



Brüssel, den 26. Oktober 2015
(OR. en)

13363/15

COAFR 310
ACP 153
CFSP/PESC 686
DEVGEN 204

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates
vom 26. Oktober 2015

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 13200/15

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zum Regionalen Aktionsplan (2015-2020)
der EU für das Horn von Afrika

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zum Regionalen Aktionsplan der EU für das Horn von Afrika, die der Rat auf seiner 3420. Tagung vom 26. Oktober 2015 angenommen hat.

**Schlussfolgerungen des Rates zum
REGIONALEN AKTIONSPLAN (2015-2020) DER EU FÜR DAS HORN VON AFRIKA**

1. Der Rat nimmt heute den im Anhang wiedergegebenen Regionalen Aktionsplan (2015-2020) der EU für das Horn von Afrika an, in dem der umfassende Ansatz der Europäischen Union zur Bewältigung der zentralen Probleme in der gesamten Region beschrieben ist. Mit diesem Regionalen Aktionsplan wird ebenso wie mit dem im November 2011 angenommenen Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika die Bedeutung bekräftigt, die die EU einer Fortführung der engen Zusammenarbeit mit Partnern in der gesamten Region beimisst, indem sie alle zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzt, um Frieden, Stabilität, nachhaltiges Wachstum und Wohlstand am Horn von Afrika zu unterstützen und zu fördern. Seit 2011 hat die EU – mit einem politischen Dialog und aktivem Engagement, mit ihren Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und mit ihrer gezielten Entwicklungszusammenarbeit – erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Strategischen Rahmen umzusetzen. Anhaltende Armut, soziale Missstände, verantwortungslose Staatsführung, Korruption, fehlende Rechtsstaatlichkeit, Streit um Grenzen oder Wasservorräte, Auswirkungen des Klimawandels, Verbreitung von Kleinwaffen und schwache regionale Zusammenarbeit wurden schon im Strategischen Rahmen von 2011 als Hauptprobleme genannt, und trotz der Fortschritte in vielerlei Hinsicht hat sich daran bis heute nichts geändert. Mittlerweile sind allerdings drei Probleme, die die Interessen der EU in der Region berühren, in den Vordergrund gerückt, nämlich der Einfluss der Großregion auf das Horn von Afrika, gewalttätiger Extremismus sowie Migration und Vertreibung.

2. Der Rat unterstreicht, dass die EU im Einklang mit den im Strategischen Rahmen festgelegten Zielen und angesichts der neuen Herausforderungen in der Region den folgenden fünf Maßnahmenbündeln im Zeitraum 2015-2020 Vorrang einräumen sollte: regionale Sicherheit und Stabilität, Migration und Vertreibung, Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, Jugend und Beschäftigung sowie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Staatsführung. Die Beseitigung der Armut ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass diesen Herausforderungen wirksam begegnet wird – sie bleibt das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Darüber hinaus wird die EU mit allen Akteuren in der Region zusammenarbeiten, um die Achtung des humanitären Völkerrechts sicherzustellen und die Rolle von Frauen bei der Friedenskonsolidierung und Konfliktlösung zu fördern. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen wird ein Handeln in peripheren Regionen und über Grenzen hinweg nötig sein, und es wird erforderlich sein, das Vorgehen in politischen Fragen und in Entwicklungs-, Wirtschafts-, Migrations-, Gleichberechtigungs- und Sicherheitsfragen besser abzustimmen. Durch die Umsetzung des Regionalen Aktionsplans wird auch die Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Partnern innerhalb und zwischen Regionen gestärkt werden. Der Aktionsplan wird u. a. mit Hilfe des EU-Treuhandfonds umgesetzt werden, der auf dem Migrationsgipfel in Valletta am 11./12. November 2015 vorgestellt werden soll.

3. Die EU bekräftigt ihre Bereitschaft, weiterhin eng mit den Staaten und regionalen Organisationen am Horn von Afrika zusammenzuarbeiten, um deren Bemühungen um Frieden, Sicherheit und Entwicklung auch durch Kapazitätsaufbau zu unterstützen. Die Umsetzung des Regionalen Aktionsplans erfolgt in voller Eigenverantwortung und unter der Hauptverantwortung der betreffenden Länder in Abstimmung mit den wichtigsten internationalen und regionalen Organisationen und weiteren Partnern, insbesondere den Vereinten Nationen (VN), der Afrikanischen Union (AU), der Zwischenstaatlichen Entwicklungsbehörde (IGAD), der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und dem Golf-Kooperationsrat (GCC). Die EU unterstreicht die Bedeutung einer engen internationalen und regionalen Koordinierung, auch durch die Arbeit des EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika, damit bei der Umsetzung aller einschlägigen Initiativen Synergieeffekte entstehen.

4. Der Rat ersucht die Hohe Vertreterin und die Kommission, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten mit der Umsetzung des Regionalen Aktionsplans für das Horn von Afrika zu beginnen und dabei mit den Ländern der Region und den wichtigsten internationalen Partnern zusammenzuarbeiten. Der Rat wird zu gegebener Zeit, mindestens aber einmal jährlich, hierauf zurückkommen.

REGIONALER AKTIONSPLAN (2015-2020) DER EU FÜR DAS HORN VON AFRIKA

1. Einleitung

Im November 2011 haben die EU-Außenminister einen Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika verabschiedet, der als Richtschnur für das Engagement der EU in der Region dienen soll. Mit diesem Rahmen wurden die Ziele der EU für das Horn von Afrika¹ – Frieden, Stabilität, Sicherheit, Wohlstand und verantwortungsvolle Staatsführung – formuliert und die Maßnahmen festgelegt, mit denen diese Ziele verwirklicht werden sollen. In der Folge hat die EU einen Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika ernannt und den Strategischen Rahmen im Januar 2013 überprüft. Der Strategische Rahmen war Grundlage für einen Aktionsplan für die Bekämpfung des Terrorismus am Horn von Afrika und in Jemen², einen Aktionsplan für die Bekämpfung der Seeräuberei und die Initiative zur Unterstützung der Resilienz am Horn von Afrika (SHARE)³. Die Prioritäten, die im Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika genannt werden, gelten zwar nach wie vor, doch sind bestimmte Probleme – der weitere geopolitische Kontext, die gemischten Migrationsströme sowie die Radikalisierung und Gewaltbereitschaft – in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund gerückt und haben sich verschärft. Mit dem vorliegenden Aktionsplan sollen die neuen Herausforderungen bei der Umsetzung des Strategischen Rahmens der EU für das Horn von Afrika berücksichtigt und die vorgenannten Aktionspläne und die SHARE-Initiative ergänzt werden.

¹ Der Strategische Rahmen erstreckt sich auf Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda.

² Gemeinsame Mitteilung an den Rat "EU Counter-terrorism Action Plan for the Horn of Africa and Yemen", JOIN (2012) 24 final vom 31.8.2012.

³ "Supporting Horn of Africa Resilience", SWD (2012) 102 final vom 11. April 2012.

Seit 2011 hat die EU – mit einem politischen Dialog und aktivem Engagement, mit ihren Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit – erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Strategischen Rahmen umzusetzen. Durch ihre Unterstützung beim Zustandekommen des Somalia-Pakts⁴ hat sie entscheidend zur Überwindung des langjährigen Konflikts in Somalia beigetragen. Sie hat mit ihren GSVP-Missionen und den Kooperationsprogrammen der Kommission den Partnerländern geholfen, ihre Kapazitäten zur Gewährleistung der maritimen Sicherheit zu verstärken und die Seeräuber vor Gericht zu bringen, und damit entscheidend dazu beigetragen, dass die Seeräuberei vor der Küste Somalias erheblich zurückgegangen ist. Dennoch gibt es für die maritime Sicherheit immer noch Bedrohungen, die Anlass zur Sorge geben.

Überhaupt hat es am Horn seit 2011 wichtige Entwicklungen gegeben. Mehrere Länder der Region haben bei der Verwirklichung der Millenniumsziele beträchtliche Fortschritte gemacht. Das BIP ist in den meisten Ländern der Region weiter gestiegen. In mehreren Ländern wurden Erdöl- und Erdgasvorkommen entdeckt, wodurch sich die Aussichten auf ein schnelles Wirtschaftswachstum verbessert haben. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen hält in vielen Ländern der Region unvermindert an. Die Wirtschaft in der Region zeichnet sich weiter durch viel unternehmerische Initiative aus, die von der Entwicklung mobiler Zahlungssysteme bis zum Aufbau von Vertriebsnetzen für ökologische/biologische landwirtschaftliche Erzeugnisse reicht. Gleichzeitig verschärft der Klimawandel den Druck auf knappe Ressourcen; die Lebensgrundlage sehr vieler Menschen, die ohnehin von Armut und Ernährungsunsicherheit betroffen sind, wird durch schwankende Regenmengen und Ernteerträge noch weiter beeinträchtigt. Zudem ist in Südsudan ein Bürgerkrieg ausgebrochen, der trotz wiederholter Friedensbemühungen und der Unterzeichnung eines Friedensabkommens weiter anhält. Der Bürgerkrieg in Sudan hat sich inzwischen noch verschärft. Terrorgruppen, insbesondere Al-Shabaab, haben ihren Einflussbereich so weit ausgedehnt, dass sie eine Gefahr für alle Staaten in der Region darstellen, und sie konnten bereits etliche Gräueltaten begehen. Der Konflikt in Jemen hat erhebliche Folgen für die Region. Darüber hinaus stehen Länder der Region weiterhin vor großen Problemen in Bezug auf Armutsbekämpfung und Einkommensunterschiede, Arbeitslosigkeit und mangelnde Grundversorgung. Es gibt eine beispiellose Zahl von Vertriebenen und Migranten, die in der Region umherziehen oder aus ihr abwandern, wobei sich immer mehr von ihnen auf den Weg nach Europa begeben.

⁴ Der Somalia-Pakt ist das Ergebnis eines inklusiven Prozesses, in dessen Verlauf die vorrangigen Ziele Somalias für die Jahre 2014 bis 2016 festgelegt wurden. Dieser Prozess, der sich auf die Grundsätze des in Busan verabschiedeten "New Deal" stützte, war im Dezember 2012 von der föderalen Regierung Somalias und der internationalen Gemeinschaft eingeleitet worden. Im März 2013 wurde eine hochrangige Task Force aus Vertretern der Bundesregierung Somalias, des somalischen Bundesparlaments, der somalischen Zivilgesellschaft, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union (als führender Vertreterin der Geber) eingesetzt, die die Umsetzung des Somalia-Pakts nach dem Grundsatz der gegenseitigen Rechenschaftspflicht steuern und unterstützen soll.

Die EU hat aufgrund ihres politischen Engagements und ihrer Entwicklungszusammenarbeit zwar nach wie vor großen Einfluss am Horn von Afrika, doch muss sie erkennen, dass die Entwicklungshilfe für einige, aber nicht für alle Länder in der Region an Bedeutung verliert, weil ihr Anteil am Haushalt dieser Länder schrumpft. Die Länder der Region knüpfen engere Kontakte zu vielen anderen internationalen Partnern. China spielt nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht eine zunehmend wichtige Rolle in der Region, sondern hat bei den Friedensverhandlungen in Südsudan auch eine politische Rolle übernommen. Die Vereinigten Staaten sind nach wie vor Hauptpartner der EU in allen Fragen. Präsident Obamas Besuch in der Region im Juli 2015 hat gezeigt, dass die Vereinigten Staaten Interessen in der Region haben und sich dort engagieren wollen. In diesem Zusammenhang ist die Abstimmung zwischen der EU und den anderen regionalen und internationalen Akteuren überaus wichtig für die Stabilität und den Wohlstand der ganzen Region.

Die EU muss auf die Entwicklungen seit 2011 reagieren, gemeinsam mit ihren Partnern in der Region. Außerdem erfasst der Strategische Rahmen nur die Mitgliedstaaten der Regionalorganisation für das Horn von Afrika, der Zwischenstaatlichen Entwicklungsbehörde (IGAD), doch betreffen die meisten, wenn nicht sogar alle genannten Probleme auch Tansania, das der IGAD nicht angehört.

Die Umsetzung des Strategischen Rahmens der EU soll mit dem vorliegenden Aktionsplan fortgesetzt werden; darin werden mehrere Bereiche beschrieben, in denen vorrangig Maßnahmen ergriffen werden sollen, damit die EU ihr Engagement auf Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern der Region und deren Eigenverantwortung verstärken und auf diese Weise sowohl die neuen Entwicklungen als auch die chronischen Probleme in der Zeit von der Annahme des Plans bis 2020 in den Griff bekommen kann. Zudem soll die EU die Möglichkeit haben, andere Akteure einzubinden, indem sie die geografischen Gebiete, mit denen sie zusammenarbeitet, überdenkt und die arabische Halbinsel sowie Ägypten und Libyen einbezieht, damit sie über Grenzen hinweg tätig werden kann, um auf diese Weise periphere Regionen und grenzüberschreitende Probleme stärker zu berücksichtigen und das Vorgehen in politischen Fragen und in Entwicklungs-, Wirtschafts-, Migrations- und Sicherheitsfragen besser abzustimmen und zu koordinieren.

2. Eine veränderte politische Landschaft

An den Problemen, die im Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika genannt wurden – fehlende Rechtsstaatlichkeit, verantwortungslose Staatsführung, Korruption, Auswirkungen des Klimawandels, soziale Missstände, Streit um Grenzen oder Wasservorräte, anhaltende Armut, Verbreitung von Kleinwaffen und schwache regionale Zusammenarbeit –, hat sich bis heute nichts geändert. Zusammengenommen sorgen diese Faktoren für eine chronische Instabilität in der Region. Seit 2011 sind noch drei weitere Probleme, die die Interessen der EU in der Region berühren, in den Vordergrund gerückt, nämlich der Einfluss des Großraums auf das Horn von Afrika, die Radikalisierung sowie Migration und Vertreibungen.

i) **Der Großraum:** Das Horn von Afrika bleibt eine instabile Region mit gewaltsamen Konflikten. Bislang handelt es sich meist um innerstaatliche Konflikte, wie in Somalia, Sudan und Südsudan. Aber die Gefahr, dass am Horn von Afrika ein zwischenstaatlicher Konflikt ausbricht, ist nach wie vor erheblich. Als regionale Instanz hat die IGAD erhebliche Anstrengungen unternommen, um interne Konflikte, insbesondere in Somalia, zu überwinden und Konflikte wie beispielsweise die Südsudan-Krise einzudämmen und damit die Gefahr eines zwischenstaatlichen Konflikts zu begrenzen. Ein fragiles Friedensabkommen existiert zwar, aber gerade der Südsudan-Konflikt hat gezeigt, dass die Fähigkeiten der IGAD auf diesem entscheidenden Gebiet weiterentwickelt werden müssen. Die Zusammenarbeit der EU mit der IGAD und den wichtigsten regionalen Partnern, besonders Äthiopien, ist in diesem Rahmen überaus wichtig.

Die interne Dynamik der Region wird wiederum durch eine noch größere überregionale Dynamik beeinflusst, etwa durch das zunehmend aktive Eingreifen der Golfstaaten in das politische Geschehen am Horn von Afrika. Während die Golfstaaten wegen ihrer geografischen Nähe immer schon Interessen in der Region hatten, sind Politik und Sicherheit am Horn und Afrika neuerdings zunehmend und offensichtlich mit denen der arabischen Halbinsel und Ägyptens verknüpft, wobei die Politik der Region die Politik und die Sicherheit des gesamten Großraums um das Rote Meer beeinflusst und von ihr beeinflusst wird. Die jüngste Krise in Jemen war bezeichnend für diesen Wandel, denn sie hat auch die Sicherheit Nordsomalias und die geopolitische Lage Sudans und Eritreas in Mitleidenschaft gezogen. Gleichzeitig ist Darfur ein Verbindungsglied zwischen dem Horn von Afrika und der Sahelzone, wobei die politische Lage in diesem Teil Sudans erhebliche Auswirkungen auf Tschad, die Zentralafrikanische Republik und Libyen hat, was auch umgekehrt gilt.

Was den Handel betrifft, so ist das Horn von Afrika, dessen Handel sich traditionell auf den Indischen Ozean konzentrierte, inzwischen Teil einer größeren Subregion um das Rote Meer, über das jährlich 13 % der Welthandels Güter befördert werden. Es gibt jedoch kein regionales Forum, das die Aufgabe hätte, für das Rote Meer die Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der maritimen Sicherheit und in anderen Fragen zu fördern. Da Europa im Hinblick auf seinen Handel und seine Energieversorgung von dieser Schifffahrtsroute abhängig ist, hat die EU ein großes Interesse daran, zwischen den Anrainerstaaten und anderen wichtigen Akteuren eine Diskussion über das Sicherheitsmanagement auf diesen Schifffahrtsrouten anzuregen, bei der es auch darum gehen sollte, wie die Ursachen der Unsicherheit ermittelt und bekämpft werden können.

ii) **Radikalisierung und Gewaltbereitschaft:** Der gewalttätige Extremismus in seinen verschiedenen Ausprägungen hat am Horn von Afrika in den vergangenen Jahren zugenommen. Islamistische Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus, die durch jahrzehntelange extremistische und dschihadistische Propaganda und durch den Einfluss von Al-Qaida und mit Al-Qaida verbündeten Gruppen wie Al-Itihaad Al-Islamiya und Al-Shabaab befördert werden, haben sich zu einer der größten Herausforderungen entwickelt. Zudem kommt auch in einigen christlichen Gemeinschaften Extremismus auf.

Für die Radikalisierung sind viele Faktoren verantwortlich: die Unfähigkeit vieler Staaten, ihre grundlegenden sozialen Aufgaben zu erfüllen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu gewährleisten, was zur Marginalisierung großer Teile der Bevölkerung (besonders der Jugend) führt, die in der Bevölkerung weit verbreitete Ablehnung der westlichen Außenpolitik, die chronisch hohe Arbeitslosigkeit mit geringen Aussichten auf Besserung, die zunehmend repressiven und autoritären Methoden, die staatliche Organe, etwa die Polizei, anwenden, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, der in einigen Ländern zunehmende Einfluss der Streitkräfte auf die Regierung und die Wirtschaft, und in einigen Fällen die vorsätzliche Unterdrückung bestimmter Gruppen. All diese Entwicklungen schwächen die Legitimität des Staates. Dadurch, dass der Staat grundlegende soziale Dienstleistungen, etwa Bildung, nicht mehr erbringt, ist ein Vakuum entstanden, das radikale Gruppen gezielt zu füllen suchen, um in weiten Teilen der Bevölkerung Unterstützer und Sympathisanten zu gewinnen. Bevölkerungsteile, die vielleicht früher ihre ethnische Identität betont haben, beziehen ihre Identität in einigen Fällen nun aus ihrer Religionszugehörigkeit, was die Möglichkeit einer von Fanatismus geleiteten Politik in dieser Region mit einer sehr gemischten Bevölkerung erhöht. Die Unfähigkeit der Staaten in der Region, Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus wirksam zu bekämpfen, verschärft das Problem zusätzlich.

Der durchtriebenste Vertreter des gewalttätigen Extremismus, Al-Shabaab, rekrutiert weiter Menschen aus den somalischen Gemeinschaften am gesamten Horn von Afrika und im weiteren Umkreis, aber in den letzten Jahren haben sich die Reihen dieser Terrororganisation zunehmend mit Menschen anderer Bevölkerungsgruppen, darunter Kenianer, Tansanier, Ugander und Äthiopier, gefüllt. Auch einige wenige Europäer haben sich ihr angeschlossen. Andere radikalisierte junge Menschen vom Horn von Afrika, unter denen sich auch Mitglieder der somalischen Diaspora befinden, versuchen inzwischen, sich dschihadistischen Gruppen in Irak und Syrien statt in Somalia anzuschließen.

iii) **Migration, Flüchtlinge und Binnenvertriebene:** Die Länder am Horn von Afrika sind nicht nur Herkunfts- und Transitländer der beispiellosen Migrationsströme nach Europa, in die Golfstaaten, den Nahen Osten und das südliche Afrika, sondern auch Zielländer von Migranten. Viele Flüchtlinge verlassen ihr Land, um einem gewaltsamen Konflikt, politischer Verfolgung oder Umweltkatastrophen zu entkommen; die Konflikte in Somalia, Sudan und Südsudan und die anhaltende Unterdrückung in Eritrea haben eine erhebliche Anzahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zur Folge. In einigen Fällen werden die Flüchtlinge von ihren Schleusern schwer misshandelt. Einige dieser Migranten gelangen über Nordafrika in die EU. 2014 wurde 22.000 Personen aus Ländern am Horn von Afrika Asyl oder subsidiärer Schutz in der EU gewährt.⁵ Auch andere Länder in der Region, etwa Äthiopien, Kenia, Sudan und Uganda, sind Transit- oder Zielländer von Flüchtlingen. Äthiopien und Kenia haben die meisten Flüchtlinge (etwa 700.000 bzw. 550.000 Menschen) in Afrika aufgenommen.

⁵ Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014, Tabelle 11. Eurostat Data in Focus, Paper 3/2015, 19. März 2015.

Ein wichtiger Faktor, der zur Wirtschaftsmigration beiträgt, ist das rapide Bevölkerungswachstum in der Region in den letzten Jahren; die Geburtenrate liegt in allen Ländern der Region über dem weltweiten Durchschnitt, teilweise sogar beträchtlich darüber. Die überwiegend junge Bevölkerung am Horn von Afrika hat meist kaum soziale und wirtschaftliche Perspektiven, denn die Jugendarbeitslosenquoten sind hoch. BIP-Zuwächse, die sich oft sehr ungleichmäßig auf die Bevölkerung verteilen, in Verbindung mit einem verstärkten Einfluss internationaler und sozialer Medien, wecken höhere Erwartungen, die sich oft nicht erfüllen. Obwohl mehrere Länder bei der Verwirklichung der Millenniumsziele erhebliche Fortschritte gemacht haben, ist in einigen Ländern der Region über die Hälfte der Bevölkerung arm. Länder in der ganzen Region sind von anhaltender Umweltzerstörung, Wüstenbildung und Naturkatastrophen betroffen. Vor allem Frauen sind nach wie vor in den meisten Ländern der Region besonders benachteiligt. In einigen Fällen haben die ärmsten Gesellschaftsschichten den Eindruck, dass der Staat weit weg ist und sich nicht um ihre Bedürfnisse kümmert. Unzufriedenheit mit den Regierungsstrukturen, die – vor allem von den Ärmsten – als korrupt und unverantwortlich wahrgenommen werden, Marginalisierung von Minderheiten und zunehmende Einschränkung der politischen Freiheit in mehreren Ländern, all diese Faktoren veranlassen Menschen, anderswo ihr Glück zu versuchen.

Die große Zahl von Menschen, die die Region verlassen wollen, übersteigt bei weitem die begrenzten Möglichkeiten der legalen Migration, ob innerhalb oder außerhalb der Region. Angesichts mangelnder Möglichkeiten einer legalen Migration oder komplizierter und kostspieliger Verfahren haben viele Migranten den Eindruck, dass ihnen nichts anderes übrigbleibt, als die irregulären Wege zu nutzen. Überdies reichen die Verwaltungskapazitäten der Länder der Region nicht aus, um die irreguläre Migration in allen ihren Aspekten – vom Grenzmanagement bis zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten – zu bewältigen.

3. Neue Herausforderungen

Im Sinne des Strategischen Rahmens sind die Interessen der EU am Horn von Afrika nach wie vor begründet in der geostrategischen Bedeutung der Region, den historischen Verbindungen zwischen der EU und den Ländern der Region, dem Wunsch der EU, das Wohlergehen der Menschen zu fördern, und der Notwendigkeit für die EU, gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen und ihre Bürger vor den von einigen Teilen der Region ausgehenden Bedrohungen zu schützen.

Die Ziele der EU bestehen weiterhin darin, mehr Frieden, Stabilität, Sicherheit, nachhaltiges Wachstum, Wohlstand und eine verantwortungsvollere Staatsführung zu erreichen, um auf diese Weise die Staaten dabei zu unterstützen, die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Auch die fünf umfassenden Bereiche, in denen die EU auf das Erreichen dieser Ziele hinarbeiten sollte, sind nach wie vor relevant:

- 1) allen Ländern in der Region dabei helfen, solide und verantwortliche politische Strukturen aufzubauen, einschließlich ziviler Institutionen und Bürgereinrichtungen, die es den Menschen am Horn von Afrika erlauben, ihren legitimen politischen Erwartungen Ausdruck zu verleihen und sicherzustellen, dass ihre grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten geachtet werden;
- 2) mit den Ländern der Region und den internationalen Organisationen (insbesondere den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union und der IGAD) zusammenarbeiten, um die derzeitigen Konflikte, vor allem in Somalia, Sudan und Südsudan, endgültig voll und ganz beizulegen und potenzielle künftige Konflikte in einem der Länder oder zwischen den Ländern zu vermeiden;
- 3) bis dies erreicht ist, dafür Sorge tragen, dass die Unsicherheit in der Region nicht die Sicherheit Dritter jenseits der Grenzen bedroht, z.B. durch maritime Kriminalität (einschließlich Seeräuberei), Terrorismus oder illegale Migration;
- 4) die Bemühungen zur Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wirtschaftswachstums aller Länder und Völker in der Region unterstützen, um sie in die Lage zu versetzen, die Armut zu bekämpfen, den Wohlstand zu mehren, ökologische Nachhaltigkeit sicherzustellen, den Klimawandel zu bekämpfen und die potenziellen Vorteile der Globalisierung zu nutzen;
- 5) die regionale politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit unterstützen und die Rolle der Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften stärken, damit positive Trends und Entwicklungen über nationale Grenzen hinweg genutzt werden können.

Ungeachtet der Fortschritte, die im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Strategischen Rahmens für das Horn von Afrika erzielt worden sind – etwa in Somalia und hinsichtlich der maritimen Sicherheit –, haben die Vertreibung von Menschen und die daraus resultierenden Migrationsströme in der Region seit 2011 zugenommen.

Der Bewältigung folgender Herausforderungen sollte im Hinblick auf die Umsetzung des Strategischen Rahmens im Zeitraum 2015-2020 mehr Beachtung geschenkt werden:

i) Zahlreiche Länder in der Region sind aufgrund von Strukturen, die die Unterentwicklung geradezu begünstigen, und fehlender rechenschaftspflichtiger staatlicher Institutionen konfliktgefährdet und instabil. Die Entwicklungen in der gesamten Region sind inzwischen ein zusätzlicher destabilisierender Faktor geworden. Es müssen Rahmen für Kooperation und Integration in Form einer **Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung** zwischen den Ländern am Horn von Afrika selbst sowie mit der Zwischenstaatlichen Entwicklungsbehörde (IGAD) und zwischen ihnen und der Region insgesamt, also der Arabischen Halbinsel einschließlich der Länder am Roten Meer sowie Ägyptens und Libyens, geschaffen werden. In Fällen, in denen Länder der Region von Konflikten oder schwerwiegenden politischen Krisen betroffen sind, müssen die Vermittlungsbemühungen weiterhin auf allen Ebenen unterstützt werden.

ii) Menschen, die in bitterer Armut leben, sehen sich oftmals zur **Migration** gezwungen oder fallen der Radikalisierung anheim. Daher ist die Legitimität der Staaten am Horn von Afrika zu untermauern, indem ihre Fähigkeit gestärkt wird, allen Aspekten des Gesellschaftsvertrags zwischen dem Staat und seinen Bürgern gerecht zu werden, so dass die Bürger sich physisch sicher fühlen und Zugang zu sozialer Grundversorgung wie Bildung und medizinischer Behandlung erhalten, die sie in die Lage versetzt, ein Leben in Würde zu führen. Darüber hinaus stellen die stetig anschwellenden Migrationsströme eine große Belastungsprobe für die Verwaltungskapazität der Staaten in der Region dar. Ausgehend von dem Grundsatz "mehr für mehr" erscheint es unumgänglich, die Zusammenarbeit mit den Partnern in der Region auszuweiten, um die eigentlichen Ursachen zu bekämpfen und Alternativen zu irregulärer Migration und Vertreibung anzubieten, ferner die Fähigkeit der Staaten zur besseren Steuerung gemischter Migrationsströme auch durch ein integriertes Grenzmanagement zu unterstützen und im Einklang mit den vier Säulen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM)⁶ einen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten zu leisten.

⁶ Mitteilung der Kommission vom 11. November 2011 zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität, COM(2011) 743 endg.

iii) Der Aufbau politischer und institutioneller Strukturen, die eine pluralistische Gesellschaft stützen, ist von wesentlicher Bedeutung, um der Anziehungskraft des **gewalttätigen Extremismus**, der immer mehr Menschen erliegen, entgegenzuwirken. Staaten und Zivilgesellschaften sollten dazu angehalten werden, Maßnahmen zur Förderung von religiöser Toleranz, Inklusivität und sozialem Miteinander zu ergreifen. Auch Faktoren wie Ausgrenzung und Verzweiflung, die zu Radikalisierung führen können, sollten bekämpft werden.

iv) Jungen Menschen, die kaum oder keine Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben, bieten sich nur geringe Möglichkeiten, um in ihren Herkunftsgemeinschaften ein stabiles Leben führen zu können. Die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze mit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen ist unbedingt zu fördern, damit die Erwartungen der **jungen Menschen** in der Region befriedigt werden können. Besondere Aufmerksamkeit ist ferner der Stärkung der Rolle der Frau und der Bekämpfung der weit verbreiteten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu schenken. Angesichts dessen kommt den Bemühungen zur **Beschäftigungsförderung** in der Region entscheidende Bedeutung zu.

v) Verletzungen der Menschenrechte, fehlende Rechtsstaatlichkeit und eine autoritäre Staatsführung haben Ausgrenzung, Missstände und Entfremdung unter den Bürgern zur Folge; ungeachtet der Versuche der EU, die Länder der Region für diese Fragen zu sensibilisieren, ist es nach wie vor äußerst schwierig, mit diesen Ländern zusammenzuarbeiten, und sind kaum Fortschritte erzielt worden. Die Staaten müssen dazu angehalten werden, die **Regierungsführung** zu verbessern, die **Menschenrechte** zu achten, für Rechtsstaatlichkeit zu sorgen und die demokratischen Prozesse zu befolgen, damit sichergestellt wird, dass die Staaten in den Augen ihrer Bürger legitimiert, ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig und für ihre Ansichten und Bedürfnisse offen sind. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, den Raum für die Zivilgesellschaft und die Medien auszuweiten und die Organisationskraft der Bürger und Gemeinschaften zu stärken. Außerdem müssen die Staaten das humanitäre Völkerrecht achten und humanitären Helfern uneingeschränkten Zugang gewähren.

4. Maßnahmen der EU

Unter Berücksichtigung der im Strategischen Rahmen festgelegten Ziele und angesichts der neuen Herausforderungen in der Region sollte die EU den folgenden fünf Maßnahmenbündeln im Zeitraum 2015-2020 Vorrang einräumen: regionale Sicherheit und Stabilität, Migration und Vertreibung, Bekämpfung von Radikalisierung und extremer Gewalttätigkeit, Jugend und Beschäftigung sowie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Staatsführung. Mit diesen Maßnahmen soll die EU-Hilfe für die Förderung von inklusivem Wirtschaftswachstum am Horn von Afrika ergänzt werden.

Da Tansania ein wichtiger Akteur am Horn von Afrika ist und die oben dargelegten Herausforderungen, die sich aus Radikalisierung und Migration ergeben, auch dieses Land betreffen, sollte Tansania in diesen Aktionsplan eingebunden werden.

Regionale Sicherheit und Stabilität

i) **Schaffung regionaler politischer Rahmen:** Aufbauend auf dem Umstand, dass der EU-Sonderbeauftragte für das Horn von Afrika den Abschluss des Abkommens über die Bewirtschaftung der Nilgewässer und die Abstimmung mit den Akteuren der Golf-Region in Bezug auf Somalia erleichtert hat, sollte nicht nur im Rahmen eines intensivierten Dialogs mit den Partnern am Horn von Afrika, sondern auch in der Golf-Region sowie in Ägypten und Libyen die Schaffung politischer Rahmen, die zur Stabilität in der Region des Roten Meeres beitragen können, gefördert und unterstützt werden. In diesem Kontext sollte die EU die vorbereitenden Arbeiten für eine hochrangige regionale Sicherheitskonferenz unterstützen. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass auf Treffen von Ministern und hochrangigen Beamten mit dem Golf-Kooperationsrat (GCC) die Probleme am Horn von Afrika erörtert werden, und prüfen, ob zusätzlich zu dem bestehenden Dialog mit dem GCC trilaterale Treffen mit Saudi-Arabien und den Golf-Staaten abgehalten und strukturierte politische Dialoge mit diesen Ländern aufgenommen werden können. Die EU sollte eine stärkere Beteiligung der Länder der gesamten Region an geeigneten Koordinierungsmechanismen auf Länderebene unterstützen.

ii) **Unterstützung für die IGAD:** Gemäß dem Strategischen Rahmen würde mit einer kontinuierlichen Unterstützung für die IGAD, einschließlich Konfliktprävention, Frühwarnung und Vermittlung, eine stärkere Integration im politischen und sicherheitspolitischen Bereich in der Region gefördert. Mit einer Rückkehr Eritreas in die IGAD würde diese Behörde diesbezüglich mehr Gewicht erhalten. Die EU sollte mit dem IGAD-Sekretariat und den IGAD-Mitgliedstaaten in einen Dialog über einen geeigneten Sicherheitsmechanismus für die Region und die Rolle der IGAD und die von ihr verfolgten einschlägigen Ziele eintreten. Der EAD und die Kommissionsdienststellen werden prüfen, welche Rolle andere relevante regionale Organisationen spielen könnten, und sich für Kohärenz und eine enge Zusammenarbeit zwischen allen regionalen Mechanismen einsetzen. Dabei sollte der Zusammenarbeit der EU mit der Afrikanischen Union vor allem unter Berücksichtigung der Rolle, die die Afrikanische Union über AMISOM in Somalia spielt, Rechnung getragen und das Ziel verfolgt werden, Fortschritte im Hinblick auf die volle Einsatzbereitschaft der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu erzielen.

iii) **Überprüfung der GSVP-Missionen:** Der Rat, der EAD und die Kommissionsdienststellen ziehen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten derzeit Bilanz über die Durchführung von GSVP-Operationen, die Umsetzung von Sicherheitsvereinbarungen sowie den Einsatz von Instrumenten und Mitteln in der Region, einschließlich des Kapazitätsaufbaus zur Unterstützung von Sicherheit und Entwicklung, wofür Somalia als ein Pilotprojekt ermittelt wurde. Die GSVP ist ein wichtiger Bestandteil des Instrumentariums der EU für ihr Engagement am Horn von Afrika, insbesondere in Somalia. Die Überprüfung der ganzheitlichen Strategie der drei GSVP-Missionen in der Region wird später im Jahr erfolgen; dabei sollen die bisherigen Erfolge analysiert und Optionen für die Zukunft aufgezeigt werden.

iv) **Unterstützung von Vermittlung und Dialog:** Angemessene Mechanismen der Vermittlung, des Dialogs und der Übergangsjustiz können eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, sich mit den Ursachen der Konflikte in der gesamten Region, einschließlich in Grenzregionen, auseinanderzusetzen. Die EU sollte auf den verschiedenen Ebenen - von der Regierungsebene bis zu den lokalen Gemeinschaften - und in den verschiedenen Etappen - von den vorbereitenden Gesprächen bis zur Phase der Umsetzung von Friedensabkommen - weiterhin in die Konfliktverhütung und Vermittlung eingebunden sein. Die EU wird auch in Zukunft die Rolle der Frauen bei der Friedenskonsolidierung und Konfliktlösung im Einklang mit der Resolution 1325 (2000) des VN-Sicherheitsrates⁷ und daran anschließenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit, einschließlich der Resolution 2242 (2015), fördern.

⁷ Siehe Ratsdokument Nr. 15671/1/08 REV 1.

v) **Bekämpfung illegaler Aktivitäten:** Die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen, des Drogenhandels, der Wilderei und des Handels mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, des illegalen Grenzübertritts, rechtswidriger Finanzströme und der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei stellt für zahlreiche Länder in der Region eine Herausforderung dar. Die EU sollte sich darum bemühen, die Partner verstärkt zu unterstützen, damit diese Aktivitäten wirksam aufgespürt, untersucht und verfolgt werden können.

vi) **Länderspezifischer Ansatz:** (1) **Somalia** - Die EU sollte gemeinsam mit internationalen Partnern weiterhin einen friedlichen Übergang und den Wahlprozess im Jahr 2016 in Somalia sowie die Schaffung einer bestandsfähigen öffentlichen Verwaltung und einer nationalen Sicherheitsarchitektur im Kontext der Bildung von Gliedstaaten unterstützen. Die EU sollte gemeinsam mit anderen Partnern weiterhin die Anstrengungen der Regierung in Zusammenarbeit mit AMISOM unterstützen, damit Sicherheit und Stabilität im Land gewährleistet werden. Sie sollte in den Kapazitätsausbau des Staates und grundlegende Bildung und medizinische Versorgung investieren und eine Unterstützung für die Hochschulbildung in Betracht ziehen. Die EU sollte ferner weiterhin Rechtsstaatlichkeit, demokratische Staatsführung und einen größeren Raum für die Zivilgesellschaft und die Medien unterstützen. (2) **Eritrea** - Die EU sollte den Dialog und die Zusammenarbeit mit Eritrea schrittweise ausweiten und die Regierung Eritreas dazu anhalten, den Bürgern des Landes mehr politische und wirtschaftliche Freiheiten einzuräumen. Ferner sollte sie sich weiterhin für eine politische Lösung sowohl des Grenzkonflikts zwischen Eritrea und Äthiopien als auch des eritreisch-dschibutischen Grenzkonflikts einsetzen, da dies für die Stabilität und die Entwicklung am Horn von Afrika insgesamt von wesentlicher Bedeutung ist. (3) **Südsudan** - Die EU sollte die regionalen und internationalen Bemühungen um Frieden in Südsudan unterstützen, gleichzeitig jedoch ein besonderes Augenmerk auf Transparenz bei den Erdöleinnahmen, Rechenschaftspflicht und die Bereitstellung einer sozialen Grundversorgung richten. Außerdem sollte sie weiterhin zu ihrer Zusage stehen, auf die zunehmenden konfliktbedingten humanitären Bedürfnisse einzugehen. (4) **Sudan** - Schließlich sollte die EU auch die Bemühungen um eine ganzheitliche und inklusive politische Lösung in Sudan unterstützen.

Migration und Vertreibung

i) **Umsetzung des Khartum-Prozesses:** Die EU sollte umfassende Partnerschaften mit Ländern der Region aufbauen, um die Migration auf integrierte und koordinierte Weise anzugehen. In diesem Zusammenhang sollte die EU die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des im November 2014 eingeleiteten Khartum-Prozesses beschleunigen, an dem die Mitgliedstaaten der EU, die Länder am Horn von Afrika sowie Ägypten und Tunesien als Transitländer beteiligt sind, und wird verstärkt darauf achten, dass Ergebnisse erzielt werden. Insbesondere bietet der Khartum-Prozess ein wichtiges Forum für den politischen Dialog mit den Partnern auf der Ebene hochrangiger Beamter, wobei der Schwerpunkt auf einem rechtebasierten Ansatz liegt. Die EU sollte vor allem mit der Afrikanischen Union, Äthiopien, Eritrea, Somalia und Sudan zusammenarbeiten, um die Migrationssteuerung in der Region zu verbessern.

ii) **Weitere Erleichterung der legalen Migration und Mobilität:** Die EU sollte Mittel und Wege sondieren, wie im Einklang mit der Europäischen Migrationsagenda mehr Möglichkeiten für die legale Migration nach Europa geschaffen werden können. Außerdem sollte sich die EU damit befassen, wie die Süd-Süd-Migration etwa mit der Entwicklung und Umsetzung regionaler Vereinbarungen über legale Migration am Horn von Afrika und darüber hinaus, auch über regionale Organisationen wie die IGAD, den Gemeinsamen Markt für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA), die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) und die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), unterstützt werden kann.

iii) **Verhinderung der irregulären Migration, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels:** Angesichts von Netzen für Menschenhandel und Schleusung, die immer professioneller arbeiten, sollte die EU die Entwicklung von Rechtsvorschriften über Menschenhandel und Schleusung, den Aufbau von Kapazitäten der Polizei- und Justizbehörden sowie die Stärkung der nationalen Koordinierungsmechanismen unterstützen. Die EU sollte ferner regionale und internationale Mechanismen für den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und für gemeinsame Operationen gegen Menschenhändler und Schleuser in der Region möglichst über die IGAD und die VN unterstützen. Zudem sollte sie in Erwägung ziehen, die Durchführung von Projekten des integrierten Grenzmanagements am Horn von Afrika in völliger Übereinstimmung mit dem umfassenden Ansatz der EU zu unterstützen.⁸

⁸ Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU, Tagung des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 12. Mai 2014 in Brüssel.

iv) **Unterstützung der dauerhaften Rückführung und Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Rückübernahme:** Die EU sollte mit ihren Maßnahmen sowohl Anreize für eine bessere Zusammenarbeit im Bereich Rückübernahme schaffen als auch entsprechenden Druck erzeugen. Sie sollte einen Beitrag zum Ausbau der Kapazitäten der Länder am Horn von Afrika leisten, damit Rückkehrer wieder integriert werden können, und gleichzeitig die Schaffung von Bedingungen unterstützen, die eine dauerhafte Rückführung begünstigen. Insbesondere sollte die EU die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern verstärken, um (i) zu gewährleisten, dass Somalier, die aus Jemen und Kenia zurückkehren, in Somalia wieder angemessen integriert werden, und (ii) sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine sichere und dauerhafte Rückführung von Somaliern nach Somalia erfüllt sind.

v) **Schutz von Hilfebedürftigen:** Die EU sollte das Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramm (RDPP) für das Horn von Afrika weiterentwickeln und die Staaten in der Region unterstützen, damit sie Flüchtlinge und Binnenvertriebene besser schützen können, ferner die Integration von Flüchtlingen mit auf Dauerhaftigkeit angelegtem Aufenthalt und Langzeitvertriebenen in Aufnahmegemeinschaften unterstützen und die Resilienz und die Lebensgrundlagen dieser Gemeinschaften stärken. Sie sollte sondieren, wie Äthiopien dabei unterstützt werden kann, eine gestiegene Zahl eritreischer Flüchtlinge besser in Äthiopien zu integrieren, und sie wird prüfen, ob Sudan bereit ist, in gleicher Weise zu handeln.

vi) **Investitionen in die Entwicklung:** Die EU sollte ihre Bemühungen intensivieren und dafür Sorge tragen, dass die Faktoren, die Menschen dazu veranlassen, ihr Land zu verlassen, wie Konflikte, Instabilität, Naturkatastrophen, Auswirkungen des Klimawandels, Umweltschädigungen, Wüstenbildung, Armut oder das Fehlen einer sozialen Grundversorgung, in den Programmen zur Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern, insbesondere Eritrea und Somalia, umfassend berücksichtigt werden. Die Auswirkungen von Vertreibung, einschließlich Migration, auf alle über die regionalen und nationalen Richtprogramme finanzierten Entwicklungsprogramme sollten im Stadium der Konzipierung dieser Programme bewertet werden. Die EU sollte ferner Initiativen zur Stärkung der Rolle von Diasporagemeinschaften in Entwicklungsprozessen und politischen Prozessen unterstützen. Zudem sollte sie eng mit Transitstaaten zusammenarbeiten, um diese Staaten in die Lage zu versetzen, Migranten oder Flüchtlinge aus ihrer Nachbarschaft dadurch besser aufnehmen zu können, dass sowohl für die Aufnahmegemeinschaften als auch für diese Migranten oder Flüchtlinge selbst wirtschaftliche Möglichkeiten geschaffen werden. Auch die Kapazitäten der EU-Delegationen auf dem Gebiet von Migration und Vertreibung sollten ausgebaut werden.

vii) **Sondieren von neuen Problemen:** Die EU sollte die lokalen Ursachen gemischter Migrationsströme und den Zusammenhang von Migration und Sicherheit am Horn von Afrika, einschließlich Fragen der Radikalisierung und Migration, sowie die potenziellen Auswirkungen der Entwicklungen am Horn von Afrika selbst auf die Diasporagemeinschaften in Europa wie auch die Zusammenhänge beim Handel mit Menschen, Waren (z. Bsp. Drogen, aus wildlebenden Tieren und Pflanzen gewonnene Produkte) und Waffen am Horn von Afrika analysieren, um weitere Maßnahmen festlegen zu können.

Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

i) **Unterstützung globaler und regionaler Initiativen zur Terrorismusbekämpfung:** Die EU sollte globale und regionale Initiativen zur Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus weiterhin unterstützen, beispielsweise die Arbeitsgruppe des Globalen Forums "Terrorismusbekämpfung" für das Horn von Afrika, in der die EU und die Türkei gemeinsam den Vorsitz haben. Die EU sollte – gemeinsam mit internationalen Partnern wie den Vereinten Nationen – verstärkte Maßnahmen fördern, um die Kapazitäten der Länder der Region in Bezug auf die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus zu stärken. Die EU sollte ferner die Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Region im Bereich des Austauschs nachrichtendienstlicher Erkenntnisse fördern – einschließlich des AU-geführten Prozesses von Dschibuti – sowie einzelne Staaten unterstützen, die ihre justizielle und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit verbessern möchten.

ii) **Gezielte Entwicklungszusammenarbeit**, um die zugrunde liegenden Faktoren und Ursachen abzumindern, die die Radikalisierung vorantreiben. Das unzureichende Funktionieren von Staaten auf struktureller Ebene, wie ihre Unfähigkeit, Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten bereitzustellen, insbesondere den Zugang der ärmsten und am stärksten ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen zu Gesundheit und Bildung, und Korruption gehören zu den Triebkräften für Radikalisierung. Die EU sollte auf der Grundlage zusätzlicher Analysen der lokalen Ursachen für die Bedrohung durch gewalttätige Extremisten ihre Entwicklungszusammenarbeit besser ausrichten und festlegen, so dass der Staat ermutigt wird, seiner Verantwortung hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nachzukommen und die Menschenrechte seiner Bürger zu schützen.

iii) **Verstärkter Kapazitätsaufbau im Bereich Justiz, Sicherheit und Strafverfolgung:**

Wahllose harte Reaktionen auf gewalttätigen Extremismus durch Länder der Region bergen in Verbindung mit unzureichenden Kapazitäten und Fähigkeiten im Nachgang von Terrorismusfällen und im Zuge ihrer Untersuchung die Gefahr, dass sich die Probleme, die auf diese Weise angegangen werden sollen, noch verschärfen und sich Bürger entfremden. Die EU sollte Reformen im Sicherheitssektor unterstützen, die dem Kapazitätsaufbau von Strafverfolgungsbehörden dienen, damit gewalttätigem Extremismus angemessen begegnet werden kann und gleichzeitig die Menschenrechte geschützt und mutmaßliche Terrorismusfälle angemessen untersucht und strafrechtlich verfolgt werden können.

iv) **Förderung von Toleranz und Stärkung der Stimmen mit mäßigendem Einfluss:** Die

Regierungen - über staatliche Bildungseinrichtungen -, die lokalen Gemeinschaften und die Glaubensgemeinschaften haben eine wichtige Rolle bei der Förderung von Toleranz und kritischem Denken, was für die langfristige Bekämpfung der Radikalisierung von entscheidender Bedeutung ist. Der kostenlose und uneingeschränkte Zugang zum gesamten öffentlichen Bildungswesen ist entscheidend, um Ausgrenzung und Radikalisierung zu verhindern; die Unterstützung der EU in diesem Bereich sollte auf einer sorgfältigen Prüfung der Agenturen beruhen, die Projekte in diesem Bereich unmittelbar umsetzen. Die EU sollte Regierungsreformen unterstützen, die auf die Förderung von Toleranz abzielen. Ferner sollte die EU Bemühungen von Organisationen der Zivilgesellschaft und lokalen Gemeinschaften unterstützen, um die lokale Konfliktmediation und Konfliktlösung sowie den interreligiösen Dialog und Narrativen zur Terrorismusbekämpfung zu erleichtern. Die EU sollte in Erwägung ziehen, Einzelpersonen zu unterstützen, die sich von extremistischen Bewegungen losgesagt haben, um sie zu ermutigen, die Anziehungskraft dieser Bewegungen öffentlich in Frage zu stellen. Strategien und Maßnahmen, die zur Mitgestaltungsbemächtigung von Frauen beitragen, sind ebenfalls wichtig, um Radikalisierung zu verhüten und Terrorismus zu bekämpfen.

v) **Angemessene Reaktion auf gewalttätigen Extremismus:** Die EU sollte Regierungen sowohl bei der Konzeption als auch der Kommunikation von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus Unterstützung anbieten, mit denen ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird und die von einem Verständnis der Kräfte gelenkt sind, die einer Radikalisierung entscheidend Vorschub leisten. Die EU sollte zudem erwägen, Organisationen der Zivilgesellschaft – einschließlich religiöse Organisationen – zu unterstützen, die sich im Bereich der Prävention von gewalttätigem Extremismus engagieren. Es sollte darüber nachgedacht werden, die Umsetzung des IGAD-Programms für den Sicherheitssektor zu unterstützen.

vi) **Sondierung neu aufkommender Fragestellungen:** Die EU sollte wissenschaftliche Analysen nationaler und internationaler Faktoren, die zu Radikalisierung beitragen, einschließlich Finanzierung, unterstützen.

Jugend und Beschäftigung

- i) **Förderung von Unternehmergeist und nachhaltigem und inklusivem Wirtschaftswachstum:** Die EU sollte die Unternehmensentwicklung im Privatsektor fördern, indem kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Unternehmergeist, Mikrokredite und Unternehmensnetzwerke sowie die Integration von Diasporagemeinschaften unterstützt werden und Handel erleichtert wird. Die EU sollte im Hinblick auf eine Vertiefung der Handelsbeziehungen die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den Ländern am Horn von Afrika weiterhin unterstützen.
- ii) **Förderung verantwortungsvoller Unternehmenspraxis und Bekämpfung von Korruption:** Die EU sollte Initiativen unterstützen, mit denen Wissen und bewährte Verfahren zur Verbesserung des wirtschaftlichen und rechtlichen Umfelds ausgetauscht werden sollen. Die EU sollte ferner Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung intensiver unterstützen, und zwar sowohl durch Initiativen, die dem Kapazitätsausbau der Staaten in diesem Bereich dienen, als auch durch Anstrengungen, mit denen Unternehmen ermutigt werden, aktiver gegen Korruption vorzugehen.
- iii) **Weiterentwicklung der Berufsausbildung:** Die EU sollte Programme und Projekte im Bereich der Berufsausbildung und der Weiterentwicklung von technisch-fachlichen Fähigkeiten, insbesondere für die Jugend, unterstützen. Der Bedarf im Bereich der Berufsausbildung sollte in enger Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ermittelt werden. Vorhandene Berufsausbildungszentren sollten saniert oder modernisiert werden; sofern es als notwendig erachtet wird, sollten neue Zentren errichtet werden. Die Berufsausbildung sollte sowohl Frauen als auch Männern offenstehen.
- iv) **Verbesserung der Anbindung:** Die EU sollte die Entwicklung des ländlichen Raums fördern, indem die Verkehrsinfrastruktur zur Anbindung ländlicher Regionen an Märkte unterstützt wird. Darüber hinaus sollte die EU Unterstützung zur Verbesserung von Verkehrsverbindungen zwischen zentralen Regionen und Randgebieten sowie von grenzüberschreitenden Verbindungen leisten.

v) **Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer:** Große Gruppen von entwaffneten und vertriebenen jungen Menschen – hauptsächlich Männer, aber auch Frauen – oder Kinder, denen Aus- und Weiterbildung zum großen Teil völlig verwehrt blieb, müssen nach Konflikten wieder integriert werden. Die EU sollte bei umfassender Berücksichtigung der Geschlechterperspektive Projekte unterstützen, damit sich diese Menschen wieder in die Gesellschaft integrieren und eine Existenz aufbauen können.

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Staatsführung

i) **Länderspezifischer Schutz der Menschenrechte:** Die EU hat in ihren seit 2012 angenommenen länderspezifischen Menschenrechtsstrategien Prioritäten ermittelt, die auf die Lage in jedem einzelnen Land der Region zugeschnitten sind; sie sollte diese Prioritäten weiterhin angehen, um Partner darin zu bestärken, politische Maßnahmen zu verfolgen, die den Bürgern ein Mitwirken an der Staatsführung ermöglichen. Die EU sollte insbesondere im Einklang mit den länderspezifischen EU-Menschenrechtsstrategien im Rahmen des politischen Dialogs mit Partnern hervorheben, wie wichtig es ist, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit und die Menschenrechte von Frauen zu gewährleisten und eine lebendige und kritische Zivilgesellschaft zu fördern, indem unter anderem die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit geachtet wird. Der Verhinderung von sexueller Gewalt und sexuellem Missbrauch sollte auf allen Ebenen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Generell sollte in politischen Dialogen hervorgehoben werden, wie wichtig es ist, internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

ii) **Förderung demokratischer Grundsätze:** Die EU sollte die Schaffung und Weiterentwicklung demokratischer Verfahren und Einrichtungen unterstützen. Die EU sollte die Abhaltung demokratischer Wahlen durch Wahlbeobachtungsmissionen in entsprechenden Ländern sowie die Umsetzung der Empfehlungen der Missionen weiterhin unterstützen.

iii) **Abschaffung von Folter:** Misshandlungen von Bürgern durch Sicherheitskräfte – etwa durch Folter, willkürliche Festnahmen oder lang andauernde Untersuchungshaft – führen bei den Betroffenen mit größter Wahrscheinlichkeit zu Verbitterung; die EU sollte ihre Anstrengungen verstärken, um diese Probleme anzugehen, gegebenenfalls auch durch die Förderung von Projekten.

- iv) **Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte:** Partnerländer haben weiterhin Schwierigkeiten, wenn es darum geht sicherzustellen, dass allen Bürgern wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zugutekommen; die EU sollte Probleme wie den Zugang zu Wasser und Ernährungssicherheit weiter im Rahmen von Entwicklungsprojekten angehen, sie sollte aber auch ihre Arbeit zu neuen Problemen wie Landnahme, die sich insbesondere auf die Lebensgrundlage der ärmsten und am stärksten ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen auswirken, intensivieren.
- v) **Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern:** Menschenrechtsverteidiger spielen eine entscheidende Rolle dabei, Probleme bei der Umsetzung von Menschenrechten und der demokratischen Staatsführung zu ermitteln, befinden sich aber oft selbst in einer schwierigen Lage; die EU sollte ihr Eintreten für Menschenrechtsverteidiger im Einklang mit den EU-Leitlinien betreffend den Schutz von Menschenrechtsverteidigern intensivieren, um deren Legitimität zu stärken, sowie weiterhin praktische Unterstützung bieten, indem unter anderem regionale Verbindungen zwischen Menschenrechtsverteidigern gestärkt werden.
- vi) **Stärkung der Rechtsstaatlichkeit:** Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit – etwa durch unfaire Gerichtsverfahren, das Verwehren des Zugangs des Einzelnen zu Rechtsmitteln oder hartes Vorgehen parteiischer, verantwortungsloser oder korrupter Polizeikräfte – unterlaufen ebenfalls das Vertrauen der Bürger in staatliche Einrichtungen. Die EU sollte für Maßnahmen eintreten, die der Verbesserung der Kapazität und der Effizienz des Rechtssystems sowie der Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz, der Unparteilichkeit und der Professionalität der Polizeikräfte und der Erweiterung des Zugangs zur Justiz dienen, einschließlich einer Übergangsjustiz in Ländern, die von einem Konflikt betroffen waren. Die Finanzierung von Programmen zur Reform des Sicherheitssektors sollte in Betracht gezogen werden.
- vii) **Förderung einer wirksamen Steuerbeitreibung:** Die Mobilisierung und der effiziente Einsatz inländischer öffentlicher Finanzmittel ist die größte und stabilste verfügbare Quelle für die Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung. Die EU sollte im Einklang mit der "Addis Tax Initiative" Anstrengungen von Partnern, ihre Steuersysteme gerechter, transparenter, effizienter und wirksamer zu gestalten, unterstützen.

viii) **Eintreten für die Achtung des humanitären Völkerrechts:** Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht – durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure – setzen sich in verschiedenen Ländern der Region unvermindert fort. Die EU sollte ihre Anstrengungen verstärken, um die wirksame Umsetzung des humanitären Völkerrechts im Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Union zur Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts⁹ zu unterstützen.

ix) **Schutz von Frauen in Konfliktsituationen:** Die EU sollte ihre Anstrengungen zum Schutz von Frauen und Mädchen in Konfliktsituationen vor allen Formen der Gewalt – einschließlich sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt – unter Bezugnahme auf die Umsetzung der Resolutionen 1325 und 1820 des VN-Sicherheitsrates und die Leitlinien zu konkreten Maßnahmen auf EU-Ebene zur Unterbindung sexueller Gewalt in Konflikten ("Guide to Practical Actions at EU level for Ending Sexual Violence in Conflict") verstärken. Diese Anstrengungen sollten Maßnahmen umfassen, die der Prävention und der Ahndung dieser Gewalt dienen.

x) **Schutz von Kindern in Konfliktsituationen:** Die EU sollte ihre Anstrengungen zum Schutz von Kindern in Konfliktsituationen vor jeglicher Art von Übergriffen und Missbrauch, einschließlich der Rekrutierung und des Einsatzes von Kindern und ihrer Tötung und Verstümmelung, mit Bezugnahme auf die Umsetzung der Resolution 1612 des VN-Sicherheitsrates und anschließender Resolutionen sowie die EU-Leitlinien zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte fortsetzen und verstärken. Diese Anstrengungen sollten Maßnahmen umfassen, die auf die Beendigung und die Prävention von Übergriffen und Missbrauch gegen Kinder abzielen sowie deren Ahndung gewährleisten.

⁹ Überarbeitete Leitlinien der Europäischen Union zur Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts 2009/C 303/06, veröffentlicht in ABl. C 303/12 vom 15. Dezember 2009.

5. EU-Instrumente und -Initiativen

Bei der Umsetzung des Aktionsplans werden mehrere Instrumente und Mechanismen mit dem Ziel eingesetzt, den umfassenden Ansatz zu verstärken. Diese Bemühungen umspannen die Bereiche Diplomatie, Sicherheit, Militär, Handel und Entwicklungszusammenarbeit.

Die Zusammenarbeit mit den Partnern am Horn von Afrika erfolgt auf der Ebene der EU-AKP-Partnerschaft im Rahmen des Abkommens von Cotonou. Ein bedeutender Teil der für die Umsetzung des Aktionsplans benötigten Finanzierung könnte aus den Nationalen Richtprogrammen für sieben Staaten am Horn von Afrika und Tansania des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF, 2014-2020) kommen. Darüber hinaus könnten Mittel aus dem Regionalen Richtprogramm für die Regionen Ostafrika, südliches Afrika und Indischer Ozean des 11. EEF und aus dem afrikaweiten Programm im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit¹⁰ (Development Cooperation Instrument – DCI) für Projekte und Maßnahmen dieses Aktionsplans verwendet werden. Während der EEF und das DCI auf die langfristige Entwicklung ausgerichtet sind, haben andere Instrumente unterschiedliche Mandate mit verschiedenen Zeithorizonten, wobei der Schwerpunkt auf Sicherheit, Stabilität und Frieden liegt. Das Stabilitäts- und Friedensinstrument¹¹ ist zum Einsatz in Krisensituationen oder sich abzeichnenden Krisen zur Verhütung von Konflikten (Artikel 3, nicht programmierbare Maßnahmen) sowie zur Hilfe für Konfliktverhütung, Krisenvorsorge und Friedenskonsolidierung (Artikel 4, programmierbare Maßnahmen) gedacht. Gemäß Artikel 5 liegt der Schwerpunkt auf der Bewältigung globaler, transregionaler und sich abzeichnender Bedrohungen (programmierbare Maßnahmen).

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt.

Zudem hat die Europäische Kommission am 9. September 2015 die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika (EUTF) als Krisen-Treuhandfonds befürwortet. Mit dem Treuhandfonds soll die Krise in der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika einschließlich Tansania und in den Regionen Nordafrikas angegangen werden. Damit werden alle Aspekte der Stabilität unterstützt, wird zu einer besseren Migrationssteuerung beigetragen und werden die Ursachen von Destabilisierung, Vertreibung und irregulärer Migration insbesondere durch die Förderung von Resilienz, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Chancengleichheit, Sicherheit und Entwicklung angegangen. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, 1,8 Mrd. EUR an EU-Mitteln einschließlich 1 Mrd. EUR aus der EEF-Reserve zur Verfügung zu stellen. Die Europäische Kommission hat die Mitgliedstaaten und weitere Geber aufgefordert, sich daran zu beteiligen. Der EUTF soll bestehende Programme ergänzen und zur Umsetzung des Regionalen Aktionsplans beitragen.

Nach der schweren Dürre, unter der das Horn von Afrika in den Jahren 2010-2011 gelitten hat, hat die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD) eine regionale Resilienzstrategie (IDDRSI – IGAD Drought Disaster Resilience and Sustainability Initiative) angenommen, die dazu beitragen soll, die Auswirkungen der Dürre und damit verbundener Schocks in der Region auf nachhaltige und ganzheitliche Weise zu bewältigen. In der IDDRSI werden sieben vorrangige Handlungsbereiche aufgezeigt, in denen mit Investitionen und Aktionen der Aufbau von Resilienz dadurch gefördert wird, dass die Anfälligkeit der Zielgemeinschaften gegen klimatische und wirtschaftliche Schocks verringert wird. Die Strategie dient als gemeinsamer Rahmen zur Entwicklung von nationalen und regionalen Programmen, die dazu konzipiert sind, die Resilienz gegen Dürre durch die Entwicklung von Nachhaltigkeit in der IGAD-Region zu stärken.

Im Einklang mit der IDDRSI-Strategie und der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel "Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungs-sicherheitskrisen" (COM(2012)586 endg.) bereiten die Dienststellen der Kommission ein neues Programm zur Resilienz vor, das die IDDRSI unterstützen könnte.

Auf der Ministerkonferenz in Rom im November 2014 wurde die Migrationsrouten-Initiative EU-Horn von Afrika ("Khartum-Prozess") auf den Weg gebracht. Ihr gehören die Herkunfts-, Transit- und Zielländer entlang der Migrationsrouten vom Horn von Afrika nach Europa an. In der Anfangsphase sollte der Schwerpunkt der Maßnahmen im Rahmen der Initiative auf der Bekämpfung des Menschenhandels und des Schleusens von Migranten liegen, wobei die Aussicht besteht, dass der Prozess zu einem späteren Zeitpunkt ausgeweitet wird. Eine Reihe konkreter Maßnahmen wurde vom Lenkungsausschuss des Khartum-Prozesses bereits ermittelt.

Ferner arbeitet die EU an einem regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramm (Regional Development and Protection Programme – RDDP) am Horn von Afrika, das auf die Schutz- und Entwicklungsbedürfnisse von Menschen, die Opfer einer lange andauernden Vertreibung sind, ausgerichtet ist, insbesondere durch die Schaffung von Bildungs- und Existenzchancen für Binnenvertriebene, Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften.

Die Billigung des Somalia-Pakts ("Somalia Compact") zwischen Somalia und der internationalen Gemeinschaft auf der EU-Somalia-Konferenz "New Deal" vom 16. September 2013 in Brüssel bedeutete einen erheblichen Fortschritt. Darin werden für den Zeitraum von 2014 bis 2016 die unmittelbaren Prioritäten und Maßnahmen benannt, die den Frieden und den Aufbau staatlicher Strukturen zum Ziel haben, und wird auch eine politische Vision eines integrativen politischen Prozesses dargestellt, der durch die Annahme einer föderalen Verfassung und die Durchführung von Wahlen bis zum Jahr 2016 zu einem stabilen und föderalen Somalia führen soll. In dem Pakt ist das Prinzip der somalischen Eigenverantwortung, einschließlich Verpflichtungen in Bezug auf Referenzwerte, und der direkten Zusammenarbeit verankert. Darüber hinaus sind in dem Pakt Prinzipien für die Geberkoordinierung und Finanzierungsmechanismen enthalten, mit denen die internationale Unterstützung zu den Prioritäten des Pakts gelenkt werden soll.

6. Koordinierung und Überwachung

Die Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten müssen gemäß dem umfassenden Ansatz eng abgestimmt werden. Eine verstärkte Koordinierung ist insbesondere in den Ländern der Region erforderlich und wird angestrebt. Dazu zählt ein besserer Überblick über laufende und geplante Initiativen. Diese Bemühungen sollten in Abstimmung mit weiteren wichtigen regionalen und internationalen Akteuren erfolgen.

In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sollte eine angemessene Kontrolle eingerichtet werden, um die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu überwachen. Im Hinblick auf das Risikomanagement müssen regionale und landesweite Konflikt- und Risikoabschätzungen regelmäßig aktualisiert werden.

Für den EU-Treuhandfonds wird ein Verwaltungsrat die Überwachung der Gesamtstrategie gewährleisten. Im Einklang mit der EU-Haushaltsordnung wird dieser Verwaltungsrat aus Vertretern von EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern, die zu dem Fonds beitragen, bestehen und von der Europäischen Kommission geleitet.