

Kempin, Ronja; Scheler, Ronja

## Research Report

Vom "umfassenden" zum "integrierten Ansatz": Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung der EU-Außenbeziehungen am Beispiel der Sahelzone und des Horns von Afrika

SWP-Studie, No. S 8/2016

### Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Kempin, Ronja; Scheler, Ronja (2016) : Vom "umfassenden" zum "integrierten Ansatz": Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung der EU-Außenbeziehungen am Beispiel der Sahelzone und des Horns von Afrika, SWP-Studie, No. S 8/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252897>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Ronja Kempin / Ronja Scheler*

## Vom »umfassenden« zum »integrierten Ansatz«

Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung  
der EU-Außenbeziehungen am Beispiel der  
Sahelzone und des Horns von Afrika

S 8  
April 2016  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Der »umfassende Ansatz«**
- 7 Leitmotiv und Organisationsprinzip des EU-Außenhandelns
- 8 Forschungsstand und analytisches Vorgehen
- 10 **Die Sahelzone und das Horn von Afrika – Herausforderungen und EU-Handeln**
- 10 Sahelzone
- 10 *Herausforderungen*
- 11 *EU-Handeln*
- 11 Horn von Afrika
- 12 *Herausforderungen*
- 12 *EU-Handeln*
- 14 **Analyse: Voraussetzungen**
- 14 Strategie
- 14 *Sicherheit und Entwicklung*
- 16 *Institutionelle Kooperation*
- 17 Budget
- 17 *Sicherheit und Entwicklung*
- 19 *Institutionelle Kooperation*
- 22 **Analyse: Institutionen**
- 22 Arbeitsbeziehungen
- 24 Abstimmung in Aktion:  
Das Beispiel Sicherheitspolitik
- 26 **Vom »umfassenden« zum »integrierten Ansatz«:  
Resümee und Handlungsoptionen**
- 27 **Abkürzungen**
- 28 **Annex: Überblick über die wesentlichen  
Finanzierungsinstrumente des EU-Außen-  
handelns**

*Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow, Ronja Scheler Forschungs-  
assistentin in der Forschungsgruppe EU/Europa*

**Vom »umfassenden« zum »integrierten Ansatz«.  
Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung der  
EU-Außenbeziehungen am Beispiel der Sahelzone  
und des Horns von Afrika**

Im Juni 2016 will die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HV/VP), Federica Mogherini, die neue Globalstrategie der Europäischen Union vorstellen. Das Dokument soll die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 ablösen. Ein gewichtiges Anliegen, das mit dieser Initiative verknüpft wird, ist, den »umfassenden Ansatz« der EU in einen »integrierten Ansatz« fortzuentwickeln.

Den Anspruch, außenpolitisch umfassend zu handeln, bezieht die EU auf die institutionelle und die inhaltliche Ebene. Institutionell besteht die Herausforderung darin, die Akteure und Instrumente des Außenhandelns zu koordinieren. Inhaltlich sollen die Politikfelder Entwicklung und Sicherheit verbunden werden.

Doch die EU-Außenpolitik gilt nach wie vor als schwach. Verantwortlich dafür werden die Mitgliedstaaten der Union gemacht. Ihre Weigerung, Souveränität an die EU abzugeben, verhindere ein umfassendes und kohärentes Handeln. Wie koordiniert agieren aber die »Brüsseler« Akteure der EU-Außenpolitik, die EU-Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD)? Verhelfen sie der EU-Außenpolitik zu mehr Kohärenz? Diese bisher kaum untersuchten Fragen haben die vorliegende Studie angeleitet. Ihr Fokus auf EAD und EU-Kommission gründet auf der Annahme, dass eine Weiterentwicklung des umfassenden Ansatzes nur dann gelingen wird, wenn das institutionelle und inhaltliche Zusammenspiel dieser beiden Akteure verbessert wird. Dank ihres sogenannten Doppelhuts kann die Hohe Vertreterin hierauf direkt einwirken.

In der Sahelzone und am Horn von Afrika ist die EU besonders aktiv. Die Staaten beider Regionen haben mit einer Vielzahl ökonomischer, ökologischer, (sicherheits-)politischer und sozialer Probleme zu kämpfen, die sich oft wechselseitig bedingen und grenzüberschreitende Auswirkungen haben, die bis nach Europa reichen. Mit der »Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone« und dem »Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika« hat die EU Grundlagendokumente formuliert, in denen erneut der Anspruch auf ein inhaltlich wie institutionell kohärentes Außenhandeln formuliert wird.

Die vorliegende Studie zeigt gleichwohl, dass diese Ambition lediglich in Teilen eingelöst ist. So gelingt es dem EAD und der EU-Kommission in der Strategieformulierung weitgehend kohärent zu agieren. Die Themen Entwicklung und Sicherheit werden in beiden Strategiedokumenten adressiert – in dem für das Horn von Afrika in einer sehr ausgewogenen Weise, in dem für die Sahelzone mit einem klaren Fokus auf sicherheitspolitische Herausforderungen. Dieser Befund mag darauf zurückzuführen sein, dass sich die EU mit den Problemlagen des Horns von Afrika deutlich länger befasst als mit jenen der Sahelzone. Daher fällt es dem EAD und der Kommission auch bei der Weiterentwicklung des »Strategischen Rahmens« leichter, beide Themenfelder gleichgewichtig zu behandeln. Im Hinblick auf die Sahelzone haben infolge der Staatskrise in Mali dagegen sicherheitspolitische Bedenken den Fortgang des strategischen Reflexionsprozesses bestimmt. Positiv ist gleichwohl, dass der EAD, dem in beiden Fällen die Federführung bei der Strategieentwicklung oblag, die EU-Kommission eng in den Prozess eingebunden und ihre Kenntnisse und Kompetenzen für die strategische Dimension des Außenhandelns nutzbar gemacht hat.

Ganz anders fällt hingegen die Analyse der budgetären Kohärenz aus. Der traditionelle Fokus der EU auf Entwicklungszusammenarbeit bringt es mit sich, dass deutlich weniger finanzielle Mittel für sicherheits- als für entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gravierend ist hier, dass zwischen den beiden wichtigsten außen- und entwicklungspolitischen Budgets der EU – dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) – trotz immenser inhaltlicher Überschneidungen keine Abstimmungs- oder Koordinierungsmechanismen existieren. Oft werden nahezu identische Maßnahmen aus verschiedenartigen Töpfen finanziert; ein Abgleich der Programmziele findet nicht statt. Selbst innerhalb des gleichen Politikfelds fehlt die Koordination zwischen den Finanzierungsinstrumenten. Im Bereich Sicherheit etwa werden kurz-, mittel- und langfristig wirkende Maßnahmen nicht aufeinander bezogen. Während der EAD das Budget für zivile Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verwaltet, unterstehen sinnvolle Anschlussinstrumente zur Sicherheitssektorreform der Kommission. Mechanismen der Verzahnung zwischen beiden Organisationen existieren nicht.

Deutliche Reibungsverluste zeigen sich schließlich in den täglichen Arbeitsbeziehungen. Seit 2010 ist die Koordinierung der Akteure formal geregelt. Für das

EU-Handeln in der Sahelzone und am Horn von Afrika wurden darüber hinaus Gremien und Formate zur besseren Abstimmung ins Leben gerufen. Diese haben positiven Einfluss auf die kohärente Umsetzung außenpolitischer Initiativen, können die Schwächen der institutionellen Konstellation jedoch kaum ausgleichen. Mit der Einrichtung des EAD ist die Zahl der Akteure deutlich gestiegen. Dies führt zu einem erhöhten Koordinationsaufwand, vor allem aber zu einem beträchtlichen Maß an Doppelstrukturen und unklaren Berichtslinien. Zwischen dem EAD und der Kommission wurde keine Entscheidungsinstanz geschaffen, die Prioritäten festlegt und klare Weisungen, etwa an die EU-Delegationen vor Ort, erteilt. Auch das Verhältnis von EAD und EU-Sonderbeauftragten (EUSB) ist nicht geregelt. Die institutionelle (Nicht-)Anbindung der EUSB ermöglicht diesen, Initiativen jenseits der Brüsseler Hierarchien voranzutreiben. Sie ist damit ein Faktor, der einer koordinierten Außenpolitik unter Federführung der Hohen Vertreterin entgegensteht.

Um dem Anspruch nach kohärentem Handeln gerecht werden zu können, müsste zwischen dem EAD und der EU-Kommission somit formal festgelegt werden, wer die Prioritäten des EU-Handelns bestimmt, Entscheidungen trifft und diese vor Ort durchsetzt. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen darüber hinaus nahe, den umfassenden Ansatz durch drei Maßnahmen weiterzuentwickeln: Zum einen erscheint es sinnvoll, die Regionalstrategien unmittelbar durch Aktionspläne zu ergänzen. Für die beiden hier untersuchten Regionen existieren solche Dokumente – sie erschienen jedoch vier Jahre nach der Veröffentlichung der Strategien. Parallel zu der obligatorischen Erarbeitung von Aktionsplänen sollte zweitens im EAD ein »Beauftragter für die Umsetzung von Regionalstrategien« eingesetzt werden, der mit einer Richtlinienkompetenz ausgestattet und allen EU-Akteuren gegenüber weisungsberechtigt ist. Schließlich sollten EAD und EU-Kommission »strategische Budgets« entwickeln, mit denen in Regionen, für die die EU Strategien verabschiedet hat, die prioritären Projekte des EU-Außenhandelns finanziert werden können. Diese Budgets sollten den Regularien des MFR und des EEF entthoben sein. Von EAD und Kommission gemeinsam erarbeitet und verwaltet, würden aus diesen Etats kurz- bis langfristige Programme themenfeldübergreifend gefördert.

Die Bundesregierung sollte die HR/VP drängen, diese drei Maßnahmen in die EU-Globalstrategie aufzunehmen. Ihre Umsetzung wird dazu beitragen, den umfassenden in einen wahrhaft integrierten Ansatz fortzuentwickeln.

## Der »umfassende Ansatz«

### Leitmotiv und Organisationsprinzip des EU-Außenhandelns

Die Militäreinsätze in Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak Ende der 1990er bzw. zu Beginn der 2000er Jahre haben verdeutlicht, dass stabile soziale und ökonomische Strukturen in Staaten und Territorien, die von Kriegen betroffen waren, allein dann hergestellt werden können, wenn die bewaffneten Interventionen mit Wiederaufbau, Entwicklung und Staatsbildungsprozessen einhergehen. Während die internationale Staatengemeinschaft auf den Einsatz militärischer Fähigkeiten gut vorbereitet war, mangelte es ihr an Konzepten für eine nachhaltige Friedenssicherung. Heute sind die in Folge dieser Erkenntnis entwickelten »umfassenden Ansätze« fester Bestandteil der außen- und sicherheitspolitischen Strategien von Nationalstaaten und internationalen Organisationen.<sup>1</sup>

Die EU stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar. Sie hatte bereits im Dezember 2003 festgestellt, dass »keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur [ist] und auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden« könne.<sup>2</sup> Es bedürfe vielmehr einer Kombination von Instrumenten. Zehn

Jahre später, im Dezember 2013, skizzierten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsam ein »EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen«.<sup>3</sup> Das als »umfassender Ansatz« bezeichnete Konzept verpflichtet die EU darauf, »sämtliche Phasen des Konflikt- und Krisenzyklus [zu adressieren], von der Frühwarnung und Vorbereitung über die Konfliktprävention und Krisenreaktion und -bewältigung bis hin zu frühzeitigem Wiederaufbau, Stabilisierung und Friedenskonsolidierung«.<sup>4</sup> Für diese Aufgaben verfüge die Union »über eine breite Palette von Konzepten und Instrumenten in den Bereichen Diplomatie, Sicherheits-, Verteidigungs-, Finanz- und Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe«<sup>5</sup>, auf die sie zurückgreifen könne. Als wichtigster Grundsatz des Dokuments gilt der wechselseitige Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung: »Nachhaltige Entwicklung und Armutsbeseitigung erfordern Frieden und Sicherheit und umgekehrt.«<sup>6</sup>

Darüber hinaus soll der umfassende Ansatz auch das Organisationsprinzip des auswärtigen Handelns der EU sein. Der Vertrag von Maastricht hatte 1993 die Zuständigkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, die im Europäischen Rat entscheiden, aufgeteilt. Während die Kommission für Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und Außenwirtschaftspolitik verantwortlich blieb, behielten die Mitgliedstaaten die Kompetenzen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die mit dieser Trennung einhergehende Fragmentierung von Zuständigkeiten und Budgets, aber auch von Fähigkeiten und Instrumenten macht ein effektives außen- und sicherheitspolitisches Handeln schwer. Die Einrichtung des Amtes der Hohen Vertreterin der Union für die Außen-

<sup>1</sup> Siehe z.B. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, <[www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/Dca7DYAwDAXAWVgg7unYAuiCYCVP-Qrnsz7omqObfoUnPHfUwolOuhx2u4zN0xufC\\_IGQddWEzqi4eLF1i7mqXFkKfWQNUOF6jFY\\_sAY\\_7e5g!!/](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/Dca7DYAwDAXAWVgg7unYAuiCYCVP-Qrnsz7omqObfoUnPHfUwolOuhx2u4zN0xufC_IGQddWEzqi4eLF1i7mqXFkKfWQNUOF6jFY_sAY_7e5g!!/)>; HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, London 2010, <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)>; The White House, *National Security Strategy*, Washington 2010, <[www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Whole of Government Approaches to Fragile States. Governance, Peace and Security*, Paris 2006, <[www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/37826256.pdf](http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/37826256.pdf)>; United Nations Security Council, *Resolution 2086 (2013)*, 21.1.2013, <[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2086\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2086(2013))> (Zugriff jeweils am 11.4.2016).

<sup>2</sup> Rat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 7, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf)> (Zugriff am 11.4.2016).

<sup>3</sup> Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen*, Brüssel, 11.12.2013, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=de>> (Zugriff am 11.4.2016).

<sup>4</sup> Ebd., S. 2f.

<sup>5</sup> Ebd., S. 3.

<sup>6</sup> Ebd., S. 4.



und Sicherheitspolitik, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gleichzeitig Vizepräsidentin der EU-Kommission ist, und die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes sollen die Kohärenz des Außenhandelns verbessern. Damit dies gelingt, sollen die Hohe Vertreterin und der EAD die Interessen und Politiken der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen koordinieren. Gleichzeitig müssen sie sich in die bereits bestehende Akteurskonstellation der europäischen Außenpolitik einfügen.

## Forschungsstand und analytisches Vorgehen

Dass die EU ihr Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen erst im Jahr 2013 veröffentlichen konnte, verdeutlicht, wie schwierig es ist, auch nur die Grundzüge des umfassenden Ansatzes inhaltlich zu fixieren. Bis heute existiert keine einvernehmliche Definition des Konzepts. Erstens unterscheiden sich die Zugänge der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Zielsetzung. Sie können eher binnengeführt sein und die Kohärenz der eigenen Instrumente zum Ziel haben. Auf der anderen Seite kann das strategische Handeln auch von der Situation im Zielland abgeleitet werden. Zweitens differieren die Ansätze bei der Wahl der Kooperationspartner und des präferierten Handlungsrahmens. Hier stehen sich nationale Optionen und die Unterstützung internationaler Lösungsansätze gegenüber. Schließlich fällt auch die Wahl der Mittel unterschiedlich aus. Sicherheitspolitische Konzepte rivalisieren mit entwicklungspolitischen Zugängen. So wird zum Beispiel der Schwerpunktsetzung auf staatliche Strukturen oft die Fokussierung auf die zivilgesellschaftliche Ebene gegenübergestellt.

Diese definitorische Unklarheit lässt sich auch in der politikwissenschaftlichen Debatte beobachten. Diese nimmt zuvorderst institutionelle Fragen in den Blick und beschäftigt sich mit den Mechanismen der Abstimmung zwischen den an der Außenpolitik beteiligten EU-Akteuren. Ein umfassendes Konzept legt diesbezüglich Thomas Christiansen vor, der die verschiedenen Dimensionen der Kohärenz herausgearbeitet hat, nämlich die zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten (»inter-level Kohärenz«), zwischen den EU-Institutionen (»inter-institutionelle Kohärenz«) und innerhalb der EU-Institutionen (»intra-institutionelle Kohärenz«).<sup>7</sup> Über die institutionellen Herausforde-

<sup>7</sup> Thomas Christiansen, »Intra-institutional Politics and Inter-institutional Relations in the EU: Towards Coherent Gover-

nungen hinaus wird kohärentem Außenhandeln aber auch ein inhaltlicher Mehrwert zugeschrieben. So definieren einige Autoren Kohärenz als Abwesenheit von Widersprüchen; andere als Voraussetzung für Synergieeffekte.<sup>8</sup> Nach Ann-Clair Marangoni etwa würde die Union außenpolitische Kohärenz erreichen, wenn es ihr gelänge, die Politiken der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit ihren (wirtschaftlichen) Außenbeziehungen zu verbinden, insbesondere mit ihrer Handels- und Entwicklungspolitik.<sup>9</sup> Eine dritte Gruppe stellt Kohärenz in einen Zusammenhang mit der Effektivität des auswärtigen Handelns der EU.<sup>10</sup>

Eine Brücke zwischen beiden Perspektiven – der inhaltlichen und der institutionellen – schlägt Simon Nuttall, der Kohärenz in eine institutionelle (zwischen intergouvernementalen und supranationalen Bereichen der Außenpolitik), eine horizontale (zwischen verschiedenen EU-Politiken) und eine vertikale (zwischen EU- und nationalen Politiken) Dimension unterteilt.<sup>11</sup> Diese Verschmelzung organisatorischer und inhaltlicher Aspekte der Kohärenz nimmt auch Christiansen vor. Er definiert Kohärenz zum einen als »systemic outputs«, das heißt als die Verbindung einzelner EU-Politiken zu einem stimmigen Ganzen. Zweitens könne man Kohärenz als institutionellen Prozess verstehen, also als die koordinierte Zusammenarbeit der am Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen.<sup>12</sup>

nance?«, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (Oktober 2011) 5, S. 747–769 (748).

<sup>8</sup> Pascal Gauthier, »Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union«, in: *European Law Journal*, 10 (2004) 1, S. 23–41; Christophe Hillion, »Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union«, in: Marise Cremona (Hg.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008, S. 10–36 (17).

<sup>9</sup> Anne-Clair Marangoni, »One Hat Too Many for the High Representative – Vice President? The Coherence of EU's External Policies after Lisbon«, in: *EU External Affairs Review*, Juli 2012, S. 4–17.

<sup>10</sup> Kateryna Koehler, »European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor«, in: *Caucasian Review of International Affairs*, 4 (Winter 2010) 1, S. 57–72;

Daniel C. Thomas, »Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 50 (2012) 3, S. 457–474; Arne Niemann/Charlotte Bretherton, »EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness«, in: *International Relations*, 27 (September 2013) 3, S. 261–275 (267).

<sup>11</sup> Simon Nuttall, »Coherence and Consistency«, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hg.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, S. 91–112.

<sup>12</sup> »[F]irst, we can conceive of »coherence« in terms of the systemic outputs, i.e. the way in which the substance of

Dieser Auffassung folgt auch die vorliegende Studie. Sie wird gleichermaßen die *inhaltliche* – das Zusammenführen von Sicherheit und Entwicklung in der EU-Außenpolitik – wie die *institutionelle* Dimension der Kohärenz – die organisierte Zusammenarbeit der für diese Politikfelder in Brüssel ansässigen Akteure Kommission und EAD – beleuchten. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Politiken abzustimmen und zu verzahnen, ist nicht Gegenstand der Analyse. Vielmehr wird mit dem Fokus auf die thematische wie institutionelle Interaktion der »Brüsseler« Verantwortungsträger eine Forschungslücke gefüllt: Das Zusammenspiel von EAD und EU-Kommission ist bislang wissenschaftlich kaum untersucht worden. Die vorliegende Studie bedient sich dafür eines komparativen Ansatzes, indem sie das EU-Handeln in der Sahelzone und am Horn von Afrika einander gegenüberstellt. Im Hinblick auf diese beiden Regionen rühmt sich die EU, bereits seit dem Jahr 2011 umfassend Außenpolitik zu betreiben.<sup>13</sup>

Die Analyse beginnt mit einer Darlegung der in diesen beiden Regionen spezifischen Herausforderungen und des bisherigen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Engagements des EAD und der Kommission dort. Danach fokussiert sich die Untersuchung auf die außenpolitische Kohärenz der EU im Hinblick auf die Formulierung ihrer Strategie für die Sahelzone und das Horn von Afrika und die jeweilige Budgetierung. Wenn Kohärenz sowohl als inhaltliche Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik als auch als Fähigkeit des EAD und der Kommission verstanden wird, ihr Vorgehen abzustimmen, muss mit Blick auf die Strategieformulierung geprüft werden, ob sicherheits- und entwicklungspolitische Inhalte angemessen im Text abgebildet und verzahnt wurden. Zweitens stellt sich die Frage, ob und in welchem Maß die verantwortlichen EU-Institutionen in diesen Prozess eingebunden sind und ihre Koordinationszuständigkeiten wahrnehmen. Ähnliches gilt für das Budget. Neben der inhaltlichen und institutionellen Abstimmung spielt hier eine Rolle, ob entwicklungs- und sicherheitspolitische Budgets aufeinander

bezogen sind und so kurz-, mittel- und langfristige außenpolitische Initiativen verbinden können.

Im darauffolgenden Kapitel stehen die Institutionen im Mittelpunkt. Neben der Schaffung von Voraussetzungen strategischer und finanzieller Art sind sie es, die EU-Außenpolitik vor Ort umsetzen. Die institutionelle Kohärenz der EU-Akteure Kommission und EAD wird daran gemessen, ob Doppelstrukturen vermieden und eindeutige Berichtslinien und Verantwortlichkeiten etabliert wurden.

different policies generated by the EU forms part of a coherent whole. Alternatively, we can regard ›coherence‹ in terms of the institutional process by which policies are made, i.e. in terms of the degree to which institution(s) operate a coherent and well-coordinated process of deliberation and decision-making«, Christiansen, »Intra-institutional Politics and Inter-institutional Relations« [wie Fn. 7], S. 747.

<sup>13</sup> EU-Kommission/Hohe Vertreterin, *Gesamtkonzept* [wie Fn. 3], S. 2.

# Die Sahelzone und das Horn von Afrika – Herausforderungen und EU-Handeln

Die Sahelzone und das Horn von Afrika sind seit Jahrzehnten von Krisen und Konflikten geplagt. Mit der Zunahme sicherheitspolitischer Herausforderungen hat die EU ihr Engagement in beiden Regionen seit 2008/09 signifikant verstärkt. Zahlreiche Instrumente aus verschiedenen Politikfeldern kommen seither zum Einsatz.<sup>14</sup>

## Sahelzone

Die Sahelzone erstreckt sich südlich der Sahara in einer Breite von etwa 6000 Kilometern über den afrikanischen Kontinent, vom Atlantik im Westen bis zum Roten Meer im Osten. Je nach Definition werden bis zu elf Staaten als zur Sahelzone gehörig gezählt.<sup>15</sup> Der politische Fokus internationaler Akteure liegt jedoch seit jeher auf dem westlichen Teil der Region. Ent-

<sup>14</sup> Neben den im Folgenden näher untersuchten Politikfeldern Sicherheit und Entwicklung erstreckt sich das Brüsseler Engagement in nennenswertem Umfang noch auf die Bereiche humanitäre Hilfe und Diplomatie. Beide Regionen sind aufgrund von Dürreperioden, Ernteausfällen bzw. den Folgen kriegerischer Auseinandersetzungen auf Unterstützungszahlungen angewiesen. In den Jahren 2014 und 2015 hat die Kommission Transferzahlungen in Höhe von über 350 Millionen Euro für die Sahelzone angesetzt, für die Region am Horn von Afrika waren es für den Zeitraum von 2011 bis 2015 mehr als 1 Milliarde Euro, siehe European Commission, *Sahel: Food and Nutrition Crisis, Fact Sheet*, Brüssel, Mai 2015, und dies., *Horn of Africa, ECHO Fact Sheet*, Oktober 2015. Als diplomatische Erfolge sind in erster Linie zwei Geberkonferenzen zu nennen. Im Mai 2013 veranstaltete die EU zusammen mit Frankreich eine internationale Geberkonferenz mit dem Titel »Together for a New Mali«, wo 3,25 Milliarden Euro mobilisiert wurden, davon 1,35 Milliarden von der EU, Europäische Kommission, *Internationale Geberkonferenz für Mali: Finanzierungszusagen der internationalen Gemeinschaft in Höhe von 3,25 Mrd. EUR*, Pressemitteilung, Brüssel, 15.5.2013. Im September desselben Jahres initiierte die EU eine ähnliche Veranstaltung für Somalia (»A New Deal for Somalia«). Hier kamen 1,8 Milliarden Euro zusammen, die Somalia den Weg zu Frieden, Stabilität und freien Wahlen ebnen sollen, EAD, *Communiqué: A New Deal for Somalia*, Brüssel, 16.9.2015.

<sup>15</sup> Gambia, Senegal, Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tschad, Sudan, Äthiopien und Eritrea.

sprechend bezeichnet die EU Mauretanien, Mali und Niger als Kernstaaten der Sahelzone.<sup>16</sup>

## Herausforderungen

Die Region ist durch ihre schwierige geoklimatische Lage gekennzeichnet. Auf lange Dürreperioden folgen starke Regenfälle mit Überflutungen; regelmäßige Ernteausfälle sind Folge eines labilen Ökosystems. Unter der letzten Dürreperiode 2012 litten Millionen Menschen. Gegenwärtig gehen die Vereinten Nationen von etwa 20 Millionen Bewohnern der Sahelzone aus, die von Nahrungsmittelunsicherheit betroffen sind.<sup>17</sup> Zu den widrigen Umweltbedingungen tritt das Problem der wirtschaftlichen Schwäche. Die regionalen Märkte sind kaum diversifiziert und stark vom Rohstoffhandel abhängig. Der Agrarsektor ist dominant, aber weitgehend unproduktiv.<sup>18</sup> Gleichzeitig ist das Volumen ausländischer Direktinvestitionen gering, unter anderem aufgrund weitverbreiteter Korruption.<sup>19</sup> Das Entwicklungsniveau der Staaten ist folglich niedrig; Mali rangiert auf Platz 179 im Human Development Index 2015, Niger auf dem 188. und damit letzten Platz.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Brüssel 2011, S. 1, <[http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)> (Zugriff am 16.6.2015).

<sup>17</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *2014–2016 Strategic Response Plan: Sahel Region*, New York, Januar 2014, S. 1 <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional%20Sahel%20SRP%20Final.pdf>> (Zugriff am 11.4.2016).

<sup>18</sup> Stefan Müller/Bettina Rudloff/Jan Stuckatz/Nina-Kathrin Wienkoop, *Der Agrarsektor als Baustein vorsorgender Sicherheitsstrategien in der Sahelregion: Zur Rolle der Handels-, Investitions- und Entwicklungsansätze der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2015 (SWP-Arbeitspapier der FG EU/Europa 1/2015), S. 6.

<sup>19</sup> Siehe dazu die jeweiligen Erhebungen von Transparency International, *Corruption by Country/Territory*, <[www.transparency.org/country](http://www.transparency.org/country)> (Zugriff am 17.6.2015).

<sup>20</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Reports: Human Development Index and Its Components*, <<http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>> (Zugriff am 11.4.2016).

Zu diesen ökologischen und ökonomischen Schwierigkeiten hinzu kommen in der gesamten Region insuffiziente staatliche Strukturen und Sicherheitsvakuen. Ein Ausdruck von fehlender Staatsgewalt und politischer Schwäche war der Putsch malischer Militärs, die im März 2012 die demokratisch gewählte Regierung stürzten. Dies führte in der Folge zur Errichtung eines islamistischen Gewaltregimes im Norden des Landes.

Diese sicherheitspolitische Problematik wird nicht zuletzt dadurch verstärkt, dass die zwischenstaatlichen Grenzen in der Sahelzone höchst durchlässig sind. Extremismus, Terrorismus und organisiertes Verbrechen in einem der Länder erzeugen leicht Spillover-Effekte in den Nachbarstaaten und sind damit ein potentiell destabilisierender Faktor für die gesamte Region.<sup>21</sup>

## EU-Handeln

Diese vielfältigen Probleme sind der Ausgangspunkt für das Engagement der EU in der Region. Eine herausragende Rolle innerhalb der Brüsseler Sahel-Politik spielt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Das Budget des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sieht für die Jahre 2014–2020 bilaterale Zuwendungen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro für die Staaten der Sahelzone vor. Diese Gelder werden durch andere Finanzierungsinstrumente und Haushaltstitel der Europäischen Kommission ergänzt, etwa durch regionale Programme.<sup>22</sup> Prioritäten der entwicklungs-

politischen Zusammenarbeit sind die sozioökonomische Entwicklung, die Förderung von Staatlichkeit und Justiz und die Bekämpfung von Korruption.<sup>23</sup> Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung von Resilienz, insbesondere mit Blick auf die Fähigkeit, flexibel auf wiederkehrende Dürreperioden zu reagieren.<sup>24</sup>

Die Zunahme terroristischer Aktivitäten in der Region hat sicherheitspolitische Initiativen stärker ins Zentrum gerückt. Im Rahmen dreier parallel laufender GSVP-Missionen, der EU-Trainingsmission in Mali (EUTM Mali) und der beiden EU-Kapazitätsbildungsmissionen in Mali (EUCAP Sahel Mali) und Niger (EUCAP Sahel Niger), engagiert sich die EU sowohl beim Aufbau militärischer und ziviler Sicherheitsstrukturen als auch bei der Ausbildung von Personal.<sup>25</sup> Neben der Durchführung eigener Missionen unterstützt die EU regionale Anstrengungen, die die Sicherheit und Stabilität in der Sahelzone stärken sollen. Dazu zählt etwa die United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), die die EU durch Zahlungen an die Afrikanische Friedensfazilität (African Peace Facility, AFP), einem Finanzierungsinstrument des EEF, fördert.<sup>26</sup>

## Horn von Afrika

Wie für die Sahelzone existieren auch für das Horn von Afrika unterschiedliche Definitionen, welche Länder zu dieser Region gehören. Die EU bezieht ihren »Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika« auf

**21** Weiterführend siehe auch Denis M. Tull/Wolfram Lacher, *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012 (SWP-Studie 8/2012), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S08\\_lac\\_tll.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S08_lac_tll.pdf)>; Wolfram Lacher, *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2012 (The Carnegie Papers, Middle East), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/sahel\\_sahara\\_2012\\_lac.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/sahel_sahara_2012_lac.pdf)> (Zugriff jeweils am 11.4.2016); ders., »The Malian Crisis and the Challenge of Regional Security Cooperation«, in: *Stability: International Journal of Security and Development*, 2 (2013) 2, S. 1–5.

**22** European Commission, *EU Reinforces Its Support for the Sahel in the Years to Come*, Press Release, Brüssel, 4.11.2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1013\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_en.htm)>. Im Unterschied zur EU-Kommission spricht der EAD davon, dass die fünf Partnerländer der Sahelzone aus dem 11. EEF bilaterale Hilfen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro erhalten sollen, vgl. EAD, *The European Union and the Sahel, Fact Sheet*,

20.4.2015, <[http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/sahel-european-union-factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/sahel-european-union-factsheet_en.pdf)> (Zugriff jeweils am 11.8.2015).

**23** EAD, *The European Union and the Sahel, Fact Sheet*, Brüssel, 4.11.2013, <[http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131104\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131104_03_en.pdf)> (Zugriff am 11.8.2015).

**24** Ebd.; 2012 rief die Europäische Kommission zusammen mit regionalen Partnern die Initiative »Globale Allianz für Resilienz« (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience, AGIR) ins Leben. Von 2014 bis 2020 will Brüssel rund 1,5 Milliarden Euro in dieses Vorhaben investieren.

**25** Im Rahmen von EUTM Mali wurden bislang sechs Gefechtsverbände mit insgesamt rund 4200 Soldaten ausgebildet; drei Verbände durchliefen eine Wiederholungsausbildung, BMVg, *Deutschland übernimmt Kommando über EUTM Mali*, 28.7.2015, <[www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/NYuxDsIwDET\\_yE42YKPqAGJDQm3Y0jaKjBqnMk5Z-HiSgTvpDfd0-MRa9jtFr5TZrziim-k0fWBKe4RXLlJXSMT01iBUEg7tswSYMwdt1MBKIVG8ZoEti67NFJFqgBZ0xvadvseYfz26x228WHPor90dt5TOPwWYinl!](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE42YKPqAGJDQm3Y0jaKjBqnMk5Z-HiSgTvpDfd0-MRa9jtFr5TZrziim-k0fWBKe4RXLlJXSMT01iBUEg7tswSYMwdt1MBKIVG8ZoEti67NFJFqgBZ0xvadvseYfz26x228WHPor90dt5TOPwWYinl!/)> (Zugriff am 11.4.2016).

**26** European Commission, *African Peace Facility: Annual Report 2013*, Brüssel 2014, S. 15.

die acht Staaten, die der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) angehören, also Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda.<sup>27</sup>

## Herausforderungen

Das Horn von Afrika gehört zu den ärmsten und gleichzeitig krisenreichsten Regionen der Welt. Die Staaten in diesem Teil des afrikanischen Kontinents sind allesamt von gravierenden wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Problemen und Schwächen geprägt, die miteinander verbunden sind und sich gegenseitig verstärken. Ihnen gemeinsam ist eine weit zurückreichende Historie an zwischenstaatlichen Konflikten. Die eklatantesten Beispiele dafür sind die Interventionen Äthiopiens und Kenias in Somalia, die Konfrontation zwischen Eritrea und Dschibuti, der Dauerkonflikt zwischen Sudan und Südsudan und die wiederkehrenden Aufstände in Sudan, Südsudan, Äthiopien und Somalia.<sup>28</sup> Insgesamt summieren sich die bewaffneten Konflikte zwischen 1990 und 2011 auf mehr als 200.<sup>29</sup> Mit diesem hohen Maß an allgemeiner Unsicherheit einher geht ein niedriges Niveau der Regierungsführung. Nur in Ausnahmefällen wurde eine Regierung in der Region regulär, das heißt gewaltfrei, abgelöst (zum Beispiel 2013 in Kenia).

Neben der politischen Instabilität sind die unwirtschaftlichen Umweltbedingungen in der Region immer wieder Ursache von humanitären Krisen. Die Länder am Horn von Afrika werden regelmäßig von Dürreperioden heimgesucht, die umso schwerer wiegen, als die Landwirtschaft in fast allen Staaten die Haupteinnahmequelle darstellt. Die Hungersnot, die zu

<sup>27</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the Horn of Africa*, 3124th Foreign Affairs Council Meeting, 14 November 2011, Brüssel 2011, S. 3.

<sup>28</sup> Ahmed Soliman/Alex Vines/Jason Mosley, *The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A Critical Assessment of Impact and Opportunities*, Brüssel: Europäisches Parlament, 2012, S. 10.

<sup>29</sup> Eirik Dønjar/Bjørn Olav Knutsen, »Building a Comprehensive Approach ›Bottom Up‹: A Systematic Comparison of the EU's, the US' and NATO's Strategies for Providing Security to the Horn of Africa«, in: Ingo Peters (Hg.), *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective. Beyond the ›Actorness and Power‹ Debate*, London: Routledge, 2016, S. 207–227.

Beginn des Jahres 2016 etwa ein Viertel Äthiopiens traf, stürzte 10 Millionen Menschen in Not.<sup>30</sup>

Die ökonomische Entwicklung der Region ist labil und anfällig für Störungen. Äthiopien, Dschibuti und Kenia verzeichneten 2014 zwar Wachstumsraten von 9,9, 5,5 bzw. 5,3 Prozent, die mit einem verstärkten Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen aus Europa und Nordamerika einhergingen,<sup>31</sup> doch die Kehrseite dieser Zahlen sind eine unverändert schwierige Sicherheitslage und weitverbreitetes wirtschaftliches Missmanagement. Der Mix aus ökonomischen, politischen und sozialen Verwundbarkeiten hat in einigen Staaten einen Nährboden bereitet für kriminelle und extremistische Netzwerke.<sup>32</sup>

## EU-Handeln

Das Engagement der EU am Horn von Afrika wird wie schon im Fall der Sahelzone von der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit dominiert. Somalia stand lange Zeit im Mittelpunkt der Brüsseler Aktivitäten. Seit Jahrzehnten erhält das Land den größten Teil seiner entwicklungspolitischen Unterstützung aus Brüssel. Der 11. EEF sieht für den Zeitraum 2014–2020 Ausgaben für Somalia in Höhe von 286 Millionen Euro vor. Der Löwenanteil der Finanzierung, etwa 100 Millionen Euro, geht an Staatsbildungs- sowie

<sup>30</sup> World Food Programme, *Dürre in Äthiopien: 10 Millionen Menschen in Not*, 15.2.2016, <<http://de.wfp.org/artikel/duerre-aethiopien-10-millionen-menschen-not>> (Zugriff am 19.2.2016).

<sup>31</sup> World Bank, *GDP Growth (Annual %)*, <[http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?order=wbapi\\_data\\_value\\_2014+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=desc](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc)> (Zugriff am 4.8.2015).

<sup>32</sup> Siehe dazu weiterführend auch Annette Weber/Anja Dargatz, *Sudan und Somalia – Weichensteller am Horn von Afrika*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, September 2010 (Internationale Politikanalyse), <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07454.pdf>> (Zugriff am 11.4.2016); Stefan Brüne, »Krieg und Frieden am Horn von Afrika«, in: *WeltTrends*, 18 (2010) 75, S. 17–21; Guido Steinberg/Annette Weber (Hg.), *Jihadismus in Afrika. Lokale Ursachen, regionale Ausbreitung, internationale Verbindungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Studie 7/2015), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015\\_S07\\_sbg\\_web.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015_S07_sbg_web.pdf)>; Annette Weber, *Eritrea – Wege aus der Isolation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2015 (SWP-Aktuell 64/2015), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A64\\_web.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A64_web.pdf)> (Zugriff jeweils am 11.4.2016).

Friedens- und Versöhnungsprojekte.<sup>33</sup> In Bezug auf die übrigen Länder der Region entfällt die Mehrheit der EU-Zuwendungen auf die Gewährleistung der Nahrungssicherheit.<sup>34</sup> Der zweite Schwerpunkt der EU-Entwicklungszusammenarbeit liegt seit der Dürrekrise von 2011/12 auch am Horn von Afrika auf der Stärkung der Resilienz. Um die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung in den Ländern Äthiopien, Dschibuti, Kenia und Somalia im Angesicht kommender Krisen zu erhöhen, finanziert die EU Programme im Gesamtvolumen von 270 Millionen Euro.<sup>35</sup>

Sicherheitspolitisch aktiv wurde die EU erst, als die Piraterie vor der Küste Somalias 2007 sprunghaft zunahm.<sup>36</sup> Im Rahmen von drei GSVP-Missionen und -Operationen (EUNAVFOR Atalanta, militärische Trainingsmission EUTM Somalia und regionale Mission zum Kapazitätsaufbau EUCAP Nestor) schützt sie Schiffe, die Hilfsgüter und humanitäre Lieferungen

nach Somalia bringen,<sup>37</sup> und bemüht sich auch hier, den Sicherheitssektor aufzubauen und die Sicherheitskräfte des Landes auszubilden.<sup>38</sup> Das Regional Maritime Security Programme (MASE) der EU-Kommission zielt seit 2011 darauf ab, die Ursachen der Piraterie zu erfassen, die juristischen Kapazitäten der betroffenen Länder zu stärken, die Finanzströme der Piraten aufzuspüren und allgemein die Fähigkeiten der Staaten am Horn von Afrika beim Umgang mit dieser Form der organisierten Kriminalität zu verbessern. Das Critical Maritime Routes Programme (MARSIC) unterstützt zudem den Informationsaustausch und die Trainingskapazitäten der Staaten der Region.<sup>39</sup> Schließlich kofinanziert die EU die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM).

**33** European Commission, *National Indicative Programme for Federal Republic of Somalia 2014 to 2020*, Brüssel, Juni 2014 <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-somalia-20140619\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-somalia-20140619_en.pdf)> (Zugriff am 7.8.2015). Darüber hinaus unterstützt die EU das Land mit weiteren 25 Millionen Euro im Rahmen der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG). Thematische Programme, die aus dem allgemeinen EU-Haushalt finanziert werden, sehen ebenfalls Zuwendungen an Somalia vor, darunter die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR), das Programm »Investing in People«, das Programm für »Non-State Actors and Local Authorities in Development«, das »Food Security Programme«, die »Energy and Water Initiative« sowie das »Instrument Contributing to Stability and Peace« (IcSP), vgl. hier European Commission, *International Cooperation and Development. Building Partnerships for Change in Developing Countries, »Somalia«*, <[https://ec.europa.eu/europeaid/countries/somalia\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/countries/somalia_en)> (Zugriff am 6.8.2015).

**34** Kenia erhielt 99 Millionen Euro Zuwendung aus dem 10. EEF, Äthiopien 130 Millionen Euro, Eritrea 70 Millionen Euro und Dschibuti 1,54 Millionen Euro, siehe European Commission, *Horn of Africa-EU Development Work in the Region*, Brüssel, 5.8.2011 (Memo/11/549), <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-549\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-549_en.htm?locale=en)> (Zugriff am 30.10.2015).

**35** Das Programm »Supporting Horn of Africa Resilience« (SHARE) wird von den Generaldirektionen für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO) und für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO) finanziert, siehe European Commission, *SHARE – Horn of Africa*, Dezember 2012, <[http://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa\\_en](http://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa_en)> (Zugriff am 30.10.2015).

**36** Im Jahr 2007 eskalierte die Lage. Auf das Konto der Piraten am Horn von Afrika gingen in diesem Jahr mehr als drei Viertel der weltweit registrierten Angriffe auf Schiffe, siehe David Petrovic, »Piraterie am Horn von Afrika. Lokale Ursachen und internationale Reaktionen«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5 (2012) 2, S. 279–298.

**37** Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto, *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*, Hamburg: The Greens/European Free Alliance, 2012, <[www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Studies/Ehrhart\\_Petretto\\_EUandSomalia\\_2012\\_fin.pdf](http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Studies/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf)> (Zugriff am 11.4.2016); EAD, *European Naval Force Somalia, Operation Atalanta, Fact Sheet*, November 2014, <[http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf)> (Zugriff am 19.10.2015).

**38** EAD, *European Union Training Mission – Somalia, Fact Sheet*, September 2015 (updated April 2016), <[www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet\\_eutm\\_somalia\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf)> (Zugriff am 11.4.2016).

**39** Dønjar/Knutsen, *Building a Comprehensive Approach* [wie Fn. 29].

## Analyse: Voraussetzungen

Gelingt es der EU-Kommission und dem EAD, bei der Formulierung ihrer Strategie (Ziele) und der Budgetierung ihres Handelns (Mittel) in beiden Regionen Sicherheit und Entwicklung inhaltlich zu verknüpfen und miteinander zu kooperieren?

### Strategie

Im September und im November 2011 sind die Regionalstrategien »EU-Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone«<sup>40</sup> und »Strategischer Rahmen für das Horn von Afrika«<sup>41</sup> veröffentlicht worden. Beide Dokumente sollen für die Aktivitäten der EU in den genannten Regionen als Richtschnur dienen.

### Sicherheit und Entwicklung

Die Strategien können als *inhaltlich kohärent* bezeichnet werden. Sie verbinden die Politikfelder Sicherheit und Entwicklung miteinander, wie die vier »Schlüsselthemen« zeigen, die in dem Dokument selbst als solche benannt werden. Demnach ist es das Ziel der Sahel-Strategie, (1) in den Kooperationsländern Entwicklung, Good Governance und interne Konfliktbeilegung zu fördern und (2) sie dabei zu unterstützen, in sicherheits- und entwicklungspolitischen Fragen intensiver zu kooperieren. Außerdem sollen (3) Kapazitäten aufgebaut werden, um ein Mehr an Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, und (4) gewalt-samer Extremismus und Radikalisierung eingedämmt und verhindert werden.<sup>42</sup>

Der »Strategische Rahmen für das Horn von Afrika« sieht vor, (1) allen Ländern der Region beim Aufbau verantwortlicher und solider politischer Strukturen zu helfen. Darüber hinaus wird die EU (2) mit den Län-

dern der Region sowie mit Internationalen Organisationen zusammenarbeiten, um die derzeitigen Konflikte, insbesondere in Somalia und Sudan, beizulegen und potentiellen künftigen Krisen vorab entgegenzuwirken. Kurz- und mittelfristiges Ziel des EU-Handelns in der Region ist, (3) dafür Sorge zu tragen, dass Seeräuberei, Terrorismus oder illegale Migration nicht die Sicherheit Dritter bedrohen. Schließlich will sich die EU (4) darum bemühen, das Wirtschaftswachstum der Staaten am Horn von Afrika zu fördern und (5) die regionale politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken, ebenso wie die Rolle der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften.<sup>43</sup>

Eine tiefergehende Analyse der beiden Dokumente enthüllt gleichsam einen bedeutenden Unterschied: Die Sahel-Strategie fokussiert ungewöhnlich stark auf das Thema Sicherheit. Zwar wird ganz am Anfang konstatiert, dass Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone nicht voneinander zu trennen sind. Es wird jedoch klar, dass die Grundmotivation für die Strategie eine vorwiegend sicherheitspolitische ist. So ist beispielsweise anstelle einer politischen Karte der Region ein Schaubild enthalten, das die Ausdehnung von al-Qaida-Aktivitäten in der Sahelzone illustriert. Auch wendet sich die Strategie explizit an jene Länder der Region, die »am meisten von gemeinsamen Sicherheitsproblemen betroffen« sind.<sup>44</sup> Schließlich sind die im Dokument genannten Herausforderungen der Staaten weitgehend sicherheitspolitischer Natur. Die Verknüpfung mit entwicklungspolitischen oder diplomatischen Fragen findet lediglich rhetorisch im Manteltext der Strategie statt. Über diesen Umstand dürfen auch die Schlussfolgerungen diverser Europäischer Räte nicht hinwegtäuschen, die, wie etwa der Rat für Auswärtige Angelegenheiten im März 2012, die »koordinierte Anwendung aller EU-Instrumente in den Bereichen Entwicklung, Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Migration und Sicherheit« loben.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel* [wie Fn. 16].

<sup>41</sup> Rat der Europäischen Union, *Horn von Afrika – Schlussfolgerungen*, Brüssel, 14.11.2011, S. 5, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16858-2011-INIT/de/pdf>> (Zugriff am 2.9.2015).

<sup>42</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel* [wie Fn. 16], S. 7.

<sup>43</sup> Rat der Europäischen Union, *Horn von Afrika – Schlussfolgerungen* [wie Fn. 41], S. 4f.

<sup>44</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel* [wie Fn. 16], S. 7.

<sup>45</sup> Rat der Europäischen Union, 3157. *Tagung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten*, Mitteilung an die Presse, 7849/12, Brüssel, 22./23.3.2012, S. 10–11.

Solchen Bewertungen steht der Fortschrittsbericht zur Strategie gegenüber, der ebenfalls im März 2012 mahnte, die entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen vor Ort besser zu meistern.<sup>46</sup> Dieser Einschätzung pflichten die Ratsschlussfolgerungen vom März 2014 bei, wo erneut betont wird, dass Sicherheit und Entwicklung im Zentrum der EU-Politiken in der Region stehen.<sup>47</sup> Beide Politikfelder werden im Text jedoch weiterhin getrennt voneinander behandelt. Somit bleibt der Anspruch, im Rahmen einer umfassenden »EU-Strategie für Sicherheit und Entwicklung« zu handeln, auch Jahre nach der Veröffentlichung des Textes weiter unerfüllt.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich mit Blick auf das Horn von Afrika. Im Unterschied zur Sahelzone wird diese Region bereits seit Oktober 2006 von den EU-Institutionen durch eine »strategische Brille« betrachtet. Zu diesem Zeitpunkt schlug die EU-Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, eine »regionale politische Partnerschaft für das Horn von Afrika« aufzubauen.<sup>48</sup> Der strategische Fokus der EU war zunächst auf Somalia gerichtet. Die Krisensymptome des Landes wurden als ursächlich für die volatile Lage am Horn von Afrika identifiziert. Entsprechend lag das Augenmerk Brüssels auf ihrer Bewältigung. Im Verlauf der Zeit ist es gleichwohl gelungen, die gesamtregionalen Problemlagen zu adressieren und die Themenfelder Entwicklung und Sicherheit gleichgewichtig abzudecken. Von dieser »Vorbefassung« mit der Region hat der »Strategische Rahmen« profitiert. Im Unterschied zur Sahel-Strategie nimmt das Dokument die Aufgabengebiete Entwicklung und Sicherheit gleichgewichtig in den Blick. Auch nach der Veröffentlichung des Textes wurden und werden die bei-

den Themen symmetrisch weiterbearbeitet. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hat sich die EU-Kommission dem Problem der Nahrungsmittelsicherheit verschrieben. Mit Bezug auf die Sicherheitspolitik haben HV/VP und Kommission im August 2012 die Gemeinsame Mitteilung »EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung für das Horn von Afrika und Jemen«<sup>49</sup> und einen Aktionsplan zur Pirateriebekämpfung veröffentlicht.<sup>50</sup> Schließlich wurde der Fokus des »Strategischen Rahmens« in beiden Themenfeldern verbreitert. Eine erste Evaluierung des Strategiedokuments war Januar 2013 zu dem Ergebnis gelangt, dass die Schwerpunkte und die aus dem Text abgeleiteten politischen Maßnahmen weiter gültig seien.<sup>51</sup> Im Oktober 2015 erfolgte gleichwohl eine Ergänzung der Agenda. Der »Regionale Aktionsplan für das Horn von Afrika 2015–2020« erweitert die Strategie um drei Herausforderungen, deren Begleiterscheinungen die EU künftig stärker entgegenwirken will: der »Einfluss der erweiterten Nachbarschaft auf die Lage am Horn von Afrika«; »gewalttätiger Extremismus« und »Migration und gewaltsame Vertreibung«.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *EU Counterterrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen. Joint Communication to the Council*, Brüssel, 31.8.2012, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0024&from=en>> (Zugriff am 30.10.2015).

<sup>50</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU Horn of Africa Regional Action Plan 2015–2020*, Brüssel, 26.10.2015, <[www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/10/st13363-en15\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/10/st13363-en15_pdf/)> (Zugriff am 30.10.2015). Des Weiteren ist die EU an internationalen Initiativen beteiligt, etwa der seit 2009 bestehenden Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS), in der sich von Piraterie betroffene und im Kampf gegen das Phänomen engagierte Akteure austauschen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten nehmen aktiv an den Plenarsitzungen und den Arbeitsgruppen des Gremiums teil. Der ebenfalls 2009 unterzeichnete Djibouti Code of Conduct, dessen Umsetzung von der International Maritime Organization (IMO) begleitet wird, und der Regional Strategy and Action Plan of the Eastern and Southern Africa – Indian Ocean Region, der im Oktober 2010 auf Mauritius angenommen wurde, stellen die regionale Eigenverantwortung sicher, vgl. hierzu EAD, *The EU Fight against Piracy in the Horn of Africa*, <[http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212\\_factsheet\\_piracy.pdf](http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212_factsheet_piracy.pdf)> (Zugriff am 30.10.2015).

<sup>51</sup> Council of the European Union, General Secretariat, *Implementation Review of the Horn of Africa Strategic Framework, Presented by the HR/VP*, Brüssel, 11.1.2013, <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224337/evidence-eeas-hoa-strategic-framework-review.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224337/evidence-eeas-hoa-strategic-framework-review.pdf)> (Zugriff am 13.11.2015).

<sup>52</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the Horn of Africa Regional Action Plan* [wie Fn. 50].

<sup>46</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel: Implementation Progress Report*, Brüssel, März 2012 (unveröffentlichtes Dokument).

<sup>47</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on Implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel*, Brüssel, 17.3.2014, S. 1. Darüber hinaus wird hier der Anwendungsbereich der Sahel-Strategie auf Burkina Faso und Tschad ausgeweitet. Das Zielgebiet der Strategie entspricht seither den Staaten der sogenannten »Sahel G5« (Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad), einem Zusammenschluss zur gemeinsamen Bearbeitung sicherheits- und entwicklungspolitischer Herausforderungen in der Region.

<sup>48</sup> Europäische Kommission, *Afrika-Strategie: Eine regionale politische Partnerschaft der EU zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung am Horn von Afrika. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM(2006) 601 endg., Brüssel, 20.10.2006, S. 5, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0601&from=EN>> (Zugriff am 2.9.2015).



## Institutionelle Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen EAD und Kommission bei der Erarbeitung der beiden Strategiedokumente kann als *weitgehend kohärent* bezeichnet werden.

Die Sahel-Strategie wurde unter der Federführung des EAD konzipiert – in Abstimmung mit der EU-Kommission. Sie ist Ausfluss einer wachsenden Besorgnis über die politische, sicherheitspolitische und humanitäre Lage in der Region. Die französische Ratspräsidentschaft setzte die Sahelzone 2008 auf die europäische Agenda und stieß den Entwurf einer Strategie an.<sup>53</sup> In den Jahren 2009 und 2010 entsandte die EU Sondierungsmissionen nach Mali, Mauretanien, Algerien und Niger, welche die Herausforderungen und Bedarfe der jeweiligen Länder erkunden und feststellen sollten. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in das Dokument ein, das im März 2011 als »Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone«<sup>54</sup> vom Rat »begrüßt« wurde und am 21. September 2011 in Kraft trat.<sup>55</sup> Die Krise in Libyen und ihre Auswirkungen auf die Region hatten die Veröffentlichung des Textes verzögert.

Auch der »Strategische Rahmen für das Horn von Afrika« wurde vom EAD erarbeitet; die Federführung oblag dem damaligen Direktor der Abteilung Afrika, Nick Westcott, und dem Referat »Horn von Afrika«.<sup>56</sup> Dem Dokument gingen zwei Strategiepapiere voraus, die nunmehr abgelöst sind: die im Oktober 2006 veröffentlichte »Afrika-Strategie«<sup>57</sup> der EU-Kommission und das 2009 unter schwedischer EU-Ratspräsidentschaft angenommene »Politische Konzept für das Horn von Afrika«.<sup>58</sup> Diese beiden Dokumente waren Ausdruck eines Gegeneinander-Agierens der Akteure im Bereich der EU-Außenbeziehungen. Der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung der Kommission aus

dem Jahr 2006 stellte der Rat 2009 ein Grundsatzpapier entgegen, das sich explizit auf die Themenfelder Frieden und Sicherheit fokussierte und entwicklungspolitische Aspekte deutlich in den Hintergrund treten ließ. Insbesondere die Instrumente des Europäischen Rates – allen voran Missionen und Operationen im Rahmen der GSVF – sollten zum Einsatz kommen, um die Ursachen der sicherheitspolitischen Herausforderungen der Region anzugehen.<sup>59</sup> Das von den EU-Außenministern angenommene politische Konzept verweist ausdrücklich darauf, dass die »Situation am Horn von Afrika – wo interne Konflikte immer wieder auch auf die Nachbarländer übergreifen – einen koordinierten und komplementären Ansatz [erfordere], bei dem Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit Gemeinschaftsprogrammen und dem bilateralen Engagement der Mitgliedstaaten kombiniert werden.«<sup>60</sup> Erst im Zusammenspiel von EAD und Kommission gelang es 2011, die unterschiedlichen inhaltlichen Ziele unter einen Hut zu bringen. Es scheint dabei insbesondere der Schnittstellenfunktion des EAD zu verdanken zu sein, dass alle an der Außenpolitik der EU beteiligten Institutionen in diesen Prozess einbezogen wurden. Das Engagement des EAD mag teils damit zu erklären sein, dass die Regionalstrategien willkommene Projekte waren, um die Institution kurz nach ihrer Einrichtung zu etablieren.<sup>61</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die EU bei der Strategieformulierung inhaltlich und institutionell *weitgehend kohärent* agiert, wobei das Urteil für den »Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika« etwas positiver ausfällt. Hier sind EAD und EU-Kommission zu einem Konsens gelangt. Im »Strategischen Rahmen« führen sie vormalig unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zusammen und stellen die Themenfelder Entwicklung und Sicherheit gleichgewichtig nebeneinander. Auch bei der Erarbeitung der Sahel-Strategie haben EAD und Kommission kooperiert. Jedoch dominieren die sicherheitspolitischen Herausforderungen und Gefahren, die von der Region für die EU ausgehen, die Agenda der Strategie.

Über die Gründe für diesen Befund kann lediglich gemutmaßt werden. Die Tatsache, dass sich die EU-Kommission bereits seit 2006 umfangreich mit den Problemen des Horns von Afrika befasst hat, mag dazu geführt haben, dass sie ihre Positionen während des

<sup>53</sup> Bérangère Rouppert, *The European Strategy for Development and Security in the Sahel: Rupture or Continuity?*, Brüssel, Januar 2012 (GRIP Note d'Analyse), S. 2.

<sup>54</sup> EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel* [wie Fn. 16].

<sup>55</sup> Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der Europäischen Union für Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone*, Brüssel, 21.3.2011, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8030-2011-INI/de/pdf>> (Zugriff am 16.9.2015).

<sup>56</sup> Soliman et al., *The EU Strategic Framework* [wie Fn. 28], S. 15.

<sup>57</sup> Europäische Kommission, *Afrika-Strategie* [wie Fn. 48], S. 5.

<sup>58</sup> Rat der Europäischen Union, *Ein politisches Konzept für das Horn von Afrika – auf dem Weg zu einer umfassenden EU-Strategie*, Brüssel, 10.12.2009, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17383-2009-INI/de/pdf>> (Zugriff am 2.9.2015).

<sup>59</sup> Soliman et al., *The EU Strategic Framework* [wie Fn. 28], S. 7.

<sup>60</sup> Rat der Europäischen Union, *Horn von Afrika – Schlussfolgerungen* [wie Fn. 41].

<sup>61</sup> Rouppert, *The European Strategy for Development and Security* [wie Fn. 53], S. 2.

gemeinsamen Strategieformulierungsprozesses mit dem EAD in größerem Umfang zur Geltung bringen konnte. Bei der Sahel-Strategie haben die Mitgliedstaaten – allen voran Frankreich – nachweislich einen starken Einfluss auf den EAD ausgeübt, was wiederum den deutlich engeren Fokus auf das Thema Sicherheit erklären könnte. Der Aufschwung terroristischer Aktivitäten der Al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM), der Anstieg des Drogenschuggels nach Europa und wachsende Migrationsströme aus Nordafrika haben sicherheitspolitischen Ansätzen in der Sahelzonenpolitik zusätzlich Nachdruck verliehen.<sup>62</sup>

## Budget

Die finanziellen Mittel, die vom EAD und der Kommission zur Umsetzung der in den Strategien vereinbarten Ziele bereitgestellt werden, fließen aus unterschiedlichen Töpfen. Im Annex (siehe unten, S. 28) findet sich ein Überblick über Umfang und Funktionsweise der außenpolitischen EU-Budgets, die auch für das Handeln in der Sahelzone und am Horn von Afrika relevant sind. Die beiden wichtigsten Finanztöpfe sind gleichwohl der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) und der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR), der das Budget der GASP enthält. Beide Etats haben eine Laufzeit von sieben Jahren und erstrecken sich aktuell auf den Zeitraum 2014–2020. Das Entwicklungshilfebudget der Union liegt traditionell deutlich über den Mitteln, die der EU für Außenpolitik zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können auch sicherheitspolitische Programme und Maßnahmen gefördert werden, solange diese nicht auf militärisches Personal und Fähigkeiten abzielen. Entsprechend lohnt sich ein Vergleich der beiden Finanztöpfe.

## Sicherheit und Entwicklung

Dieser Vergleich verdeutlicht, dass die EU für die fünf Länder der Sahelzone im Jahr 2013 insgesamt 906,42 Millionen Euro aufwendete.<sup>63</sup> Davon stammten

<sup>62</sup> Ebd.

<sup>63</sup> Das Haushaltsjahr 2013 liegt hier zugrunde, weil es zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Jahr ist, für das vollständige Daten sowohl für die Sahelzone als auch das Horn von Afrika vorliegen, siehe dazu European Commission, *Annual Report on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2013*, Brüssel 2014, S. 26–27, <<http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report->

743,32 Millionen Euro aus dem EEF, die restlichen 163,1 Millionen Euro aus dem MFR. Unter den Finanzmitteln, die in den MFR eingestellt sind, machen humanitäre Hilfszahlungen den Löwenanteil aus (90 Millionen Euro). Eine deutlich geringere Summe entfällt auf das Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP, 39 Millionen Euro) und das thematische Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument, DCI, 21 Millionen Euro). Des Weiteren werden die zivilen und militärischen Missionen in der Region ganz oder teilweise aus dem GASP-Budget finanziert.

Für die acht Staaten am Horn von Afrika war eine Mittelbindung von 963,58 Millionen Euro vorgesehen.<sup>64</sup> Beinahe vier Fünftel dieses Betrags speisen sich aus EEF-Titeln (714,93 Millionen Euro). Aus dem MFR kamen 248,65 Millionen Euro. Analog zur Sahelzone finanziert die EU am Horn von Afrika über den MFR maßgeblich humanitäre Hilfsmaßnahmen, 2013 im Volumen von 205,52 Millionen Euro.<sup>65</sup> Die übrigen 43,13 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt 2013 verteilen sich auf das DCI (26,6 Millionen Euro), das IcSP (3,8 Millionen Euro) und die GASP, über die auch hier die GSVP-Missionen und -Operationen in der Region bestritten werden.

Eine Analyse der Programminhalte des EEF zeigt, dass Schwerpunkte und Gegenstände der EU-Entwicklungsfinanzierung von Land zu Land variieren.<sup>66</sup>

2014-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013\_en.pdf> (Zugriff am 21.10.2015); teilweise eigene Berechnungen.

<sup>64</sup> Ebd.; teilweise eigene Berechnungen.

<sup>65</sup> Ebd.; teilweise eigene Berechnungen. Vgl. dazu aber die Zahlen des ECHO-Factsheets: 2013 = 108,5 Millionen Euro, 2014 = 104 Millionen Euro, 2015 = 77 Millionen Euro, European Commission, *Horn of Africa, ECHO Fact Sheet* [wie Fn. 14].

<sup>66</sup> Die Maßnahmen leiten sich aus »Nationalen Indikativen Programmen« (NIP) ab, die als Aushandlungsergebnis zwischen der EU-Kommission und Empfängerland die Entwicklungsziele für den jeweiligen Drittstaat festlegen. Wie der MFR und der EEF haben sie eine Laufzeit von sieben Jahren. Vgl. die NIP der einzelnen Staaten der Sahelzone: Union européenne – Mali, *Programme Indicatif National 2014–2020*, Brüssel, März 2015 <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-mali-fed11-2014\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-mali-fed11-2014_fr.pdf)>; République du Niger – Union européenne, *Programme Indicatif National 2014–2020*, Ref. Ares (2014)2070433 – 24/06/2014, Nairobi, Juni 2014, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-niger-20140619\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-niger-20140619_fr.pdf)>; Mauritanie – Union européenne, *Programme Indicatif National 2014–2020*, Nairobi, Juni 2014, <[http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme\\_2014-2020/2014-2020\\_national-indicative-programme\\_mauritania\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme_2014-2020/2014-2020_national-indicative-programme_mauritania_fr.pdf)>; Union européenne – Bur-

Während in einigen Staaten in der Sahelzone wie am Horn von Afrika eher »klassische« entwicklungspolitische Projekte, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur, dominieren, investiert die EU andernorts einen Großteil ihrer bilateralen entwicklungspolitischen Mittel in die Stärkung und Stabilisierung staatlicher Strukturen.<sup>67</sup> Im regionalen Vergleich liegt der Fokus der bilateralen EU-Entwicklungszusammenarbeit sowohl in der Sahelzone als auch am Horn von Afrika auf dem Bereich Landwirtschaft und Nah-

kina Faso, *Programme Indicatif National 2014–2020*, Brüssel, September 2014, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-ocr-2014-2020-burkina-faso\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-ocr-2014-2020-burkina-faso_en.pdf)>; Union européenne – République du Tchad, *Programme Indicatif National pour la période 2014–2020*, Brüssel, September 2014, <[http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme\\_2014-2020/2014-2020\\_national-indicative-programme\\_tchad\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme_2014-2020/2014-2020_national-indicative-programme_tchad_fr.pdf)> (Zugriff jeweils am 20.10.2015). Für die Länder am Horn von Afrika siehe zum einen die Übersicht über die NIP, die im Juni 2014 zwischen der EU-Kommission und 16 AKP-Staaten unterzeichnet wurden, unter: European Commission, *Signing of National Indicative Programmes with 16 ACP Countries*, Memo, Brüssel, 19.6.2014, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-433\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-433_en.htm)>. Siehe ferner die einzelnen Programme für die obengenannten Staaten: Government of the Republic of Ethiopia/European Commission, *National Indicative Programme for Ethiopia 2014 to 2020*, Ref. Ares(2014)2070433 – 24/06/2014, Nairobi, Juni 2014, <[http://eeas.europa.eu/delegations/ethiopia/documents/press\\_corner/nip\\_11th\\_edf\\_ethiopia\\_signed.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ethiopia/documents/press_corner/nip_11th_edf_ethiopia_signed.pdf)>; République de Djibouti – Union Européenne, *Programme Indicatif National pour la période 2014–2020*, Nairobi, Juni 2014, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-djibouti-20140619\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-djibouti-20140619_fr.pdf)>; Republic of Kenya/European Commission, *EU-Kenya Cooperation, 11th European Development Fund, National Indicative Programme 2014–2020*, Nairobi, Juni 2014, <[http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme\\_2014-2020/2014-2020\\_national-indicative-programme\\_kenya\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/development-cooperation/docs/national-indicative-programme_2014-2020/2014-2020_national-indicative-programme_kenya_en.pdf)>. Das NIP mit Uganda wurde im Dezember 2014 in Kampala unterzeichnet: Government of Uganda/European Commission, *Uganda, 11th European Development Fund (EDF), National Indicative Programme*, Kampala, Dezember 2014, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-uganda-fed11-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-uganda-fed11-2014_en.pdf)> (Zugriff jeweils am 19.10.2015).

<sup>67</sup> Vgl. hierzu etwa die NIP zu Somalia, Uganda, Kenia, Äthiopien und Dschibuti [siehe Fn. 66]: In Somalia fließen etwa 35 Prozent der EU-Fördersummen (100 Millionen Euro) in die Bereiche Staats- und Friedensbildung, 5 Prozent sollen zugunsten der Zivilgesellschaft investiert werden. Im Unterschied dazu sind in Dschibuti für Maßnahmen zur Stärkung der Zivilbevölkerung, der Dezentralisierung und zur Förderung der Geschlechtergleichheit lediglich 8 Prozent der EEF-Mittel vorgesehen; in Äthiopien gar nur 7 Prozent (52 Millionen Euro). Hier stehen Straßenbau und die Energieversorgung sowie Projekte im Gesundheitsbereich ganz oben auf der entwicklungspolitischen Agenda.

ungsmittelsicherheit.<sup>68</sup> Ein weiterer Schwerpunkt ist die Verbesserung der (Transport-)Infrastruktur.

Unterschiedlich fallen die sicherheitspolitischen Unterstützungsleistungen aus. Hier fällt auf, dass die Länder in der Sahelzone in beträchtlichem Umfang finanzielle Hilfe bei der Durchführung von Projekten und Maßnahmen in den Bereichen Staats- und Friedensbildung sowie gute Regierungsführung erhalten. EEF-Mittel fließen für die Länder Mali, Niger, Mauretanien, Burkina Faso und Tschad. Im Unterschied dazu kommen am Horn von Afrika allein Somalia und Uganda in den Genuss europäischer Fördergelder im Bereich Sicherheit.<sup>69</sup> Diese Unterschiede lassen sich auf die bisherigen Traditionen in der bilateralen Zusammenarbeit zurückführen. Sie sind auch das Ergebnis von Analysen und Sondierungsmissionen der EU-Kommission, in deren Verlauf die Bedürfnisse vor Ort einer genaueren Untersuchung unterzogen werden.

Parallel zu den nationalen Programmen schließt die EU im Rahmen des EEF regionale Fördervereinbarungen (Regionale Indikative Programme, RIP) ab. Im Unterschied zu den Schwerpunkten der bilateralen EU-Entwicklungszusammenarbeit erhalten die Länder des Horns von Afrika hier einen Großteil der Brüsseler Fördergelder für die regionale Zusammenarbeit im Bereich »Frieden, Sicherheit und regionale Stabilität«. Etwa die Hälfte des 80-Millionen-Euro-Budgets der EEF-Regionalförderung »östliches Afrika, südliches Afrika und der indische Ozean« ist diesem Themenkomplex gewidmet.<sup>70</sup> Das RIP für Westafrika ist mit 1150 Millionen Euro ausgestattet und richtet sich an 16 Län-

<sup>68</sup> Die Anteile für Programme aus dem Komplex Ländliche Entwicklung – Ernährungssicherheit – Resilienz liegen in den Ländern der Sahelzone bei 16 Prozent in Mali, 30,2 Prozent in Niger, 40 Prozent in Mauretanien, 52 Prozent in Burkina Faso und 67,2 Prozent im Tschad. Am Horn von Afrika fließen in Kenia 44 Prozent der EEF-Gelder in dieses Politikfeld, in Äthiopien und Dschibuti etwa 33 Prozent, in Somalia 30 Prozent und in Uganda etwa 22 Prozent.

<sup>69</sup> Auf die Stärkung und Stabilisierung staatlicher Strukturen entfallen 46 Prozent der bilateralen EEF-Zahlungen in Mali, 50,3 Prozent in Niger, 30 Prozent in Mauretanien, 52 Prozent in Burkina Faso und 14,7 Prozent im Tschad. Im Unterschied dazu erhalten von den Staaten am Horn von Afrika Somalia 35 Prozent und Uganda 29 Prozent der EEF-Mittel für Maßnahmen im Bereich der Staats- und Friedensbildung bzw. der guten Regierungsführung.

<sup>70</sup> European Union – Eastern Africa, Southern Africa and the Indian Ocean (EA-SA-IO), *Regional Indicative Programme (RIP) for the Period 2014–2020*, Brüssel, Juni 2015, S. 44–51, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rip-ea-sa-io-signed-20150604\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rip-ea-sa-io-signed-20150604_en.pdf)> (Zugriff am 19.10.2015).

der.<sup>71</sup> Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderung der regionalen Wirtschaftsintegration und die Unterstützung des regionalen Handels vorgesehen. Darüber hinaus stellt die EU für die Sahelzone ein separates Budget für die Umsetzung der Sahel-Strategie bereit. 660 Millionen Euro stehen zusätzlich zur Verfügung, um die Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone zu fördern. Davon fließen knapp 500 Millionen Euro in Entwicklung und gute Regierungsführung und lediglich 150 Millionen Euro in den Bereich Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit.<sup>72</sup> Für die Umsetzung des Strategischen Rahmens für das Horn von Afrika gibt es kein vergleichbares Budget.

Im MFR sind zugunsten der Sahelzone von 2014 bis 2020 rund 163,1 Millionen Euro eingestellt. Hiervon entfallen rund 40 Millionen Euro auf das Stabilitäts- und Friedensinstrument.<sup>73</sup> Als regionales »Leuchtturmprojekt« des IcSP gilt das Programm »Counter Terrorism Sahel«, in dessen Rahmen unter anderem Sicherheitskräfte aus Mali, Niger und Mauretanien in einem Trainingszentrum (Sahel Security College) ausgebildet werden. Für den Zeitraum von 2011 bis 2015 stehen hierfür 8,7 Millionen Euro zur Verfügung.<sup>74</sup> Für das DCI wurden 21 Millionen Euro angesetzt; aus dem GASP-Budget des MFR finanziert wird die zivile Mission EUCAP Sahel Niger mit 18,4 Millionen Euro

bis Juli 2016.<sup>75</sup> Für die EUCAP Sahel Mali wurden 2015 11,4 Millionen Euro bereitgestellt.<sup>76</sup> Bei der einzigen militärischen Mission in der Sahelzone, der EUTM Mali, belaufen sich die gemeinsamen Kosten für das 24-monatige Mandat auf 27,7 Millionen Euro.<sup>77</sup> Sie werden über den ATHENA-Mechanismus abgerechnet; die übrigen Kosten tragen die teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Im Hinblick auf die Region am Horn von Afrika entfallen von dem Gesamtbudget des MFR in Höhe von 250 Millionen Euro etwa 26,6 Millionen Euro auf das DCI und 3,8 Millionen Euro auf das IcSP.<sup>78</sup> Über den GASP-Anteil des Budgets werden auch hier vornehmlich die GSVP-Missionen und -Operationen in der Region finanziert. Dschibuti, wo sich das Hauptquartier der zivilen EU-Mission EUCAP Nestor befindet, erhält mit 11,97 Millionen Euro den größten Zuschuss.<sup>79</sup> Die gemeinsamen Kosten der EUTM Somalia (Jahresbudget: 8,9 Millionen Euro<sup>80</sup>) und diejenigen von EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta<sup>81</sup> werden ebenfalls aus dem GASP-Etat bestritten.

### Institutionelle Kooperation

Der Blick auf die institutionelle Steuerung der europäischen Finanzierungsmechanismen zeigt, dass die Zuständigkeiten bei der Planung (Kommission und EAD) und Verwaltung (Kommission) der EU-Entwick-

**71** Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo. Vgl. dazu European Union – West Africa, *Regional Indicative Programme 2014–2020*, o.O., 2015, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eeas-2015-rip-west-africa\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eeas-2015-rip-west-africa_en.pdf)> (Zugriff am 21.10.2015).

**72** EAD, *Strategy for Security and Development in the Sahel* [wie Fn. 46].

**73** 20 Millionen Euro entfallen auf Mali und 18,7 Millionen Euro auf Niger. Vgl. dazu European Commission, *Commission Staff Working Document Accompanying the Document: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2013 Annual Report on the Instrument for Stability*, COM (2014) 717 final, Brüssel, 2.12.2014, S. 42–44, <[http://eeas.europa.eu/ifs/docs/comm\\_staff\\_work\\_doc\\_2013\\_vol2\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ifs/docs/comm_staff_work_doc_2013_vol2_en.pdf)> (Zugriff am 21.10.2015).

**74** European Commission, *Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP): Article 5 – Global and Trans-regional Threats*, Präsentation von Adriaan van der Meer, Brüssel, 22.10.2015, <[http://eplo.org/wp-content/uploads/2015/01/EC\\_DEVCO\\_Presentation\\_Instrument\\_contributing\\_to\\_Stability\\_and\\_Peace\\_Annual\\_Action\\_Programme\\_Article\\_5\\_2015.pdf](http://eplo.org/wp-content/uploads/2015/01/EC_DEVCO_Presentation_Instrument_contributing_to_Stability_and_Peace_Annual_Action_Programme_Article_5_2015.pdf)> (Zugriff am 11.4.2016).

**75** European Council/Council of the European Union, *EUCAP Sahel Niger: Council Nearly Doubles Mission's Annual Budget*, Press Release 693/15, 5.10.2015, <[www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05-eucap-sahel-niger-council-nearly-doubles-missions-annual-budget/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05-eucap-sahel-niger-council-nearly-doubles-missions-annual-budget/)> (Zugriff 11.4.2016).

**76** EAD, *The EUCAP Sahel Mali Civilian Mission, Fact Sheet*, März 2015, <[http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_mali\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf)> (Zugriff am 11.8.2015).

**77** EAD, *EU Training Mission in Mali (EUTM Mali), Fact Sheet*, Dezember 2015, <[http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet\\_eutm\\_mali\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_en.pdf)> (Zugriff am 21.4.2016).

**78** European Commission, *Annual Report* [wie Fn. 63], S. 26–27; teilweise eigene Berechnungen.

**79** EAD, *Regional Maritime Security Capacity Building Mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean (EUCAP Nestor), Fact Sheet*, Oktober 2014, <[www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet\\_eucap\\_nestor\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf)> (Zugriff am 16.10.2015).

**80** EAD, *European Union Training Mission – Somalia* [wie Fn. 38].

**81** Für die Kalenderjahre 2015 und 2016 belaufen sich die Kosten auf insgesamt 14,7 Millionen Euro, vgl. EAD, *European Naval Force Somalia, Operation Atalanta* [wie Fn. 37].

lungshilfeprogramme geteilt sind.<sup>82</sup> Die zentrale Rolle, welche die Kommission bei der Finanzierung von EU-Politiken spielt, wirft die Frage auf, wie kohärent die Akteure agieren (können): Die Kommission ist die maßgebliche Instanz bei der Planung und Ausgestaltung einzelner Haushaltstitel und zuständig für die Verwaltung des Budgets, während dem EAD eine lediglich vorbereitende Funktion bleibt. Zwar ist er Dreh- und Angelpunkt bei der Erarbeitung der beiden Regionalstrategien, zur Umsetzung der Dokumente stehen ihm jedoch kaum Mittel zur freien Verfügung. Vielmehr wacht die Kommission über die Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit mit den Staaten der jeweiligen Region und legt die finanziellen Rahmenbedingungen der entsprechenden Maßnahmen fest. Ohne jegliche Beteiligung des EAD wickelt sie die gemeinschaftliche EEF-Entwicklungshilfe der Mitgliedstaaten ab. Auffällig ist, dass EEF- und MFR-Projekte nicht miteinander verzahnt sind, obwohl die EU-Kommission beide Budgets verwaltet. Dies ist umso verwunderlicher, als die beiden Hauptinstrumente teils ähnliche Ziele verfolgen. So existieren inhaltliche Anknüpfungspunkte und deckungsgleiche siebenjährige Planungszyklen.

Doch selbst innerhalb der Budgettöpfe mangelt es an Abstimmung: Im MFR ist der Etat für die Außenpolitik strikt getrennt von dem für Entwicklungspolitik (Haushaltstitel 19 »Außenpolitische Instrumente« und 21 »Entwicklung und Zusammenarbeit«). Darüber hinaus werden im Themenfeld »Frieden und Sicherheit« die GSVP-Missionen und Operationen nicht mit längerfristig wirkenden Budgetlinien verbunden, etwa dem IcSP oder den Programmen zur Sicherheitssektore reform des EEF. Wenngleich in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sicherheits- und entwicklungspolitische Budgets voneinander getrennt sind, verwundert es, dass auch Brüssel diese Aufteilung vornimmt – insbesondere angesichts des vielfach zitierten Gesamtansatzes der EU.

Schließlich verdeutlicht die Analyse, dass EAD und Kommission ihre praktischen Maßnahmen nicht aus den Regionalstrategien für die Sahelzone oder das Horn von Afrika speisen. Die außen- und entwicklungs-

<sup>82</sup> Rat der Europäischen Union, »Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 201 vom 3.8.2010, S. 30–40, hier Art. 9: »Instrumente des auswärtigen Handelns und Programmplanung«, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=DE>> (Zugriff am 18.11.2015).

politischen Budgets folgen nicht den Prioritäten der EU, wie sie in den beiden Regionalstrategien dargelegt sind.<sup>83</sup> Am Beispiel des RIP für das Horn von Afrika wird dies besonders deutlich. Im RIP-Dokument wird zunächst ausgesagt, dass sich die Umsetzung der dort genannten Prioritäten »auf Regionalstrategien stützen wird wie den Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika«.<sup>84</sup> An anderer Stelle heißt es jedoch, der Fokus des EEF liege »auf den vier strategischen Prioritäten der IGAD«.<sup>85</sup>

Was die Budgetierungen betrifft, lassen sich somit drei Schlussfolgerungen zur Verbindung von Sicherheit und Entwicklung ziehen: Im Hinblick auf die Sahelzone und das Horn von Afrika werden, erstens, die außenpolitischen Budgets von entwicklungspolitischen Programmlinien dominiert. Der Befund überrascht kaum, deckt er sich doch mit der Tradition der EU als weltgrößter Geber von Entwicklungshilfe. Eine sicherheitspolitische Komponente der europäischen Außenpolitik bildete sich erst mit der Schaffung der GSVP im Juni 1999 heraus. Die Sicherheitspolitik gehört zudem zu den intergouvernementalen Politikfeldern, wo Entscheidungen in viel stärkerem Maße eine Einigung und Unterstützung der Mitgliedstaaten voraussetzen. Zweitens fällt das Urteil über die Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit Blick auf die Kohärenz des außenpolitischen EU-Handelns eher negativ aus. Sicherheitspolitische Aktivitäten werden vornehmlich aus Mitteln des MFR bestritten, auf die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit (weitgehend finanziert durch den EEF) wird gleichwohl in keiner Weise Bezug genommen. Auch innerhalb der Politikfelder findet keine Koordination zwischen den Finanzierungsinstrumenten statt: Der Komplex »Frieden, Sicherheit und regionale Stabilität« des RIP für das Horn von Afrika ist unverbunden mit den MFR-finanzierten GSVP-Missionen und -Operationen. Auf der anderen Seite werden aus dem MFR im Rahmen des Instruments für Entwicklungszusammen-

<sup>83</sup> Eine Ausnahme stellt die Programmierung für Mauretanien dar: Hier wurden 2008 infolge eines Staatsstreichs die Zahlungen aus dem 10. EEF eingefroren. Ihre Wiederaufnahme 2010/11 fiel zusammen mit der Ausarbeitung der Sahel-Strategie. Infolgedessen wurden fast 60 Millionen Euro für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zur Verfügung gestellt – eine Priorität der Sahel-Strategie. Mauretanien kann also als Beispiel dafür gelten, wie das Strategiedokument im Sinne des Gesamtkonzepts Einfluss auf budgetäre Prozesse hatte.

<sup>84</sup> EU – EA-SA-IO, *Regional Indicative Programme* [wie Fn. 70], S. 16.

<sup>85</sup> Ebd., S. 46.

arbeit (DCI) entwicklungspolitische Projekte gefördert, die nahezu deckungsgleich sind mit den Zielen des EEF. Auch hier fehlt die Abstimmung zwischen den Programmlinien. Auf institutioneller Ebene ist es schließlich die dominante Rolle der EU-Kommission, die ein gleichgewichtiges Agieren von EAD und Kommission verhindert. Ist der EAD in der Planung des außenpolitischen Budgets der EU gleichrangiger Partner, so stehen ihm in der Praxis doch keine finanziellen Mittel zur Verfügung, mit deren Hilfe etwa die Ziele Sicherheit und Entwicklung besser miteinander verzahnt werden könnten.

Entsprechend zeigt sich die EU mit Blick auf die Organisation der Budgets als wenig kohärenter Akteur. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung als auch bezüglich des Zusammenwirkens der Institutionen des EU-Außenhandelns.

## Analyse: Institutionen

Durch die Veröffentlichung von Strategien und das Aushandeln von Budgets legen EAD und EU-Kommission die Grundlagen der Außenpolitik der Union. Gleichzeitig sind beide damit beauftragt, diese Politik umzusetzen. Damit dies gelingt, sollten Doppelstrukturen vermieden und Verantwortlichkeiten klar benannt werden.

### Arbeitsbeziehungen

Die Vielzahl von Akteuren, die in die Umsetzung der EU-Politiken in der Sahelzone und am Horn eingebunden sind, erfordert ein hohes Maß an Koordination und Abstimmung.

In Brüssel unterhalten beinahe alle EU-Institutionen Referate oder Positionen, die sich mit Politiken und Projekten in den Ländern beider Regionen befassen. Darunter fällt zunächst der EAD.<sup>86</sup> Für die Sahelzone ist das Referat »Westafrika« der Abteilung für geographische, globale und multilaterale Beziehungen zuständig. Ein Sahel-Koordinator fungiert als Scharnier zwischen den beteiligten Referaten und Abteilungen.<sup>87</sup> Zur interinstitutionellen Abstimmung wurde des Weiteren im EAD eine Sahel-Task-Force ins Leben gerufen, die aus den relevanten EAD-Referenten, den Kommissionsdiensten und dem EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung besteht und je nach Bedarf alle vier bis sechs Wochen tagt.<sup>88</sup> Anstatt sich über konkrete Politiken auszutauschen, stehen hier aber mehrheitlich Grundfragen der strategischen und politischen Ausrichtung im Mittelpunkt.<sup>89</sup> Ein weiteres Instrument der institutionellen Koordination ist

die sogenannte Krisenplattform (Crisis Platform). Sie kann einberufen werden, wenn akuter Handlungsbedarf besteht. Unter dem Vorsitz der HV/VP, des EAD-Generalsekretärs oder des Generaldirektors für Krisenreaktion nehmen je nach Bedarf Vertreter von EAD-Gremien und -Referaten, des EU-Militärausschusses und/oder der Kommissionsdienste an den Zusammenkünften teil.<sup>90</sup> Nach dem Staatsstreich in Mali und den damit einhergehenden Unruhen wurde die Plattform zwei Mal aktiviert.<sup>91</sup>

Innerhalb der Kommission sind mehrere Generaldirektionen (GD) für Politiken in der Region zuständig. Zum einen die GD Handel, die innerhalb der Abteilung D (Nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit AKP-Staaten, Agrar- und Ernährungssektor und Fischereien) die Handelspolitik der EU gegenüber den afrikanischen Staaten regelt. Daneben steuert in der GD für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO) das Referat E2 (Entwicklungs koordinierung und regionale Kooperation Westafrika) die Entwicklungszusammenarbeit mit der Region. Schließlich ist in der GD für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO) das Referat B3 (West- und Zentralafrika) für die Sahelzone zuständig. Wie im EAD wurden auch in den DG DEVCO und ECHO Sahel-Koordinatoren eingesetzt.<sup>92</sup>

Was das Horn von Afrika betrifft, ist die interinstitutionelle Kooperation in Brüssel deutlich schwächer ausgeprägt als im Hinblick auf die Sahelzone. Selbstverständlich finden sich im EAD und in der EU-Kommission Fachreferate für das Horn von Afrika. Im EAD ist das Referat »Horn von Afrika, Ostafrika und Indischer Ozean« angesiedelt; in der Kommission befassen sich die Referate B/2 »Ost- und südliches Afrika, Große Seen« (DG ECHO) sowie D1 »Entwicklungshilfekoordinierung südliches Afrika und Indischer Ozean« und D2 »Entwicklungshilfekoordinierung Ostafrika und regionale Zusammenarbeit im östlichen und südlichen

<sup>86</sup> Rat der Europäischen Union, »Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010« [wie Fn. 82], S. 30.

<sup>87</sup> Damien Helly/Greta Galeazzi, *Avant la lettre? The EU's Comprehensive Approach (to crises) in the Sahel*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Februar 2015 (ecdpm Briefing Note Nr. 75), S. 12.

<sup>88</sup> European Commission, *Mid-Term Review of the CT Sahel Project, Final Report*, Brüssel, Februar 2014, S. 158; Rouppert, *The European Strategy for Development and Security* [wie Fn. 53], S. 6; E-Mail-Kommunikation mit EU-Beamten.

<sup>89</sup> Simon Stroß, *One Goal, Many Paths: The Promotion of Policy Coherence for Development in EU Policy Formulation*, Berlin: epubli, 2014, S. 168.

<sup>90</sup> EAD, *Crisis Platform*, <[www.eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm)> (Zugriff am 19.11.2015).

<sup>91</sup> EAD, *Sahel – Crisis Response in 2012*, <[eeas.europa.eu/top\\_stories/2012/sahel-crisis\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/sahel-crisis_en.htm)> (Zugriff am 19.11.2015).

<sup>92</sup> Helly/Galeazzi, *Avant la lettre?* [wie Fn. 87], S. 12; E-Mail-Kommunikation mit EU-Beamten.

Afrika« (DG DEVCO) mit dieser Region. Eine institutionell übergreifend koordinierende »Task Force« gibt es für das EU-Handeln am Horn gleichwohl nicht. Ihre Einrichtung ist im Regionalen Aktionsplan für das Horn von Afrika 2015–2020 vorgesehen.

Vor Ort setzen EU-Delegationen die Politiken und Projekte um. Während sie bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags der GD für Auswärtige Beziehungen (RELEX) und damit der Kommission unterstellt waren, sind sie seit 2011 organisatorisch dem EAD und der HV/VP zugeordnet. Dadurch erhielten sie auch neue Aufgaben und Funktionen: Ihr Fokus, der traditionell auf entwicklungspolitische Fragestellungen ausgerichtet war, wurde nun auf die Bereiche Sicherheit und Frieden erweitert. Das Personal setzt sich konsequenterweise aus Kommissionsbeamten und nationalen bzw. europäischen Diplomaten zusammen. Die »Arbeitsvereinbarung zwischen Kommissionsdiensten und den Diensten des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Bezug auf Belange der auswärtigen Beziehungen« vom 13. Januar 2012 regelt die Beziehungen zwischen EU-Delegationen und EAD wie Kommission. Demnach können die Leiter der Delegationen Anweisungen sowohl von der HV/VP als auch vom EAD und der Kommission erhalten. Die EU-Delegationen berichten an die HV/VP, den Kommissionspräsidenten, die Kommissare, die mit außenpolitischen Fragen betraut sind, an die Kommissionsdienste und den EAD.<sup>93</sup>

Formal geregelt sind auch die Arbeitsbeziehungen zwischen dem EAD und der EU-Kommission. Der sogenannte EAD-Beschluss des Rates<sup>94</sup> enthält zahlreiche Regeln und Maßnahmen, die den Grad der Koordination zwischen den beteiligten Akteuren erhöhen sollen. Schließlich gibt es noch ein »Vademecum«, das den Kommissionsbeamten die Zusammenarbeit mit ihren EAD-Pendants erleichtern soll.<sup>95</sup> Die Existenz dieser Dokumente verhindert gleichwohl nicht, dass Strukturen dupliziert worden sind und Berichtslinien ungeklärt bleiben. Die Forderung der zitierten »Working Arrangements«, die Gesamtheit der beteiligten

<sup>93</sup> European Commission, Secretariat-General, *Working Arrangements between Commission Services and the European Action Service (EEAS) in Relation to External Relations Issues*, SEC(2012) 48, 13.1.2012, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2012/EN/2-2012-48-EN-1-1.PDF>> (Zugriff am 11.4.2016).

<sup>94</sup> Rat der Europäischen Union, »Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010« [wie Fn. 82].

<sup>95</sup> European Commission, Secretariat-General, *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS)*, SEC(2011) 1636, 19.12.2011, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-1636-EN-1-1.Pdf>> (Zugriff am 11.4.2016).

Akteure in alle Abstimmungsprozesse einzubeziehen, birgt einen beträchtlichen Koordinationsaufwand.<sup>96</sup> Die Ausgestaltung dieser Abstimmungsprozesse bleibt weiterhin unklar und liegt im Ermessen der beteiligten Stellen. Fraglich ist vor allem, was im Falle eines Interessenkonflikts passiert.<sup>97</sup>

Ebenfalls ungeregt ist bis heute die Rolle der EU-Sonderbeauftragten (EUSB), die in beiden Regionen aktiv sind.<sup>98</sup> Aufgabe der EUSB Angel Losada und Alexander Rondos ist es, die europäischen Bemühungen in der Sahelzone und am Horn von Afrika zu steuern und zu koordinieren.<sup>99</sup> Sie können Vorschläge unterbreiten, wie die verschiedenen EU-Instrumente besser miteinander in Einklang zu bringen sind. Dies kann in Form von Sub-Strategien oder Aktionsplänen geschehen. So war die SHARE-Initiative am Horn von Afrika ein Vorschlag von EUSB Rondos, der einen substantiellen inhaltlichen Mehrwert lieferte. Das Programm wird von den Generaldirektionen DEVCO und ECHO finanziert und stärkt die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerungen in Äthiopien, Kenia, Somalia und Dschibuti. Wichtige Impulse für die politische Zusammenarbeit der Staaten am Horn von Afrika und in der Sahelzone sind von den EUSB ausgegangen, nicht von der Kommission oder dem EAD.

Die Freiheit, gewichtige politische Initiativen anzustoßen, verdanken die EUSB ihrer unklaren institutionellen Anbindung. Die Sonderbeauftragten berichten direkt an die HV/VP, sind jedoch nicht Teil des EAD. Vielmehr gehören sie seit 1996 zu den wichtigsten außenpolitischen Instrumenten, über die die EU-Mitgliedstaaten verfügen. Die EUSB werden vom Rat der Außenminister ernannt, aber aus dem GASP-Budget bezahlt, das wiederum vom Service für außenpolitische

<sup>96</sup> European Commission, *Working Arrangements* [wie Fn. 93], S. 3–4.

<sup>97</sup> Hans Merket, »The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation«, in: *European Foreign Affairs Review*, 17 (2012) 4, S. 625–652 (642).

<sup>98</sup> Am 1. März 2013 wurde der französische Diplomat Michel Reveyrand-de Menthon zum EUSB für die Sahelzone ernannt. Ihm folgte am 1. November 2015 Angel Losada. Bereits zum 1. Januar 2012 wurde das Amt des EUSB für das Horn von Afrika geschaffen. Seitdem fungiert Alexander Rondos als Beauftragter für die Region.

<sup>99</sup> Council of the European Union, *EU Special Representative for the Sahel Appointed*, Press Release 6653/13, Brüssel, 18.3.2013, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/136196.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136196.pdf)> (Zugriff am 3.11.2015), und Rat der Europäischen Union, *Horn von Afrika – Schlussfolgerungen* [wie Fn. 41], S. 5.



Instrumente der EU-Kommission verwaltet wird.<sup>100</sup> Diese Konfiguration erzeugt gleichwohl Doppelstrukturen, erschwert die kohärente Umsetzung von Politiken – und führt nicht selten zu Spannungen. In der Sahelzone zogen es die Mitgliedstaaten beispielsweise vor, den verantwortlichen EAD-Koordinator zu umgehen und mit dem Sonderbeauftragten zusammenzuarbeiten, der sich nicht mit dem institutionellen Gefüge abstimmen musste.<sup>101</sup> Darüber hinaus ist das Verhältnis der EUSB zu den EU-Delegationen nicht eindeutig geregelt. Es ist weder eine Aufgabenteilung vorgesehen, noch existiert eine hierarchische Beziehung zwischen den unterschiedlichen Positionen.<sup>102</sup>

### Abstimmung in Aktion: Das Beispiel Sicherheitspolitik

Wie schwer es den Akteuren fällt, selbst innerhalb desselben Politikfelds kohärent zu agieren, zeigt sich an den sicherheitspolitischen Maßnahmen der Union.

Hier lohnt zunächst ein Blick auf die Koordination der aktiven GSVP-Missionen. Laut ihren Mandaten dienen sie der Erfüllung des Gesamtkonzepts und sind somit in einen institutionenübergreifenden Ansatz eingebettet, faktisch werden sie aber in erster Linie von den jeweiligen Missionsleitern unabhängig geführt. Um die Vernetzung mit der Arbeit der EU-Delegationen zu stärken, unterhalten manche der Missionen Liaison-Offiziere in den Vertretungen.<sup>103</sup> Noch weiter geht ein Kooperationsformat in Mali, in dem Vertreter der EUTM, der EUCAP, der französischen Operation Serval und Personal aus dem Stab des EUSB zusammenkommen.<sup>104</sup> Am Horn von Afrika hat der Rat der Außenminister im März 2012 erstmals das 2004 eingerichtete EU-Operationszentrum (OpCen) aktiviert. Es

soll den Informationsaustausch zwischen den drei aktiven Missionen vereinfachen und so Synergien zwischen den zivilen und militärischen Instrumenten produzieren. Zum 1. Dezember 2014 wurden Mandat und Einsatzrahmen des OpCen erweitert. Seither besteht die Aufgabe des sechzehnköpfigen Teams auch darin, die Missionen und Operationen der EU in der Sahelzone zu koordinieren und die GSVP-Aktivitäten in beiden Regionen zu harmonisieren.<sup>105</sup> Anzumerken ist, dass es sich lediglich um einen Koordinationsmechanismus innerhalb der sicherheitspolitischen Apparate von EAD und Mitgliedstaaten handelt. Die Kommission ist an der Abstimmung der Politiken nicht beteiligt.

Doch auch die Verzahnung von kurz-, mittel- und langfristigen sicherheitspolitischen Bestrebungen misslingt weitgehend. EAD und Kommission vermögen es bislang nicht, die GSVP-Aktivitäten mit dem Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP) zu verknüpfen. Das aus dem EEF finanzierte IcSP soll die EU in die Lage versetzen, schnell auf sicherheits- und entwicklungspolitische Herausforderungen zu reagieren, die die Stabilität in einem oder mehreren Ländern des Anwendungsgebiets bedrohen. Die durch das Instrument finanzierten Maßnahmen werden in kurze (weniger als zwei Jahre) und längerfristige Projekte unterteilt.<sup>106</sup> Ihrer Anknüpfungsfähigkeit steht im Wege, dass die kurzfristigen Maßnahmen vom EAD durchgeführt werden, während der EU-Kommission (DG DEVCO) die Verantwortung für die IcSP-Programme längerer Dauer obliegt. Insbesondere die Langfristprogramme könnten als »Exit-Strategie« für GSVP-Missionen und -Operationen dienen, denn ihr Fokus liegt zumeist im Bereich der Sicherheitssektorreform. Doch die Kooperation zwischen der EU-Kommission und den Gremien der GSVP steckt noch in den Kinderschuhen. Es gibt keine formalisierten Prozesse des Austauschs zwischen den GSVP-Strukturen und der Kommission.<sup>107</sup> Ein weiterer Grund dafür, dass es kaum Abstimmung zwischen den EU-Delegationen und den Leitern der GSVP-

<sup>100</sup> Vgl. Dominik Tolksdorf, *The Role of EU Special Representatives in the Post-Lisbon Foreign Policy System: A Renaissance?*, Brüssel: Vrije Universiteit, Institute for European Studies, Juni 2012 (Policy Brief 2012/02), <[www.ies.be/files/2012-02%20PB\\_0.pdf](http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf)> (Zugriff am 23.10.2015).

<sup>101</sup> Nicole Koenig, *Resetting External Action: Potential and Constraints*, Berlin: Jacques Delors Institute, Februar 2015 (Policy Paper 125), S. 9.

<sup>102</sup> Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), *The Comprehensive Approach and the European Union: A Case Study of the Horn of Africa*, Paris 2014 (Note de Recherche Stratégique 10), S. 15, <[www.defense.gouv.fr/content/download/285159/3671139/file/NRS\\_numero\\_10.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/285159/3671139/file/NRS_numero_10.pdf)> (Zugriff am 23.10.2015).

<sup>103</sup> Helly/Galeazzi, *Avant la lettre?* [wie Fn. 87], S. 7.

<sup>104</sup> Ebd., S. 3.

<sup>105</sup> EAD, *Common Security and Defense Policy, EU Operations Centre Horn of Africa & Sahel (EU OpCen)*, Brüssel, Juni 2015, <[http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet\\_eu\\_opcen\\_23\\_06\\_2015.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet_eu_opcen_23_06_2015.pdf)> (Zugriff am 19.11.2015).

<sup>106</sup> Beispiele für kurzfristige Maßnahmen am Horn von Afrika waren etwa Programme in Äthiopien zur Bewältigung der Dürre (13,75 Mio. Euro) oder Stabilisierungsmaßnahmen im Sudan, die helfen sollten, die Situation im Land nach dem Referendum über die Abspaltung Südsudans 2011 nicht außer Kontrolle geraten zu lassen (18 Mio. Euro).

<sup>107</sup> Ehrhart/Petretto, *The EU and Somalia* [wie Fn. 37].

Missionen und -Operationen vor Ort gibt, mag auch der häufig beklagte Mangel an sicherheitspolitischem Personal und die Vergangenheit der Delegationen als Teil des entwicklungspolitischen EU-Instrumentariums sein.<sup>108</sup> Die Abordnung von Liaison-Offizieren in die EU-Delegationen ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Eine weiterreichende Maßnahme wäre jedoch, die EU-Delegation etwa in Mali an einem bereits bestehenden Koordinierungsgremium zu beteiligen, das die Leiter der Mali-Missionen und den Stab des EUSB zu einem Austausch über aktuelle Entwicklungen im Land zusammenbringt.

Die häufig beklagte Fragmentierung der europäischen Außenpolitik spiegelt sich in der Vielzahl der daran beteiligten Akteure wider. Die Politiken für die Sahelzone und das Horn von Afrika bilden dabei keine Ausnahme. Die Herausforderungen in beiden Regionen erfordern ein hohes Maß an Koordinierung und Abstimmung. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Gremien und Formaten geschaffen, die diese Prozesse erleichtern sollen. Positive Akzente setzt hier der Sahel-Koordinator des EAD, der wohl bald ein Pendant für die Aktivitäten am Horn von Afrika haben wird. Auch die Krisenplattform (siehe oben, S. 22) ist ein geeignetes Forum, um themenspezifisch Akteure aus Kommission und EAD zusammenzubringen, und könnte so als Vorbild für ein vergleichbares, krisenunabhängiges Format dienen. Innerhalb eines konkreten Bereichs, nämlich der GSVP-Missionen und -Operationen, ist die Aktivierung des OpCen positiv zu bewerten.

Derartige Koordinationsformate wirken konstruktiv auf die Umsetzung von außenpolitischen Initiativen der EU. Sie können aber nicht über die fundamentalen Schwächen der institutionellen Konstellation hinwegtäuschen. Der EAD und das Amt der HV/VP wurden mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen, um genau diese Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Ziel war es, europäische Außenpolitik in einer Hand zusammenzuführen. Der Blick auf die beiden hier untersuchten Regionen zeigt indes, dass mit der Einrichtung des Dienstes und der damit einhergehenden »Umwidmung« der EU-Delegationen die Zahl der beteiligten Akteure deutlich gestiegen ist. Außenpolitische Befugnisse sind nicht länger in der Kommission gebündelt, sondern verteilen sich zum größeren Teil auf ihre

Generaldirektionen und den EAD. Die Verpflichtung, die Gesamtheit der beteiligten Akteure von EAD und EU-Kommission in alle Abstimmungsprozesse einzubeziehen, hat einen erhöhten Koordinationsaufwand zur Folge und führt zu einem beträchtlichen Maß an Doppelstrukturen und unklaren Berichtslinien. Insbesondere die EU-Delegationen stehen zwischen Kommission und EAD. Die Beziehungen zwischen den drei Akteuren sind nicht klar geregelt und es liegt im Ermessen der beteiligten Stellen, wie sie gestaltet werden. Das »Nebeneinander« der Akteure in dem für beide Regionen zentralen Politikfeld »Sicherheit« verdeutlicht diesen Missstand. Schließlich bleibt auch das Verhältnis von EAD und EUSB ungeordnet. Die institutionelle (Nicht-)Anbindung der Sonderbeauftragten ermöglicht diesen, politische Initiativen jenseits der Brüsseler Hierarchien zu entwickeln. Gleichzeitig verhindert sie aber eine vollends koordinierte Außenpolitik unter Federführung der Hohen Vertreterin bzw. des EAD. Insgesamt fehlt eine zentrale, verantwortliche Stelle, die die Prioritäten des EU-Handelns festlegt, entsprechende Entscheidungen trifft und diese durchsetzt. Die »Doppelhut«-Funktion der HR/VP vermag diesen Anspruch bislang nicht zu erfüllen.

<sup>108</sup> Damien Helly/Greta Galeazzi, *Planting Seeds and Breaking Eggs: EU Delegations Dealing with Peace and Security – the Sahel Case and Beyond*, Maastricht; ECDPM, Oktober 2014 (ecdpm Briefing Note Nr. 70), S. 10.

## Vom »umfassenden« zum »integrierten Ansatz«: Resümee und Handlungsoptionen

Im Sommer 2016 wird die EU-Globalstrategie erscheinen. In dem Dokument will die Hohe Vertreterin Federica Mogherini den »umfassenden Ansatz« der EU zu einem »integrierten Ansatz« fortentwickeln.<sup>109</sup> In dem intergouvernemental verfassten Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik hängt der Erfolg dieses Unterfangens von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, ihre nationalen Politiken besser aufeinander abzustimmen und zu verzahnen. Die vorliegende Studie hat die Mitgliedstaaten gleichwohl nicht in den Blick genommen. Ihr Fokus lag vielmehr auf den »Brüsseler« Verantwortungsträgern der EU-Außenpolitik, dem EAD und der EU-Kommission. Die thematische und die institutionelle Interaktion dieser beiden Organe ist bisher wissenschaftlich kaum untersucht worden. Dabei planen und finanzieren EAD und Kommission die EU-Außenpolitik und führen sie vor Ort aus. Der Doppelhut, den Federica Mogherini als Hohe Vertreterin sowie als Vizepräsidentin der EU-Kommission trägt, soll dazu beitragen, das Außenhandeln der Union kohärent zu machen. Der Kohärenzanspruch hat eine inhaltliche und eine institutionelle Dimension. Inhaltlich sollen die Themen Entwicklung und Sicherheit zusammengeführt werden. Institutionell besteht die Herausforderung darin, eine Arbeitsteilung und Abstimmung von EAD und EU-Kommission zu organisieren.

Die vorliegende Studie hat diesen doppelten Anspruch in den Bereichen Strategieformulierung, Budget und operative Arbeitsbeziehungen einer kritischen Analyse unterzogen. Die Sahelzone und das Horn von Afrika dienen der Untersuchung aufgrund des breit gefächerten Engagements der EU in diesen Regionen als Fallbeispiele. Implizite Arbeitshypothese war, dass EAD und Kommission dem doppelten Kohärenzanspruch bislang nicht gerecht werden – und eine Weiterentwicklung des umfassenden Ansatzes gleichwohl nur gelingen kann, wenn Schwächen klar benannt sind.

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der Kohärenzanspruch bei der *Strategieformulierung*

weitgehend eingelöst wurde. Dies gilt für die Verzahnung der Themen Entwicklung und Sicherheit wie für die interne Kohärenz. Insbesondere am Horn von Afrika ist es dem EAD und der Kommission gelungen, vormals unterschiedliche Schwerpunkte zusammenzuführen und die Themen Entwicklung und Sicherheit gleichgewichtig nebeneinanderzustellen. Die Schnittstellenfunktion des EAD hat sich bewährt. Gleichzeitig ist es wichtig, die Kommission eng in den Strategieformulierungsprozess einzubinden. Sie verfügt zum einen weitgehend über die zur Umsetzung notwendigen Finanzierungsinstrumente. Zum anderen bringt sie die entwicklungspolitische Komponente ein, die in der Sahelzone unter dem Druck der Mitgliedstaaten nachgeordnet bleibt.

Mit Blick auf das *Budget* ist die EU indes weit entfernt vom Anspruch kohärenten Handelns. Vier Missstände sind besonders offensichtlich: Bei der Festlegung der budgetären Prioritäten des EU-Außenhandels wird der EAD konsultiert. Die Aushandlung der bilateralen und regionalen Programme im Rahmen des EEF findet gleichwohl ohne den EAD statt. Hier interagiert allein die EU-Kommission mit den Einzelstaaten und mit regionalen Organisationen. Zum Zweiten verfügt der EAD über fast keine eigenen Mittel. Entsprechend kann der Dienst kaum operativ gestaltend tätig werden – etwa bei der Umsetzung der Schwerpunkte der EU-Regionalstrategie in der Sahelzone oder am Horn von Afrika. Die vertragliche Regelung, wonach die Kommission die wichtigsten außen- und entwicklungspolitischen Budgets der EU verwaltet, hat zur Folge, dass diese von entwicklungspolitischen Programmlinien dominiert werden. Ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Entwicklung existiert nicht. Problematisch ist schließlich auch die Tatsache, dass bislang keine Kohärenz zwischen den Budgettöpfen EEF und MFR besteht. So werden zum einen oftmals nahezu identische Programme und Maßnahmen gefördert; zum anderen werden kurz-, mittel- und langfristig wirkende Initiativen nicht sinnvoll miteinander verbunden bzw. aufeinander abgestimmt.

Die Analyse der institutionellen Kohärenz untermauert diesen Befund. Zwar wurden in Brüssel zahlreiche Koordinierungsgremien und -formate geschaffen, doch arbeiten diese allein auf eine Abstimmung

<sup>109</sup> EAD, *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected, Contested and Complex World*, Brüssel, 20.6.2015, <[http://eeas.europa.eu/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf)> (Zugriff am 29.10.2015).

innerhalb ihres Kompetenzbereichs hin. Zur Verbesserung der politikfeldübergreifenden Vernetzung vermögen sie keinen Beitrag zu leisten. Festzuhalten ist, dass mit der Schaffung des EAD (bei Beibehaltung der meisten Rats- und Kommissionskompetenzen) im Bereich der EU-Außenpolitik ein weiterer gewichtiger Akteur hinzugekommen ist, was den Koordinationsbedarf und -aufwand in diesem Politikfeld deutlich nach oben schraubt. Die existierenden Arbeitsdokumente vermögen es nicht, Ordnung in dieses Institutionenwirrwarr zu bringen. In ihnen sind Abläufe und Verfahren festgeschrieben, nicht aber die Richtlinienkompetenz für politisches Handeln.

Vor Ort erhöhen die EU-Sonderbeauftragten die institutionelle wie inhaltliche Komplexität. Ihre relativ weitgehende Entkopplung von den Gemeinschaftsinstitutionen erlaubt es ihnen, unabhängig zu walten. Dadurch sind sie in der Lage, politisch relevante und grenzübergreifende Initiativen zu starten und voranzutreiben. Als Instrument der Mitgliedstaaten befördern sie deren engere Einbindung, sie schaffen aber eine zusätzliche Kompetenzstruktur außerhalb des EAD. Dies ist problematisch, wenn dadurch, wie im Fall der Sahelzone, die Gemeinschaftsorgane unterlaufen werden und kohärentes Handeln verunmöglicht wird. Dies wiegt umso schwerer, als es keine Entscheidungsinstanz gibt, die für alle Institutionen bindende außenpolitische Prioritäten vorgibt. Eine Folge davon ist, dass das EU-Außenhandeln schwerfällig und komplex ist und seinem traditionellen Schwerpunkt auf Entwicklungszusammenarbeit verhaftet bleibt – zu Lasten auch der inhaltlichen Kohärenz, also der Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung.

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass die Brüsseler Organe des EU-Außenhandelns mit Problemen der Kohärenz zwischen den Institutionen und zwischen den Politikfeldern, aber auch innerhalb der Institutionen und der Politikfelder zu kämpfen haben. Die Weiterentwicklung des umfassenden in einen integrierten Ansatz wird somit nur dann gelingen, wenn Mechanismen der intra- und interinstitutionellen Koordinierung geschaffen und Verantwortlichkeiten klar geregelt werden. Dies gilt für die Strategieformulierung, wo die Mitgliedstaaten den EAD und die Kommission zur gemeinsamen Erarbeitung von Richtlinien dokumenten wie auch von Aktionsplänen zu deren Implementierung verpflichten sollten. Und dies gilt auch für die finanzielle Ausgestaltung des EU-Außenhandelns, wo die Budgets, etwa zur Umsetzung regionaler Strategien, von allen beteiligten

Akteuren gemeinsam aufgesetzt und verwaltet werden sollten. Schließlich müssen Richtlinienkompetenzen festgelegt und klare Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse für einzelne Politikfelder definiert werden, die auch die EUSB einbegreifen.

## Abkürzungen

AFP	African Peace Facility
AGIR	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience
AMISOM	African Union Mission to Somalia
AQIM	Al-Qaida im Islamischen Maghreb
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
DCI	Development Cooperation Instrument (Instrument für Entwicklungszusammenarbeit)
DEVCO	Directorate-General Development and Cooperation (Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECDDPM	European Centre for Development Policy Management (Maastricht)
ECHO	Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (Generaldirektion für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIDMR	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUNAVFOR	European Naval Force
EUSB	EU-Sonderbeauftragter
EUTM	European Union Training Mission
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HV/VP	Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission
IcSP	Instrument Contributing to Stability and Peace (Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMO	International Maritime Organization
IRSEM	Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (Paris)
MARSIC	Critical Maritime Routes Programme
MASE	Regional Maritime Security Programme
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
NIP	Nationales Indikatives Programm
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OpCen	Operationszentrum
RELEX	Directorate-General for External Relations (Generaldirektion für Auswärtige Beziehungen)
RIP	Regionales Indikatives Programm
SHARE	Supporting Horn of Africa Resilience Initiative

## Annex: Überblick über die wesentlichen Finanzierungsinstrumente des EU-Außenhandels

Zunächst stehen der Union aus dem **Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)** in Rubrik 4 (»Die EU in der Welt«) während der siebenjährigen Laufzeit (2014–2020) des MFR 66 262 Millionen Euro für außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Verfügung. Dies entspricht mageren 6 Prozent des Gesamtvolumens des MFR von 1 082 555 Millionen Euro.<sup>110</sup> Die Instrumente, welche die EU in der Sahelzone und am Horn von Afrika einsetzt, sind den Titeln 19, 21 und 23 zugeordnet.

Unter **Titel 19: Außenpolitische Instrumente** ist zunächst das **Kapitel 19.03: GASP-Haushalt** zu nennen, insbesondere der **Titel 19.03.01: Stabilitätsfördernde Maßnahmen durch Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Sonderbeauftragte der Europäischen Union**. Wie aus der Bezeichnung ersichtlich wird, werden aus diesem Titel die zivilen GSVP-Missionen und andere begleitende Maßnahmen finanziert. Der Haushaltsposten »Sonderbeauftragte der Europäischen Union« deckt alle Kosten für die Bezüge der EUSB und die Aufstellung ihrer Teams und/oder die Einrichtung ihrer Unterstützungsstrukturen, einschließlich der Personalkosten, die nicht mit dem von den Mitgliedstaaten oder den Organen der Union abgestellten Personal zusammenhängen.

Im gleichen Titel werden über das **Kapitel 19.02: Stabilitäts- und Friedensinstrument – Krisenreaktion, Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Krisenvorsorge** die kurzfristigen Maßnahmen des IcSP finanziert. Von den 2338 Millionen Euro Finanzausstattung für den Zeitraum 2014–2020 entfallen 70 Prozent auf Maßnahmen, mit denen auf Krisen und im Entstehen begriffene Krisen reagiert werden soll. 9 Prozent der Mittel werden für Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Krisenvorsor-

<sup>110</sup> Europäische Kommission, *Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 und EU-Haushalt 2014, Übersicht in Zahlen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014, S. 8, <[http://bookshop.europa.eu/de/mehrjaehriger-finanzrahmen-2014-2020-und-eu-haushalt-2014-pbKV0413055/downloads/KV-04-13-055-DE-C/KV0413055DEC\\_002.pdf?FileName=KV0413055DEC\\_002.pdf&SKU=KV0413055DEC\\_PDF&CatalogueNumber=KV-04-13-055-DE-C](http://bookshop.europa.eu/de/mehrjaehriger-finanzrahmen-2014-2020-und-eu-haushalt-2014-pbKV0413055/downloads/KV-04-13-055-DE-C/KV0413055DEC_002.pdf?FileName=KV0413055DEC_002.pdf&SKU=KV0413055DEC_PDF&CatalogueNumber=KV-04-13-055-DE-C)> (Zugriff am 25.9.2015).

ge aufgewendet.<sup>111</sup> Diese Teile des IcSP werden vom EAD kontrolliert, aber von der Kommission verwaltet.<sup>112</sup>

Vollständig in der Verantwortung der Kommission liegen hingegen die langfristigen Maßnahmen des Instruments. Budgetär aufgegangen ist dieser Teil unter dem **Titel 21: Entwicklung und Zusammenarbeit**. Im **Kapitel 21.05: Instrument, das zur Stabilität und Frieden beiträgt (IcSP) – Globale, transregionale und neu entstehende Bedrohungen** sind entsprechende Maßnahmen vorgesehen. Sie umfassen 21 Prozent des angesetzten Finanzvolumens.<sup>113</sup>

Darüber hinaus kommt unter dem Titel 21 in der Sahelzone und am Horn das **Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument, DCI, Kapitel 21.02)** zum Einsatz. Darauf entfällt mit 28,1 Prozent der Löwenanteil der außenpolitischen Finanzmittel.<sup>114</sup> Das Instrument hat zum Ziel, Armut zu bekämpfen, die Bedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu schaffen und die Entwicklungsländer ebenso harmonisch wie schrittweise in die Weltwirtschaft einzugliedern. Es ist in thematische und geographische Programme unterteilt.<sup>115</sup>

Ein weiteres thematisches Instrument, das **Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR, Kapitel 21.04)**, dient insbesondere dazu, Maßnahmen zur Entwicklung einer partizipatorischen und repräsentativen Demokratie zu unterstützen und Demokratisierungsprozesse im Allgemeinen voranzutreiben, etwa durch »Förderung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Meinungs- und Redefreiheit«, durch »Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz« und

<sup>111</sup> European Commission, *Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP): Article 5* [wie Fn. 74].

<sup>112</sup> IRSEM, *The Comprehensive Approach* [wie Fn. 102], S. 10.

<sup>113</sup> European Commission, *Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP): Article 5* [wie Fn. 74].

<sup>114</sup> Europäische Kommission, *Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020* [wie Fn. 110], S. 21.

<sup>115</sup> Die geographischen Programme umfassen die Zusammenarbeit mit Lateinamerika, Asien, Mittelasien, Naher und Mittlerer Osten und Südafrika. Der Anwendungsbereich der thematischen Programme ist größer, er umfasst (a) Investitionen in Menschen, (b) Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, (c) nichtstaatliche Akteure und Behörden (d) Verbesserung der Ernährungssicherheit sowie (e) Zusammenarbeit im Bereich Migration und Asyl.

durch die »Förderung des politischen Pluralismus und der demokratischen politischen Vertretung«.<sup>116</sup>

Außer aus den Budgets des MFR wird ein Großteil der entwicklungspolitischen Initiativen der EU aus dem **Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)** bestritten. Er zählt zu den »besonderen Instrumenten außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens«, da er nicht aus dem EU-Haushalt finanziert wird, sondern nach einem auf dem Verhandlungsweg festgelegten Beitragssatz direkt von den Mitgliedstaaten bestückt wird. Der EEF ist das wichtigste Hilfsinstrument der Gemeinschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Er wurde bereits 1957 mit den Römischen Verträgen eingerichtet, zunächst, um technische und finanzielle Hilfe für afrikanische Länder bereitzustellen, zu denen einige EU-Mitgliedstaaten historische Beziehungen unterhielten. Die Laufzeit des 11. EEF umfasst den Zeitraum 2014–2020; sein Volumen beläuft sich auf 30 506 Millionen Euro. Von dieser Summe entfallen 29 089 Millionen auf die AKP-Staaten; die überseeischen Länder und Gebiete werden 364,5 Millionen Euro erhalten; der Kommission werden 1052,5 Millionen Euro für Unterstützungsausgaben im Zusammenhang mit der Programmplanung und Durchführung des EEF zugewiesen.<sup>117</sup>

**116** Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte, 20.12.2006, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:l14172>> (Zugriff am 5.10.2015).

**117** »Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehenen Hilfe der Europäischen Union im Rahmen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von finanzieller Hilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 210 vom 6.8.2013, S. 1–14, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:42013A0806%2801%29&from=DE>> (Zugriff am 25.9.2015).