

Mühseliger Aufbau: Frieden und Sicherheit in der AU

Ulf Engel

Die Transformation der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) zur Afrikanischen Union (AU) seit dem Jahr 2000 hat einen weit reichenden und tief greifenden Prozess der Institutionalisierung neuer Politikansätze ausgelöst. Dadurch werden möglicherweise die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Kontinent und die Interaktionen Afrikas mit der übrigen Welt nachhaltig verändert. Dies zeigt sich besonders in der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Der Vorsitzende der AU-Kommission hat sie jüngst als „besten Sicherheitsmechanismus“ gelobt.

Analyse:

- Schwächen weist die AU nach wie vor beim Management und bei der Finanzkontrolle auf; dies wirkt sich auch auf den Bereich Frieden und Sicherheit aus.
- Gleichzeitig untergraben die mangelhafte Zahlungsmoral vieler Mitgliedsstaaten und die anhaltende finanzielle Abhängigkeit von den Gebern die viel zitierten Ansprüche auf *ownership*.
- Logistisch, operativ und politisch ist die AU von der Mehrzahl der gewaltsamen Konflikte in Afrika noch überfordert (z. B. Somalia, Sudan), aber kleinere Operationen gelingen durchaus (z. B. Komoren).
- Die Politik der AU mit der der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Einklang zu bringen, stellt eine ebenso große Herausforderung dar, wie die zivile Komponente der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu stärken.
- Die geplante Funktionsfähigkeit der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur wird sich über das politische Zeitziel 2010 hinaus verzögern.

Schlagwörter: Afrikanische Union (AU), Friedens- und Sicherheitsarchitektur, Regional Economic Communities (RECs), EU

1. Hohe Ansprüche

Zu Beginn des neuen Millenniums haben die Mitglieder der OAU einen weit reichenden politischen und institutionellen Wandel beschlossen, der in die Gründung der AU und den Aufbau einer neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur gemündet ist. Die AU soll unter anderem die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit ihrer Mitgliedsstaaten verteidigen, Frieden, Sicherheit und Stabilität auf dem afrikanischen Kontinent fördern sowie die Menschenrechte schützen (AU 2000: Art. 3 (b), (f), (h)).

Politisch knüpft die AU zunächst an jene Prinzipien an, die bereits die OAU geprägt hatten: souveräne Gleichheit und Unabhängigkeit der Mitgliedsstaaten, Respektierung der bestehenden Grenzen, friedliche Konfliktregelung, Verbot des Einsatzes von Gewalt gegen Mitgliedsstaaten und Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten (AU 2000: Art. 4 (a), (b), (e-g)). Allerdings hat die AU auf der Basis eines erweiterten Sicherheitsbegriffes (*human security*) ein – am 3. Februar 2003 noch nachgebessertes – Interventionsgebot formuliert (AU 2002: Art. 4 (h)). Dieses erlaubt es der Union, auf der Grundlage eines Beschlusses der AU-Versammlung der Staats- und Regierungschefs (*AU Assembly of Heads of State and Government*) dann in einem anderen Mitgliedsstaat zu intervenieren, wenn „gravierende Umstände“ dies erfordern. Als solche gelten der AU Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie „ernsthafte Bedrohung der legitimen Ordnung“ (zu Letzterem siehe Baimu/Sturman 2003: 39). Diese Dimension der neuen Friedens- und Sicherheitsordnung wurde in dem am 9. Juli 2002 verabschiedeten *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* (kurz: PSC-Protokoll) konkretisiert, nämlich dahingehend, dass die AU sich dem Wohlergehen der afrikanischen Menschen – also nicht der Mitgliedsstaaten – sowie der Förderung von demokratischen Verfahren, guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verschrieben hat (AU 2002: Art. 3 (a) und Art. 7 (1) (m)).

Das institutionelle Gefüge der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur der AU ist festgelegt in einem Beschluss des OAU-Gipfels von Lusaka (9.-11.7.2001) zur Eingliederung zentraler Komponenten des 1993 geschaffenen *OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution* in die AU sowie detailliert im PSC-Protokoll. Die

Grundpfeiler der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur sind demnach neben dem neu gegründeten Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council – PSC*) ein „Rat der Weisen“ (*Panel of the Wise*), ein Kontinentales Frühwarnsystem (*Continental Early Warning System – CEWS*), eine Afrikanische Schnelle Eingreiftruppe (*African Standby Force – ASF*) und ein Friedensfonds (*Peace Fund*). Diese Architektur hat Jean Ping, der Vorsitzende der AU-Kommission, bei seinem jüngsten Besuch in Berlin als den „besten Sicherheitsmechanismus“ (8.9.2008) überhaupt gepriesen.

Sechs Jahre nach diesen wegweisenden Beschlüssen und gut zwei Jahre vor der geplanten Fertigstellung der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur stellt sich die Frage, inwieweit diese Beschlüsse umgesetzt wurden und welchen Schwierigkeiten die AU sich in diesem Prozess gegenüber sieht.

2. Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Friedens- und Sicherheitsrat

Das PSC-Protokoll trat am 26. Dezember 2003 in Kraft, nachdem es von einer ausreichenden Zahl von Mitgliedsstaaten ratifiziert worden war. Analog zu den Vereinten Nationen hat die AU sich als zentrales Beratungs- und Entscheidungsgremium in allen Fragen von Sicherheit und Konfliktprävention einen Friedens- und Sicherheitsrat geschaffen. Er hat die weit reichende Aufgabe,

- Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu fördern,
- gewaltsame Konflikte zu antizipieren und zu verhindern,
- Maßnahmen der Friedensbildung und des Wiederaufbaus nach Beendigung von Konflikten umzusetzen,
- die Anstrengungen des Kontinents bei den Antiterrormaßnahmen zu koordinieren und harmonisieren,
- eine gemeinsame Verteidigungspolitik der AU zu entwickeln sowie
- demokratische Verfahren, gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu fördern (AU 2002: Art. 3).

Der PSC besteht aus zehn Vertretern, die – mit der Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl

– auf zwei Jahre gewählt werden, und fünf Vertretern mit dreijähriger Amtszeit.¹ Entscheidungen sollen einstimmig und, wo dies nicht möglich ist, mit Zweidrittelmehrheit erzielt werden. Keiner der Mitgliedsstaaten übt ein Vetorecht aus; zentrale Entscheidungen bedürfen der Zustimmung der AU-Versammlung. Der PSC verfügt in 18 im Einzelnen ausgeführten Bereichen über Initiativrechte (AU 2002: Art. 7 (a-r)).

Die Mitglieder des PSC wurden erstmalig im März 2004 gewählt; der PSC konstituierte sich dann am 25. Mai 2004 und tagt seither regelmäßig und nach Bedarf (bis Ende Juni 2008 fanden 139 Sitzungen statt, im Durchschnitt also monatlich knapp drei). Auch bei der jeweiligen Neuwahl des PSC wird ein regionales Proporzprinzip verfolgt. Die Entscheidungsprozesse im Bereich Frieden und Sicherheit sind eng zwischen dem Vorsitzenden der AU-Kommission, dem PSC und dem für Frieden und Sicherheit zuständigen AU-Kommissar sowie möglichen Sonderbeauftragten des Kommissionsvorsitzenden organisiert.² Der PSC hat sich außerhalb der AU-Versammlung rasch als das wichtigste offizielle Gremium für alle politischen Fragen des Kontinents erwiesen (in Routinesituationen zu meist auf der Ebene der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten, also der Botschafter bei der AU, bei Bedarf aber auch auf der Ebene der Außenminister oder der Staats- und Regierungschefs).

„Rat der Weisen“

Eine institutionelle Innovation stellt der „Rat der Weisen“ dar, der den Vorsitzenden der AU-Kommission und den PSC insbesondere im Bereich Konfliktprävention unterstützen soll (AU 2002: Art. 11). Die Mitglieder dieses oft als Ältestenrat missverstandenen Gremiums – sie sollen in ihrer Vergangenheit bedeutsame Beiträge zu Frieden, Sicherheit und der Entwicklung des Kontinents geleistet haben – werden auf Vorschlag des Kom-

1 Gegenwärtig sind mit einer Amtszeit von zwei Jahren Benin, Burkina Faso, Burundi, Mali, Ruanda, Sambia, Swasiland, Tschad, Tunesien und Uganda im PSC vertreten und mit einer Amtszeit von drei Jahren Äthiopien, Algerien, Angola, Gabun und Nigeria (die erste Gruppe wurde zuletzt im Januar 2008 bestimmt, die zweite bereits im Januar 2007 gewählt).

2 Im Februar 2008 wurde der Außenminister von Gabun, Jean Ping, zum neuen Vorsitzenden der *AU Commission* gewählt. Der Spitzendiplomat Ramtane Lamamra, der wie sein Vorgänger Said Djinnit aus Algerien stammt, wurde *Commissioner for Peace and Security*.

missionsvorsitzenden und für die Dauer von drei Jahren durch die AU-Versammlung gewählt. Das Panel kann auf Bitte des PSC oder des Kommissionsvorsitzenden hin, aber auch selbständig tätig werden. Seine Handlungsoptionen sind mit Blick auf die prinzipiell auch ungewöhnlichen Einsatzmöglichkeiten im PSC-Protokoll allerdings nicht näher ausgeführt.³

Die Bestellung der Mitglieder des Rates ließ auf sich warten. Erst im Juli 2007 wurden die ersten fünf Mitglieder benannt und im Dezember 2007 in ihr Amt eingeführt: Für die Region Ostafrika ist dies der ehemalige OAU-Generalsekretär Salim A. Salim aus Tansania (gleichzeitig AU-Sonderbeauftragter für Darfur/Sudan), für Nordafrika der betagte frühere Präsident Algeriens Ahmed Ben Bella, für Westafrika die Präsidentin des Verfassungsgerichts in Benin, Elisabeth K. Pognon, für Zentralafrika der ehemalige Präsident von São Tomé und Príncipe, Miguel Trovoadá, sowie für das südliche Afrika die Vorsitzende der Unabhängigen Wahlkommission Südafrikas, Brigalia Bam.

In den gegenwärtigen Konflikten des Kontinents hat das Panel sein mögliches Gewicht noch nicht zur Geltung bringen können. So finden sich in der Berichterstattung über die jüngsten Vermittlungsbemühungen beispielsweise in den postelektoralen Konflikten in Kenia und Simbabwe keinerlei Hinweise auf eine Tätigkeit des „Rates der Weisen“. Der Rollenfindungsprozess gerade zu diesem Teilelement der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur stellt sich kompliziert und langwierig dar, zumal die AU in der Regel am Prinzip der Subsidiarität festhält und zunächst den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (*Regional Economic Communities* – RECs) Vorrang bei der Konfliktvermittlung einräumt.⁴

Kontinentales Frühwarnsystem

Administrativ stützt sich die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur auf das *Peace and Security Department*, dem zurzeit vier Abteilungen zugeordnet sind: die aus der *Conflict Management Division* (CMD) des OAU-Mechanismus hervorgegangene

3 Der PSC hat am 12. November 2007 „Modalities of Functioning of the Panel of the Wise“ festgelegt.

4 Im Falle Kenias war der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan der Chefunterhändler, im Falle Simbabwes hatte die lokale Wirtschaftsgemeinschaft SADC (*Southern African Development Community*) dem Präsidenten Südafrikas, Thabo Mbeki, ein Mandat zur Vermittlung erteilt.

gleichnamige Abteilung, die beiden Abteilungen für *Peace Support Operations* (PSO) und *Defence and Security* sowie das *PSC Secretariat*.⁵ Innerhalb der CMD stellt die *Early Warning Unit*, der ein Lagezentrum (*Situation Room*) angeschlossen ist, den Nukleus des neuen Kontinentalen Frühwarnsystems (CEWS) dar.

Das CEWS soll helfen, gewaltsame Konflikte frühzeitig zu erkennen, und dem Vorsitzenden der AU-Kommission, dem PSC sowie anderen Akteuren der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur Informationen an die Hand geben, die es diesen erlauben, Konflikte zu verhindern (AU 2002: Art. 12 (1)). Dabei soll das CEWS mit anderen Akteuren eng kooperieren, insbesondere den RECs (den acht für diesen Zweck identifizierten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften), die in mindestens zwei Fällen selbst funktionierende Frühwarnsysteme (*regional mechanisms* oder REMs) unterhalten,⁶ aber auch mit den Vereinten Nationen und deren Agenturen sowie mit – afrikanischen wie internationalen – Forschungseinrichtungen und Vertretern der so genannten Zivilgesellschaft.

Der Aufbau des CEWS hat 2003 mit einer Reihe von Workshops begonnen, in deren Verlauf die CMD mit afrikanischen und anderen internationalen Experten einen Implementierungsfahrplan und Gestaltungsrichtlinien entwickelt hat, die im Januar 2007 politisch verabschiedet worden sind (zur Genese siehe AU CMD 2008). Kern des CEWS ist ein hybrides Analysemodul, in dem quantitative und qualitative Verfahren zusammengeführt werden. Es operiert auf der Grundlage allgemeiner struktureller Indikatoren sowie automatisierter, internetgestützter und frei zugänglicher dynamischer Informationen, deren Auswertung anhand international erprobter *Strategic Conflict Assessments* in Frühwarnberichten Ausdruck finden soll. Das CEWS soll von 2009 an standardisierte Frühwarninformationen liefern sowie ebenfalls standardisierte Analysen erstellen und Politikoptionen ausarbeiten.

5 Unter der neuen Kommission soll dieses Gefüge umorganisiert werden.

6 Die IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*) betreibt am Horn von Afrika einen *Conflict and Early Warning Mechanism* (CEWARN; www.cewarn.org) zur Erkennung von Weidekonflikten und mit Sitz in Addis Abeba/Äthiopien; die ECOWAS (*Economic Community of West African States*) baut gerade ein *ECOWAS Early Warning and Response Network* (ECOWARN; <http://ecowarn.org>) auf, das vom *ECOWAS Observation and Monitoring Centre* in Abuja/Nigeria betrieben wird.

Schnelle Eingreiftruppe

Um friedensunterstützende oder -erzwingende Maßnahmen durchzuführen, setzt die AU ferner darauf, eine Afrikanische Schnelle Eingreiftruppe (*African Standby Force* – ASF) aufzubauen (AU 2002: Art. 13). Die ASF untersteht dem Vorsitzenden der AU-Kommission oder einem Sonderbeauftragten; die militärische Führung hat ein Offizier. Die ASF umfasst eine Militär-, eine Polizei- und eine Zivilkomponente. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, Truppenkontingente zur ASF abzustellen, wobei die ASF aus fünf regionalen Standby-Brigaden gebildet wird. Je nach Szenario sollen diese innerhalb von 14 bis 30 Tagen einsatzbereit sein.

Der Status dieser regionalen Brigaden ist sehr unterschiedlich.⁷ Am weitesten gediehen ist der Aufbau der EASBRIG⁸ in Ostafrika, bei der lediglich noch keine zivile Komponente vorhanden ist und die konkreten Abordnungspläne noch ausstehen (d. h., hier gibt es bereits Rahmendokumente, ein *Memorandum of Understanding* ist unterzeichnet, das Hauptquartier ist eingerichtet und von den Mitgliedsstaaten wurden Truppen zur Abordnung vorgesehen). Ähnlich weit fortgeschritten sind die Vorbereitungen der ECOBRIG⁹ in Westafrika und der SADCBRIG¹⁰ im südlichen Afrika. Eher rudimentär sind dagegen die ECCAS Brig¹¹ in Zentralafrika und insbesondere die NASBRIG¹² in Nordafrika. Nicht übersehen werden kann ferner, dass innerhalb der einzelnen ASF-Regionen teilweise komplexe gewaltsame Konflikte ausgetragen werden, bei denen ein Einsatz der Brigade nur schwer vorstellbar erscheint (z. B. innerhalb der EASBRIG mit den Konflikten um Darfur/Sudan, in Somalia sowie zwischen Eritrea und Äthiopien).

7 Kritisch auch zur militärischen Leistungsfähigkeit und zu den logistischen Möglichkeiten äußern sich Kinzel 2007 und Cilliers 2008.

8 Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan und Uganda.

9 Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

10 Angola (ebenfalls Mitglied in der ECCAS), Botswana, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambique, Namibia, Sambia, Simbabwe, Südafrika, Swasiland und Tansania.

11 Äquatorial-Guinea, Angola, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Gabun, Kamerun, Kongo, São Tomé und Príncipe, Tschad und Zentralafrikanische Republik.

12 Ägypten, Algerien, Libyen, Mauretanien, Tunesien und Westsahara.

Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur soll im Wesentlichen aus dem Friedensfonds (*Peace Fund*) finanziert werden. Die Mittel hierzu sollen durch – in der Höhe nicht spezifizierte – Zahlungen der Mitgliedsstaaten sowie Zuwendungen der internationalen Gebergemeinschaft bereitgestellt werden (AU 2002: Art. 21).¹³ Bis heute besteht nur eine *African Peace Facility* (APF), die die Europäische Union (EU) der AU für den Zeitraum 2003-2007 bereitgestellt hat und die ein Volumen von 250 Mio. Euro hat (EC DG Dev 2004). Vier Fünftel der APF sollten dabei in die Finanzierung friedenserhaltender Einsätze fließen. Tatsächlich wurde das Budget für die *African Mission in Sudan* (AMIS), die mittlerweile in die so genannte hybride *United Nations – African Union Mission in Darfur* (UNAMID) überführt worden ist, weitgehend aus der APF bestritten.¹⁴ Im Juni 2008 beschloss die EU, für den Zeitraum 2008-2010 aus dem 10. *European Development Fund* (EDF) weitere 300 Mio. Euro für die APF bereitzustellen (zum Vergleich: das Budget der UNAMID für den Zeitraum 1.7.2008 bis 30.6.2009 beläuft sich auf 1,7 Mrd. US\$).

Auch andere zentrale Ausgaben für die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur werden nicht aus dem regulären Haushalt der AU, sondern aus Zuwendungen der internationalen Geber von Entwicklungszusammenarbeit finanziert. So will die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) für den PSC und das *Peace and Security Department* ein neues Gebäude in Addis Abeba bereitstellen¹⁵ (während die VR China inzwischen für ca. 150 Mio. US\$ ein neues Domizil für die nicht unbeträchtliche übrige AU errichtet). Zahlreiche internationale Geber geben sich unterdessen die Klinke in die Hand, um ihren Beitrag für den Aufbau der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu entrichten.

13 Im Rahmen des früheren OAU-Mechanismus zahlten die Mitgliedsstaaten 5 % ihres jährlichen Mitgliedsbeitrages in einen *Peace Fund* der OAU ein.

14 Die vom UN-Sicherheitsrat abgesegnete AU-Mission (UN S/RES 1556, 30.7.2004) lief im Juli 2004 mit 80 Militärbeobachtern und 300 Soldaten an. Im September 2004 wurde sie auf 3.320 Mann aufgestockt und im April 2005 auf 7.700 (AMIS II). Die UNAMID wurde am 31. Juli 2007 mandatiert (UN S/RES/1769).

15 Siehe www.wb-ps-au.com/ (Zugriff am 11.9.2008).

3. Herausforderungen

Die Institutionalisierung der neuen Architektur hat zweifellos Tempo aufgenommen und an Komplexität gewonnen, liegt in der Umsetzung aber hinter den weit gesteckten Zielen zurück. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Generell gilt, dass die Euphorie über die politische Gestaltungsfähigkeit auf dem Kontinent, die unter den politisch Handelnden in den Jahren 1999-2002 herrschte und eine Reihe weit reichender Beschlüsse (Stichwort: Interventionsgebot der AU) erst ermöglicht hat, vielerorts verfliegen ist. Der Anpassungsdruck an neue Normen zwischenstaatlichen Verhaltens, den eine Reihe von Mitgliedsstaaten verspürt hatten, hat sich verflüchtigt. Die Eskalation der Konflikte in Zentralafrika und am Horn von Afrika hat in Teilen des Kontinents ein sicherheitspolitisches „Rollback“ begünstigt. Dieser Prozess verstärkt die allgemeinen Reibungsverluste, die den neuen Apparat in Addis Abeba prägen.

- Um die Zahlungsmoral einiger Mitgliedsstaaten ist es kritisch bestellt, und nicht alle Mitgliedsstaaten beteiligen sich an der Finanzierung friedenserhaltender oder friedensschaffender Maßnahmen.¹⁶
- Unregelmäßige oder ausbleibende Beiträge der Mitgliedsstaaten bei gleichzeitiger extremer Abhängigkeit von externen Finanzierungsquellen erschweren die Planung und arbeiten gegen das oft beschworene Prinzip der *African ownership* – die Nachhaltigkeit vieler Maßnahmen ist stark in Frage gestellt.
- Die Zahl jener Mitgliedsstaaten ist überschaubar, die sich kontinuierlich mit eigenen Truppen bei friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Einsätzen engagieren. An der AMIS haben sich Truppen aus Gambia, Kenia, Nigeria, Ruanda, Senegal und Südafrika beteiligt. Am Einsatz in Somalia (*African Union Mission in Somalia* – AMISOM) wollen vor allem Nigeria, Ruanda, Tansania und Uganda teilnehmen. Ein Blick auf die UN-Statistiken bestätigt dieses Bild: Im Berichtsmonat Juli 2008 führte Nigeria die Liste jener afrikanischen Staaten an, die Militär- und Polizeikräfte für UN-Einsätze bereitstellen (5.206

16 Im gegenwärtigen Haushalt stehen knapp ein Fünftel der Staaten in der einen oder anderen Form wegen mangelnder Zahlungsmoral unter Sanktionen (2006 waren es allerdings sogar knapp ein Viertel); Siehe African Union. Decision on the Budget for the AU Commission for 2008 – AU EX.CL/Dec.379(XII).

Mann – Rang 4 weltweit), gefolgt von Ghana (3.247), Ruanda (2.955), Äthiopien (2.322), Senegal (2.069), Südafrika (1.886) und Marokko (1.561).¹⁷

- Eine von den Staats- und Regierungschefs in Auftrag gegebene externe Überprüfung (*external audit*) der neuen AU-Organe durch ein Expertenpanel unter Leitung des früheren stellvertretenden UN-Generalsekretärs Adebayo Adedeji hat auf eine Reihe von Problemen, zumal in der AU-Kommission selbst, hingewiesen (AU High-Level Panel 2007): Rollenprobleme der neuen Führungskräfte, unklare Hierarchien, Unerfahrenheit von Spitzenpersonal, schwache Managementsysteme, fehlende Koordination, unregelmäßige Gremiensitzungen, Unterausstattung mit Fachkräften, schleppende Rekrutierungsverfahren, mangelnde Motivation von Mitarbeitern usw. Organisationsentwicklung und Personalführung müssten ebenso deutlich optimiert werden wie die Finanzverwaltung.¹⁸
- Die RECs beziehungsweise deren REMs werden ausdrücklich als integraler Bestandteil der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur beschrieben (AU 2002: Art. 16). Dies wirft Fragen der Souveränität, der Unter- und Zuordnung sowie der Arbeitsteilung zwischen der AU und den RECs auf. In der ersten Phase der Implementierung der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, 2003 bis 2006, hat dies in der Tat regelmäßig zu Irritationen geführt. Erst im Januar 2008 haben sich die AU und die RECs in einem *Memorandum of Understanding* auf Parameter der Zusammenarbeit verständigt.¹⁹ Erkennbar ist mittlerweile, dass die AU in einigen Bereichen kontinentale Standards setzen und diese kooperativ fortentwickeln wird (beispielsweise beim Frühwarnsystem).

¹⁷ United Nations Department of Peace-Keeping Operations (UN DPKO), www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsfigs.shtml (Zugriff am 9.9.2008).

¹⁸ Die Beiträge der gesamten Gebergemeinschaft zur neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur beispielsweise werden rechnerisch lediglich von einer einzigen Person betreut, die sich in den unterschiedlichen nationalen oder multilateralen Verfahren zu bewegen weiß, mit dieser Kompetenz aber recht einsam dasteht.

¹⁹ Das Dokument wurde von Vertretern der AU, der RECs CEN-SAD (*Community of Sahel-Saharan States*), COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), EAC (*East African Community*), ECCAS (*Economic Community of Central African States*), ECOWAS (*Economic Community of West African States*), IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*), SADC (*Southern African Development Community*) und UMA (*Maghreb Arab Union*) sowie den regionalen Standby-Brigaden aus Ost- und Nordafrika unterzeichnet.

- Die operativen und logistischen Herausforderungen für die AU-Missionen und die ASF sind bekannt (Schümer 2004; Kinzel 2007); einige wesentliche Punkte sind: Die Mitgliedsstaaten der AU sind mit ihrem Engagement im Sudan (AMIS-cum-UNAMID) und Somalia (AMISOM) bereits am Ende ihrer derzeitigen Möglichkeiten angelangt: Logistisch mangelt es an Lufttransportkapazitäten, in der Aufklärung ist die AU von den USA bzw. von europäischen Diensten abhängig, das Operationsmandat ist nicht hinreichend robust, die Stationierung erfolgte mit Verzögerung, die Mitgliedsstaaten haben Truppen nicht in ausreichender Stärke bereitgestellt und die Kommandostrukturen sind nicht vollkommen eindeutig. Die Beendigung einer für nicht legitim erklärten Sezession der zu den Komoren gehörenden Insel Anjouan am 25. März 2008 hatte vor allem symbolischen Stellenwert (nicht nur für die AU, sondern auch für die Regierungen des Sudans und Libyens, die Truppen bzw. Logistik für den Einsatz bereitstellten).
- Politisch nicht unproblematisch ist die Gefahr einer völkerrechtswidrigen Abkopplung der AU von den Vereinten Nationen, die durch die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur entsteht. Art. 53 (1) der Charta der Vereinten Nationen sieht vor, dass der UN-Sicherheitsrat regionale Zusammenschlüsse mit friedenserzwingenden Maßnahmen betrauen kann; das Interventionsgebot der AU, wie es in Art. 4 (h) des PSC-Protokolls formuliert wird, sieht dagegen keinerlei Rückkopplung mit den Vereinten Nationen mehr vor.
- Generell gilt, dass die AU in ihrer jungen Geschichte eine Vielfalt von Erfahrungen gerade im Bereich der präventiven Diplomatie, begrenzt aber eben auch bei friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Maßnahmen (etwa in Burundi)²⁰ gesammelt hat, die nicht dokumentiert sind. Es mangelt mithin an so genannten *Lessons Learnt* und einem institutionellen Gedächtnis, das helfen kann, in wiederkehrenden Situationen geeignete Handlungsempfehlungen auszusprechen.
- Schließlich bedürfen die zivilen Komponenten der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur –

²⁰ Die AU unterhielt von April 2003 an eine insgesamt als relativ erfolgreich eingeschätzte *African Mission in Burundi* (AMIB), die im Juni 2004 in eine UN-Operation in Burundi (ONUB) überführt wurde.

sowohl in der ASF wie auch im CEWS – noch einer deutlichen Stärkung.

Positiv ist hervorzuheben, dass auf einigen Ebenen der AU und in einer wachsenden Zahl von Mitgliedsstaaten ein Öffnungsprozess hin zur gewachsenen Dialogbereitschaft gegenüber Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen stattgefunden hat. Dieser stößt jedoch periodisch, und nicht nur rituell, auf Widerstände einer wichtigen Gruppe von Mitgliedsstaaten (z. B., aber nicht ausschließlich, Libyen, Ruanda, Simbabwe oder Sudan).

4. Zwischenbilanz

Gemessen an den wenigen Jahren, die seit den Beschlüssen von Lomé und Durban vergangen sind, sind der Grad und die Dichte der Institutionalisierung der AU bemerkenswert. Begleiterscheinungen dieses Prozesses, für dessen historische Einordnung ein Blick auf die 1950er Jahre in Brüssel hilfreich ist, sind, dass die AU-Kommission Eigeninteressen gegenüber den Mitgliedsstaaten entwickelt, dass sie teilweise Kompetenzen und Kapazitäten aufbaut, die über jene der Mitgliedsstaaten hinausgehen, und dass allmählich eine Gruppe von Fachleuten heranwächst, deren professionelle Vernetzung in Afrika, aber auch darüber hinaus, langfristig vollkommen neue Denkgiken und Handlungsmöglichkeiten jenseits enger nationalstaatlicher Interessen erzeugen kann. In der Summe sind dies positive Trends, die nicht nur dem Aufbau einer neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur Vorschub leisten, sondern auch einer damit einhergehenden kooperativen Konfliktbearbeitungskultur.

Gleichzeitig wird allerdings deutlich, dass die politischen Führer Afrikas sich in ihrer Haltung zur AU stärker differenzieren als zu Zeiten des Kalten Krieges – das Projekt der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur kennt eindeutige Befürworter ebenso wie klare Gegner.

Nach wie vor weist die AU in den Bereichen Management und Finanzkontrolle Schwächen auf, die sich gleichfalls negativ auf den Bereich Frieden und Sicherheit auswirken. Die mangelhafte Zahlungsmoral zahlreicher Mitgliedsstaaten und die anhaltende erhebliche finanzielle Abhängigkeit von den Gebern untergraben Ansprüche auf *ownership*.

Logistisch und operativ ist die AU von der Mehrzahl der gewaltsamen Konflikte in Afrika noch überfordert, lediglich kleinere Operationen

mit umso höherem Symbolwert mögen gelingen. Die geplante Funktionsfähigkeit der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur wird sich also mit einiger Wahrscheinlichkeit über das politische Zieldatum 2010 hinaus verzögern. Neben den genannten politischen Problemen bestehen die größten Herausforderungen der AU darin, ihre Politik mit der der RECs und der anderen Akteure der internationalen Gemeinschaft zu harmonisieren sowie die zivile Komponente der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu stärken.

Literatur

- African Union (2000): Constitutive Act of the African Union. Togo, 11 July.
- African Union (2002): The Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Durban.
- African Union CMD (Conflict Management Division/Peace and Security Department) (eds.) (2008): Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa. Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System. Leipzig.
- African Union High-Level Panel (2007): Audit of the African Union. Towards a People-Centred Political and Socio-Economic Integration and Transformation of Africa. Addis Ababa.
- Baimu, Evarist/Sturman, Kathryn (2003): Amendment to the African Union's Right to Intervene. A shift from human to regime security?, in: African Security Review, 12 (2), S. 37-45.
- Cilliers, Jakkie (2008): The African Standby Force. An update on progress, ISS Paper 160, March.
- EC DG Dev (European Commission Directorate-General Development) (2004): Securing Peace and Stability for Africa. The EU-Funded African Peace Facility. Brussels.
- Kinzel, Wolf (2008): Die African Standby Force der afrikanischen Union, SWP-Studie. Berlin.
- Schümer, Tanja (2004): Evidence and Analysis: African Regional and Subregional [G]overnmental Capacity for Conflict Management, Paper prepared for the Africa Commission, www.commissionforafrica.org/english/report/background/schumer_background.pdf (Zugriff am 9.9.2008).

■ Der Autor

Prof. Dr. Ulf Engel lehrt „Politik in Afrika“ am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig. Er ist Sprecher des DFG-Graduiertenkollegs „Bruchzonen der Globalisierung“, Vorstandsmitglied der *Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies* (AEGIS; www.aegis.eu.org) und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates des GIGA.

E-Mail: uengel@uni-leipzig.de, Website: <http://uni-leipzig.de/~afrika>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Kinzel, Wolf (2007): Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein Überblick, GIGA Focus Afrika, Nr. 1.

Schmidt, Siegmund (2008): Die EU als Retterin der AU?, GIGA Focus Afrika, Nr. 5.

Soest, Christian von (2008): Wacklige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem, GIGA Focus Afrika, Nr. 4.

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 und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. 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