

Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein aktueller Überblick

Wolf Kinzel

Bei jedem Einsatz der Bundeswehr, anderer europäischer Truppen oder von UN-Verbänden zur Sicherstellung des Friedens in Afrika stellt sich die Frage nach den Eigenleistungen der afrikanischen Staatengemeinschaft. Seit 2002 existiert eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der Afrikanischen Union (Common African Defence and Security Policy – CADSP), die allerdings nur langsam konkrete Konturen gewinnt. So will auch die Bundesregierung im Rahmen des G8-Gipfels der afrikanischen Sicherheitsinitiative neue Impulse geben.

Analyse:

- Der Aufbau der African Standby Force (ASF) als ein wesentlicher Bestandteil der afrikanischen Sicherheitsarchitektur wird sich über das Zieldatum 2010 hinaus verzögern.
- Dabei wird die Finanzierung weitgehend von externen Gebern abhängig bleiben.
- Auch die Einsatzmöglichkeiten der afrikanischen Friedenstruppen werden begrenzt sein.
- Dennoch ist die europäische und deutsche Unterstützung beim Aufbau einer eigenen Sicherheitsarchitektur in Afrika politisch weiterhin sinnvoll.

Key words: Afrikanische Union, Sicherheitspolitik, Peacekeeping, African Standby Force, afrikanische Regionalorganisationen, Europäische Union

1. Einführung

Am 30. November 2006¹ waren weltweit 82.120 Polizisten und Soldaten im Rahmen von UN-Missionen im Einsatz. Niemals zuvor gab es eine derart hohe Zahl in der Geschichte der UN. Davon waren alleine in Afrika 55.661 Polizisten und Soldaten eingesetzt. Doch auch die afrikanischen Länder stellten 21.764 Polizisten und Soldaten für UN-Missionen zur Verfügung.² Auch wenn diese Zahl an sich respektabel ist, der Saldo bleibt deutlich negativ zu Lasten Afrikas. Dies soll die Leistung der afrikanischen Truppensteller nicht schmälern, ganz im Gegenteil. Dennoch wird deutlich, wie wichtig die Bemühungen der Afrikanischen Union (AU)³ um ihr sicherheitspolitisches Profil sind.

Hier steht die Sicherheitspolitik im engeren, militärisch orientierten Sinne im Mittelpunkt, gleichwohl liegt der Common African Defence and Security Policy (CADSP) ein weiteres Konzept „humanitärer Sicherheit“ zugrunde und sie ist folglich mit der Entwicklungspolitik verknüpft.

2. Afrikanische Sicherheitspolitik

Ein Leitmotiv der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), der Vorgängerorganisation der AU, bestand in der Unantastbarkeit der nationalen Souveränität und demzufolge der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Dieser Ansatz konnte den sicherheitspolitischen Anforderungen in Afrika nicht gerecht werden. Die Sicherheitsarchitektur der AU ist völlig anders: Ganz im Gegensatz zum Nichteinmischungsgebot der OAU regelt Artikel 4 der AU-Charta die Funktionsprinzipien der AU und vor allem die Möglichkeit zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates:⁴

- Artikel 4 (h) legt das Recht der AU fest, bei schwerwiegenden Umständen, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in einem Mitgliedsstaat (militärisch) zu intervenieren.
- Artikel 4 (j) legt das Recht der Mitgliedsstaaten fest, eine Intervention durch die AU zu erbitten, mit dem Ziel, Frieden und Sicherheit wiederherzustellen.

Bei der entsprechenden Sicherheitsarchitektur stützt sich die AU idealtypisch auf fünf Regionalorganisationen in Nord-, Ost-, Süd-, West- und Zentralafrika.

Diese organisieren sich weitestgehend selbständig und angepasst an die jeweiligen regionalen Bedürfnisse.

Das aus sicherheitspolitischer Sicht wichtigste Organ ist der Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council – PSC), der im März 2004 seine Arbeit aufgenommen hat. Dem Rat gehören 15 Mitglieder an, die durch die Generalversammlung der Staatschefs der AU gewählt werden. Davon werden fünf Mitglieder für drei Jahre gewählt und zehn Mitglieder für jeweils nur zwei Jahre. Zu den ersten fünf Mitgliedern, die jeweils aus einer der fünf Regionen kommen, gehören gegenwärtig (bis März 2007): Algerien, Äthiopien, Gabun, Nigeria und Südafrika. Die anderen zehn Mitglieder sind (bis März 2008): Ägypten, Botswana, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Malawi, Ruanda, Senegal und Uganda.⁵

Alle PSC-Mitglieder haben nur je eine Stimme; auch wenn generell Konsens bei Abstimmungen angestrebt wird, besitzt kein Land Vetorecht, da letztendlich der Mehrheitsentscheid gilt. Der Rat verfügt über relativ weit reichende Befugnisse. So autorisiert und mandatiert er Peacekeeping Operations (PKO) und empfiehlt der Generalversammlung der AU die militärische Intervention in einem Mitgliedsstaat gemäß Artikel 4 (h) oder 4 (j) der AU-Charta. Letztlich entscheidet die Generalversammlung der AU über den Einsatz. Dazu hat das betroffene Einsatzland keine Stimme, kann aber auf Einladung seinen Standpunkt vortragen. Alle anderen Regierungschefs haben eine Stimme; es wird Konsens angestrebt, doch genügt eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden, sobald zwei Drittel der Regierungschefs an einer Abstimmung teilnehmen.

Zur Durchsetzung der PSC-Beschlüsse wird eine African Standby Force (ASF) aufgestellt werden, die in Afrika eingesetzt werden soll, wenn die UN zu langsam oder gar nicht reagieren. Jede Regionalorganisation stellt eine eigene Brigade Eingreifkräfte für die ASF-Einsätze auf; Grundausbildung und -ausrüstung werden dabei in nationaler Verantwortung der Entsendestaaten liegen, sollen aber UN-Vorgaben entsprechen. Außerdem sollen in allen Regionen Ausbildungszentren wie das Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC) oder das Nigerian War College entstehen.

Die regionalen Brigaden sollen ein breites Aufgabenspektrum abdecken. Die Planung sieht folgende Truppenzusammensetzung für jede Region vor:

- Brigadehauptquartier (mission level) mit Logistikeinheit (65 Personen, 16 Kfz),
- Hauptquartier mit Logistikeinheit (120 Personen),

¹ Vgl. www.un.org, Zugriff am 04.01.2007.

² Unberücksichtigt ist die African Mission in the Sudan (AMIS), die keine UN-Mission ist.

³ Gegründet am 09.07.2002 als Nachfolgeorganisation der OAU.

⁴ AU-Charta siehe unter www.africa-union.org.

⁵ Dem liegt folgender Schlüssel zugrunde: Nordafrika ein Mitglied, Ost-, Süd- und Zentralafrika zwei und Westafrika drei Mitglieder.

- vier leichte Infanteriebataillone (je 750 Personen, insgesamt 70 Kfz),
- ein Pionierverband (505 Personen),
- eine Fernmeldeeinheit (135 Personen),
- eine motorisierte Aufklärungskompanie (150 Personen),
- eine Hubschrauberstaffel (80 Personen, vier Luftfahrzeuge, zehn Kfz),
- eine Militärpolizeieinheit (48 Personen, 17 Kfz),
- eine Logistikeinheit (190 Personen, 40 Kfz),
- ein Sanitätselement (35 Personen, 10 Kfz),
- 120 Militärbeobachter und eine zivile Unterstützungskomponente.

Zusätzlich will die AU eine Bereitschaftsliste mit bis zu 500 Militärbeobachtern und 240 zivilen Polizeibeamten zur Verfügung stellen, um alle denkbaren Konfliktszenarien abdecken zu können.

Für die möglichen Einsätze der ASF sind mehrere Konfliktszenarien entworfen worden, die die Grundlage zur Aufstellung und zeitlichen Einsatzfähigkeit der ASF bilden:

- Szenario 1: Bereitstellung von militärischem Sachverstand im Rahmen einer politischen Mission, wie zuletzt an der Côte d'Ivoire,
- Szenario 2: paralleler Einsatz einer AU- und einer UN-Mission,
- Szenario 3: Einsatz einer „Beobachtermission“,
- Szenario 4: Einsatz im Rahmen einer „einfachen“ AU Peacekeeping Force,
- Szenario 5: Peacekeeping innerhalb eines komplexen multidimensionalen Einsatzes,
- Szenario 6: Intervention der ASF, falls die UN nicht rechtzeitig reagieren.

Der Aufbau der ASF soll in zwei Phasen erfolgen:

- In Phase 1 bis zum 30. Juni 2006⁶ sollten die Fähigkeiten für die Szenarien 1-3 entwickelt werden.
- In Phase 2 sollen bis zum 30. Juni 2010 alle Szenarien durchgeführt werden können, d. h. sowohl die Bewältigung multidimensionaler friedenserhaltender Missionen nach Kapitel VI der UN-Charta als auch eine Intervention im Rahmen von Notfällen.

Je nach Szenario gibt es folgende Bereitschaftszeiten nach der Erteilung des AU-Mandats durch den PSC:

- Szenario 1-4: Einsatz innerhalb von 30 Tagen,
- Szenario 5: Einsatz innerhalb von 90 Tagen, der militärischen Komponente innerhalb von 30 Tagen,
- Szenario 6: Einsatz einer robusten militärischen Truppe innerhalb von 14 Tagen.

⁶ Ursprünglich war der 30.06.2005 vorgesehen; da dieser Termin nicht eingehalten werden konnte, wurde die Frist um ein Jahr verlängert.

Die Einsatzkräfte für die Szenarien 1-3 sollen 30 Tage ohne Hilfe von außen durchhalten können, für die Szenarien 4-6 sind 90 Tage geplant.

Bis heute sind in den verschiedenen Regionen einzelne Teile der regionalen Brigaden bereits vorhanden. Allerdings ist der Aufbau der Brigaden je nach Region noch sehr unterschiedlich weit fortgeschritten.

Neben der ASF plant die AU auch die Einrichtung eines Krisenfrühwarnsystems, des Continental Early Warning System (CEWS). Dessen Aufbau ist allerdings noch weniger weit gediehen als der der ASF. Allein die Bestimmung von Analyseprinzipien, nach denen eine Frühwarnung möglich sein könnte und die unter Umständen eine Intervention der ASF rechtfertigen könnten, ist politisch schon in der Vorbereitungsphase hoch umstritten. Dabei setzen Länder wie etwa Côte d'Ivoire, Ruanda und Simbabwe, aber auch Ägypten und Libyen bereits ihre gesamten Blockadefähigkeiten ein.

2.1. Westafrika

In Westafrika stützt sich die ASF auf die Economic Community of West African States (ECOWAS) mit ihren 15 Mitgliedsstaaten.⁷ Die ECOWAS ist aus sicherheitspolitischer Sicht die am weitesten entwickelte Regionalorganisation in Afrika. Ihr unterstellt ist die ECOWAS Standby Brigade (ECOBRIg). Derzeitige Planungen für die Brigade zielen auf eine Gesamtstärke von 6.500 Soldaten, die innerhalb von 90 Tagen an den Einsatzort verlegt werden und ebenso lange unabhängig operieren können sollen. Darin ist eine kleinere 1.500 Soldaten umfassende Task Force enthalten, die deutlich schneller (innerhalb von 30 Tagen) eingesetzt und genauso lange (bis zu 90 Tage) unabhängig operieren können soll.

Der Aufbau der ECOBRIG schreitet kontinuierlich voran und ist am weitesten fortgeschritten. Die Grundlagendokumente sind größtenteils erarbeitet und der Zeitplan wird eingehalten. Das Hauptquartier (Task Force Headquarter) sollte seit Juni 2006 einsatzbereit sein. Die für die ECOBRIG vorgesehenen Truppenteile verfügen bereits über Peacekeeping-Erfahrungen in verschiedenen UN-Missionen. So befanden sich am 30. September 2006 fast 9.500 Soldaten und Polizisten der ECOWAS-Länder in UN-Einsätzen.

Das wichtigste Organ, der Sicherheitsrat der ECOWAS, ist ebenso funktionsfähig wie die Defense and Security Commission (DSC), die als erstes beratendes Gremium für die Staats- und Regierungschefs in sicherheitspolitischen Angelegenheiten fungiert

⁷ ECOWAS-Mitglieder: Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kapverdische Inseln, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

und aus den Chefs der Generalstäbe der Streitkräfte zusammengesetzt ist. Am 7. April 2005 wurde ein Entwurf zur Entwicklung der ECOWAS Standby Brigade veröffentlicht, der von einem Autorenteam aus Großbritannien, Frankreich, Kanada und den USA im ECOWAS-Sekretariat entwickelt wurde. Darin ist eine Zusage der Mitgliedsstaaten über bisher 6.200 Soldaten für die avisierte Truppenstärke von insgesamt 6.500 Soldaten enthalten.

Das Frühwarnsystem der ECOWAS ist noch nicht voll einsatzbereit, doch sind vier regionale Hauptquartiere eingerichtet und die Datensammlung hat bereits begonnen.

Problematisch ist die sehr heterogene Zusammensetzung der ECOWAS-Region. Die unterschiedliche Orientierung der Mitgliedsstaaten in frankophone, anglophone und lusophone⁸ Bereiche erschwert eine Integration zusätzlich. Innerhalb der Region selbst ist ein erhebliches innerstaatliches Konfliktpotenzial vorhanden, so an der Elfenbeinküste, in Liberia und Sierra Leone. Das flächenmäßig größte und einwohnerstärkste Land der Region, Nigeria, ist zwar größter Zahler, Truppensteller und Motor der ECOWAS, dort besteht aber ebenfalls ein großes Risiko innenpolitischer Krisen (ethnische und religiöse Konflikte, Rohstoffe).

Die ECOWAS hat wie keine andere Regionalorganisation militärisch in Mitgliedsländern interveniert, in denen gewaltsame Konflikte eskalierten, und relativ entschlossen und eindeutig auf Militärputsche in Niger und Gambia, an der Elfenbeinküste und in Togo reagiert. Die bei den Einsätzen der ECOWAS Monitoring & Observer Group (ECOMOG)⁹ in Liberia, Sierra Leone und Guinea-Bissau deutlich gewordenen Defizite waren wesentlicher Grund für die Bildung eines dauerhaften, transparenten Konfliktlösungsmechanismus, bei dem Prävention und friedliche Bewältigung von Konflikten im Vordergrund stehen sollten.

2.2. Ostafrika

In Ostafrika gibt es keine regionale Organisation, die alle Staaten der Region in sich vereint. Die AU hat die Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)¹⁰ als die für die regionalen Streitkräfte der ASF verantwortliche Organisation bestimmt. Zugleich wurde die Eastern Africa Community (EAC)¹¹ angewiesen, ihre sicherheitspolitischen Aktivitäten

⁸ Dazu gehören: Angola, Guinea-Bissau, Mosambik, São Tomé und Príncipe, Kapverdische Inseln.

⁹ ECOWAS-Streitkräfte, die bei militärischen Operationen in Liberia (1990-99), Sierra Leone (1997-99) und Guinea-Bissau (1999) eingesetzt waren.

¹⁰ IGAD-Mitglieder: Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda.

¹¹ EAC-Mitglieder: Kenia, Tansania und Uganda.

mit der IGAD abzustimmen. Die ostafrikanische Brigade trägt den Namen Eastern Africa States Brigade (EASBRIG). Angegliedert ist bereits ein Krisenfrühwarnsystem, der Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN), der aber, da personell unzulänglich ausgestattet, noch nicht voll funktionsfähig ist.

Insgesamt soll die EASBRIG etwa 5.500 zivile und militärische Angehörige umfassen; unterstützt wird sie durch das Peace Support Training Center in der kenianischen Hauptstadt Nairobi, das im Aufbau begriffen ist.

Allerdings hemmen auch hier noch weit stärkere interne Konflikte als in Westafrika die Schaffung einer regionalen Sicherheitsarchitektur. Dazu zählen die Krisenherde im Sudan und in Somalia, die anhaltende innenpolitische Krise in Äthiopien nach der Wahl 2006 und der immer noch schwelende Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea nach dem letzten Krieg (1998-2000). Die jüngste, von niemandem mandatierte äthiopische Intervention in Somalia hat kaum dazu beigetragen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Region zu verstärken, sondern hat im Gegenteil diese nur weiter erschwert.

2.3. Nordafrika

Im nördlichen Afrika sind nur allererste Anzeichen für einen Beitrag zur ASF zu beobachten. Hier liegt zweifellos einer der gravierendsten Schwachpunkte der AU-Sicherheitsarchitektur. Die AU benennt zwar als nördliche Regionalorganisation die Arab Maghreb Union (AMU),¹² und Libyen und Ägypten (kein Mitglied der AMU) haben ihre Bereitschaft erklärt, sich zu engagieren. Doch die interne Zerstrittenheit der arabischen Länder, der Streit um die Unabhängigkeitsbestrebungen in der von Marokko beanspruchten Westsahara und nicht zuletzt der Konflikt Israel-Palästina verhindern bislang stärkere gemeinschaftliche Aktionen. Bisher ist die AMU praktisch nicht arbeitsfähig.

Libyen hätte sicherlich Interesse an einer Vorreiterrolle. So hatte Staatspräsident Ghaddafi im Februar 2004 eine „United Army for the African Union“ vorgeschlagen. Grundidee war die Auflösung aller nationalen Streitkräfte und der Aufbau einer zentralen Armee unter dem Kommando der AU. So sinnvoll dieser Vorschlag auch sein mag, so unrealistisch ist zurzeit seine Umsetzung, zumal bisher nicht einmal eine ernsthafte Diskussion darüber stattgefunden hat.

¹² AMU-Mitglieder: Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien.

2.4. Südliches Afrika

Die Staaten im südlichen Afrika haben im Rahmen der Southern African Development Community (SADC)¹³ die Truppenstellung der SADC Standby Force und deren Ausrüstung verbindlich festgelegt. Bereits im Juni 2005 konnten erste gemeinsame Übungen – mit Unterstützung Frankreichs – stattfinden; daran waren allerdings nur zehn der 14 SADC-Mitglieder beteiligt. Die zivile Polizeikomponente der SADC befindet sich im Aufbau. Aufgrund der maßgeblichen Beteiligung von Südafrika verfügt die SADC Standby Force über eines der stärksten militärische Potenziale in Afrika.

Allerdings ist auch die Einrichtung der Friedenstruppen dieser Regionalorganisation mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert. So liegt das offizielle Ausbildungszentrum der SADC, das Regional Peacekeeping Training Center (RPTC), in der simbabwischen Hauptstadt Harare und ist aufgrund der Ächtung des dortigen Regimes und damit fehlender internationaler Geber nicht einsatzfähig. Provisorisch füllt das South African War College (Südafrika) diese Lücke.

Das eigene sicherheitspolitische Instrument der Southern African Development Community (SADC), das Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit (Organ on Politics, Defence and Security – OPDS), konnte bisher noch nicht ausreichend in Erscheinung treten. Dabei sind die Befugnisse ähnlich stark wie die des PSC der AU. Seiner Aufgabe, die Koordinierung der Aktivitäten in Politik, Verteidigung und Sicherheit mit dem Ziel einer präventiven Diplomatie, kommt es gegenwärtig nur ungenügend nach. Nachdem das OPDS anfangs in Konkurrenz zur SADC agierte, ist dieser Konflikt mit der Eingliederung gelöst. Formal ist das OPDS handlungsfähig, aber es handelt nicht.

Die SADC hat im Rahmen ihres im August 2003 verhandelten Mutual Defence Pact (MDP) die Aufstellung gemeinsamer Streitkräfte als Teil der ASF beschlossen. Im Rahmen dieses Abkommens haben sich die Mitgliedsstaaten auf eine Beistandspflicht gegen einen Aggressor „von außen“ verpflichtet. Außerdem wird das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates besonders betont. Auch wenn dieses Prinzip ebenfalls in der AU-Charta zu finden ist, wird es dort durch die Möglichkeit zur Intervention in bestimmten Fällen erheblich eingeschränkt. Der MDP bleibt in diesem Punkt noch dem alten Denken der OAU verhaftet. Dennoch trägt ein solcher Nichtangriffspakt zu mehr Sicherheit in der Region bei.

¹³ SADC-Mitglieder: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Simbabwe, Swasiland, Südafrika und Tansania.

Schließlich stellt die im südlichen Afrika bei weitem höchste AIDS-Rate der Welt ein weiteres Problem für die Sicherheitskräfte dar. Besonders prekär ist die Lage in Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland. Die Ansteckungsquoten sind in den jeweiligen Armeen sehr wahrscheinlich noch höher. Inoffizielle Quellen nannten bei der Überprüfung zweier Bataillone der südafrikanischen Armee im Jahre 2005 einen Anteil der Ansteckung von 87 %. Auch wenn es in Botswana und Südafrika inzwischen erhebliche Anstrengungen im Kampf gegen das Virus gibt, werden Aufklärung und Prävention aufgrund fehlenden Problembewusstseins häufig noch mangelhaft betrieben. Vor diesem Hintergrund erhöhen die überregionalen Einsätze die Gefahr von Ansteckung und Verbreitung.

2.5. Zentralafrika

Die zentralafrikanischen Länder spielten bislang im Bereich der Sicherheitsarchitektur keine aktive Rolle. Die Demokratische Republik Kongo könnte, ähnlich wie Nigeria in Westafrika, aufgrund von Größe und Ressourcenreichtum die Führung in der Region innehaben. Die anhaltende Krise im Kongo hatte aber zur Folge, dass das Land diese Rolle nicht nur nicht übernehmen kann, sondern sogar die ganze Region destabilisiert. Dennoch sind in jüngster Zeit positive Entwicklungen auszumachen, die allerdings noch in den Anfängen stecken.

Die Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC)¹⁴ hat im Oktober 2003 die Aufstellung ihrer regionalen Brigade, der Central African Multinational Force (FOMUC), in einer Stärke von etwa 2.200 Mann beschlossen. Gleichzeitig wurden gemeinsame Übungen und die Einrichtung eines regionalen Ausbildungszentrums vereinbart. In der gabunischen Hauptstadt Libreville sollen das Hauptquartier, die Logistikbasis und die Planungszelle entstehen.

Von einer homogenen sicherheitspolitischen Architektur kann aber noch lange keine Rede sein. Teile der FOMUC werden zurzeit unter dem Mandat der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (CEMAC)¹⁵ – und nicht der CEEAC – mit ausdrücklicher Billigung des Sicherheitsrates der UN in der Zentralafrikanischen Republik eingesetzt.

Schließlich ist ungeachtet des noch völlig unterschiedlichen regionalen Planungs- und Implementierungsstandes der einzelnen Standby-Brigaden darauf hinzuweisen, dass die nationalen Streitkräfte

¹⁴ CEEAC-Mitglieder: Angola, Äquatorial-Guinea, Burundi, Gabun, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Ruanda, São Tomé und Príncipe, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

¹⁵ CEMAC-Mitglieder: Äquatorial-Guinea, Gabun, Kamerun, Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik.

in Afrika nicht nur über unterschiedliche Personalstärken, sondern auch über ganz unterschiedliche militärische Fähigkeiten verfügen (Meinken 2005). Die Zahl der Soldaten alleine ist nicht aussagekräftig. Die Ausrüstung der Standby-Brigaden in Bezug auf Transportkapazitäten, Hubschrauber und Kraftfahrzeuge, Instandhaltung etc. stellt für die Regionalorganisationen eine sehr hohe Anforderung dar.

3. Das Engagement der EU

Die Programmfinanzierung der AU ist weitgehend von Geberbeiträgen abhängig. Dazu zählt auch der Friedens- und Sicherheitsbereich. Dennoch hat man hier eine beiderseitig akzeptierte Möglichkeit gefunden, „African ownership“ und internationale Finanzierung zusammenzufügen. Im März 2005 haben EU und AU gemeinsam die Einrichtung des Peace-Facility-Fonds bekannt gegeben. Bis Ende 2007 werden über dieses Instrument etwa 250 Mio. Euro für friedensunterstützende und kapazitätsbildende Maßnahmen in Afrika eingesetzt worden sein. Gerade während der Aufbauphase benötigt die AU besonders hohe Investitionen, der Einsatz im Sudan im Rahmen der African Mission in the Sudan (AMIS) verschärfte die Problematik zusätzlich.

Im Dezember 2005 stellte die EU ihre Afrika-Strategie vor, die im Oktober 2006 durch eine noch engere Verknüpfung in Form der EU-AU-Partnerschaft vertieft wurde. Der African Peace Facility Fund für 2008-2010 wird 300 Mio. Euro enthalten. Über die Zuwendungen der EU hinaus gibt es eine ganze Reihe von Ländern und Organisationen, die sich bilateral finanziell beim Ausbau der afrikanischen Sicherheitsarchitektur engagieren. Hierzu zählt etwa das deutsche Engagement bei der Gründung des Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPCT) in Accra, Ghana, oder die Unterstützung des CEWARN der IGAD in Addis Abeba.

Es bleibt festzustellen, dass die Beiträge der EU im Bereich Frieden und Sicherheit im Verhältnis zum gesamten EU-Beitrag eher untergeordnet sind. Natürlich müssen alle Bemühungen um Entwicklung und Sicherheit parallel verlaufen. 300 Mio. Euro für die African Peace Facility und 55 Mio. Euro zur Unterstützung des weiteren Ausbaus der AU stehen 3 Mrd. Euro im Rahmen der Governance-Initiative¹⁶ für die AKP-Länder¹⁷ und 5,6 Mrd. Euro der EU-

Africa Partnership on Infrastructure (Juli 2006, Laufzeit fünf Jahre) gegenüber. Strukturelle Krisenprävention und Governance-Verbesserung sind mindestens so wichtig wie die Unterstützung von Peacekeeping Operations. In Anbetracht der akuten Konflikte in Afrika scheint dennoch eine stärkere Gewichtung der direkten sicherheitspolitischen Aktivitäten der EU überlegenswert.

4. Ausblick

Die von der AU entwickelte Sicherheitsarchitektur ist inhaltlich durchdacht und zeitlich sehr anspruchsvoll. Allerdings konnte der bisherige Zeitplan nicht eingehalten werden. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die ASF 2010, wie avisiert, mit allen fünf regionalen Brigaden einsatzbereit sein wird. Die AU-Mission im Westen des Sudan (Darfur/AMIS) hat die Fähigkeiten der AU bis zum Äußersten strapaziert. Erschwerend kommt hinzu, dass die afrikanischen Länder gegenwärtig nicht in der Lage sind, den erforderlichen Finanzierungsbedarf zu decken. Die Einsätze sollen von den Mitgliedsstaaten anteilig, ihren regelmäßigen Beiträgen zum AU-Haushalt entsprechend, finanziert werden. Schon jetzt sind verschiedene Mitgliedsstaaten Sanktionen ausgesetzt, da sie ihre regelmäßigen Beiträge nicht entrichtet haben. Daher ist die AU längerfristig auf die Unterstützung durch internationale Geber angewiesen. Trotz all dieser Schwierigkeiten ist es durchaus sinnvoll, diese hochgesteckten Ziele beizubehalten, um letztendlich ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen.

1. Neben der Finanzierungsproblematik fallen die eklatanten Lücken in Bezug auf die angestrebten militärischen Fähigkeiten auf:
2. Die Bereitschaftszeiten der ASF im Falle eines Völkermordes sind äußerst ambitioniert. Der Einsatz einer schlagkräftigen Truppe über große Distanzen hinweg autark und gegen den Widerstand der örtlichen Sicherheitsstruktur wäre selbst für die NATO innerhalb von 30 Tagen bis zur vollen Einsatzbereitschaft vor Ort sehr ambitioniert. Die ASF wird dazu auch langfristig nicht in der Lage sein.
3. Es fehlen bisher die Möglichkeiten zum strategischen Lufttransport von Truppen und Material. Dieser kann allerdings eventuell durch andere Nationen gestellt oder auf dem freien Markt erworben werden.
4. Taktischer und operativer Lufttransport – unabdingbare Voraussetzung für flexibles und wirkungsvolles Eingreifen bei Kampfhandlungen – sind jedoch ungleich schwerer bereitzustellen.

¹⁶ Afrikanische Staaten sollen anhand der Kriterien des African Peer Review Mechanism (APRM) bewertet werden. Dabei wird die Governance in politischer, wirtschaftlicher, institutioneller, sozialer, finanzieller, steuerlicher und justizieller Hinsicht sowie auf der Ebene der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Steuerung der Migrationsbewegungen behandelt.

¹⁷ Fast alle afrikanischen Staaten sowie Staaten der Karibik und der Pazifikregion, die mit der EU ein Sonderabkommen über Entwick-

lungszusammenarbeit abgeschlossen haben (zurzeit 78).

Ohne eine vernünftige Lagebilderstellung mit Aufklärungsmitteln, abgestimmter Kommunikationsfähigkeit und schnellem Eingreifen durch luftverlegbare Einheiten kann auf einem Kontinent mit weitgehend fehlender Infrastruktur kein effizientes Krisenmanagement erfolgen.

5. In vielen Konflikten sind schlecht ausgebildete oder schlecht geführte Soldaten selbst Teil des Problems und helfen keineswegs bei der Lösung. Ein Ersatz von UN-Truppen durch AU-Kräfte auf dem afrikanischen Kontinent wird allenfalls in einer langfristigen Betrachtung gelingen. Ausbildungsstand, regelmäßige Bezahlung, Loyalität gegenüber dem Dienstherrn, ethische Integrität, Einsatz für und Achtung der Menschenrechte sind wichtige Komponenten, die über Generationen hinweg wachsen müssen. Ein Ersatz etwa für den möglichen Einsatz der EU-Battlegroups durch hochmobile afrikanische Kräfte ist kurzfristig gleichfalls nicht zu erwarten.

Aus diesen Gründen halten viele Kenner Afrikas die Anstrengungen der AU zur Aufstellung der ASF für ein unnützes, wenn nicht sogar gefährliches Unterfangen. Warum also der ganze Aufwand?

Es muss irgendwann einmal begonnen werden. Eine Ausbildung nach UN-Vorgaben, eine regelmäßige Besoldung, internationale Ausbilder, gemeinsame Übungen und Einsätze werden die Professionalität der Streitkräfte insgesamt verbessern. Übungen mit anderen Nationen werden das gegenseitige Vertrauen stärken, die Hemmschwelle für militärische Aktionen in diesen Ländern hoch setzen. Die Einbindung in einen Sicherheitssektor, der diesen Namen auch verdient, wird ebenso weiterhelfen. Im Bereich Ausbildung wurden schon erhebliche Fortschritte erzielt, problematisch ist nach wie vor die Frage der Ausrüstung, hier besonders der Ausstattung mit einheitlichen kompatiblen Kommunikationsanlagen. Parallel muss die Sprachausbildung verbessert werden. Das Problem des strategischen Lufttransports sollte vorerst gar nicht angegangen werden, da müssen die internationalen Geber auch zukünftig weiter aushelfen.

CEWARN und CEWS könnten beispielgebend auch für andere Kontinente oder generell für UN-Missionen wirken: Unabdingbare Voraussetzung für die Planung und Durchführung einer Friedensmission ist ein belastbares und aktuelles Lagebild. Ein kontinentaler CEWARN in Verbindung mit einer Aufklärungskomponente könnte diesen Informationsbedarf decken. Mit einer formellen Verankerung innerhalb der UN würde der zurzeit teilweise gegen Einzelstaaten erhobene Vorwurf der Spionage haltlos werden und damit nicht nur in Afrika zur Konfliktberuhigung beitragen können.

Die ASF wird bis 2010 nicht die UN-Missionen ersetzen oder den Wegfall der EU-Battlegroups herbeiführen. Es geht um langfristige Ergänzung sowie kurz- bis mittelfristig um eine Verringerung der Krisengefahr in Afrika. Denkbar ist der schnelle Einsatz der ASF im Vorfeld von UN-Missionen zur raschen Gefahrenabwehr. „Boots on the ground“ in Form leichter Infanterie, häufig Engpass in der „westlichen Welt“, wären in der ASF ausreichend vorhanden. Die stärkere Integration afrikanischer Soldaten in Peacekeeping Operations nach UN-Vorgaben würde die Einbindung in die Sicherheitsstruktur verbessern und das Krisenpotenzial, das ihnen immer noch anhaftet, deutlich verringern.

Die gegenwärtigen Krisen in Afrika zeigen aber auch noch ein weiteres Dilemma auf: Die aus Zeiten der OAU stammende Haltung der Nichteinmischung ist noch nicht völlig überwunden. Auch wenn in der AU-Charta und im Aufstellungsdokument des PSC eindeutige Vorgänge abgebildet sind, der politische Wille, dies auch umzusetzen, hat noch keine breite Basis gefunden.

Schließlich ist das vielfach kritisierte AMIS-Engagement der AU trotz der sich verschlechternden Situation in Darfur ein kurzes Plädoyer wert, zumal es einige Probleme afrikanischer Truppeneinsätze skizziert:

1. Die AMIS war als reine Beobachtermission entstanden und dementsprechend materiell und logistisch eher sehr begrenzt ausgestattet.
2. Zur Durchführung eines komplexen multidimensionalen Einsatzes im Rahmen einer Peacekeeping-Mission ist die Truppe weder personell noch materiell oder logistisch ausgestattet und daher dazu auch nicht in der Lage.
3. Die Mannschaften mussten unter Umständen arbeiten, die UN-Personal oder europäischen Einsatzgruppen wie im Kongo nicht im Entferntesten zugemutet werden würden.
4. Dazu fielen Kosten an, die nur einem Bruchteil einer gewöhnlichen UN-Mission entsprechen. Häufig war die Finanzierung kaum über den laufenden Monat hinaus gesichert.

Kurz, die Probleme der AU-Mission in Darfur sind weniger den Unzulänglichkeiten der Truppen, sondern hauptsächlich unzureichenden politischen Entscheidungen anzulasten. In Anbetracht dieser Umstände kann die gegenwärtige Lage in Darfur nicht wirklich verwundern und die AU kann nicht alleine dafür verantwortlich gemacht werden. Umso wichtiger ist es, die Ambitionen der AU, die Probleme in Afrika selbst in die Hand zu nehmen und in den Griff zu bekommen, auch im Interesse Europas zu unterstützen.

■ Literatur

www.africa-union.org (AU-Dokumente).

Klingebliel, Stephan / Tina Marie Blohm / Rosa Eckle u. a. (2007): Donor Contributions to Strengthening the African Peace and Security Architecture. Final Report of the DIE Country Working Group Ethiopia/South Africa, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, i. E.

Klingebliel, Stephan (2005): Regional Security in Africa and the Role of External Support, in: The European Journal of Development Research, 17, 3: 437-448.

Meinken, Arno (2005): Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Ursachen und Wirkungen militärischer Ineffektivität in Subsahara-Afrika, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Powell, Kristin (2005): Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect the African Union's emerging Peace and Security, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS Monograph 199).

■ Der Autor

Wolf Kinzel, Fregattenkapitän und Diplomkaufmann, arbeitet bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

E-Mail: wolf.kinzel@swp-berlin.org, Website: www.swp-berlin.org/de/forscher/forscherprofil.php?id=5954&PHPSESSID=f0f742209.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Der Forschungsschwerpunkt 2 befasst sich mit der systematischen Beschreibung relevanter und neuartiger Phänomene von Gewalt, Macht und Sicherheit sowie der Analyse ihrer Ursachen und empfiehlt Maßnahmen der Konfliktlösung und -prävention, einschließlich umfassender Sicherheitsarchitekturen in den GIGA-Untersuchungsregionen.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM