Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 182 (2016)

Heft: 9

Artikel: Die EU und Afrika : eine Sicherheitspartnerschaft, die sich verändert

Autor: Tardy, Thierry

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-630294

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die EU und Afrika – eine Sicherheitspartnerschaft, die sich verändert

Die gemeinsame Strategie zwischen Afrika und der Europäischen Union (EU) wurde 2007 veröffentlicht. Sie hat zum Ziel, die Partnerschaft zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) auf eine neue strategische Ebene anzuheben. Fast zehn Jahre nach der Publikation dieser Strategie ist viel erreicht worden. Die AU gilt mittlerweile als wichtiger Player in Sicherheitsfragen auf dem Kontinent. Aber ist das Niveau dieser Partnerschaft wirklich strategisch?

Thierry Tardy

Die AU und andere subregionale Institutionen haben sich zu wichtigen Akteuren des Krisenmanagements entwickelt. Die AU hat sich, am deutlichsten sichtbar im Rahmen der gross angelegten Friedensmission (AMISOM), mit der Durchführung von Operationen gegen die Al-Shabab in Somalia profiliert. Weiter waren die AU und ihre Partner 2013 in Mali und 2014 in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) in zwar nicht langanhaltenden, aber doch wirksamen Operationen tätig. Vor einem Jahr autorisierte die AU die Schaffung der «Lake Chad Basin Commission» (LCBC), einer multinationalen Joint Task Force (MNJTF) zur Bekämpfung von Boko Haram im Gebiet des Tschadsee.

Afrikaner (zunehmend) in der Verantwortung

Insgesamt belegen diese regionalen Fortschritte die Bemühungen für eine sichtbare und positive Entwicklung in der Lastenverteilung der Sicherheitsanstrengungen auf dem Kontinent, und eine Abkehr von der früher vorherrschenden Abhängigkeit gegenüber nicht-afrikanischen Akteuren und externen Interventionen.

Europäer (zunehmend) als unterstützendes Element

Die Europäische Union war ein wichtiger Partner in diesem Prozess. Über die letzten zehn Jahre hat sich die EU in sieben militärischen Operationen und einer gleichen Zahl von zivilen Missionen in Afrika in der Sub-Sahara sowie im Golf von Aden engagiert.

In drei dieser Fälle – Somalia, Zentralafrikanische Republik (ZAR) und Mali – wurden die EU-Operationen parallel und gleichzeitig zu den von der AU verantworteten Einsätzen geführt, und der Einsatz in der ZAR wurde fast zu einem Vorzeigebeispiel einer EU-geführten Operation, die von der AU übernommen werden sollte (schlussendlich hat dann die UNO den Einsatz weitergeführt). Heute ist Afrika und seine unmittelbare Umgebung mit 10 von 17 EU-geführten Operationen zu einem Schwergewicht der Sicherheitsanstrengungen der EU auf dem Kontinent geworden.

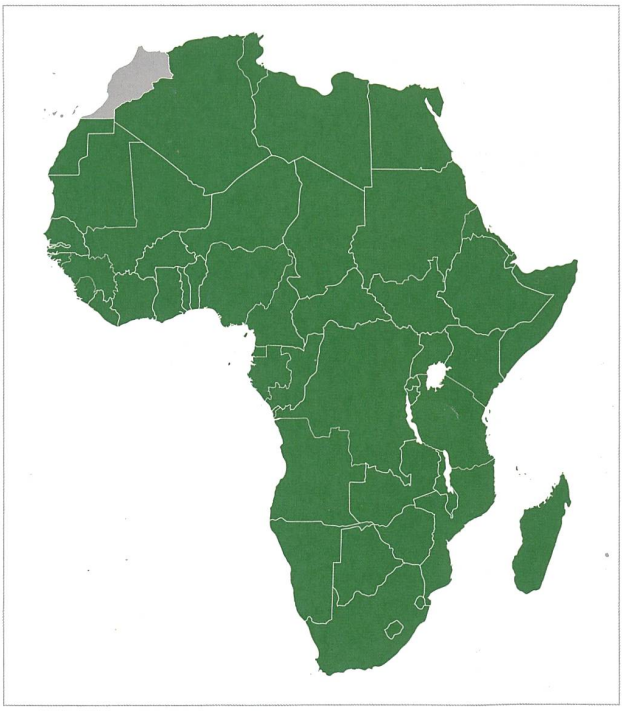
In der Zwischenzeit haben sich die Anstrengungen der EU-AU-Partnerschaft verlagert, es geht heute vor allem um die Finanzierung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African peace and Security Architecture, APSA) und von afrikanischen Friedensoperationen.

Seit 2004, dem Aufbau der Afrikanischen Friedenspartnerschaft (APF), hat der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) afrikanische Operationen und Einsätze mit Beträgen von über 1,6 Mrd. Euro finanziert. Der grösste Anteil fiel dabei auf den Einsatz AMISON in Somalia (für 2014 und 2015 gesamthaft 150 Millionen €). Die Zahlungen an die APF wurden Ende 2015 für die Jahre 2014–2016 auf 900 Mio. erhöht (zu Beginn waren 750 Mio. vorgesehen). Damit nicht genug, weitere 150 Mio. werden für die zweite Hälfte des Jahres 2016 nötig sein.

EU-Mittel wurden in erster Linie verwendet, um die Vergütungen der AMISOM-Soldaten auf der Basis von rund 1000 Dollar pro Soldat und Monat zu zahlen. Allerdings wurde dieser Betrag Ende 2015 auf rund 800 $ reduziert, mit dem Aufruf an die afrikanischen Partner, Anreize für alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen und zu suchen.

Die APF wird im Jahr 2016 weitere 50 Mio. € für Aufwendungen der Multinationalen Joint Task Force (MNJTF) in

Karte der Afrikanischen Union. Bilder: Wikipedia



der Region des Tschadsee bereitstellen, während weitere 30 Mio. für das Jahr 2017 gesprochen werden sollten. Die AU kündigte anlässlich ihres Gipfels vom Juni 2016 an, dass sie bis ins Jahr 2020 25% ihres Budgets für Friedens- und Sicherheitsbelange einsetzen wolle.

Es gibt zwei weitere Tätigkeitsbereiche der APF. Einerseits will man mit etwa 55 Mio. € von 2014–2016 die APSA für den Aufbau von Fähigkeiten und Kapazitäten der AU unterstützen: (Bezahlung von Löhnen der AU-Commission), der Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, REC), und der Afrikanischen Trainingszentren für Friedensoperationen der AU (African Union Peace and Security). Andererseits will man im gleichen Zeitraum 15 Mio. € in Konfliktprävention, Mediation und Krisen-Management-Fähigkeiten investieren. Aktuellstes Beispiel dieser Anstrengungen des APF ist die Finanzierung der Mediationsanstrengungen Eastern African Community im Burundi-Konflikt.

Diese vorerst unverzichtbare Unterstützung unterstreicht das europäische Engagement gegenüber der von Afrikanischen Organisationen geführten Anstrengungen zugunsten von Stabilität und Sicherheit auf dem Kontinent. Doch die Defizite bei der Instrumentalisierung der APSA sind bekannt und die Europäer bleiben im Grossen und Ganzen skeptisch gegenüber den mittelfristig aufzubauenden operativen und finanziellen Fähigkeiten der Afrikanischen Partner. Wie die Beispiele von Mali und der ZAR gezeigt haben, suchten die Europäer sehr rasch nach Alternativen zu AU-geführten Einsätzen, seien sie nun von der EU oder UN geführt.

Sitz der Afrikanischen Union in Adis Abeba.

Abhängigkeit und Partnerschaft

Die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Europa und Afrika im Bereich von Wirtschafts- und Sicherheitsfragen ist grundsätzlich hilfreich für eine Stärkung der Partnerschaft, und die letzten zehn Jahre haben in der Tat eine Entwicklung hin zu einem mehr und mehr ausgewogenen Verhältnis gebracht.

Auf politischer Ebene haben die EU und die AU ihre Beziehung zusehends institutionalisiert und gefestigt. Sei es durch die EU-Afrika-Gipfel, oder durch Treffen hochrangiger Politiker des EU Peace and Security Council (PSC) und des AU Friedens- und Sicherheitsrats (PSC) sowie durch Experten-Treffen zwischen der Europäischen Kommission und der AU-Kommission. Diese Foren ermöglichen den politischen Austausch in Krisensituationen auch in Abhängigkeit der jeweiligen Interessen der Partner. Diese verschiedenen mittlerweile besser institutionalisierten Kanäle ermöglichen auch einen breiteren Dialog über Fragen von gemeinsamem Interesse wie Terrorismus, organisierter Kriminalität, Piraterie und Migration. Wie weit dieser Prozess zu ehrlicheren und auf strategischer Ebene besseren Beziehungen führt, bleibt aber abzuwarten.

Erstens kann der Begriff der strategischen Partnerschaft, der Konvergenz in Interessen und Methoden impliziert, nicht ohne weiteres auf die EU-AU-Beziehung angewendet werden. Obwohl die EU in Bezug auf die Umsetzung ihrer Strategien in verschiedenen Teilen Afrikas viel erreicht hat, bleiben ihre Fähigkeiten des Denkens und Handelns auf strategisch-kontinentaler Ebene begrenzt.

Zweitens, und das gilt für beide Seiten, begrenzen ein staatszentrierter Ansatz und das Vorherrschen von einengenden aussenpolitischen Regeln einiger Staaten den Erfolg dieser Anstrengungen. Beispiele von afrikanischen Ländern, in denen die EU-Präsenz noch nicht spürbar oder im Schatten von parallelen Aktivitäten von Mitgliedstaaten ist – sowohl politisch als auch operativ – gibt es zuhauf. Die EU-AU-Zusammenarbeit muss auch mit Partnerschaften kompatibel sein, die jede Institution für sich und unabhängig mit einzelnen Ländern im anderen Kontinent entwickelt.

Drittens tendieren Gespräche zwischen Institutionen eher dazu, von länderspezifischen und technokratischen Inhalten dominiert zu werden, statt wirklich international und interkontinental geführt zu werden. Während die EU-PSC theoretisch

Sitz der EU-Kommission in Brüssel.

mit regionalen oder globalen Thema umgehen können, beschränken die AU-PSC ihr Denken eher auf Inner-Afrikanische Angelegenheiten. Als Folge daraus sind Fragen zur internationalen Sicherheit bisher nicht zu wichtigen Inhalten von EU-AU-Diskussionen geworden. Darüber hinaus wird durch diese Differenz auch die Tatsache unterstrichen, dass afrikanische Sicherheitsfragen Europa weit mehr beschäftigen, als europäische Sicherheitsfragen Afrika interessieren. Allerdings zeigt in diesem Zusammenhang die Entwicklung in Mali und dem Tschad-See-Becken in den letzten drei oder vier Jahren aber auch auf, wie der Terrorismus immer mehr zu einem Thema für Afrika geworden ist und nicht mehr nur ein rein europäisches Thema ist. Eine Erkenntnis, die zu einer strategischen Annäherung führen kann.

«Auch wenn die EU und Afrika sich nicht immer auf der gleichen politischen Linie befinden, so haben doch die aktuellen Ereignisse der letzten Zeit in und um Europa herum die beiden Kontinente näher zusammengebracht.»

Viertens bringt es die besondere Art der EU-AU-Partnerschaft mit sich, dass deren strategische Bedeutung unterschiedlich ausgeprägt ist. Aus Sicht der EU limitiert das afrikanische Verständnis faktisch eine Einflussnahme. So zeugt zum Beispiel die Tatsache, dass die APF im Grossen und Ganzen alle von afrikanischen Staaten geführten Friedensoperationen finanziert, aber diese finanzielle Unterstützung nicht mit spezifischen EU-Interessen verknüpft zwar von einer gewissen Akzeptanz der afrikanischen Eigenverantwortung, aber auch von einem Mangel an strategischen Visionen für eine gemeinsame Partnerschaft. Gleiches gilt für die EU-Unterstützung von Operationen der APSA, die zwar nicht politisch, sondern eher im Geiste einer Partnerschaft geführt werden, dies aber mit dem Risiko, dass die Kontrolle über solche Operationen leicht verloren geht. Oder mit anderen Worten, die Finanzkraft der EU kann nicht in eine wirkliche politische Hebelwirkung umgesetzt werden.

In diesem Sinne kann die Finanzierung der AMISOM als Teil eines Beitrags der EU-Politik der «Bereitstellung von Sicherheit» am Horn von Afrika verstanden werden – Leistungen finanziert durch die EU und erbracht durch Drittanbieter – statt EU-Assets einsetzen zu müssen – dass dies in keinem politischen Dokument so dargestellt wird, liegt auf der Hand.

Tatsächlich ist der aus dem Jahr 2015 stammende Regionale Aktionsplan der EU für das Horn von Afrika und deren Vorläuferpläne mehr ein Plan zur finanziellen Stärkung der APF und weniger ein strategischer Beitrag zu regionaler Stabilität. Das führt zum Eindruck, dass die EU eher als Finanzpartner, denn als politischer Player mit eigenen – auch zu schützenden – Interessen in der Region auftritt.

Auch wenn die EU und Afrika sich nicht immer auf der gleichen politischen Linie befinden und unterschiedliche Haltungen zu Tag treten, so haben doch die aktuellen Ereignisse der letzten Zeit im Bereich der Sicherheit in und um Europa herum die beiden Kontinente näher zusammengebracht.

Je komplexer und vernetzter sich das globale strategische Umfeld im Rahmen der Beurteilung der Sicherheitslage durch die EU präsentiert, desto wichtiger wird die Entwicklung einer «EU Global Strategy on Foreign and Security Policy» (EUGS). Diese wird nicht nur Risiken für die EU aufzeigen, sondern ebenso erkennen lassen, dass diese Sicherheitsstrategie zwangsläufig auch mit Afrika in einer engen Abhängigkeit steht.

Für die EU ist die Tatsache der ähnlichen Bedrohungen und der aktuellen regionalen Krisenherde ein klares Zeichen dafür, dass eine intensive Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zwischen Europa und der Afrikanischen Union unabdingbar ist.

Wenn die EU ausserhalb Europas im Rahmen der Krisenbewältigung weiterhin eine Rolle spielen will, dann muss das in Afrika und mit den Afrikanern beginnen. ■

Übersetzung aus dem Englischen: BOA

Thierry Tardy
Dr.
Analyste Senior
Institut d'Etudes
de sécurité de l'UE
75015 Paris

Aus dem Bundeshaus

Die Armeefinanzen sind durch finanziell und zeitlich gegenläufige politische Entscheide geprägt. Nachfolgend werden einige wenige Meilensteine herausgegriffen.

In der Klausursitzung des Bundesrates (BR) vom Herbst 2008 «standen die Eckwerte für die langfristige Weiterentwicklung der Armee im Mittelpunkt». Massgebend seien einerseits die Bedrohungen, Risiken und Gefahren für unser Land. «Andererseits bestimmt die Knappheit der finanziellen Mittel [...] die künftige Ausgestaltung der Armee.» (Medienmitteilung vom 27. November 2008). Im «Bundesbeschluss zum Armeebericht 2010» vom 29. September 2011 steht ein Ausgabenplafond von 5 Mia. Franken ab 2014 einschliesslich Kampfflugzeug-Beschaffung (TTE) anstelle der 4,4 Mia. im «Armeebericht 2010» vom 1. Oktober 2010 (10.089). Der BR erhöhte im April 2012 den Ausgabenplafond auf 4,7 Mia. Franken und am 29. Oktober 2013 auf 5 Mia. ab 2016. Ursache war eine Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 6. November 2012 (12.3983). Am 18. Mai 2014 wurde das «Gripen-Fonds-Gesetz» vom 27. September 2013 (12.085) in einer Referendums-Volksabstimmung abgelehnt.

Der BR verabschiedet am 24. Februar 2016 die «Armeebotschaft 2016» (16.026) und hält am Zahlungsrahmen 2017–2020 von 18,8 Mia. Franken fest. Es bestehe das Risiko, dass die Armee die geforderten Leistungen nicht erbringen könne. Der Zahlungsrahmen sei keine Garantie, dass die Finanzen zur Verfügung stünden und sei ein Höchstbetrag. «Die eidgenössischen Räte beschliessen die jährlichen Mittel mit dem Voranschlag.» Dabei seien Kürzungen möglich. Im «Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen der Armee 2017–2020» vom 7. März 2016 stehen 20 Mia. Franken. In der «Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019» [...] vom 25. Mai 2016 (16.045) beträgt der Ausgabenplafond der Armee zwischen rund 4,5 (2016) und 4,7 Mia. Franken (2019). – «Alles fliesst» (Heraklit).

Oberst a D Heinrich L. Wirz
Militärpublizist/Bundeshaus-Journalist
3047 Bremgarten BE