



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.3.2019
COM(2019) 139 final

2019/0080 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Zuweisung freigegebener Projektmittel des 10. Europäischen
Entwicklungsfonds für die Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Friedensfazilität für Afrika (African Peace Facility, APF) wurde 2003 im Rahmen des Abkommens von Cotonou¹ eingerichtet und wird aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), d. h. außerhalb des Gesamthaushaltsplans der Union, finanziert. Die APF hat sich zu einem der Hauptinstrumente für die Umsetzung der friedens- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU entwickelt.

Im Rahmen des derzeitigen 11. EEF wurde der APF ursprünglich ein Betrag von 750 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020 zugewiesen. Dieser Betrag, der auf APF-Verpflichtungen im Rahmen des 10. EEF basierte, konnte dem bis 2015 andauernden starken Anstieg des APF-Finanzvolumens nach 2012 nicht ausreichend Rechnung tragen, als die Kommission ihre Mittel für Friedensunterstützungsmissionen (Peace Support Operations, PSOs) auf 80 % des damaligen VN-Satzes für die Unterstützung der Truppen und Polizisten beschränkte, die im Rahmen von PSOs unter afrikanischer Führung eingesetzt wurden. Die Einführung dieser Obergrenze führte zu einer Stabilisierung, aber nicht zu einer Kürzung der APF-Auszahlungen, da die Einsparungen aufgrund der Einführung einer Obergrenze für APF-Beiträge durch eine Erhöhung der Gesamtzahl der finanzierten PSOs ausgeglichen wurden. Dies führte dazu, dass die Forderung nach finanzieller Unterstützung aus der Friedensfazilität für Afrika bald den verfügbaren Betrag überstieg. Die Friedensfazilität für Afrika wurde daher bisher dreimal in Höhe von insgesamt 835 Mio. EUR aufgefüllt: zwei Mittelaufstockungen von jeweils 150 Mio. EUR (beschlossen am 24. September 2015² bzw. am 2. August 2016³) für das Aktionsprogramm 2014-2016 und eine dritte Aufstockung in Höhe von 535 Mio. EUR (ebenfalls am 2. August 2016⁴ beschlossen) zur Finanzierung des Aktionsprogramms 2017-2018. Die steigende Nachfrage war insbesondere auf die fortgesetzte Finanzierung der bestehenden Operationen (Mission der Afrikanischen Union in Somalia – AMISOM) sowie auf die Einrichtung neuer Friedensunterstützungsmissionen (Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten in Guinea-Bissau – ECOMIB, multinationale gemeinsame Task Force zur Bekämpfung von Boko Haram – MNJTF, G5 Sahel Joint Force) zurückzuführen. Im Rahmen des 11. EEF hat die APF bisher insgesamt 1 627,3 Mio. EUR⁵ gebunden. Dieser Betrag ist erheblich höher als die im Rahmen früherer EEF eingegangenen Verpflichtungen, was zeigt, dass die Mittel des EEF zunehmend zur Förderung von Frieden und Sicherheit eingesetzt werden.

In dem Beschluss des AStV vom 10. Mai 2016 über die Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika wurden die für die Friedensfazilität für Afrika verfügbaren Mittel bis Ende 2018 festgelegt, jedoch nicht die finanziellen Anforderungen für die beiden letzten Jahre des 11. EEF, die dem APF-Aktionsprogramm 2019-2020 entsprechen. Die Mittel für den Zeitraum 2019-2020 sollten es zudem ermöglichen, weiterem Bedarf der Afrikanischen Union und der afrikanischen Regionalorganisationen nachzukommen, damit bestehende oder sich

¹ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000.

² Kommissionsbeschluss C(2015) 8627 vom 7. Dezember 2015.

³ Kommissionsbeschluss C(2016) 7258 vom 17. November 2016.

⁴ Beschluss C(2017) 2579 der Kommission vom 27. April 2017, geändert durch den Beschluss C(2018) 1258 der Kommission vom 23. Februar 2018.

⁵ Dieser Betrag schließt freiwillige Beiträge verschiedener Mitgliedstaaten in Höhe von 16,5 Mio. EUR ein.

abzeichnende Sicherheitskrisen in Afrika bewältigt werden können. Vorhersehbarkeit und Nachhaltigkeit der AFP-Finanzierung müssen sichergestellt werden. Der Finanzierungsbedarf der Friedensfazilität für Afrika bis Ende 2020 wird derzeit auf 814 860 000 EUR veranschlagt.

Ziel dieses Vorschlagsentwurfs für einen Beschluss des Rates ist es, die Ermächtigung des Rates einzuholen, um die Friedensfazilität für Afrika mit freigegebenen Mitteln des 10. EEF um einen zusätzlichen Betrag von bis zu 445 860 000 EUR auffüllen zu können. Davon sollen 431 000 000 EUR für die Finanzierung des AFP-Bedarfs bis Ende 2020 und 14 860 000 EUR für Unterstützungsausgaben der Kommission eingesetzt werden. Diese Mittel werden unter Anwendung des Beitragsschlüssels der Mitgliedstaaten des 10. EEF verwendet⁶. Zur Ergänzung dieser Mittel aus der leistungsgebundenen Reserve („Reserve nicht mobilisierbar“) werden zusätzliche Mittel für die Friedensfazilität für Afrika aus dem nationalen Richtprogramm im Rahmen des 11. EEF (NRP/RRP) (369 000 000 EUR) bereitgestellt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

In der Globalen Strategie der EU⁷ werden Frieden und Sicherheit als grundlegende Interessen der EU definiert, und es wird festgestellt, dass die Sicherheit in Europa eng mit dem Frieden in den benachbarten und angrenzenden Regionen verknüpft ist. Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik⁸, der 2017 angenommen wurde, legt das Thema „Frieden“ als einen von fünf Schwerpunktbereichen fest und bekräftigt das Engagement der EU für eine auf Regeln beruhende Weltordnung, in deren Mittelpunkt der Multilateralismus steht.

Die AFP ist eines der wichtigsten Instrumente für die Umsetzung der friedens- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU im Rahmen der 2007 in Lissabon angenommenen Gemeinsamen Strategie Afrika-EU. Auf dem 4. AU-EU-Gipfel im Jahr 2014 wurde bekräftigt, dass der Bereich Frieden und Sicherheit zu den fünf Schwerpunktbereichen bei der Umsetzung der Gemeinsamen Strategie zählt. Auf dem 5. AU-EU-Gipfel im November 2017 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf vier gemeinsame strategische Prioritäten für den Zeitraum bis zum nächsten Gipfeltreffen, nämlich die „Stärkung der Resilienz, des Friedens, der Sicherheit und der Regierungsführung“. Aufbauend auf dem neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik und unter Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit und der Globalen Strategie der EU, in der die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes für Konflikte betont wird, steht die Zusammenarbeit im Bereich Frieden und Sicherheit daher weiterhin im Mittelpunkt der Partnerschaft Afrika-EU. Vor diesem Hintergrund haben die Europäische Kommission und die Kommission der Afrikanischen Union am 23. Mai 2018 eine Vereinbarung über Frieden, Sicherheit und Governance unterzeichnet, die einen Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Afrikanischen Union und der EU zur Bewältigung von friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen bildet.

⁶ Dies stellt keinen Präzedenzfall für die mögliche künftige Verwendung von nicht gebundenen Mitteln aus früheren EEF dar, die von den Mitgliedstaaten nach wie vor von Fall zu Fall gemäß Artikel 55 der Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Haushaltsordnung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds zu treffen ist.

⁷ Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: ein stärkeres Europa. Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Juni 2016.

⁸ Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission „Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe“ (ABl. C(2017)210/1): Neuer Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik – Unsere Welt, unsere Würde, 7. Juni 2017.

Durch die Möglichkeit, die APF-Aktivitäten bis 2020 fortzusetzen, wird dieser Vorschlag dazu beitragen, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG), darunter insbesondere SDG 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“) zu verwirklichen.

Normalerweise wird die APF aus dem Intra-AKP-Finanzrahmen des EEF finanziert. Die der APF aus der leistungsgebundenen Reserve („Nicht verfügbare Reserve“) zugewiesenen zusätzlichen Mittel werden für die Finanzierung von Maßnahmen eingesetzt, die ebenfalls mit den allgemeinen und den APF-spezifischen Zielen der Intra-AKP-Strategie in Einklang stehen⁹.

Die zusätzlichen Mittel werden gemäß den Bestimmungen und Verfahren des 11. EEF verwendet. Die Programmierung dieser Mittel wird im Rahmen des künftigen APF-Aktionsprogramms 2019-2020 festgelegt, das die Genehmigung des AStV erfordert, bevor es von der Kommission angenommen wird, wie in Artikel 15 Buchstabe b der Durchführungsverordnung für den 11. EEF¹⁰ vorgesehen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Nicht anwendbar

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 1 Absatz 4 des Internen Abkommens über den 11. EEF¹¹.

Nach Artikel 1 Absatz 4 des Internen Abkommens über den 11. EEF ist ein einstimmiger Beschluss des Rates notwendig.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nicht anwendbar

Der EEF, dem ein Internes Abkommen zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten zugrunde liegt, sieht die Möglichkeit vor, freigegebene Mittel zu verwenden, sofern der Rat seine Zustimmung erteilt hat¹².

⁹ Beschluss C(2015) 7766 der Kommission vom 13. November 2015 über die Annahme des Strategiepapiers und des Richtprogramms 2014-2020 für die Intra-AKP-Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der AKP-Staatengruppe.

¹⁰ Verordnung (EU) 2015/322 des Rates vom 2. März 2015.

¹¹ 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 (ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1).

¹² Artikel 1 Absatz 4 des Internen Abkommens über den 11. EEF und Artikel 55 der Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag und insbesondere die vorgeschlagenen Beträge beruhen auf einer umfassenden Analyse durch die Kommissionsdienststellen und den EAD. Der Vorschlag beruht auf der Annahme, dass auch andere Partner zu den finanziellen Anstrengungen beitragen werden, und dass die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union die auf dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union in Johannesburg (Südafrika) vom Juni 2015 eingegangene Verpflichtung, bis 2020 einen Beitrag von 25 % zu den Friedensunterstützungsmissionen zu leisten, schrittweise erfüllen werden. Außerdem wird davon ausgegangen, dass andere Geber, darunter die Vereinten Nationen, ebenfalls Beiträge leisten. Darüber hinaus haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, freiwillige Beiträge über die APF bereitzustellen.

Im Juli 2016 beschloss die AU, die Afrikanische Union mit einer Abgabe in Höhe von 0,2 % auf die förderfähigen Einfuhren zu finanzieren. Mit dem Beschluss soll eine zuverlässige und vorhersehbare Finanzierung für Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent durch den Friedensfonds der Afrikanischen Union sichergestellt werden. Die Umsetzung der erforderlichen Rechtsvorschriften und praktischen Maßnahmen schreitet, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, in allen Mitgliedstaaten der AU voran.

- **Wahl des Instruments**

Der EEF ist auf EU-Ebene die einzige Finanzierungsquelle für die Friedensfazilität für Afrika. Aufgrund rechtlicher Beschränkungen können bestehende EU-Instrumente, die aus dem Gesamthaushaltsplan der Union finanziert werden, weder für Tätigkeiten mit militärischen oder verteidigungspolitischen Auswirkungen noch zur Unterstützung von militärischen Akteuren eingesetzt werden, es sei denn es handelt sich um den Aufbau von Kapazitäten zur Unterstützung der Entwicklung und Sicherheit.

Gemäß Artikel 1 Absatz 4 des Internen Abkommens 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, beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Nicht anwendbar

- **Konsultation von Interessenträgern**

Nicht anwendbar

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Nicht anwendbar

- **Folgenabschätzung**

Nicht anwendbar

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Nicht anwendbar

- **Grundrechte**

Die Stärkung der Menschenrechtsdimension in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Nach-Konflikt-Phase zählt zu den Schlüsselbereichen der Zusammenarbeit im Schwerpunkt „Frieden und Sicherheit“ der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU. Die im Mai 2018 unterzeichnete Vereinbarung zwischen der AU und der EU über Frieden, Sicherheit und Regierungsführung unterstreicht ferner die zentrale Bedeutung der Menschenrechte, einschließlich der Bekämpfung konfliktbezogener geschlechtsspezifischer Gewalt, für die Erreichung von Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent.

Im Rahmen des APF-Aktionsprogramms 2019-2020 wird der Gender- und Menschenrechtsdimension in allen relevanten Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die AU und andere einschlägige Akteure werden bei der Schaffung eines kontinentalen Rahmens für die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, der für alle von Afrika geführten PSOs gilt, unterstützt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Nicht anwendbar

Der EEF ist nicht Teil des EU-Haushalts.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten entsprechen den für den 11. EEF und die einschlägigen Mehrjahresaktionsprogramme festgelegten Modalitäten. Zusätzliche diesbezügliche Maßnahmen sind in dem „Aide-mémoire“ über Maßnahmen zur Stärkung der Kommission der Afrikanischen Union festgelegt, das die Europäische Kommission und die Kommission der Afrikanischen Union am 15. April 2016 unterzeichnet und am 24. Mai 2017 geändert haben. Diese Maßnahmen müssen von der Kommission der Afrikanischen Union bei der indirekten Verwaltung von EEF-Mitteln beachtet werden.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Nicht anwendbar

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags sieht vor, dass nicht gebundene Mittel bis zu einem Höchstbetrag von 445 860 000 EUR aus Projekten im Rahmen des 10. EEF bereitgestellt werden, um die APF aufzufüllen, um den geschätzten Finanzbedarf des APF-Aktionsprogramms 2019-2020 zu decken.

Artikel 1 Absatz 2 sieht vor, von dem Betrag nach Absatz 1 bis zu 14 860 000 EUR der Kommission für Unterstützungsausgaben zuzuweisen. Bei der Berechnung wurde der gleiche

Anteil (3,45 %) zugrunde gelegt, der auch für die Verwaltung der Mittel des 11. EEF in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Internen Abkommens über den 11. EEF vorgesehen ist.

Nach Artikel 1 Absatz 3 gelten die Vorschriften des 11. EEF (Durchführungsverordnung und Finanzregelung¹³).

Artikel 2 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses.

¹³ Verordnung (EU) 2015/322 des Rates vom 2. März 2015 über die Durchführung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds und Verordnung (EU) 2015/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Zuweisung freigegebener Projektmittel des 10. Europäischen Entwicklungsfonds für die Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf das Interne 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 (im Folgenden „Internes Abkommen“)¹⁴, insbesondere auf Artikel 1 Absatz 4,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Im Rahmen des 11. EEF hat die EU bisher insgesamt 1 627,3 Mio. EUR für die Friedensfazilität für Afrika (African Peace Facility – APF) bereitgestellt, mit der die Afrikanische Union bei ihrer Reaktion auf bestehende und sich abzeichnende Sicherheitskrisen in Afrika finanziell unterstützt werden soll. Das Engagement für Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent sollte für den Zeitraum 2019-2020 aufrechterhalten werden.
2. Der Bedarf der APF im Zeitraum 2019-2020 wird auf 814 860 000 EUR veranschlagt.
3. Es ist angezeigt, freigegebene Mittel aus Projekten im Rahmen des 10. EEF einzusetzen, um die Finanzierung der APF für Afrika bis Ende 2020 sicherzustellen.
4. Diese zusätzlichen Mittel sollten die Tätigkeiten der APF finanzieren, einschließlich der Förderung der vollen Einsatzfähigkeit der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, der Finanzierung von Initiativen zur Verhütung und Bewältigung gewaltsamer Konflikte im Falle eines dringenden und unvorhergesehenen Bedarfs in Krisensituationen (Schnellreaktionsmechanismus) sowie der Unterstützung friedensfördernder Maßnahmen unter afrikanischer Führung und der Deckung der Unterstützungsausgaben der Kommission.
5. Die Mittel sollten im Einklang mit dem einschlägigen mehrjährigen APF-Aktionsprogramm und den für den 11. EEF geltenden Vorschriften und Verfahren gemäß der Verordnung (EU) 2015/322 des Rates vom 2. März 2015 über die Durchführung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds¹⁵ und der Verordnung (EU)

¹⁴ ABl. L 210 vom 6.8.2013, S. 1.

¹⁵ ABl. L 58 vom 3.3.2015, S. 1.

2018/1877 des Rates vom 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds¹⁶ verwendet werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Aus den freigegebenen Projektmitteln des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wird ein Betrag in Höhe von bis zu 445 860 000 EUR für die Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika im Zeitraum 2019-2020 zugewiesen.

Davon wird ein Betrag in Höhe von bis zu 14 860 000 EUR für Unterstützungsausgaben der Kommission zugewiesen.

Die Mittel werden gemäß den Bestimmungen und Verfahren des 11. EEF verwendet.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹⁶ ABl. L 307 vom 3.12.2018, S. 1.