicherheit

Der EU stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um Maßnahmen im Bereich Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedensförderung zu finanzieren (Abb. 1). Darunter befinden sich die APF, das IcSP und der Etat der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Zudem gibt es noch das Ad-hoc-Instrument Athena, welches die gemeinsamen Kosten von EU-Militäreinsätzen, wie Transport und Infrastruktur, deckt. Zu den über den GASP-Haushalt finanzierten Maßnahmen gehören zivile Krisenbewältigungsmissionen, Wahlbeobachtung, EU-Sonderbeauftragte und Unterstützungsmaßnahmen zur Abrüstung.

Im Laufe der Zeit hat die Weiterentwicklung dieser Instrumente zu einer Fragmentierung des EU-Finanzierungssystems für Friedens- und Sicherheitsbelange geführt, in dem die politische Verantwortung auf mehrere Akteure verteilt ist. Die Wahl des jeweiligen Instruments ist abhängig vom politischen Kontext des jeweiligen Konflikts, der Interessenskonstellation auf europäischer Seite und der Einschätzung, welche Mittel (zivile oder militärische) für den vorliegenden Konflikt am besten geeignet sind. Der EPF-Vorschlag ist besonders relevant für die APF und die CBSD-Komponente des IcSP.

Instrument	APF	IcSP	GASP	Athena
Verantwortliche EU-Institution	EAD/ KOM	EAD/ KOM	Rat der EU	Rat der EU
Art der finanzierten Aktivitäten	AU- geführte Friedens- siche- rung in Afrika	Krisenbe- wälti- gung/Ko nfliktprä- vention	GASP au- ßer militär. Kosten	GSVP- Militär- missio- nen
Finanzierte Akteure	zivil/ militä- risch	zivil/ militä- risch	zivil	militä- risch
Geografische Ausdehnung	Regional (Afrika)	Global	Global	Global
Budget 2014-2020 (Mio. EUR)	1051 (2014- 2016)	2438	2338	280 (2014- 2017)
Quelle: Autoren, Zusammenstellung aus öffentlich zugänglichen EU-Materialien				

Seit 2004 ist die APF das wichtigste Finanzierungsinstrument der EU zur Förderung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Sie wird auch dazu genutzt, die Gehälter afrikanischer Soldaten in Friedensmissionen zu decken, was mit Artikel 41(2) nicht vereinbar wäre. Dennoch sind sich sowohl die Afrikanische als auch die Europäische Union einig, dass diese Zahlungen für den Erfolg der Einsätze wie in Somalia und der Zentralafrikanischen Republik entscheidend sind. Deshalb haben sich die EU-Mitgliedsstaaten darauf geeinigt, Gelder über den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) zur Verfügung zu stellen, der nicht Teil des EU-Haushalts ist und daher nicht Artikel 41(2) unterliegt. Seither steht die APF in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrem Zweck, eine nachhaltige Finanzierung für Friedensmissionen unter afrikanischer Führung bereitzustellen und der Tatsache, dass ihr Budget im Rahmen des EDF begrenzt ist.

Das IcSP ist das wichtigste thematische Instrument der EU, um Maßnahmen zur Krisenbewältigung, Konfliktprävention und Friedensförderung zu finanzieren. Während das IcSP seit Langem als Aushängeschild der EU in der zivilen Konfliktprävention und Krisenbewältigung gilt, ermöglicht der Einschluss der CBSD-Aktivitäten ab 2018 auch die Versorgung militärischer Akteure mit nicht-letalem Gerät.

Sowohl die APF als auch die letzte IcSP-Reform haben Bedenken hervorgerufen, dass die EU-Entwicklungspolitik zunehmend Sicherheitsinteressen untergeordnet wird (CONCORD, 2018). Der EDF ist natürlich ein ODA-Instrument und unterliegt deshalb den OECD-Vorschriften für Hilfgelder, die ebenfalls Einschränkungen bezüglich militärischer Tätigkeiten beinhalten. Wie besonders Akteure der Zivilgesellschaft seit Langem argumentieren, gibt es auch gute Gründe, diese Vorschriften nicht zu lockern. Eine Verschiebung der CBSD-Aktivitäten aus dem EU-Haushalt in eine EPF nach 2020 würde dagegen die Grenzen wiederherstellen, die zwischen der Haushaltsfinanzierung für die zivile Konfliktprävention und die außerbudgetäre Finanzierung militärischer Tätigkeiten bestanden.

Der Hauptgrund für die Schaffung der EPF sollte darin bestehen, eine dauerhafte Lösung für die Finanzierung von friedens- und sicherheitspolitischen Maßnahmen seitens der EU zu finden, die sicherstellt, dass die Bemühungen der Partner im Bereich Krisenbewältigung langfristig und kalkulierbar unterstützt werden. Außerdem sollte die Schaffung der EPF dazu dienen, die Finanzierung des militärischen Kapazitätsaufbaus von der zivilen Konfliktprävention und Friedensförderung zu trennen. Während beide Arten der Unterstützung notwendig sind, würden separate Finanzierungsinstrumente für Militäreinsätze und zivile Friedensförderung der EU ein gewisses Gleichgewicht im Umgang mit diesen beiden unterschiedlichen Ansätzen gewährleisten.

Punkte, die bei der Einrichtung der EPF zu beachten sind

Die Frage der Finanzierung der EPF ist von entscheidender Bedeutung. Einige Mitgliedsstaaten haben bereits angedeutet, dass der begrenzte Finanzrahmen von 100 Mio. € für CBSD-Aktivitäten im Rahmen des IcSP bis 2020 nicht ausreicht, um

den Bemühungen der EU bezüglich Kapazitätsaufbau und Reform des Sicherheitssektors (SSR) mehr Wirkung zu verleihen. Genauso spiegelt das stetig wachsende APF-Budget (bis zu 1,053 Bio. € von 2014 bis 2016) die steigende Nachfrage nach EU-Unterstützung für Friedenssicherung in Afrika wider. Die gesamte Idee der EPF hängt entscheidend von der Bereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten ab, außerhalb des EU-Haushalts beträchtliche Beiträge zu leisten. Sowohl Frankreich als auch Deutschland haben bereits ihre Unterstützung für ein außerbudgetäres Finanzierungsinstrument für den militärischen Kapazitätsaufbau angedeutet, im Falle von Deutschland findet sich dieses Bekenntnis auch im Koalitionsvertrag.

Die Errichtung der EPF wäre ein Balanceakt zwischen dem Bedürfnis nach einer Erhöhung der EU-Beiträge für Friedensförderung und dem gleichzeitig steigenden Druck, die europäische Entwicklungspolitik stärker auf Sicherheitsinteressen auszurichten. Beiträge zur EPF aus Rubrik IV des EU-Haushalts („Europa als globaler Akteur“) würden eine starke kollektive Bereitschaft innerhalb der EU signalisieren, sich für die Sicherheit der Partnerländer einzusetzen. Diese Beiträge sollten aber hauptsächlich aus dem GASP-Haushalt statt aus entwicklungspolitischen Instrumenten stammen. Sämtliche aus EU-Entwicklungsinstrumenten geleistete Beiträge müssten eindeutig für ODA-Zwecke vorgesehen werden. Gleichzeitig könnten ODA-fähige Projekte, die derzeit über das IcSP finanziert werden, entweder als Komponente der zivilen Konfliktprävention in ein neues einheitliches Instrument integriert oder von einem überarbeiteten IcSP mit explizit zivilem Auftrag finanziert werden.

Bei afrikanischen Ländern könnte die Schaffung der EPF die Sorge hervorrufen, dass die EU-Unterstützung für afrikanische Friedensmissionen gefährdet ist, da die EPF ein globales Instrument und nicht spezifisch auf die Sicherheit in Afrika ausgerichtet wäre. Die EU müsste sicherstellen, dass von der Afrikanischen Union, anderen Regionalorganisationen oder einzelnen Partnerländern wie Mali durchgeführte Missionen weiter höchste Priorität haben. Dafür müsste die EPF mit entsprechenden Mitteln ausgestattet sein, um in Afrika nachhaltige Unterstützung leisten zu können. Gleichzeitig ist es notwendig, dass die afrikanischen Länder ihre eigenen Beiträge für Friedens- und Sicherheitsmaßnahmen auf dem Kontinent erhöhen. Die Schaffung der EPF als globales Instrument mit konkurrierenden Anforderungen sollte den afrikanischen Regierungen als Anreiz dienen, höhere Beiträge zu leisten und ihren Verpflichtungen weiter nachzukommen, um die Rolle der Afrikanischen Union als Sicherheitsakteur auf dem Kontinent zu stärken.

Ein Treuhandfonds für Frieden und Sicherheit

Am sinnvollsten wäre es, die EPF als außerbudgetären EU-Treuhandfonds zu gestalten. Damit könnte eine breitere gefächerte Palette an friedensfördernden Maßnahmen finanziert werden, als es Artikel 41(2) des EU-Vertrags und die für den EDF geltenden ODA-Vorschriften zulassen. Durch die Errichtung der EPF als Treuhandfonds müssten die Mitgliedsstaaten zudem Farbe bekennen, wie weit ihre Bereit-

schaft geht, die Bemühungen von Partnern zur Stabilisierung und Friedensförderung auf globaler Ebene zu unterstützen. Während die Kernbeiträge an den Fonds von den EU-Mitgliedsländern kommen sollten, sollten auch Beiträge externer Partner möglich sein. Ein Treuhandfonds würde dem Vereinigten Königreich beispielsweise die Möglichkeit geben, die europäischen Bemühungen zur Konfliktprävention und Friedensförderung in fragilen Staaten auch nach dem „Brexit“ zu unterstützen, was einem wichtigen Schwerpunkt der britischen Entwicklungspolitik entspricht.

Die Errichtung der EPF als Treuhandfonds wäre aus entwicklungspolitischer Sicht dennoch riskant. Angesichts des derzeitigen krisengetriebenen Weltklimas besteht echte Gefahr, dass ein außerbudgetärer EPF-Treuhandfonds eher als Verteidigungsmechanismus denn zur Förderung von „Sicherheit als Entwicklungsmaßnahme“ genutzt würde. Wie jüngste Auseinandersetzungen bezüglich des EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika zeigen, ist die Versuchung groß, die von einem Treuhandfonds gebotene Flexibilität auszunutzen, um hauptsächlich Maßnahmen zu finanzieren, die Europa gegen wahrgenommene Bedrohungen von außen schützen. Das Risiko besteht, dass eine neue EPF genutzt würde, um Maßnahmen zu finanzieren, die die Leistungsfähigkeit militärischer Akteure fördern, ohne potenzielle Konsequenzen für eine nachhaltige Entwicklung zu berücksichtigen. Die Gefahr, dass über das Instrument eine Zusammenarbeit mit Sicherheitskräften von Regimen finanziert würde, die Menschenrechte verletzen, ist real und muss abgewandt werden.

Die Gestaltung des Instruments ist von entscheidender Bedeutung, damit dieses seinem Zweck als Friedensförderungsinstrument gerecht werden kann. Um dies zu garantieren,

sollte von Anfang an eine Aufsichtsfunktion für das Europäische Parlament und die Parlamente der die Fazilität finanzierenden Mitgliedsstaaten vorgesehen werden.

Schlussfolgerungen

Eine Europäische Friedensfazilität könnte ein starkes Signal der Bereitschaft der EU zu Förderung von Frieden und Sicherheit weltweit senden. Deshalb sollte der Vorschlag bei den Verhandlungen zum nächsten EU-Haushalt ernsthaft diskutiert werden. Durch eine Entkopplung der APF vom EDF wäre auch eines der Hauptargumente gegen eine Integration des EDF in den EU-Haushalt aus dem Weg geschafft. Gegner dieser Idee verweisen auf die Unvereinbarkeit der APF-Aktivitäten mit Artikel 41(2). Wenn die finanzielle Unterstützung für afrikanische Friedensmissionen im Rahmen einer neu geschaffenen EPF fortgesetzt würde, wären zumindest die gegen die Budgetisierung des EDF sprechenden rechtlichen Argumente nicht mehr haltbar.

Die EPF sollte dazu beitragen, die rechtlichen Schwierigkeiten, die sich bei der Förderung von Friedenssicherung und Konfliktbewältigung ergeben, zu überwinden. Die Verschmelzung der Mittel von APF und für CBSD innerhalb der EPF würde zwei Instrumente zusammenführen, die sehr ähnlich ausgerichtet sind. Damit ließen sich jahrelange, dem EU-Finanzierungssystem für Frieden und Sicherheit inhärente Probleme lösen. Die EPF sollte gemäß der Logik gestaltet werden, dass nur dort Wohlstand entstehen kann, wo auch Frieden herrscht, und dass dies im langfristigen Interesse der EU liegt. Ein neuer, außerbudgetärer Treuhandfonds für die Finanzierung von Friedensförderung wird das Bekenntnis der EU-Institutionen und -Mitgliedsstaaten, dies als ihr oberstes Ziel zu verfolgen, sicherlich auf die Probe stellen.

Literatur

CONCORD. (2018). *Security aid: Fostering development or serving European donors' national interest?* AidWatch 2018. Brussels: European NGO confederation for relief and development.

European Council. (2017). *European Council Conclusions on Security and Defence*. Brussels: 14 December 2017.

Mogherini, F. (2017). *Speech by HR/VP Federica Mogherini at the "Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence" event*. Brussels 13 December 2017.

Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.



Dr. Julian Bergmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Inter- und transnationale Zusammenarbeit
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Mark Furness
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Inter- und transnationale Zusammenarbeit
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as7.2018