

Kinzel, Wolf

**Research Report**

## Die African Standby Force der Afrikanischen Union: Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten. Eine Zwischenbilanz

SWP-Studie, No. S 21/2008

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,  
Berlin

*Suggested Citation:* Kinzel, Wolf (2008) : Die African Standby Force der Afrikanischen Union:  
Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten. Eine Zwischenbilanz, SWP-Studie, No. S 21/2008,  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252679>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal  
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to  
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the  
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content  
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise  
further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Wolf Kinzel*

# *Die African Standby Force* **der Afrikanischen Union**

Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten:  
eine Zwischenbilanz

S 21  
Juli 2008  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2008

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Die abgestufte Sicherheitsarchitektur der AU</b>
9	Die Gemeinsame Afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik
10	<i>Panel of the Wise (POW)</i>
10	<i>Continental Early Warning System (CEWS)</i>
11	African Standby Force (ASF)
13	<b>Die Umsetzung in den Regionen</b>
13	Westafrika
16	Südliches Afrika
18	Großes Horn und Ostafrika
20	Nordafrika
21	Zentralafrika
21	Der Zeitplan bis 2010
23	<b>Fazit</b>
23	Finanzierung
25	Mängel in Konzeption und Ausrüstung
26	Politischer Wille
27	<b>Empfehlungen</b>
30	<b>Abkürzungen</b>

*Fregattenkapitän Wolf Kinzel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter  
der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

»There are many tasks which United Nations peace-keeping forces should not be asked to undertake, and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them.«

**Lakhdar Brahimi, Report of the Panel on the United Nations Peace Operations, 2000 (Brahimi Report)**

**Die *African Standby Force* der Afrikanischen Union.  
Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten:  
eine Zwischenbilanz**

Mit der am 15. Dezember 2005 verabschiedeten EU-Afrika-Strategie strebt die EU eine umfassende Partnerschaft mit Afrika an. Zielhorizont ist das Jahr 2015. Frieden und Sicherheit werden in dieser Strategie als erstes Ziel formuliert: Um Konflikte vorherzusehen, sie zu verhindern und im Konfliktfall zu vermitteln, will die EU mit der AU, den subregionalen Organisationen und einzelnen Ländern zusammenarbeiten. Schaffung und Bewahrung von Sicherheit in Afrika sind auch ein Ziel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Bundeswehr kann im Rahmen multinationaler Einsätze, gemeinsam mit anderen europäischen Truppen oder als Teil von UN-Verbänden Aufgaben in Afrika übernehmen.

Allerdings stellt sich auch die Frage, inwieweit die afrikanischen Länder selbst zur Eindämmung der Krisen und Konflikte beitragen, also welche Eigenleistung sie im Rahmen von Friedensmissionen erbringen können. Mit der Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002 und der Einrichtung des Peace and Security Council (PSC) im März 2004 haben sich die afrikanischen Länder eine sicherheitspolitisch relevante Plattform geschaffen. Somit existiert seit 2002 eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, die allerdings nur langsam konkrete Konturen annimmt. Es wurde ein zweistufiger Zeitplan erarbeitet, der bis 2010 die Aufstellung einer für Peacekeeping-Einsätze geeigneten *African Standby Force* (ASF) vorsieht. In jeder der fünf Regionen (Nord-, Ost-, Südliches, West- und Zentralafrika) soll je eine Brigade für Friedensmissionen mit etwa 3000 bis 5000 Soldaten aufgebaut werden.

Wie sieht die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur der AU aus, und wie weit sind die einzelnen Regionen bei der Umsetzung des selbstgesteckten Zeitplans vorangekommen? Welche Defizite gibt es, und wo liegen die Schlüsselfähigkeiten von Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent? Welche Chancen ergeben sich für die internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland, zur Verbesserung der Krisenmanagement-Fähigkeiten beizutragen?

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass sich der Aufbau einer voll einsatzfähigen afrikanischen Standby Force über das Zieldatum 2010 hinaus ver-

zögern wird. Die Gründe dafür sind vielfältig: Der Zeitplan war sehr ambitioniert, und bei der Finanzierung der ASF sind die afrikanischen Staaten nach wie vor von externen Gebern abhängig. Dieser generelle Ressourcenmangel schlägt sich unmittelbar in materiellen Unzulänglichkeiten in den Bereichen Aufklärung und Lagebild, Mobilität, Kommunikation und Führungsfähigkeit nieder. Will man die Fähigkeit für ein effizientes Krisenmanagement erlangen, muss die im Konzept vorgesehene Hubschrauberkomponente erheblich schneller umgesetzt werden. Generell gibt es einen Mangel an gut ausgebildetem Personal. Damit verbunden sind organisatorische Probleme, die noch verstärkt werden, weil es am politischen Willen mangelt, die in der AU-Charta verankerten Ziele zu verwirklichen.

Die Einsatzmöglichkeiten der afrikanischen Friedenstruppen werden daher über das Jahr 2010 hinaus begrenzt bleiben. Ursprünglich hatte man gehofft, die Zahl der UN-Truppen in Afrika schon bald in signifikantem Maße verringern zu können, indem man sie durch kontinentale Militärverbände ersetzt. Diese Hoffnung wird sich nicht erfüllen lassen. Auch auf die speziell für den Einsatz in Afrika konzipierten EU-Battlegroups wird man auf absehbare Zeit nicht verzichten können. Wenn der Anteil von UN- oder EU-Truppen zumindest mittelfristig reduziert werden soll, müssen die internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland den Aufbau einer Sicherheitsarchitektur in Afrika unbedingt unterstützen. Mehr Stabilität und Sicherheit auf dem Nachbarkontinent kommen auch Europa und dem Mittelmeerraum zugute. Zudem kann diese Hilfe dazu dienen, die Kosten für UN-Einsätze in Afrika, die einen neuen Höchststand erreicht haben, zu dämpfen.

Die Hybridmission in Darfur hat ein enges Band zwischen AU und UN geknüpft. Das heißt aber auch, dass Erfolg oder Misserfolg dieser Mission vor allem diesen beiden Organisationen zugeschrieben werden wird, ob zu Recht oder nicht. Daher ist es zwingend notwendig, die afrikanischen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung zu stärken.

In dieser Studie werden verschiedene Ansätze herausgearbeitet, wie die internationale Geberschaft einschließlich Deutschlands den Aufbau der AU zu einem effizienten Instrument des Krisenmanagements unterstützen kann:

1. Die Hubschrauberkomponente der African Standby Force muss dringend optimiert werden, denn sie ist ein Schlüsselement von Friedensmissionen. Das erprobte Verfahren der Nato bei AWACS-Einsätzen

könnte hier als Vorbild für eine erfolgreiche nationenübergreifende Struktur dienen.

2. Das Konzept der African Standby Force sollte um eine maritime Komponente besonders im Bereich des Seetransports ergänzt werden. Damit könnten Mobilität und Versorgung der eingesetzten Truppen verbessert und gleichzeitig die allgemeine Handlungsfähigkeit erhöht werden.
3. Die Aufgabe der Lagebilderstellung (mit Schwerpunkt auf Krisenregionen) sollte weltweit den UN übertragen werden. Damit würde man die beteiligten Staaten vom Vorwurf der Spionage entlasten und zugleich dem Einwand begegnen, man wolle nur nationale Interessen durchsetzen. Das Continental Early Warning System der AU könnte zu einem wichtigen Baustein dieses globalen Frühwarnsystems werden, das allen Friedensmissionen mit konstant hoher Qualität zur Verfügung stünde, unabhängig von den verfügbaren Ressourcen der jeweiligen Region.

## Die abgestufte Sicherheitsarchitektur der AU

Der afrikanische Kontinent ist zu einem Schwerpunktgebiet für Friedenseinsätze der UN geworden. Analysiert man die diesbezüglichen Fakten und Zahlen, fallen insbesondere drei Aspekte auf:

1. Der signifikante Anstieg der Gesamtzahl aller im Rahmen von UN-Missionen eingesetzten Polizisten und Soldaten. Im Oktober 2006 wurde erstmals in der Geschichte der UN die Zahl von 80 000 Polizisten und Soldaten im Einsatz überschritten.<sup>1</sup> Seitdem ist die Zahl noch weiter gestiegen.
2. Afrika als Einsatzraum, der die weitaus meisten Kräfte bindet. Derzeit sind gut zwei Drittel aller im Rahmen von UN-Missionen verwendeten Polizisten und Soldaten auf dem afrikanischen Kontinent im Einsatz: Am 31. März 2008<sup>2</sup> waren es weltweit 88 862, davon 61 098 in Afrika (68,7%).
3. Der Kostenaspekt. Mit der vollständig aufgewachsenen Hybridmission<sup>3</sup> UNAMID wird die Gesamtanzahl der eingesetzten Uniformierten 2008 die 90 000-Marke überschreiten. Daraus ergeben sich die in der nebenstehenden Tabelle aufgeführten Kosten.

Angesichts einer Summe von fast 5 Milliarden US-Dollar relativiert sich der im Rahmen der African Peace Facility von der EU bereitgestellte Betrag von 300 Millionen Euro für drei Jahre deutlich.<sup>4</sup>

Die afrikanischen Länder stellten ihrerseits 26 668 Polizisten und Soldaten im Rahmen von UN-Missionen zur Verfügung.<sup>5</sup> Auch wenn diese Zahl an sich respek-

### Tabelle

#### Kosten für UN-Missionen in Afrika (in Mio. US-Dollar)

UNAMID	1500
African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur	
UNMIS	890
United Nations Mission in the Sudan	
UNOCI	500
United Nations Operation in Côte d'Ivoire	
UNMIL	720
United Nations Mission in Liberia	
MONUC	1200
Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo	
UNMEE	120
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	
MINURSO	47
Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	
Gesamt	4977

tabel ist, bleibt der Saldo<sup>6</sup> 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 AU um ihr sicherheitspolitisches Profil und die Fähigkeiten zur Konflikteindämmung auf dem afrikanischen Kontinent sind.

Mit Gründung der Afrikanischen Union<sup>7</sup> im Juli 2002 und der Einrichtung des Peace and Security Council (PSC) im März 2004 haben sich die afrikanischen Länder eine sicherheitspolitisch relevante Plattform geschaffen. Die AU ist nach dem Vorbild der EU aufgestellt, mit einem Sicherheitsrat (PSC) in Anlehnung an die Vereinten Nationen. Seit 2002 gibt es eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der Afrikanischen Union (Common African Defence and Security Policy, CADSP), die aller-

<sup>1</sup> <[www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year\\_review06/facts\\_figures.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review06/facts_figures.pdf)>.

<sup>2</sup> <[www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08\\_1.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08_1.pdf)> (Zugriff am 13.5.2008).

<sup>3</sup> In dieser Mission sind Truppen der AU und der UN gemeinsam eingesetzt.

<sup>4</sup> Umrechnung zum 5.12.2007: 4,977 Mrd. US-Dollar entsprechen 3,387 Mrd. Euro. Auf fünf Jahre sind das knapp 17 Mrd. Euro, also mehr als das 56-Fache des Betrags der EU für die African Peace Facility.

<sup>5</sup> Von insgesamt 88 862. Das sind fast 30%. <[www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08\\_1.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08_1.pdf)> (Zugriff am 13.5.2008). Nicht berücksichtigt wurden die African Union Mission in the Sudan (AMIS) und die African Union Mission in Somalia (AMISOM), da sie keine UN-Missionen sind.

<sup>6</sup> 26 668 Polizisten und Soldaten kommen aus afrikanischen Ländern, 61 098 sind derzeit in Afrika eingesetzt.

<sup>7</sup> Gegründet am 9.7.2002 als Nachfolgeorganisation der OAU (Organization of African Unity).



dings nur langsam konkrete Konturen annimmt. Bis 2010 soll eine für Peacekeeping-Einsätze geeignete African Standby Force (ASF) aufgestellt werden. Diese soll im Rahmen eines UN- oder auch AU-Mandats innerhalb Afrikas eingesetzt werden können. Die AU bekennt sich zum Prinzip der African Ownership, das heißt, sie will sich künftig selbst um die Eindämmung von Krisen und die Lösung von Konflikten in Afrika kümmern. Die Bundesregierung hat während des G8-Gipfels im Juni 2007 in Heiligendamm ihre Bereitschaft erklärt, der afrikanischen Sicherheitsinitiative neue Impulse<sup>8</sup> zu geben.

Europa im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen haben aus einer Reihe von Gründen ein Interesse an der AU und speziell an der African Standby Force. Die AU hat sich am Vorbild der EU orientiert, womit sich automatisch auch funktionale Gemeinsamkeiten ergeben. Spätestens mit der Verabschiedung der EU-Afrika-Strategie durch den Europäischen Rat<sup>9</sup> ist klar, dass die AU als strategischer Partner der EU ausersehen ist. Mit der AU-EU-Partnerschaft haben die beiden Organisationen ihrer Zusammenarbeit im Dezember 2007 eine formelle Basis auf Augenhöhe gegeben. Afrika ist als direkter Nachbarkontinent und Mittelmeeranrainer unmittelbar mit dem EU-Stabilitätsraum verbunden und rückt daher nicht erst seit der französischen Idee einer Mittelmeerunion stärker in den Fokus. Daraus ergeben sich gemeinsame Interessen und sich überschneidende Handlungsräume.

Die 1963 gegründete Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), Vorgängerin der AU, war ein eher loser Zusammenschluss verschiedener Staaten.<sup>10</sup> Eine ihrer Prämissen war die Unantastbarkeit der nationalen Souveränität und demzufolge das Gebot der gegenseitigen Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines jeden Mitglieds. Damit konnte sie aber den sicherheitspolitischen Anforderungen in Afrika nicht gerecht werden. Die Sicherheitsagenda der AU beruht auf einem anderen Ansatz: Der Primat kommt nicht mehr der absoluten Souveränität der Einzel-

staaten zu, sondern der »Guten Regierungsführung«,<sup>11</sup> in der die AU eine Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung, Sicherheit und Armutsbekämpfung erkannt hat. Die zentralen Funktionsprinzipien der Afrikanischen Union sind in Artikel 4 der AU-Charta<sup>12</sup> festgelegt. Analog zum Nichteinmischungsgebot der OAU findet sich in Artikel 4 (g) zwar auch ein Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaats<sup>13</sup>, dieses kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt werden:

Artikel 4 (h)<sup>14</sup> autorisiert die AU, bei schwerwiegenden Umständen, namentlich bei Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in einem Mitgliedstaat (militärisch) zu intervenieren. Artikel 4 (j)<sup>15</sup> gibt den Partnerstaaten das Recht, eine Intervention durch die AU zu erbitten, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen. Hintergrund für diese Selbstverpflichtung der AU, militärisch in einem afrikanischen Land einzugreifen, wenn sich dort ein Völkermord abzeichnet, ist offensichtlich der Genozid in Ruanda 1994. Die neuen rechtlichen Kompetenzen, die sich die AU in ihrer Charta gegeben hat, eröffnen die Chance für einen grundlegenden Wandel im Umgang der afrikanischen Nationen untereinander.

Artikel 4 (m)<sup>16</sup> schließlich enthält ein Bekenntnis zu dem Wertesystem, das der Charta zugrunde liegt. Es sind im Großen und Ganzen westliche Werte, die die Mitgliedstaaten hier für verbindlich erklären: Gefordert werden der Respekt vor demokratischen Prinzipien und Menschenrechten sowie das Bemühen um Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung.

Die AU-Charta bildet die Basis, auf der die afrikanische Sicherheitsarchitektur entwickelt wurde. Diese

<sup>8</sup> Vgl. »Schwerpunkte der deutschen G8-Präsidentschaft«, <[www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/Agenda/agenda.html](http://www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/Agenda/agenda.html)>.

<sup>9</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft*, Brüssel, 19.12.2005 (15961/05 [Presse 367]).

<sup>10</sup> Simone Kopfmüller, »Politische Ideen der Unabhängigkeitsbewegung«, in: *Informationen zur politischen Bildung, Afrika I*, (2001) 264, S. 35–37.

<sup>11</sup> Thomas Spielbüchler, »Die Afrikanische Sicherheits-Architektur: Status quo – Hoffnungen – Probleme«, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 44 (2006) 2, S. 175–180.

<sup>12</sup> African Union, *The Constitutive Act*, <[www.african-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.african-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm)> (Zugriff am 7.6.2007).

<sup>13</sup> Artikel 4 (g): »non-interference by any Member State in the internal affairs of another«.

<sup>14</sup> Artikel 4 (h): »the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity«.

<sup>15</sup> Artikel 4 (j): »the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security«.

<sup>16</sup> Artikel 4 (m): »respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance«.

wiederum ruht auf zwei Säulen<sup>17</sup>: erstens auf der 2002 vereinbarten Gemeinsamen Afrikanischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (CADSP) und zweitens auf dem 2004 konstituierten Peace and Security Council (PSC) mit allen untergeordneten Organen. Dazu zählen das Continental Early Warning System (CEWS), das Panel of the Wise (POW), das Military Staff Committee (MSC) und die African Standby Force (ASF).

## Die Gemeinsame Afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik

Artikel 4 (d) der AU-Charta enthält den Auftrag, eine gemeinsame Afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Das maßgebliche Resultat der Kooperationsbemühungen in diesem Politikfeld ist die am 28. Februar 2004 in Sirte, Libyen, angenommene »Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy«.<sup>18</sup> Es ist das Grundlagentextdokument der afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Welches sind die Eckpfeiler dieser Sicherheitsarchitektur? Zunächst werden in der Erklärung drei Grundbegriffe definiert: *Defence*, *Security* und *Common Security Threats*.<sup>19</sup> Dabei wird ein erweiterter Sicherheitsbegriff verwendet und die Sicherheit eines jeden afrikanischen Landes mit der anderer afrikanischer Länder und des ganzen Kontinents unmittelbar verknüpft. Dieser Grundsatz der Interdependenz findet sich auch in den »Prinzipien und Werten« der CADSP wieder<sup>20</sup>: Jede Drohung oder Aggression gegen einen afrikanischen Staat, so heißt es dort, richte sich auch gegen die anderen und erfordere daher eine Beratung in der AU oder dem PSC. Dabei wird nicht unterschieden, ob der Ursprung der Gefahr innerhalb oder außerhalb des Kontinents liegt.

Die »Zwecke und Ziele« der CADSP<sup>21</sup> bestehen insbesondere darin, Vertrauen und Glaubwürdigkeit der afrikanischen Staaten untereinander zu verbessern und Rivalitäten und Argwohn zwischen ihnen zu reduzieren. Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein will man durch multiple militärische Kooperationen,

durch Informationsaustausch und Zusammenarbeit in vielfältigen Krisenbewältigungsbemühungen stärken.

Oberstes Gremium der CADSP ist zwar die Versammlung der Staatschefs der AU (Assembly); als das wichtigste sicherheitspolitische Organ der AU ist aber der PSC anzusehen. Sein Auftrag lautet, auf Konflikte und Krisensituationen effizient und frühzeitig zu reagieren. Zudem soll der Rat als eine Art Schirmherr über die Regionalorganisationen agieren und eng mit der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte kooperieren. Nach außen soll der PSC als zentraler Ansprechpartner für die UN und andere internationale Organisationen fungieren. Damit ist das Gremium Dreh- und Angelpunkt für alle sicherheitspolitischen Belange auf dem afrikanischen Kontinent.

Das Protokoll, in dem der Beschluss zur Gründung des PSC fixiert wurde, trat am 26. Dezember 2003 mit der Hinterlegung der Ratifizierung durch den 27. Staat in Kraft. Im März 2004 nahm der Sicherheitsrat seine Arbeit auf. Ihm gehören Vertreter von 15 Staaten an, die von der Versammlung der Staatschefs der AU bestimmt werden. Davon werden fünf Mitglieder für drei Jahre und zehn für zwei Jahre gewählt. Die für drei Jahre gewählten Mitglieder, die jeweils aus einer der fünf Regionen Afrikas (Nord-, Ost-, Südliches, West- und Zentralafrika) kommen sollen, sind gegenwärtig (bis März 2010) Algerien, Äthiopien, Gabun, Nigeria und Angola. Die anderen zehn Repräsentanten im PSC sind derzeit (seit März 2008 für zwei Jahre<sup>22</sup>) Burundi, Tschad, Ruanda, Uganda, Tunesien, Swasiland, Sambia, Benin, Burkina Faso und Mali.<sup>23</sup> Alle Mitglieder können im Folgezeitraum wiedergewählt werden, was in der Praxis wiederholt eingetreten ist, wodurch manche Staaten im Rat quasi permanent vertreten sind.<sup>24</sup> Der Vorsitz wechselt monatlich und in alphabetischer Reihenfolge der teilnehmenden Staaten.

Alle PSC-Mitglieder verfügen unabhängig von der Größe des Landes oder der Einwohnerzahl über nur eine Stimme. Auch wenn generell Konsens bei Abstimmungen angestrebt wird, verfügt kein Land über ein Vetorecht. In Zweifelsfällen gilt der Mehrheits-

<sup>17</sup> Spielbüchler, »Die Afrikanische Sicherheits-Architektur« [wie Fn. 1111].

<sup>18</sup> African Union, *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*, Sirte, 28.2.2004, <[www.africa-union.org/News\\_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf](http://www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf)>.

<sup>19</sup> Ebd., Abschnitt I: »Definitions and Scope«.

<sup>20</sup> Ebd., Abschnitt II: »Principles and Values«.

<sup>21</sup> Ebd., Abschnitt III: »Objectives and Goals«.

<sup>22</sup> African Union, Executive Council, 12<sup>th</sup> Ordinary Council, 25.–29.1.2008, EX.CL/Dec.409 (XII), <[www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Executive\\_Decisions\\_378-414.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Executive_Decisions_378-414.pdf)> (Zugriff am 18.6.2008).

<sup>23</sup> Dem liegt folgender Verteilungsschlüssel zugrunde: Nordafrika 1 Mitglied, Ost-, Südliches und Zentralafrika je 2 und Westafrika 3 Mitglieder.

<sup>24</sup> Angola hat Südafrikas Platz eingenommen, ansonsten sind die Mitglieder identisch mit denen der ersten Dreijahresperiode.

entscheid. Mit Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder ist der Rat beschlussfähig. Ist ein Mitgliedstaat an dem Konflikt beteiligt, über den der PSC berät, entfällt dessen Stimmrecht. Der Sicherheitsrat verfügt über relativ weitreichende Befugnisse. Er autorisiert und mandatiert Peacekeeping-Operationen (PKO) und empfiehlt der Versammlung der Staatschefs der AU bei entsprechendem Anlass die militärische Intervention in einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 4 (h) oder 4 (j) der AU-Charta. Als letzte Instanz entscheidet die Versammlung der Staatschefs über den Einsatz. Das betroffene Einsatzland hat in diesem Fall keine Stimme, kann aber auf Einladung seinen Standpunkt vortragen.

Weil der PSC grundsätzlich nur mit Zivilisten besetzt ist, wird er vom Military Staff Committee (MSC) mit militärischem Sachverstand unterstützt. Damit unterliegt das Militär der politischen Kontrolle, denn das MSC verfügt über keine eigenständige Weisungsbefugnis. Das MSC setzt sich aus Beratern zusammen, die den PSC-Mitgliedsländern entstammen. Sollte ein Staat nicht in der Lage sein, kompetente Berater zu entsenden, kann er ein nicht im PSC vertretenes Land mit dieser Aufgabe betrauen.

Damit er seine Aufgabe erfüllen kann, wurden dem PSC drei Instrumente zur Verfügung gestellt: das Panel of the Wise, das Continental Early Warning System und eine militärische Bereitschaftstruppe, die African Standby Force.

### **Panel of the Wise (POW)**

Das Panel of the Wise besteht aus fünf hochgeachteten afrikanischen Persönlichkeiten, die die fünf Regionen des Kontinents repräsentieren sollen und sich durch ihre Verdienste im Bereich Frieden, Sicherheit und Entwicklung in Afrika ausgezeichnet haben müssen. Im Januar 2007 wurden folgende Mitglieder für den Zeitraum von drei Jahren benannt:

1. Salim Ahmed Salim, ehemaliger Generalsekretär der OAU (Ostafrika);
2. Brigalia Bam, Vorsitzender der unabhängigen Wahlkommission Südafrikas (Südliches Afrika);
3. Ahmed Ben Bella, ehemaliger Präsident Algeriens (Nordafrika);
4. Elisabeth Pognon, Präsidentin des Verfassungsgerichts in Benin (Westafrika);
5. Miguel Trovoada, ehemaliger Präsident von São Tomé und Príncipe (Zentralafrika).

Vorgesehen war, dass das POW am 9. August 2007 Leitlinien und Verfahren für seine Arbeit festlegt. Dazu kam es jedoch nicht, da die Diskussion darüber verschoben wurde. Ein zentraler Schwachpunkt des POW besteht darin, dass es über keinen eigenen unabhängigen Stab verfügt, der seine fünf Mitglieder rechtzeitig mit aussagekräftigen Analysen und Hintergrundinformationen versorgen könnte. Deshalb ist fraglich, wie das Panel in der Praxis seiner Aufgabe nachkommen soll. Die individuellen Netzwerke allein werden dafür möglicherweise nicht ausreichen. Bislang ist das Panel daher noch nicht funktionsfähig.

### **Continental Early Warning System (CEWS)**

Je eher in einen aufkommenden oder bereits bestehenden Konflikt eingegriffen wird, desto größer sind die Chancen, ihn eindämmen zu können, und desto geringer ist der dazu notwendige Aufwand. Deshalb hat die AU beschlossen, ein Frühwarnsystem (Continental Early Warning System, CEWS) einzurichten, das auf fünf regionalen Frühwarnsystemen, entsprechend den fünf Regionen in Afrika, beruhen soll. In Ostafrika wurde unter Federführung der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) bereits ein regionales Frühwarnsystem (Conflict Early Warning and Response System, CEWARN) aufgebaut. Es nahm im Juni 2003 seine Arbeit auf und unterhält Büros (Conflict Early Warning Units, CEWERU) in verschiedenen Ländern. Auch in Westafrika gibt es mit ECOWARN inzwischen ein regionales Frühwarnsystem, das aber derzeit noch auf dem Niveau eines Lagezentrums arbeitet.

Der Aufbau des kontinentalen Frühwarnsystems insgesamt befindet sich somit allenfalls im Anfangsstadium. Die Analyseprinzipien, nach denen eine Frühwarnung erfolgt, die möglicherweise eine Intervention der ASF rechtfertigen könnte, sind politisch schon in der Vorbereitungsphase hoch umstritten. Besonders Länder wie Côte d'Ivoire, Simbabwe und Ruanda, aber auch Libyen und Ägypten zählen hier tendenziell zu den Blockierern. Auch ist die Zusammenarbeit der regionalen Frühwarnsysteme bisher nicht formalisiert, eine strukturelle Verknüpfung existiert noch nicht.

## African Standby Force (ASF)

Nach dem Versagen gegenüber dem Völkermord in Ruanda 1994 verstärkte sich unter den afrikanischen Staaten das Bedürfnis, in vergleichbaren Notfällen eingreifen zu können, wenn die UN zu langsam oder gar nicht reagieren sollten. Es obliegt dem PSC, eine derartige Lage zu bewerten und gegebenenfalls ein Mandat zum Eingreifen zu erteilen. Um einen solchen Beschluss auch umsetzen zu können, haben die AU-Staaten die Aufstellung einer African Standby Force (ASF) vereinbart, die allerdings nicht als echte Krisenreaktionstruppe in ständiger Alarm- und Einsatzbereitschaft zu verstehen ist. Dieser rein afrikanische Militärverband soll für Friedenseinsätze auf dem Kontinent ausgebildet und ausgerüstet werden. Jede Region hat dazu eine eigene Brigade Eingreifkräfte für Friedenseinsätze aufzustellen. Für die dazu erforderliche, dem UN-Standard entsprechende Grundausbildung und -ausstattung zu sorgen, soll in der nationalen Verantwortung der Entsendestaaten liegen. Darüber hinaus soll die Steuerung der ASF in enger Kooperation mit dem UN-System erfolgen, bis hin zum Rückgriff auf deren Ressourcen. Außerdem sollen in allen Regionen Ausbildungszentren wie das Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KA IPTC) oder das Nigerian War College entstehen.

Die Sicherheitsarchitektur der AU soll sich idealiter auf fünf Regionalorganisationen in Nord-, Ost-, West-, Zentral- und im südlichen Afrika stützen. Diese koordinieren sich weitestgehend selbständig und angepasst an die jeweiligen regionalen Bedürfnisse. Die regionalen Brigaden sollen nach Abschluss der Aufbauphase jeweils das volle Aufgabenspektrum abdecken. Als Richtzahl sollen am Ende pro Region zwischen 3000 und 5000 Uniformierte zur Verfügung stehen. Die Einzelplanung sieht folgende regionale Truppenzusammensetzung<sup>25</sup> vor:

- ▶ ein (verlegbares) Brigadehauptquartier (*mission level*) mit Logistikeinheit (65 Personen und 16 Kfz);
- ▶ ein Hauptquartier mit Logistikeinheit (120 Personen);
- ▶ vier leichte Infanteriebataillone (je 750 Personen und 70 Kfz);
- ▶ ein Pionierverband (505 Personen);

<sup>25</sup> Vgl. African Union, *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force*, Annex A-3, Experts' Meeting on the Relationship between the AU and the Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution, Addis Abeba, 22.-23.3.2005, <[www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/Documents.htm](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/Documents.htm)>.

- ▶ eine leichte Fernmeldeeinheit (135 Personen);
- ▶ eine motorisierte Aufklärungskompanie (150 Personen);
- ▶ eine Hubschrauberstaffel (80 Personen, vier Luftfahrzeuge und 10 Kfz);
- ▶ eine Militärpolizeieinheit (48 Personen und 17 Kfz);
- ▶ eine leichte Logistikeinheit (190 Personen und 40 Kfz);
- ▶ ein Sanitätselement (35 Personen und 10 Kfz);
- ▶ 120 Militärbeobachter und eine zivile Unterstützungskomponente;
- ▶ eine zivile Unterstützungskomponente für logistische, administrative und finanzielle Belange.

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, von denen jeweils unterschiedliche Truppenkontingente sowie Mobilisierungs- und Einsatzzeiten der ASF abgeleitet werden:

- ▶ Szenario 1: Bereitstellung von militärischem Sachverstand für die Durchführung einer politischen Mission.
- ▶ Szenario 2: Einsatz einer AU-Beobachtermission parallel zu einer UN-Mission.
- ▶ Szenario 3: Durchführung einer eigenständigen Beobachtermission.
- ▶ Szenario 4: Durchführung einer eigenständigen Friedensmission nach Kapitel VI der UN-Charta und im Rahmen einer präventiven und friedensschaffenden Mission.
- ▶ Szenario 5: Peacekeeping innerhalb eines komplexen multidimensionalen Einsatzes.
- ▶ Szenario 6: Intervention der ASF zur Unterbindung eines Völkermords, falls die internationale Gemeinschaft nicht oder nicht rechtzeitig reagiert.

Der Aufbau der ASF soll zeitlich gestaffelt in zwei Phasen<sup>26</sup> erfolgen:

In Phase 1 (bis zum 30. Juni 2006<sup>27</sup>) sollte die AU die Fähigkeiten entwickeln, Friedensoperationen gemäß

<sup>26</sup> African Union, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, Part I, Document Adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, Addis Abeba, 15.-16.5.2003, S. 16-23, <[www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/Documents.htm](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/Documents.htm)>.

<sup>27</sup> Ursprünglich war der 30.6.2005 vorgesehen. Da dieser Termin nicht eingehalten werden konnte, wurde die Frist um ein Jahr verlängert.

den ersten drei Szenarien zu führen. Dazu gehörten die Einrichtung eines Missions-Hauptquartiers und die Bereitstellung eines geeigneten Kommunikationssystems zur Steuerung der Friedenseinsätze und zur Abstimmung zwischen den Regionen und der AU. Die *Regionen* sollten ihre Standby-Brigaden innerhalb der bestehenden Kapazitäten aufstellen und die Reaktionskräfte so weit entwickeln, dass sie in der Lage wären, einen eigenständigen Friedenseinsatz (Szenario 4) durchzuführen. Dies schloss die Aufstellung eines verlegbaren Missions-Hauptquartiers ein. Begleitend sollte in jeder Region ein Logistikzentrum eingerichtet werden mit der Perspektive, eine Brigade über 180 Tage zu versorgen. Außerdem war geplant, eine Ausbildungseinrichtung für die Brigadeebene zu schaffen.

Darüber hinaus sollten solche Staaten identifiziert werden, die potentiell in der Lage wären, als Führungsnation Operationen nach Szenario 6 zu übernehmen. Als Voraussetzung galt, dass diese Staaten über die notwendigen Kapazitäten im Bereich luftverlegbarer Einheiten verfügen.

In Phase 2 (bis 30. Juni 2010) soll die AU zusätzlich in der Lage sein, multinationale und multidimensionale Friedenseinsätze gemäß Szenario 5 zu führen. Die *Regionen* sollen den Aufbau ihrer Einsatzbrigaden vervollständigen und deren Mobilitätsgrad verbessern.

Der Zeitpunkt für den Einsatz von Peace-Enforcement-Truppen, wie sie in Szenario 6 erforderlich sind, wird vorerst nicht weiter terminiert. Wenn man die im Folgenden aufgeführten Bereitschaftszeiten betrachtet, lässt sich unschwer feststellen, dass Szenario 6 nicht nur aufgrund des heiklen Auftrags extreme Anforderungen an die Peacekeeping-Fähigkeiten einer afrikanischen Eingreiftruppe stellt.

Je nach Szenario hat man folgende Bereitschaftszeiten, beginnend mit der Erteilung des AU-Mandats durch das PSC, festgelegt:

- ▶ Szenario 1–4: Einsatz innerhalb von 30 Tagen;
- ▶ Szenario 5: Einsatz innerhalb von 90 Tagen, die militärische Komponente innerhalb von 30 Tagen;
- ▶ Szenario 6: Einsatz einer robusten militärischen Truppe innerhalb von 14 Tagen.

Allerdings wird schon im Konzept davon ausgegangen, dass diese kurzen Vorläufe nur einzuhalten sind, wenn bereits vor Mandatserteilung Maßnahmen eingeleitet werden.<sup>28</sup> Die Einsatzkräfte für die Szenarien 1–3 sollen 30 Tage ohne Hilfe von außen durchhaltefähig sein, für die Szenarien 4–6 sind 90 Tage

geplant. Auch hier sind die Anforderungen ausgesprochen hoch. Unter Szenario 6 soll eine robuste militärische Eingreiftruppe gegen den Willen der beteiligten Parteien (zumindest ohne Einverständnis aller Beteiligten) innerhalb von 14 Tagen vor Ort einsatzfähig sein und die Mission eigenständig für drei Monate ohne Hilfe durchhalten können. Das ist ohne Abstützung auf lokal vorhandene Logistik (host nation support) eine außerordentlich schwer zu nehmende Hürde.

Einzelne Teile der Brigaden sind in den verschiedenen Regionen bereits vorhanden. Allerdings ist der Aufbau der Standby-Truppen je nach Region sehr unterschiedlich weit fortgeschritten.

<sup>28</sup> African Union, *Policy Framework* [wie Fn. 26], Part I, S. 6.

## Die Umsetzung in den Regionen

Die AU stützt sich für die Sicherheitsarchitektur in starkem Maße auf die Einteilung des Kontinents in fünf Regionen. Diese Struktur soll dazu beitragen, die Gemeinsame Afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik stringent umzusetzen. Die Realität zeichnet allerdings ein anderes Bild: Doppelmitgliedschaften splitten die ohnehin knappen finanziellen Ressourcen und erschweren – weil sich Reibungspunkte mit anderen Regionen ergeben – die interne Kooperation. Der Koordinationsaufwand wächst, sinnvolle Ansätze werden blockiert, und die Regionalorganisationen bekommen nicht die volle Unterstützung der in mehreren Regionen vertretenen Staaten, weil diese sich zusätzlich in der anderen Regionalorganisation absichern. Dieser Tanz auf zwei Hochzeiten, der dazu dient, die maximale nationale Dividende zu erzielen, mindert die Finanzkraft der jeweiligen Organisationen. Mehr noch, er schädigt das Vertrauen untereinander und schlägt sich negativ auf andere Politikfelder, zum Beispiel die Handelspolitik, nieder. Nur die Region Westafrika ist von dieser Problematik nicht betroffen. Besonders schwierig wird die Situation, wenn in einer Region mehrere Organisationen miteinander konkurrieren und Doppelmitgliedschaften in anderen Regionen bestehen. Das Schaubild auf Seite 14 verdeutlicht dies.

An der Reihenfolge der im Folgenden untersuchten Regionen kann abgelesen werden, wie weit diese mit der Umsetzung der Roadmap vorangekommen sind: von denen, die am meisten Fortschritte gemacht haben, zu denen, die am weitesten zurückhängen.

### Westafrika

Alle 15 Staaten<sup>29</sup> in Westafrika sind Mitglied der Economic Community of West African States (ECOWAS). Nigeria ist nicht nur das flächenmäßig größte und einwohnerstärkste Land in Westafrika, sondern aufgrund seiner Wirtschaftskraft auch größter Zahler und Truppensteller und damit Motor der Gemein-

<sup>29</sup> Nämlich: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

schaft. Obwohl die Region auf den ersten Blick sehr homogen erscheint, da sie von einer einzigen Regionalorganisation repräsentiert wird, weist sie dennoch etliche Konfliktfelder auf. Die unterschiedliche kulturelle Orientierung der frankophonen, anglophonen und lusophonen<sup>30</sup> Staaten erschwert die Integration erheblich. Besonders die tiefe Kluft zwischen frankophonen und anglophonen Staaten macht sich über sprachliche Reibungsverluste und unterschiedliche politische Traditionen hinaus bemerkbar.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass Frankreich in der Vergangenheit gegen die regionale Führungsrolle Nigerias agierte. Die Sprachenproblematik ist in allen Regionen Afrikas relevant, in Westafrika aber in besonderem Maße, auch wenn sie dort erst auf den zweiten Blick sichtbar wird. In Nigeria werden etwa 400 Sprachen gesprochen, in Gambia (bei nur einer Million Einwohnern) deren 15.<sup>32</sup> Diese Zahlen deuten bereits an, wie gering die Reichweite dieser Sprachen ist und wie sehr damit ein kulturelles Zusammenwachsen der Bevölkerung erschwert wird.

Innerhalb der Region selbst ist ein erhebliches innerstaatliches Konfliktpotential vorhanden, so in Liberia, Côte d'Ivoire und Sierra Leone. Auch der Hegemon Nigeria leidet unter vielfältigen innenpolitischen Krisen, die sich nicht nur auf Probleme im Nigerdelta (Ethnien, Religion, Rohstoffe) beschränken.

Westafrikas Beitrag zur ASF besteht in der ECOWAS Standby Brigade (ECOBRI). Derzeitige Planungen zielen auf eine Gesamtstärke von 6500 Soldaten, die innerhalb von 90 Tagen an den Einsatzort verlegt werden und in der Lage sein sollen, ebenso lange unabhängig zu operieren. Darin enthalten ist eine kleinere Task Force mit etwa 2770 Soldaten, die deutlich schneller (innerhalb von 30 Tagen) eingesetzt und

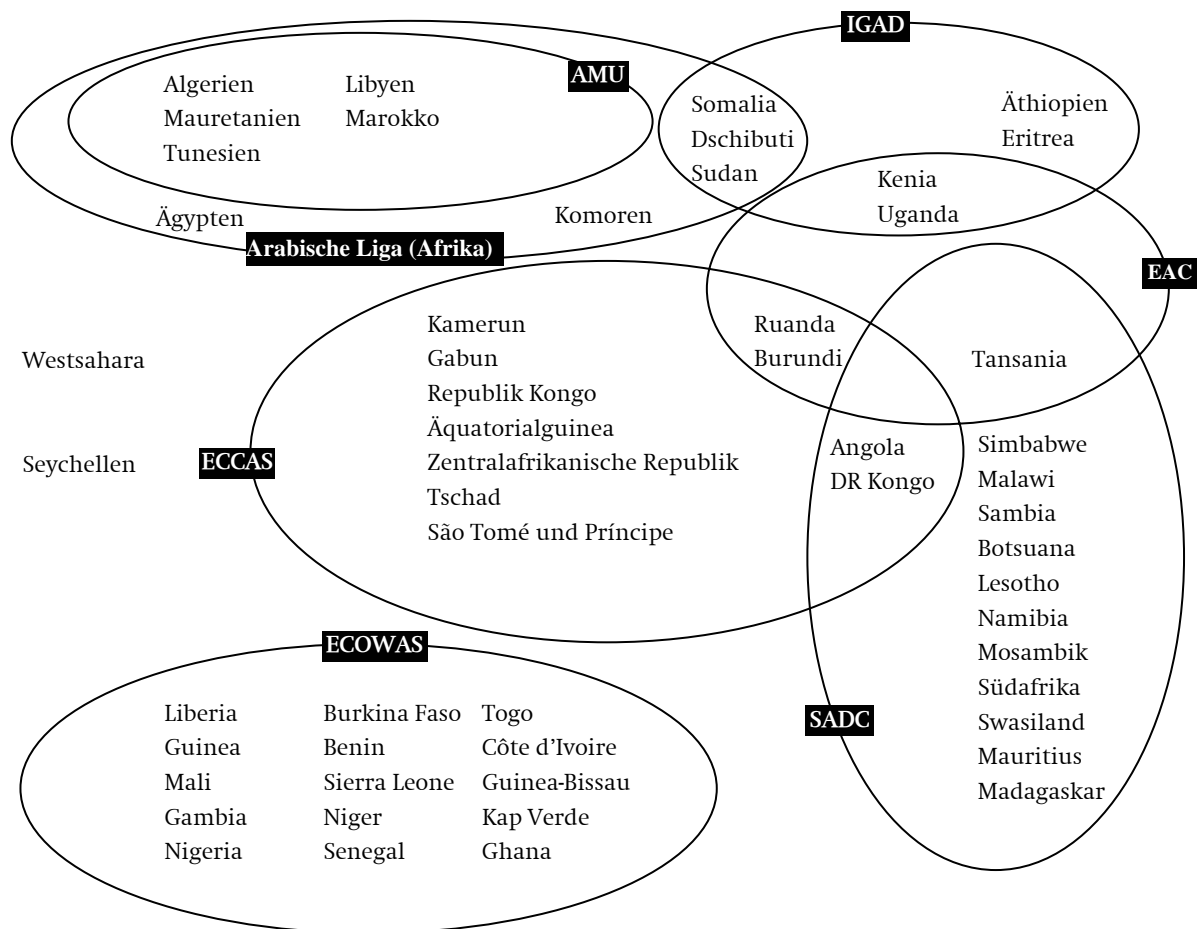
<sup>30</sup> Dazu gehören Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe und Kap Verde sowie außerhalb Westafrikas Angola und Mosambik.

<sup>31</sup> Stefan Mair, *Economic Community of West African States (ECOWAS)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2001 (SWP-Studie 15/01), S. 8ff.

<sup>32</sup> Vgl. Erwin Ebermann, »Gedanken zum Zusammenhang zwischen Demographie und Entwicklungsdynamik in Afrika«, <[www.afrika-wien.at/pub/demo\\_entw.pdf](http://www.afrika-wien.at/pub/demo_entw.pdf)> (Zugriff am 29.2.2008).

**Schaubild**

**Mitgliedschaften afrikanischer Staaten in Regionalorganisationen**



genauso lange (bis zu 90 Tage) selbständig operieren können soll. Nigeria fungiert als »lead nation« dieser schnellen Eingreiftruppe. Das von Deutschland maßgeblich finanzierte und seit mehreren Jahren aktive Kofi Annan International Peacekeeping Training Center in Accra (Ghana) ist die Ausbildungseinrichtung für Friedenseinsätze auf operativer Ebene. In Bamako (Mali) befindet sich das Trainingszentrum für die taktische Ebene, am National War College in Abuja (Nigeria) das Ausbildungszentrum für die strategische Ebene.<sup>33</sup>

Der Aufbau der ECOBRIG schreitet kontinuierlich voran und ist gemessen an der Roadmap und im Vergleich zu den anderen Regionalorganisationen in Afrika am weitesten gediehen. Die Grundlagendokumente sind weitgehend erarbeitet, der Zeitplan

wird eingehalten. Das Hauptquartier (Task Force Headquarter) ist wie geplant seit Juni 2006 – wenn auch mit Einschränkungen – einsatzbereit. Das verlegbare Hauptquartier ist personell immer noch stark unterbesetzt<sup>34</sup> und verfügt über eine allenfalls als behelfsmäßig zu bezeichnende Ausstattung und Infrastruktur. Als Logistikzentrum soll das Hastings Airfield in der Nähe von Freetown (Sierra Leone) fungieren. Die für ECOBRIG vorgesehenen Truppenteile verfügen bereits über Peacekeeping-Erfahrungen in verschiedenen UN-Missionen. So befanden sich am 29. Februar 2008<sup>35</sup> 14 664 Polizeibeamte, Militärbeobachter und Soldaten der ECOWAS-Länder in UN-Einsätzen.

Da das ECOWAS-Sekretariat in der Vergangenheit mit eklatanter Ineffizienz und partieller Überlastung zu kämpfen hatte, wurde es als ECOWAS-Kommission

<sup>33</sup> Heinrich Bergstresser/Denis Tull, *Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 2/08).

<sup>34</sup> Bisher sind erst sieben Offiziere dort vertreten.

<sup>35</sup> Vgl. <[www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/feb08\\_3.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/feb08_3.pdf)> (Zugriff am 3.4.2008).

mit neun *offices*<sup>36</sup> neu gegliedert. Nach dieser Umstrukturierung lassen sich mittlerweile erste Fortschritte erkennen. Das aus sicherheitspolitischer Sicht wichtigste Büro ist das Office of the Commissioner Political Affairs, Peace and Security (PAPS). Diesem sind derzeit mehrere westliche Militärberater und ein ziviler Logistikberater zugeordnet, die beim Aufbau des Kommissariats mithelfen. Das PAPS-Office gliedert sich in das Political Affairs Department, das Early Warning/Observation Monitoring Centre (ECOWARN) und das Peace Keeping and Security Department. Zu den wichtigsten Aufgaben des PAPS zählen die Ausrichtung und organisatorische Durchführung der Sitzungen des Committee for Political Affairs, Peace and Security (CPAPS), in das die Mitgliedstaaten ihre Vertreter entsenden. Dieses Personal gehört damit nicht zur ECOWAS-Kommission.

Das CPAPS stützt sich auf die Arbeit von drei Unterausschüssen:

- ▶ des Technischen Ausschusses der Experten für Politische Angelegenheiten (Committee of Experts in Charge of Political Affairs), der sich aus den Politischen Direktoren zusammensetzt;
- ▶ des Technischen Ausschusses der Experten für Frieden (Committee of Experts on Peace), in dem die Generalstabschefs zusammenkommen;
- ▶ des Technischen Ausschusses der Experten für Sicherheit (Committee of Experts on Security), in dem die Direktoren der Nationalen Polizei und/oder der Gendarmerie und/oder die Befehlshaber der Nationalgarde Mitglied sind.

Auch wenn damit Struktur und Kompetenzen neu festgelegt wurden, gab es in der Praxis bereits erste Korrekturen: In der alten Struktur bildeten die Generalstabschefs der Streitkräfte die Commission for Defence and Security, das wichtigste beratende Gremium für die Staats- und Regierungschefs in sicherheitspolitischen Angelegenheiten, das überdies mit einigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet war. Seine Umgliederung in den »Technischen Ausschuss der Experten für Frieden« kam somit einem völligen Machtverlust gleich. Inzwischen haben die Generalstabschefs diesen Unterausschuss wieder in Commission for Defence and Security umbenannt, um ihren

alten Einfluss wiederherzustellen.<sup>37</sup> Die Politischen Direktoren und die Repräsentanten der Polizei sind damit nicht mehr als Berater vertreten. Unklar ist, wie die Kompetenzverteilung zwischen dem CPAPS und den Generalstabschefs geregelt ist. Welche Auswirkungen sich durch diese Aufwertung auf die anderen Ausschüsse und die Machtverteilung ergeben, bleibt vorerst abzuwarten. Hier gilt gewiss der Satz, dass eine Umstrukturierung nicht automatisch Effizienz und Durchsetzungsfähigkeit einer Organisation erhöht.

Am 7. April 2005 wurde ein Entwurf zur Entwicklung der ECOWAS-Standby-Brigade veröffentlicht, verfasst von einem Autorenteam aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Kanada im ECOWAS-Sekretariat. Dem Dokument ist zu entnehmen, dass es eine Zusage der Mitgliedstaaten für bisher 6200 der 6500 avisierten Soldaten gibt. Im Juli 2007 wurde die Aufstockung der darin enthaltenen Task Force von 1500 auf 2773 Soldaten beschlossen, ohne den Gesamtumfang zu ändern. Gleichzeitig wurde der für 2008 vorgesehene Agendaschwerpunkt, nämlich die Zertifizierung der national bereitgestellten Truppenteile, ausgesetzt und die Stärkung der logistischen Komponente vorangestellt. Hintergrund ist wahrscheinlich die derzeit noch nicht ausreichende Funktionalität der Truppenteile. Hinzu kommen Mängel in der Ausrüstung, insbesondere die mangelhafte Verfügbarkeit im Bereich Kommunikationsmittel und IT-Ausstattung, gerade auch auf der Führungsebene. Diesen Missstand versucht man im Wesentlichen mit internationaler Hilfe abzustellen. Dass die Task Force noch im Laufe des Jahres 2008 einsatzfähig wird und ihre Übungstätigkeit aufnehmen kann, ist jedenfalls zweifelhaft. Damit dürfte sich auch die Zeitplanung für die Aufstellung der gesamten Brigade (ursprünglich bis 2010) verzögern.

Das Frühwarnsystem ECOWARN ist zwar noch nicht voll einsatzbereit, doch vier regionale Hauptquartiere sind schon eingerichtet worden, und die Datensammlung hat begonnen. Mittlerweile produziert das System brauchbare tägliche Lagemeldungen aus der Region. Die Vernetzung mit dem Krisen- und Konfliktmanagement ist noch nicht formalisiert, es fehlen regelmäßige Routine-Lagevorträge vor der politischen Führung von ECOWAS. Da sich ECOWARN nicht auf abgesicherte Fernmeldeverbindungen stützen kann, muss es kommerzielle Systeme nutzen, die

<sup>36</sup> 1. President, 2. Vice President, 3. Administration and Finance, 4. Agriculture, Environment and Water Resources, 5. Human Development and Gender, 6. Infrastructure, 7. Macro-economic Policy, 8. Political Affairs, Peace and Security, 9. Trade, Customs and Free Movement.

<sup>37</sup> Nach einer erneuten Umbenennung heißt der Ausschuss jetzt Committee of Chiefs of Defence Staff (CCDS) umbenannt.



nur begrenzte Möglichkeiten bieten und das Risiko häufiger Ausfälle mit sich bringen. Die einzige gesicherte Fernmeldeverbindung ist jene, die die Verteidigungsministerien vernetzt, woran sich der starke Einfluss des Militärs in der Region ablesen lässt.

Um die weiterhin vorhandenen Mängel innerhalb der ECOWAS besser identifizieren und abstellen zu können, hat der Commissioner Political Affairs, Peacekeeping and Security im Jahr 2006 eine externe Analyse in Auftrag gegeben. Das in der Zwischenzeit vorgestellte erste Arbeitsergebnis<sup>38</sup> lenkt die Aufmerksamkeit auf folgende Defizite: nicht vorhandene Langzeitplanung, mangelhafte Kommunikation und Information, fehlende Kommunikationsmittel, unzureichendes Personal und schlechte Ausstattung mit Informationstechnik.

Inzwischen hat die ECOWAS beschlossen, weitere Bereiche extern analysieren zu lassen, was nur zu befürworten ist. Damit sollten sich auch für die internationale Gebergemeinschaft Bereiche finden lassen, in denen sie sich mit Personal, Material oder mit finanzieller Unterstützung effizient engagieren kann. Allerdings ist dafür – nicht nur in der ECOWAS-Region – Fingerspitzengefühl erforderlich: Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Geberländer übernehmen die jeweilige Organisation und deren Entscheidungsabläufe.<sup>39</sup> Andererseits sehen sich die Gebernationen durch die zum Teil desolate Ausstattung und den äußerst zähen Fortschritt geradezu genötigt, sich verstärkt einzumengen, damit überhaupt Erfolge sichtbar werden. Doch African Ownership lautet das oberste Gebot, das von beiden Seiten offen und partnerschaftlich beachtet werden sollte.

In direkter Anlehnung an das Panel of the Wise der AU hat die ECOWAS ihren eigenen Council of the Wise eingerichtet. Obwohl der Rat über keinerlei hartes Instrumentarium verfügt, scheint er in der Praxis durchaus Wirkung zu erzielen. So gelang es ihm beispielsweise durch persönliche Interventionen einzelner Mitglieder, im Vorfeld der Wahlen in Gambia antidemokratische Aktivitäten des dortigen Präsidenten einzudämmen.

<sup>38</sup> Dieudonné Nikiema, *Organizational Diagnosis and Ways to Build the Capacities of the Department of Political Affairs, Peace and Security of the ECOWAS Commission*, Interim Report, o.O., Juni 2007.

<sup>39</sup> Jakkie Cilliers, *The African Standby Force: An Update on Progress*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), März 2008 (ISS Paper 160), S. 18, <[www.iss.co.za/index.php?link\\_id=3&slink\\_id=5907&link\\_type=12&slink\\_type=12&tmpl\\_id=3](http://www.iss.co.za/index.php?link_id=3&slink_id=5907&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3)>.

Was ihre militärischen Fähigkeiten im Zusammenhang mit der ASF angeht, ist die ECOWAS die am weitesten entwickelte Regionalorganisation in Afrika. Das macht die Sache für die AU aber nicht unbedingt leichter: Die Tatsache, dass ihr Hauptsitz in Äthiopien und damit am Horn von Afrika liegt, geht mitunter mit einer zu einseitigen Fokussierung auf die zahlreichen ostafrikanischen Problemfelder einher. Bei Krisen in Westafrika agiert die AU nicht immer wie eine Dachorganisation, sondern wartet ab, welche Position die ECOWAS einnimmt. Ein weiterer Faktor der Verunsicherung ist Nigerias dominante Rolle innerhalb der ECOWAS. Von Fall zu Fall ist nicht klar, ob das, was von der Regionalorganisation ausgeht, ECOWAS- oder nigerianische Politik ist. Haupttruppensteller für Friedensmissionen sind regelmäßig Nigeria, Senegal und Ghana, mit weitem Abstand vor den anderen westafrikanischen Ländern.

Die ECOWAS hat wie keine andere Regionalorganisation in einem Umfang und mit einer Entschlossenheit militärisch in Mitgliedsländern interveniert, in denen gewaltsame Konflikte eskalierten, und relativ energisch und eindeutig auf Militärputsche in Niger, Gambia, Côte d'Ivoire und Togo reagiert. Auch wenn die ECOMOG<sup>40</sup>-Einsätze zumindest zu Beginn institutionell nicht an die ECOWAS rückgebunden waren, trugen die dabei deutlich gewordenen Defizite<sup>41</sup> zur Entwicklung eines dauerhaften und transparenten Konfliktlösungsmechanismus bei, bei dem Konfliktprävention und friedliche Konfliktbewältigung im Vordergrund stehen sollen.

## Südliches Afrika

Die Southern African Development Community (SADC)<sup>42</sup> ist eine Nachfolgeorganisation der sogenannten Frontstaaten, die sich unter dem Namen Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC) gegen Südafrikas Apartheidregime und

<sup>40</sup> ECOMOG = ECOWAS Monitoring Group. Bezeichnung für ECOWAS-Streitkräfte, die bei militärischen Operationen in Liberia (1990–1999), Sierra Leone (1997–1999) und Guinea-Bissau (1999) eingesetzt waren.

<sup>41</sup> Robert Schütte, *Menschliche Sicherheit und fragile Staatlichkeit*. Bericht zum zweiten Human Security Symposium, Marburg, 17.11.2006, S. 13, <[www.humansecurity.de/files/ag-humsec-symposium-ii-bericht.pdf](http://www.humansecurity.de/files/ag-humsec-symposium-ii-bericht.pdf)> (Zugriff am 4.3.2008).

<sup>42</sup> Mitglieder der SADC sind Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Mauritius, Namibia, Sambia, Simbabwe, Swasiland, Tansania und Südafrika.

dessen Wirtschaftsmacht formiert hatten. Unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen wurde 1992 die SADC gegründet, der 1994 auch Südafrika beitrug. Der frühere Gegner wurde damit zum Partner,<sup>43</sup> allerdings sind heute noch Spuren dieser ehemaligen Konfrontation erkennbar. Auch in dieser Regionalorganisation stoßen die Bemühungen um den Aufbau der Friedenstruppen auf zahlreiche Schwierigkeiten. So liegt das offizielle Ausbildungszentrum der SADC, das Regional Peacekeeping Training Center (RPTC), in der simbabwischen Hauptstadt Harare. Aufgrund der internationalen Ächtung des dortigen Regimes und fehlender internationaler Geber ist es nicht einsatzfähig. Die anderen SADC-Länder und besonders Südafrika bevorzugen im Konfliktfall Simbabwe die stille Diplomatie, um das dortige Regime nicht zu provozieren. Daher füllt das South African War College (Südafrika) diese Lücke nur provisorisch und in Teilbereichen aus.

Die SADC hat im Rahmen ihres im August 2003 verhandelten Mutual Defence Pact (MDP) die Aufstellung gemeinsamer Streitkräfte als Teil der ASF beschlossen. In diesem Abkommen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten zum Beistand gegen einen Aggressor von außen. Das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates wird besonders betont. Dieses Prinzip ist zwar auch in der AU-Charta zu finden, wird dort aber durch die Möglichkeit zur Intervention eingeschränkt. Der MDP bleibt in diesem Punkt dem alten Denken der OAU verhaftet. Dennoch trägt ein solcher Nichtangriffspakt zu mehr Sicherheit in der Region bei.

Das ranghöchste sicherheitspolitische Instrument der SADC, das Organ on Politics, Defence and Security (OPDS) ist bisher nicht nennenswert in Erscheinung getreten. Dabei besitzt es ähnlich weitreichende Befugnisse wie der PSC der AU. Auch kommt es seinen Aufgaben – Koordinierung der Aktivitäten in Politik, Verteidigung und Sicherheit mit dem Ziel einer präventiven Diplomatie – derzeit nur ungenügend nach. Am Anfang war nicht nur die organisatorische Verankerung des OPDS in der SADC unklar, sondern die beiden Institutionen standen sogar in Konkurrenz zueinander. Immerhin ist dieser interne Konflikt mit der Eingliederung zumindest formell behoben worden. Misst man allerdings den Erfolg des OPDS an seinen eigenen Ansprüchen – Schutz der Menschen-

rechte, Verteidigung bzw. Förderung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit –, sind hier noch gravierende Defizite zu konstatieren.

Das SADC-Sekretariat mit Sitz in Gaborone (Botsuana) hat mit ähnlichen Problemen wie die Kommission der ECOWAS zu kämpfen. Auch hier klagt man über eine dünne Personaldecke und eine dürftige Ausstattung, auch hier erfolgte eine Neuorganisation, in diesem Fall weg von einer sektoralen Zusammenarbeit in nationalen Zuständigkeiten zu einem multidisziplinären Ansatz in fünf Hauptbereichen. Räumlich angegliedert an das Sekretariat und inzwischen auch einsatzbereit<sup>44</sup> ist das SADC BRIG PLANELM,<sup>45</sup> ebenso das Brigadehauptquartier. Was allerdings noch aussteht, ist der Aufbau eines Logistikdepots.

Bereits im Juni 2005 konnten mit Unterstützung Frankreichs erste gemeinsame Übungen stattfinden, an denen allerdings nur zehn der 14 SADC-Mitglieder beteiligt waren. Die zivile Polizeikomponente der Regionalorganisation befindet sich erst im Aufbau. Dank der maßgeblichen Beteiligung Südafrikas besitzt die SADC Standby Force eines der stärksten militärischen Potentiale in Afrika. Die Einsatztruppe verfügt sogar über Hubschrauber und Transportflugzeuge, in Afrika eher eine Seltenheit.

Zwar ist der Bürgerkrieg in Angola mittlerweile beendet, als Krisenherd in der Region bleibt aber immer noch Simbabwe. Nicht allein der Ausfall des Regional Peacekeeping Training Center (RPTC) in Harare bremst die Weiterentwicklung der südlichen Brigade für die ASF. Auch die selbstgesteckten Ziele in Bezug auf gute Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte und Fortschritte bei der Krisenbewältigung in der eigenen Region wurden nicht erreicht. Dies beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit der SADC, was wiederum die internationale Unterstützung signifikant einschränkt.

Unter diesen ungünstigen Voraussetzungen rückte die Aufstellung der ASF in den Hintergrund. Obwohl Planung und Engagement in der Anfangszeit ausgesprochen vielversprechend waren, ist der weitere Aufbau ziemlich ins Stocken geraten. Erst mit dem Beschluss der Regierungschefs auf dem SADC-Gipfel im August 2007 in Lusaka, eine Eingreiftruppe zur

<sup>44</sup> Cilliers, *The African Standby Force* [wie Fn. 39], S. 14.

<sup>45</sup> Die Abkürzung steht für SADC Standby Force Brigade Planning Element. Es handelt sich um einen ständigen Arbeitsstab, der sozusagen als Keimzelle für einen im Bedarfsfall auf volle Stärke aufwachsenden Brigadestab fungiert. Er ist zuständig für Doktrinen, Standardverfahren, Training und Überprüfungsmechanismen und für die Herstellung der grundsätzlichen Führungsfähigkeit und Logistik.

<sup>43</sup> Christian Peters-Berries, *Southern Africa (sic!) Development Community (SADC)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2001 (SWP-Studie 16/2001), S. 13ff.

Friedenssicherung zu schaffen, ist möglicherweise wieder etwas Bewegung in den Prozess gekommen. Auf diesem Gipfel – und zuletzt auch nach der Wahl in Simbabwe – zeigte sich jedoch, dass die SADC-Regierungschefs den simbabwischen Präsidenten Mugabe immer noch stützen. Solange dies der Fall ist, dürfte es mit der Realisierung der Spezialstreitkräfte so schnell nichts werden. Den ursprünglichen Zeitplan mit Zieldatum 2010 wird man nicht einhalten können. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Verhältnisse in Simbabwe weiter entwickeln: Je länger die Krise dort anhält oder je mehr sie sich verschärft, desto mehr wird sich der Aufbau der ASF verzögern. Die Ausschreitungen in Südafrika hauptsächlich gegen Flüchtlinge aus Simbabwe zeigen überdies, wie innenpolitische Probleme auch in die Region ausstrahlen können.

Die SADC hat 1998 in Lesotho interveniert. Der Einsatz südafrikanischer und botsuanischer Truppen nach dem Hilferuf der demokratisch gewählten Regierung verlief allerdings katastrophal. Die Intervention wurde in der Bevölkerung nicht als SADC-Mission, sondern als Invasion durch Südafrika wahrgenommen. Mandat, Autorisierung, Multinationalität und Zweck des Einsatzes waren der Bevölkerung nicht klar vor Augen geführt worden, was zu Widerstand bis hin zu flächendeckenden Ausschreitungen führte. Diese negativen Erfahrungen dürften für die unbefriedigende Zurückhaltung der SADC-Staaten und besonders Südafrikas in Sachen Simbabwe und für die schwache Stellung des OPDS mitverantwortlich sein. Vor allem Südafrika steckt in der Zwickmühle: Seine militärische Stärke und Wirtschaftsmacht erweist sich hier eher als hinderlich, da sie den Argwohn einiger ehemaliger Frontstaaten schürt. Daher halten sich die südafrikanischen Ambitionen in Grenzen, die SADC und die regionale ASF voranzutreiben.

Schließlich stellt die im weltweiten Vergleich bei weitem höchste Aids-Quote im südlichen Afrika ein gravierendes Problem für die Sicherheitskräfte dar. Besonders prekär ist die Lage in Südafrika, Botsuana, Lesotho, Namibia und Swasiland. In den jeweiligen Armeen dürften die Ansteckungsquoten sogar noch höher sein als der entsprechende Landesdurchschnitt. Auch wenn besonders in Botsuana und Südafrika inzwischen erhebliche Anstrengungen unternommen und Erfolge im Kampf gegen das Virus sichtbar werden, sind Aufklärung und Prävention häufig immer noch mangelhaft. Ein nach wie vor fehlendes Problembewusstsein ist zum Beispiel dafür verantwortlich, dass sich die Ansteckungs- und Verbreitungsgefahr

mit den überregionalen Einsätzen erhöht hat, sowohl im Einsatzgebiet als auch im Entsendeland.

Dagegen sind auf anderen Gebieten kleinere Fortschritte zu verzeichnen. Im Zuge der im Januar 2008 eingerichteten Freihandelszone<sup>46</sup> sollen Zölle abgebaut und damit Handel und wirtschaftliche Entwicklung angekurbelt werden. Auch wenn es hier und da Bedenken gibt ob der vergleichsweise großen Wirtschaftskraft Südafrikas, kann dieser Schritt den ökonomischen Aufschwung der Region forcieren und damit auch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit positiv beeinflussen.

## Großes Horn und Ostafrika

In Ostafrika gibt es keine regionale Organisation, die alle Staaten der Region unter einem Dach vereint. Überdies hemmen interne Konflikte noch weit stärker als in Westafrika den Ausbau der regionalen Sicherheitsarchitektur. Dazu zählen die Krisenherde im Sudan und 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 drei großen EAC<sup>47</sup>-Mitgliedstaaten Kenia, Uganda und Tansania sind durch die gemeinsame Geschichte als britische Kolonien, die Sprache (Kiswaheli) und ihre Nachbarschaft am Viktoriasee miteinander verbunden.<sup>48</sup> Kenia und Uganda sind aber auch zugleich Mitglieder der Intergovernmental Authority on Development (IGAD),<sup>49</sup> die von der AU als diejenige Organisation ausersehen wurde, die für die regionalen Streitkräfte der ASF verantwortlich sein soll. Die EAC wurde anfangs angewiesen, ihre sicherheitspolitischen Aktivitäten mit der IGAD abzustimmen. Doch Zerstrittenheit und Konkurrenz unter den IGAD-Mitgliedern führten dazu, dass die Weiterentwicklung der

<sup>46</sup> Alle SADC-Staaten mit Ausnahme von Angola und der Demokratischen Republik Kongo sind dieser Freihandelszone beigetreten.

<sup>47</sup> East African Community. Am 18.7.2007 sind Ruanda und Burundi der Gemeinschaft beigetreten. Dies stärkte ihre Position gegenüber der IGAD, auch wenn diese beiden Länder kein nennenswertes wirtschaftliches Potential einbrachten.

<sup>48</sup> Stefan Mair, *East African Co-operation (EAC)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2001 (SWP-Studie 14/2001), S. 9ff.

<sup>49</sup> IGAD-Mitglieder sind Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda. Eritrea hatte aus Protest über die Grenzstreitigkeiten mit Äthiopien zwischenzeitlich seinen Austritt angekündigt, bisher aber nicht vollzogen.

Eastern Africa Standby Brigade (EASBRIG) ins Stocken geriet. Von den 13 Staaten, die sich ursprünglich an EASBRIG beteiligen wollten, stellten nur sieben<sup>50</sup> Personal für das PLANELM ab.

Im Januar 2007 einigten sich die Staatsschefs der ostafrikanischen Länder während ihres ersten Gipfeltreffens darauf, ein Independent Coordination Secretariat einzurichten und damit ein neues politisch-strategisches Führungsgremium zu etablieren: das EASBRICOM. Es hat in Karen nahe Nairobi seinen Sitz, also in direkter Nachbarschaft zum PLANELM.<sup>51</sup> Damit konnte sich Kenia als Hauptverfechter der EAC durchsetzen, und die IGAD wurde faktisch von ihrer Führungsrolle entbunden. Der Hauptvorteil des neuen Führungsgremiums besteht darin, dass sich alle ostafrikanischen Staaten in EASBRICOM auf eine gemeinsame Strategie einigen konnten, ungeachtet der Zugehörigkeit zur IGAD oder EAC. Die Übergabe der Verantwortung an EASBRICOM ist damit entschieden, jedoch noch nicht vollständig vollzogen. Dieser Prozess geht mit der Neustrukturierung unter dem Eastern Africa Peace and Security Mechanism (EAPSM) einher. Ein Sekretariat soll die unterschiedlichen Teilstrukturen aus Hauptquartier, PLANELM, Logistiksystem, zivilem und militärischem Bereitschaftspersonal und Konfliktverhütung koordinieren.

Die Doppelmitgliedschaft Tansanias in EAC und SADC erschwert das Zusammenwirken der einzelnen Regionalorganisationen erheblich. Für Tansanias Zugehörigkeit zur EAC sprechen die bestehenden wirtschaftlichen Verbindungen sowie die politische und kulturelle Nähe zu den anderen Mitgliedern, für seine Beteiligung an der SADC dagegen die Hoffnung, von der wirtschaftlichen Lokomotive Südafrika mitgezogen zu werden.<sup>52</sup> Auch wenn diese Position aus Sicht des Landes nachvollziehbar ist, die EAC wird dadurch geschwächt. Hemmend wirken sich neben der Doppelmitgliedschaft auch das Konkurrenzverhältnis zur IGAD und die daraus entstehenden Reibungspunkte aus. Der Vergleich mit den beiden (bezüglich der ASF) erfolgreicheren Regionalorganisationen ECOWAS und SADC legt zudem nahe, dass Ostafrika ein starkes Land als Integrationsmotor gebrauchen könnte.

Die Region verfügt mit CEWARN über ein in Teilen bereits funktionsfähiges Krisenfrühwarnsystem, das

allerdings unter dem Dach der IGAD betrieben wird, die, wie gesehen, nicht beauftragt ist, die ostafrikanische Brigade aufzustellen. Grundsätzlich wird man aber ein regionales Frühwarnsystem benötigen, das dem Gesamtlagebild im Rahmen des Kontinentalen Frühwarnsystems (CEWS) der AU zuarbeitet. Hier bleibt abzuwarten, wie sich die Sicherheitsarchitektur unter der Koordination durch das EASBRICOM künftig gestaltet. Als erstes Betätigungsfeld für das neue strategische Führungsorgan böte sich der Bereich der Krisenprävention an. Der Aufbau einer zusätzlichen Krisenfrühwarnstruktur unter dem EASBRICOM dagegen wäre – nicht nur in Anbetracht begrenzter Ressourcen – alles andere als ratsam.

Insgesamt soll die EASBRIG etwa 5500 zivile und militärische Kräfte umfassen. Brigadehauptquartier und Logistikelement werden weiterhin in Addis Abeba (Äthiopien) beheimatet bleiben, das PLANELM befindet sich wie erwähnt in Karen, 15 Kilometer westlich von Nairobi. Auch wenn die wichtigsten Stellen inzwischen durchweg besetzt werden konnten, befindet sich das rekrutierte Personal meist noch in der Ausbildung oder in der Aufstellungsphase, was den operativen Betrieb zurzeit deutlich einschränkt. Allerdings gibt es genügend internationale Unterstützung. Die Anlaufphase benötigt einfach noch etwas Zeit.

Generell soll die Ausbildung durch das Peace Support Training Center (PSTC), ebenfalls in Karen, unterstützt werden, an dessen Aufbau auch die GTZ beteiligt war. Allerdings begreifen die kenianischen Streitkräfte diese Einrichtung derzeit noch eher als ihr eigenes denn als regionales Ausbildungszentrum. Weitere internationale Unterstützung wird vornehmlich von Seiten Großbritanniens, Kanadas und Frankreichs geleistet. Die Zusammenarbeit besonders auf militärischer Ebene der EAC funktioniert immer besser. Auch wenn der Zeitplan bis 2010 nicht einzuhalten ist, trägt immerhin die verbesserte Vernetzung zwischen den Streitkräften im Vorfeld dazu bei, etwaige Konflikte zu entschärfen. Das allein wäre bereits als Erfolg zu verbuchen.

Die Ende 2006 ohne Mandat erfolgte äthiopische Intervention in Somalia hat allerdings kaum dazu beigetragen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Region zu verstärken. Unter anderem aus Protest gegen dieses Vorgehen Äthiopiens hat Eritrea seinen Austritt aus der IGAD angekündigt. Zu hoffen bleibt, dass die Konkurrenz zwischen den beiden Hauptakteuren EAC und IGAD nicht zu einer gegenseitigen Blockade führt, sondern dass nach der erfolgreichen Einigung auf ein gemeinsames Führungs-

<sup>50</sup> Äthiopien, Dschibuti, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan und Uganda.

<sup>51</sup> Cilliers, *The African Standby Force* [wie Fn. 39], S. 14f.

<sup>52</sup> Mair, *East African Co-operation (EAC)* [wie Fn. 48], S. 58.

gremium, das EASBRICOM, nun eine funktionsfähige ASF aufgestellt wird. Gegenwärtig ist noch nicht klar, ob der zwischenzeitliche Stillstand damit überwunden werden kann. Die bürgerkriegsähnlichen Zustände nach der Wahl in Kenia Anfang 2008 zeigen zudem, wie schnell neue Konflikte ausbrechen können, die das Potential haben, die weitere Entwicklung der regionalen ASF-Brigade in einem ohnehin von gewaltsamen Auseinandersetzungen gepeinigten Teil Afrikas zu konterkarieren.

## Nordafrika

Im nördlichen Afrika sind allenfalls erste Anzeichen für einen Beitrag zur ASF zu beobachten. Dieser Befund kann aus Sicht der europäischen Staaten, die sich mit den nordafrikanischen Ländern den Stabilitätsraum Mittelmeer teilen, nicht befriedigen. Der Rückstand in der Entwicklung ist umso bedauerlicher, als die Länder Nordafrikas überdurchschnittlich starke Streitkräfte besitzen und damit einen signifikanten Beitrag für die ASF leisten könnten. Er lässt sich indes mit einer Reihe von regionalen Konflikten begründen.

Wegen der Westsahara-Problematik ist Marokko das einzige Land Afrikas, das nicht Mitglied der AU ist. Ohne eine Lösung dieses Konflikts wird sich daran auch nichts ändern. Die Verhandlungen treten seit Jahren auf der Stelle, alle bisherigen Vermittlungsbemühungen<sup>53</sup> scheiterten am Widerstand Marokkos. Dieser Streitpunkt<sup>54</sup> belastet besonders die Beziehungen zu Algerien, das der Unabhängigkeitsbewegung von Westsahara, der Polisario, seit 1975 Unterschlupf gewährt, sorgt aber auch für Spannungen mit anderen nordafrikanischen Ländern.

Es ist aber insbesondere der Israel-Palästina-Konflikt, der in arabischen Ländern Afrikas fast alle anderen interregionalen Bemühungen überschattet. Auch wenn die Auswirkungen nach Westen hin (Maure-

<sup>53</sup> Der UN-Gesandte für die Westsahara und ehemalige US-Außenminister James Baker hatte verschiedene Lösungsvorschläge (Baker-Pläne) unterbreitet, trat aber im Juni 2004 von seinem Amt zurück, obwohl sein Plan beim Sicherheitsrat in der Resolution 1541 Zustimmung gefunden hatte.

<sup>54</sup> Marokko nahm Westsahara 1975 durch den »Grünen Marsch« in Besitz. Der Internationale Gerichtshof stellte in einem Gutachten vom 16.10.1975 zwar fest, dass es zwischen einzelnen Stämmen der Westsahara und den marokkanischen Sultanen vorkoloniale Bindungen gebe, lehnte die territoriale Souveränität Marokkos über das Gebiet der Westsahara jedoch ab.

tanien) abnehmen, ist die Zerstrittenheit zwischen den arabischen Ländern doch so groß, dass gemeinsame Bemühungen blockiert bleiben. Aus diesem Grunde konnte die Freihandelszone der Maghrebstaaten trotz langer Verhandlungen bis heute nicht in Kraft treten. Zwar gibt es in Gestalt der Arab Maghreb Union (AMU)<sup>55</sup> eine nordafrikanische Regionalorganisation, doch das politische Schwergewicht Ägypten, das gleichzeitig den Hauptsitz der Arabischen Liga beherbergt, ist hier nicht Mitglied.

Dennoch hat sich Ägypten bereit erklärt, dem nordafrikanischen Element der ASF, der Northern Africa Standby Brigade (NASBRIG), Infanteriebataillone, Logistikkomponente und Hauptquartierkomponente zur Verfügung zu stellen. Der gleichzeitig formulierte Führungsanspruch verärgerte wiederum Libyen, das gerade angesetzt hatte, die NASBRIG voranzutreiben. Der libysche Revolutionsführer Gaddafi hatte im Februar 2004 eine »United Army for the African Union« vorgeschlagen. Grundidee dieses Vorstoßes war die Auflösung aller nationalen Streitkräfte und der Aufbau einer zentralen Armee unter dem Kommando der AU.

Nun ist der Verzicht auf souveräne nationale Streitkräfte zugunsten einer gemeinsamen kontinentalen Armee nicht nur in Afrika ein durchaus erstrebenswertes Ziel, das sich allerdings kurz- und mittelfristig gewiss nicht verwirklichen lassen wird. Daher fand über Gaddafis Vorschlag nicht einmal eine Diskussion statt, und die libyschen Anstrengungen zur Aufstellung der NASBRIG verloren in der Folge sichtlich an Schwung.

Algerien nutzte daraufhin die Gelegenheit, seinerseits in Konkurrenz zu Ägypten eine Logistikbasis zur Disposition zu stellen. Zusätzlich unterstützte es die AU durch Lufttransporte für die African Union Mission in Somalia (AMISOM). Die algerischen Streitkräfte sind allerdings auch heute noch sehr stark in die Bekämpfung des Terrors im eigenen Land involviert. Die dadurch gebundenen Ressourcen verhindern ein großzügiges Engagement innerhalb der NASBRIG. Mauretanien schließlich wurde zwischenzeitlich aufgrund eines Militärputsches von der Mitwirkung in der AU suspendiert (bis April 2007), was der Bündelung nordafrikanischer Interessen ebenfalls wenig zuträglich war. Bisher ist also die AMU praktisch nicht arbeitsfähig. Alle anfänglichen Bemühungen zur Aufstellung einer nordafrikanischen Brigade sind zum Stillstand gekommen.

<sup>55</sup> AMU-Mitglieder: Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien.

Inzwischen haben die nordafrikanischen Länder unter Federführung Libyens und Ägyptens einen neuen Anlauf genommen und sich auf das Projekt einer North Africa Regional Capability (NARC) verständigt, deren Schwerpunkt auf der militärischen Komponente liegen soll. Brigadehauptquartier und PLANELM sollen in Libyen beziehungsweise Ägypten entstehen.<sup>56</sup> Bislang hat nur Ägypten mit seiner nationalen Peacekeeping-Einrichtung in Kairo ein Ausbildungszentrum angeboten.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Aufbau einer nördlichen Brigade der ASF nicht an den militärischen Kapazitäten der nordafrikanischen Länder scheitert, denn die sind mehr als ausreichend. Die Hindernisse bestehen vielmehr in Rivalitäten, bürokratischen Hürden und im mangelhaften Vertrauen unter den Nachbarn. Solange es aber an ernsthaftem Willen zur Zusammenarbeit fehlt, wird sich die Roadmap bis 2010 in dieser Region nicht einhalten lassen.

## Zentralafrika

Die zentralafrikanischen Länder spielten bislang im Bereich der Sicherheitsarchitektur keine aktive Rolle. Theoretisch könnte die Demokratische Republik Kongo, ähnlich wie Nigeria in Westafrika, aufgrund ihrer Größe und ihres Ressourcenreichtums einen dominanten Part in der Region übernehmen. In der Realität war bisher allerdings das Gegenteil der Fall. Die anhaltende Krise im Kongo verhinderte nicht nur, dass das Land sich als Führungsmacht etablierte, sondern destabilisierte sogar die gesamte Region. Dennoch sind in jüngster Zeit positive Entwicklungen auszumachen, die allerdings noch in den Anfängen stecken.

Die Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC)<sup>57</sup> hat im Oktober 2003 beschlossen, eine regionale Brigade, die Force Multinationale d'Afrique Centrale (FOMUC), in einer Stärke von etwa 2200 Mann aufzustellen und gemeinsame Übungen abzuhalten. Im Jahr 2008 soll eine mit 2177 Mann fast ebenso starke Bereitschaftsbrigade hinzukommen.<sup>58</sup> Das ECCAS PLANELM<sup>59</sup> wurde in der

<sup>56</sup> Cilliers, *The African Standby Force* [wie Fn. 39], S. 16.

<sup>57</sup> Englisch: ECCAS (Economic Community of Central African States). Mitglieder: Angola, Burundi, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Äquatorialguinea, Gabun, Ruanda, São Tomé und Príncipe.

<sup>58</sup> Cilliers, *The African Standby Force* [wie Fn. 39], S. 16.

gabunischen Hauptstadt Libreville eingerichtet. Hier sollen auch das Hauptquartier, eine medizinische Ausbildungsstätte und eine Logistikbasis (die andere in Doula, Kamerun) angesiedelt werden.

Als Ausbildungseinrichtungen sind mit französischer Hilfe auf strategischem Level das Cours Supérieur Interarmées de Défense in Jaunde (Kamerun) und auf operationellem Level die École d'État-Major de Libreville in Gabun avisiert. In Luanda (Angola)<sup>60</sup> soll eine Schule auf taktischem Level, in Kamerun das regionale Ausbildungszentrum für die Polizeikräfte entstehen.

Die von Beginn an chronische Unterfinanzierung und die erheblichen Konflikte in der Region haben die Bemühungen zur Aufstellung einer regionalen Brigade über Ankündigungen bislang kaum hinauskommen lassen. Frankreich ist traditionell eine der wichtigsten Gebernationen in dieser Region, doch die französische Unterstützung allein reicht für eine signifikante Weiterentwicklung nicht aus.

Ähnlich wie in anderen Regionen verzetteln sich auch in Zentralafrika die Staaten durch Doppelmitgliedschaften in mehreren multinationalen Organisationen. Das Phänomen ist hier sogar besonders gravierend, denn Zentralafrika verfügt ohnehin über eine äußerst geringe interne Kohärenz und mit Angola und der Demokratischen Republik Kongo, die auch Mitglieder in der SADC sind, schwächen zwei in der Region wichtige Staaten den Zusammenhalt durch Doppelmitgliedschaften.

## Der Zeitplan bis 2010

Es verwundert nicht, dass der regionale Planungs- und Implementierungsstand der einzelnen Standby-Brigaden höchst unterschiedlich ist. Schließlich gibt es in puncto Truppenstärke und militärische Fähigkeiten gravierende Unterschiede unter den nationalen Streitkräften in Afrika.<sup>61</sup> Die aktuelle Truppenstärke allein

<sup>59</sup> Das Personal umfasst derzeit 13 Mitarbeiter: 6 aus der Region, 7 aus Gabun.

<sup>60</sup> African Union, *A Vision for the African Stand-by Force? A Draft Document for Discussion*, Addis Abeba, 23.9.2005, <[www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/ASF%20vision-Second%20draft%20Vision.doc](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/ASF%20vision-Second%20draft%20Vision.doc)> (Zugriff am 17.12.2007).

<sup>61</sup> Arno Meinken, *Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Ursachen und Wirkungen militärischer Ineffektivität in Subsahara-Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Studie 4/05).

ist ohnehin keine aussagekräftige Größe. Die Ausrüstungsanforderungen der Standby-Brigaden in Bezug auf Transportkapazitäten, Hubschrauber, Kraftfahrzeuge, Kommunikationsmittel und Instandhaltung sind für jede der Regionalorganisationen erheblich und in Teilbereichen derzeit gar unerfüllbar.

Es ist abzusehen, dass die Regionalorganisationen und die AU ihre in der Roadmap angepeilten Ziele bis 2010 nicht erreichen werden. Die Region Westafrika wird ihre Vorgaben noch am ehesten erfüllen, die Regionen Süd- und Ostafrika folgen bereits mit erheblichem Abstand. Sollte es dem EASBRICOM gelingen, den zwischenzeitlichen Stillstand tatsächlich zu überwinden, wäre das ein wichtiger Erfolg für den weiteren Aufbau der ostafrikanischen ASF-Brigade.

In der Region Südliches Afrika lähmt die Situation in Simbabwe bis auf weiteres jeglichen signifikanten Fortschritt bei der Aufstellung einer einsatzfähigen Standby-Brigade. Erst wenn hier eine grundsätzliche, derzeit nicht absehbare Veränderung eintritt, kann der weitere Aufbau erfolgen.

Für die Regionen Zentral- und Nordafrika wäre es bereits ein großer Erfolg, wenn sie den Schritt von verbalen Verlautbarungen hin zu praktischen, nachprüfbar Ergebnissen schaffen sollten. Hier mangelt es bisher völlig an der Bereitschaft und dem Willen, sich im Rahmen der Roadmap zur Aufstellung der ASF zu engagieren. Ist dies in Zentralafrika aufgrund der Krise in der Demokratischen Republik Kongo (und damit verbunden nahezu aller Nachbarländer) noch nachvollziehbar, so geben die Defizite in Nordafrika Anlass zu ernsthaften Bedenken. Obwohl die nordafrikanischen Länder im Vergleich zu den meisten Staaten in Subsahara-Afrika mit überdurchschnittlichen militärischen Fähigkeiten ausgestattet sind, ist es bisher nicht gelungen, diese im Rahmen der ASF zu integrieren. Angesichts der räumlichen Nähe Nordafrikas zu Europa und der wirtschaftlich engen Verflechtung dieser Region mit den europäischen Ländern ist dies besonders bedauerlich.

Hätte man die bis 2010 angestrebten logistischen Fähigkeiten erreichen wollen, müsste in den regionalen Depots zügig Ausrüstung für sofort verlegbare Hauptquartiere inklusive Fahrzeugen, Kommunikations- und Führungsmitteln bereitstehen.<sup>62</sup> Diese Ausrüstung müsste über strategischen See- oder Lufttransport schnell verlastbar sein, und es müsste genügend Gerät vorhanden sein, damit die Truppen schon vorher daran ausgebildet werden und weiterhin

daran üben können. All diese Pläne haben sich als utopisch erwiesen. Allenfalls in der Region Westafrika könnten die angesprochenen Ausbildungseinrichtungen auf allen drei Ebenen noch fristgerecht arbeitsfähig werden, in den anderen Regionen wird dies bei derzeitigem Tempo kaum zu erreichen sein. Auch unter diesem Aspekt bleibt abzuwarten, ob die Krise in Ostafrika überwunden werden kann und wie sich die Lage in Simbabwe entwickeln wird.

Weder die Regionen noch die AU werden bis 2010 ihre Lücken bei den Schlüsselfähigkeiten schließen können. Defizite gibt es auch über das bestehende Konzept hinaus, beispielsweise beim Seetransport. Man muss allerdings hinzufügen, dass das Konzept bereits jetzt ausgesprochen ambitioniert ist und die zeitlichen Zielmarken sicherlich nicht erfüllt werden können. Damit haben darüber hinausgehende Defizite zwar keine unmittelbaren negativen Auswirkungen, sie können aber in Zukunft bedeutsam werden. Die AU unternimmt derzeit erhebliche Anstrengungen, ihre eklatante Lücke an gut ausgebildetem und erfahrenem Personal zu schließen. Auch dies wird voraussichtlich über das Jahr 2010 hinaus dauern. Dieser Aufwuchs kann in der Tat nicht beliebig beschleunigt werden.

Ob den Plänen entsprechend eine mit den Regionalorganisationen und den Friedensmissionen vernetzte Kommunikationsstruktur aufgebaut werden kann, bleibt ebenfalls fraglich. Hier wäre die internationale Geberschaft gefragt, sich kurzfristig tatkräftig zu engagieren.

<sup>62</sup> Cilliers, *The African Standby Force* [wie Fn. 39], S.6f.

## Fazit

Die Regionen West-, Südliches und Ostafrika sowie die AU haben Fähigkeiten entwickelt, Friedenseinsätze bis Szenario 4 (eigenständiger Friedenseinsatz nach Kapitel VI der UN-Charta) durchzuführen. Mängel gibt es noch in den Bereichen Aufklärung, Führungsmittel, Logistik und Verlegbarkeit. In den Regionen Nord- und Zentralafrika dagegen sind diese Fähigkeiten, die im Rahmen der ASF während der Phase I bis Mitte 2006 erreicht werden sollten, noch nicht erworben.

Sollte sich die Weiterentwicklung nicht deutlich beschleunigen, werden die Fähigkeiten, die man sich in der bis Mitte 2010 projektierten Phase II aneignen wollte, auch von den fortgeschrittenen Regionalorganisationen kaum erreicht werden, wobei die ECOBRIG diesem Ziel noch am nächsten kommt.

Der Einsatz unter Szenario 6 ist aufgrund der hohen Anforderungen allenfalls mittelfristig bis langfristig erfolgreich durchführbar.

Weder kurz- noch mittelfristig wird die ASF den Einsatz der EU-Battlegroups und UN-Friedenstruppen ersetzen können. Allerdings werden sie komplementär eingesetzt werden können, wie in den Empfehlungen skizziert wird.

Wo liegen die Ursachen für den mangelnden Fortschritt?

## Finanzierung

Die Problematik der Unterfinanzierung soll am Beispiel des vielfach kritisierten AMIS-Engagements der AU umrissen werden:

Der UN-Diplomat Lakhdar Brahimi hat in seinem Bericht (Brahimi-Report<sup>63</sup>), in dem er die Gründe für das Scheitern vieler UN-Friedensmissionen analysierte, eine generelle Empfehlung in Bezug auf Friedenseinsätze durch die UN ausgesprochen, die uneingeschränkt auch für entsprechende Missionen der AU gelten muss: Demnach besteht eine der wichtigsten Voraussetzungen von Friedenseinsätzen in der

ausgeglichenen Balance zwischen der Einsatzherausforderung, den zur Verfügung stehenden Mitteln und dem Willen, diese auch anzuwenden. Im Falle der AMIS konnte von einer solchen Balance keine Rede sein. Sie war als reine Beobachtermission konzipiert und deshalb personell, materiell und logistisch sehr moderat ausgestattet. Es leuchtet ein, dass die Truppe unter diesen Auspizien zu einem komplexen multidimensionalen Einsatz im Rahmen einer Peacekeeping-Mission nicht in der Lage war. Die Mannschaften mussten unter Umständen arbeiten, die man UN-Personal oder europäischen Missionstruppen wie denen im Kongo niemals zugemutet hätte. Die anfallenden Kosten entsprachen lediglich einem Bruchteil derjenigen für eine gewöhnliche UN-Mission. Und dennoch waren die internationalen Geber nicht imstande, die bescheidenen Mittel kontinuierlich bereitzustellen, die die Finanzierung auch nur über den laufenden Monat hinaus gesichert hätten. Nicht einmal der monatliche Sold der eingesetzten Soldaten konnte regelmäßig ausgezahlt werden.<sup>64</sup>

Nicht nur die unzulänglichen politischen Entscheidungen sind also hier zu kritisieren, sondern auch die mangelnde finanzielle Unterstützung. Wenn man dem Prinzip der African Ownership Rechnung tragen will, benötigt die AU eine ausreichende und zumindest mittelfristig gesicherte Anschubfinanzierung. Dies ist unerlässlich, um Strukturen aufzubauen, Material zu beschaffen und Personal auszubilden. Die afrikanischen Länder sind allein derzeit dazu nicht in der Lage. Die anteiligen Beiträge der Mitgliedstaaten zum AU-Haushalt reichen nicht aus, um die nötigen Einsätze zu finanzieren. Zudem sind 24 der 53 AU-Mitglieder mit ihren Beitragszahlungen im Rückstand,<sup>65</sup>

<sup>63</sup> United Nations General Assembly/Security Council, *Report of the Panel on the United Nations Peace Operations*, A/55/305, S/2000/809, <[www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)> (Zugriff am 18.6.2008).

<sup>64</sup> Sebastian Wadle, *Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel. Elemente einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und AU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (SWP-Studie 28/07), S. 18.

<sup>65</sup> African Union, Executive Council, 12th Ordinary Council, 25.–29.1.2008, EX.CL/Dec.379 (XII), <[www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Executive\\_Decisions\\_378-414.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Executive_Decisions_378-414.pdf)> (Zugriff am 18.6.2008).



gegen sieben Länder<sup>66</sup> wurden deshalb gar Sanktionen verhängt.

Die AU ist also längerfristig auf die Unterstützung durch internationale Geber wie die EU angewiesen. Mit der African Peace Facility, die Peacekeeping-Operationen in Afrika finanzieren sollte, schuf man ein beiderseits akzeptiertes Instrument, das dem Zweck dienen sollte, African Ownership und internationale Finanzierung zusammenzuführen. Von 2004 bis 2006 hat die EU in diesem Rahmen 242 Millionen Euro allein für AMIS zur Verfügung gestellt. Zusätzlich flossen etwa 160 Millionen Euro in Form bilateraler Unterstützung in die Mission, so dass AMIS bis 2006 mit rund 400 Millionen Euro ausgestattet wurde.<sup>67</sup> Der Einsatz im Sudan im Rahmen von AMIS hatte die Finanzierungsmöglichkeiten der AU völlig überfordert. Das Jahresbudget der AU für 2007<sup>68</sup> war auf knapp 133 Millionen US-Dollar festgelegt worden. Diese Summe ist schon unter »normalen« Umständen kaum aufzubringen, reicht aber in Anbetracht der ehrgeizigen Aufgaben nicht annähernd aus.

Die African Peace Facility wird für den Zeitraum 2008–2010 zusätzlich 300 Millionen Euro erhalten. Neben der EU beteiligen sich zahlreiche weitere Länder und Organisationen bilateral mit finanziellen Zuwendungen am Ausbau der afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Hierzu zählen etwa das deutsche Engagement beim Aufbau des Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC) in Accra (Ghana) oder die Unterstützung des CEWARN der IGAD in Addis Abeba.

Festzustellen bleibt dennoch, dass die Zuschüsse der EU zum Bereich Peace and Security im Verhältnis zum gesamten EU-Beitrag eher bescheiden sind – auch wenn anzuerkennen ist, dass die Bemühungen um Entwicklung und Sicherheit parallel verlaufen müssen. 300 Millionen Euro für die African Peace Facility und 55 Millionen Euro für den weiteren Ausbau der AU stehen 3 Milliarden Euro gegenüber, die die EU im

<sup>66</sup> Kap Verde, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe, Seychellen, siehe African Union, Executive Council, 12th Ordinary Council, 25.–29.1.2008, EX.CL/Dec.379 (XII) [wie Fn. 65].

<sup>67</sup> European Union, *EU Support to the African Union Mission in Darfur – AMIS*, Mai 2007, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070507-factsheet6-AMIS\\_II.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070507-factsheet6-AMIS_II.pdf)> (Zugriff am 17.12.2007).

<sup>68</sup> Assembly of the African Union, Eighth Ordinary Session, Addis Abeba, 30.1.2007, Decision 154, <[www.africa-union.org/root/au/index/archive\\_january\\_2007.htm](http://www.africa-union.org/root/au/index/archive_january_2007.htm)> (Zugriff am 18.6.2008).

Rahmen der Governance-Initiative<sup>69</sup> für die AKP-Länder<sup>70</sup> investiert, und 5,6 Milliarden Euro, die für die EU-Africa Partnership on Infrastructure (Juli 2006, Laufzeit fünf Jahre) bereitgestellt werden. Im 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert die EU für den Zeitraum 2008–2013 Programme in Afrika mit über 12 Milliarden Euro.<sup>71</sup> In Anbetracht der Krisen in Afrika wäre zu überlegen, ob die sicherheitspolitischen Aktivitäten der EU nicht stärker gewichtet werden sollten. Die im Dezember 2005<sup>72</sup> vom Europäischen Rat verabschiedete Afrika-Strategie<sup>73</sup> der EU, die im Dezember 2007 durch die EU-AU-Partnerschaft<sup>74</sup> vertieft wurde, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Zusätzlich sollte die gegenwärtige Position überdacht werden, möglichst viel Druck aufzubauen, damit sich die AU bereits frühzeitig in Krisen und Konflikten engagiert. Die AU wird auf diese Weise in Konflikte gedrängt, die sie gegenwärtig noch nicht bewältigen kann. Gerade in der Aufbauphase einer Organisation ist eine solche Politik heikel. Das wahrscheinliche Scheitern eines Engagements stärkt vor allem die internen und externen Kritiker. Dies ist möglicherweise ein Grund, warum die sudanesischen Regierung weiterhin auf eine Verschleppung des Konflikts spekuliert, denn von dessen Fortbestehen hängt ihre Existenz wesentlich ab. Deshalb wird die AU an der Umsetzung ihrer Ziele vor allem im Bereich gute Regierungsführung gehindert, da sie der sudanesischen Regierung hier gefährlich werden könnte.

<sup>69</sup> Das Konzept der Governance-Initiative sieht vor, afrikanische Staaten anhand der Kriterien des African Peer Review Mechanism (APRM) zu bewerten. Der Begriff Governance wird dabei weit gefasst. Das Augenmerk richtet sich nicht nur auf politische, wirtschaftliche, institutionelle, soziale, finanzielle, steuerliche und rechtliche Aspekte, sondern zum Beispiel auch die Frage der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der Steuerung von Migrationsbewegungen.

<sup>70</sup> Als AKP-Staaten bezeichnet man diejenigen Staaten in Afrika (nahezu alle), der Karibik und der Pazifikregion, die mit der EU ein spezielles Abkommen über Entwicklungszusammenarbeit abgeschlossen haben (derzeit insgesamt 78).

<sup>71</sup> Vgl. <[www.bfai.de/nsc\\_true/DE/Content/\\_SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/eeef-10-ziele-und-foerderprioritaeten.property=publicationFile.pdf](http://www.bfai.de/nsc_true/DE/Content/_SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/eeef-10-ziele-und-foerderprioritaeten.property=publicationFile.pdf)> (Zugriff am 7.3.2008).

<sup>72</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die EU und Afrika* [wie Fn. 9].

<sup>73</sup> Die Strategie konzentriert sich auf die wesentlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung wie Frieden und Sicherheit, verantwortungsvolle und effiziente Staatsführung, Handel, Interkonnektivität, sozialer Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit.

<sup>74</sup> Council of the European Union, *The Africa-EU Strategic Partnership*, Lissabon, 9.12.2007, 16344/07 (Presse 291).

Fazit: Derzeit ist die AU überstrapaziert, erheblich unterfinanziert und wird als Akteur in Krisen und Konflikten eingesetzt, die sie allenfalls nach 2010 bewältigen kann.

## Mängel in Konzeption und Ausrüstung

Bislang fehlt eine eindeutige und klare Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen der AU und den verschiedenen Regionen in Bezug auf die ASF. Derzeit befindet sich zum wiederholten Male ein Entwurf für ein Memorandum of Understanding (MoU) im Umlauf, das folgende Schlüsselprinzipien enthält: Die AU besitze die Leitfunktion, doch die Regionalorganisationen spielten eine wichtige Rolle in Fragen der Konfliktregelung und -lösung. Daher sollten aufkommende Probleme zuerst im Rahmen der jeweiligen Region angepackt werden, was jedoch den Einsatz außerhalb der eigenen Region nicht ausschließe. Die jeweilige Mandatierung werde das PSC vornehmen. Die ASF solle als über den Kontinent verteilte gemeinsame Streitmacht verstanden werden. Achtung der Menschenrechte, gute Regierungsführung, Verhinderung oder zumindest effektivere Kontrolle der Weiterverbreitung von Waffen sowie die Anerkennung der Grenzlinien seien Leitprinzipien dieses MoU. Weiterhin müsse die Zusammenarbeit mit den UN verbessert werden, und zwar nicht nur in gemeinsamen Hybridmissionen wie derzeit in Sudan, sondern auch im Hinblick auf unterschiedliche Entry- und Exitbedingungen bei Friedenseinsätzen. Erst wenn sich die afrikanischen Länder auf diese Schlüsselfähigkeiten geeinigt haben, kann die AU auch die Leitungsfunktion übernehmen, was dringend nötig wäre.

Die ins Auge gefassten Bereitschaftszeiten der ASF im Falle eines Völkermords sind äußerst ambitioniert. Vorgesehen ist, dass eine schlagkräftige Truppe über große Distanzen hinweg, autark und gegen den Widerstand der örtlichen Akteure binnen 30 Tagen voll einsatzbereit vor Ort ist. Dies wäre selbst für eine Organisation wie die Nato eine ausgesprochen anspruchsvolle Aufgabe. Es nimmt daher nicht wunder, dass die ASF diese Zielvorgaben mittelfristig nicht erfüllen können wird.

Unverändert fehlen bisher die Voraussetzungen für strategischen Lufttransport von Truppen und Material. Dieser Bereich sollte mit Hilfe internationaler Geber abgedeckt werden, denn der Aufbau eigener Kapazitäten ist mittelfristig nicht finanzierbar

und sollte daher gar nicht erst angegangen werden. Teilweise könnten die Defizite allerdings durch strategischen Seetransport kompensiert werden. Hier wäre es an Südafrika, Nigeria und einigen nordafrikanischen Staaten, zumindest Teilkapazitäten bereitzustellen.

Taktischer und operativer Lufttransport ist eine unabdingbare Voraussetzung für flexibles und wirkungsvolles Eingreifen bei Kampfhandlungen, besonders wenn das Gebiet sehr groß ist, zu wenig Truppen zur Verfügung stehen und die Infrastruktur mobile bodengestützte Eingreiftruppen nicht zulässt. Diese drei Bedingungen treffen besonders auf Einsätze in Afrika zu. Zudem klagten Kommandeure vergangener UN-Missionen in Afrika häufig über das Fehlen von Hubschraubern, die ihrer Auffassung nach wichtigste Ausstattung. Daher enthält das Konzept der ASF eine eigene Hubschrauberkomponente. Diese zu verwirklichen, noch dazu in jeder der fünf Regionen, ist zwar ein recht ambitioniertes Vorhaben, wird aber dennoch für den praktischen Einsatz kaum ausreichen.

Effizientes Krisenmanagement erfordert – besonders unter den erschwerten afrikanischen Einsatzbedingungen – eine umfassende Lagebilderstellung mit Aufklärungsmitteln, eine wohlkoordinierte Kommunikationsstruktur und die Möglichkeit zu schnellem Eingreifen durch luftverlegbare Einheiten. Diese Schlüsselfähigkeiten entscheiden bereits im Vorfeld über Erfolg oder Misserfolg. Nur wenn der örtliche Kommandeur rechtzeitig weiß, wo sich Zwischenfälle ereignen, kann er angemessen und effizient reagieren und schnelle Eingreifkräfte punktgenau zum Einsatz bringen. Keinesfalls kann er die Fläche gleichmäßig abdecken, weil ihm immer zu wenig Truppen zur Verfügung stehen werden. Marodierende Reitermilizen in Darfur lassen sich wirksam nur mit Hubschraubern bekämpfen, nachdem sie im Lagebild erfasst wurden. Dazu benötigt man eine Aufklärungskomponente und ein flächendeckendes Beobachtungs- und Kommunikationsmittel. Auch dies ist vergleichsweise schwierig bereitzustellen, erfordert einen hohen Ausstattungsaufwand und gut geschultes Personal. Ohne diese Hilfsmittel werden aber auch nach 2010 komplexe Friedensmissionen der AU in Afrika nach dem derzeitigen Muster und somit erfolglos verlaufen.

Offen ist nach wie vor, wie die jeweiligen Regionalorganisationen innerhalb ihrer eigenen Region Konflikte auch mit militärischen Mitteln lösen sollen. Häufig sind die Streitkräfte selbst in den Konflikt involviert und damit kaum in der Lage, als neutraler Akteur neben den streitenden Parteien aufzutreten.

Ein diesbezüglich musterhaftes Beispiel, der Einsatz südafrikanischen Militärs in Lesotho, wurde bereits kurz beleuchtet. Diesen Widrigkeiten wird man nur durch ein äußerst behutsames Vorgehen der Truppen im Einsatz und durch intensive Bemühungen in der nationenübergreifenden Ausbildung entgegensteuern können. Damit ist nicht etwa Infanterie- oder Waffen-ausbildung gemeint, sondern vielmehr die Ausbildung in Bereichen, die bisher nicht immer im Fokus der Streitkräfte lagen: Achtung und Wahrung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Demokratieverständnis, Menschenführung, Grundsätze von Peace-keeping-Operationen und so weiter.

In Anbetracht der vielen verschiedenen Nationalsprachen, die im Rahmen der regionalen Eingreiftruppe miteinander kommunizieren müssen, wäre es überdies dringend geboten, dass man zu einer einheitlichen Sprachregelung findet. Spätestens bei Einsätzen außerhalb der eigenen Region und in Zusammenarbeit mit anderen Teilen der ASF muss eine Kommunikationsgrundlage durch geeignete Sprachausbildung geschaffen werden. Standard Operating Procedures (SOP) müssen ASF-einheitlich entwickelt und ausgebildet werden. Zwingend notwendig ist weiterhin, Ausrüstung und insbesondere Kommunikationsmittel zu standardisieren.

## Politischer Wille

Die aktuellen Krisen in Afrika zeigen ein weiteres Dilemma: Die aus den Zeiten der OAU stammende Haltung der Nichteinmischung ist noch nicht völlig überwunden. Auch wenn die AU-Charta und das Gründungsprotokoll des PSC eindeutige Vorgehensweisen nennen, hat der politische Wille, diese auch umzusetzen, noch keine breite Basis gefunden. »Der jetzige Zustand von Simbabwe schadet dem Bild des neuen Afrikas«<sup>75</sup>, stellte etwa Bundeskanzlerin Merkel unlängst fest. Doch nicht nur in Simbabwe, auch im Sudan und anderswo ist der oben identifizierte Mangel zu beobachten. Gleichwohl soll an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der AU um eine sehr junge Organisation handelt, die ihren Weg erst noch finden muss und der man die dafür benötigte Zeit zur Verfügung stellen sollte.

<sup>75</sup> Eröffnungsrede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des EU-Afrika-Gipfels am 8.12.2007 in Lissabon, <[www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/7DD5EDD3-E109-47EF-A5C8-69572208F21B/0/2007120aAlemanhaEUAfrikaGipfel.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/7DD5EDD3-E109-47EF-A5C8-69572208F21B/0/2007120aAlemanhaEUAfrikaGipfel.pdf)> (Zugriff am 25.6.2008).

Die Problematik der Doppelmitgliedschaften wurde oben erläutert. Der Einfluss der internationalen Gemeinschaft in dieser Frage ist sehr begrenzt. Hier müssen die einzelnen Regionen eigene Überzeugungsarbeit leisten, und die AU muss ihre Führungsaufgabe als Dachorganisation verstärkt wahrnehmen.

Insgesamt befindet sich der Aufbau der afrikanischen Sicherheitsarchitektur nach einer gewissen Anfangseuphorie in der Krise: Das »Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union« wurde am 10. Juli 2002 verabschiedet und trat am 26. Dezember 2003 in Kraft. Inzwischen haben 50 Länder<sup>76</sup> das Dokument unterschrieben, eine respektable Quote. Aus sicherheitspolitischer Sicht ebenfalls interessant ist »The African Union Non-Aggression and Common Defense Pact«, der am 31. Januar 2005 verabschiedet wurde. Dieser Vertrag könnte bereits nach der Hinterlegung der Ratifizierung des 15. Mitgliedstaats in Kraft treten. Dennoch wurde diese Zahl bislang nicht annähernd erreicht.<sup>77</sup> Damit wird klar, dass es nicht nur Probleme bei der Umsetzung bestehender Papiere und Verträge gibt. Vielfach fehlt bei einzelnen Staaten innerhalb der Afrikanischen Union weiterhin der politische Wille, bestehende Konzepte aktiv zu unterstützen oder auch nur mitzutragen.

<sup>76</sup> <[www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Peace%20and%20Security%20Protocol.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Peace%20and%20Security%20Protocol.pdf)> (Zugriff am 16.1.2008).

<sup>77</sup> Zwar haben bereits 33 Länder den Vertrag unterschrieben, aber erst neun Länder haben ihn ratifiziert und dann hinterlegt. Damit ist er noch nicht in Kraft, <[www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Non-aggression%20Pact.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Non-aggression%20Pact.pdf)> (Zugriff am 3.4.2008).

## Empfehlungen

Objektiv betrachtet stellt sich nicht die Frage, ob die AU in der Lage ist oder in naher Zukunft sein wird, mit Hilfe der ASF Konflikte in Afrika selbständig einzudämmen oder gar beizulegen, und ob sie damit die Unterstützung der internationalen Geber verdient. Es gibt gar keine sinnvolle Alternative zur AU und ihrer sicherheitspolitischen Struktur. Deshalb gibt es nur die Option zu überlegen, wie die AU befähigt werden kann, ihre selbstformulierten Ziele zu erreichen.

Solange die ASF nicht über schnell einsetz- und verlegbare Truppen verfügt, ist idealiter folgender Dreiklang von ASF, EU-Battlegroups und UN-Friedenstruppen in einem abgestuften Einsatzszenario denkbar:

Zur raschen Gefahrenabwehr könnten die hochmobilen EU-Battlegroups eingesetzt werden. Anschließend übernimmt die ASF im Rahmen einer Peacekeeping-Operation, und zwar mit größeren Kontingenten »Boots on the ground«, also in Form leichter Infanterie. Diese Kräfte werden von mobilen luftverlegbaren Einsatzkräften der EU unterstützt. Nachfolgend übernehmen die UN mit einer mittelfristigen nachhaltigen Stabilisierungstruppe den weiteren Friedensprozess. Damit wären verschiedene internationale Akteure ihren spezifischen Fähigkeiten gemäß beteiligt, und es ergäbe sich eine enge, ineinandergreifende Verflechtung dieser Akteure auf Augenhöhe, wie immer wieder gefordert. Allerdings kämen dann möglicherweise Einsätze auf die EU-Battlegroups zu, die zwar ihrem Konzept entsprechen, in der Öffentlichkeit der jeweiligen Entsendeländer aber sicher zu Diskussionen führen dürften.

Die stärkere Integration afrikanischer Soldaten in Peacekeeping-Operationen nach UN-Standard würde die Einbindung in die Sicherheitsstruktur verbessern und das Krisenpotential, das ihnen immer noch anhaftet, deutlich verringern.

Parallel dazu sollten die Fähigkeiten der ASF für hochmobile luftverlegbare Einheiten gestärkt werden: Wie auch im Anforderungskatalog der regionalen Brigaden aufgeführt, ist eine Hubschrauberstaffel hierfür das zentrale Element. Gemeint sind hier nicht Kampfhubschrauber, sondern in erster Linie mittelschwere Transporthubschrauber, eventuell mit leichter Bewaffnung für den Eigenschutz. Erst mit

diesen Luftfahrzeugen wird es der ASF gelingen, eigenständige Peacekeeping-Operationen durchzuführen. Die externe Hilfe könnte auch in Gestalt von Ausbildungs- und Ausrüstungsangeboten bestehen, der deutsche Beitrag zum Beispiel in einer entsprechenden Unterstützung der südafrikanischen Streitkräfte. Mit einer solchen Förderung wäre der Aufbau einer Bordhubschrauberkomponente für die MEKO-Fregatten und gleichzeitig einer speziellen Hubschrauberstaffel für die SADCBRIG erreichbar. In Westafrika käme am ehesten Nigeria als Adressat einer derartigen Unterstützung in Frage. In den anderen Regionen sollte die weitere Entwicklung abgewartet werden.

Doch auch bei den genannten Ländern gibt es berechtigte Zweifel, ob man einer weiteren Militarisierung Vorschub leisten möchte, denn diese Waffensysteme können immer auch zu anderen Zwecken missbraucht werden. Da deren Notwendigkeit in Friedenseinsätzen aber unbestritten ist, wäre eine weitere Alternative zu bedenken, nämlich der Aufbau einer nationenübergreifenden zentralen Hubschrauberkomponente unter dem Dach der AU. Diese stünde nur für solche Peacekeeping-Operationen zur Verfügung, die durch den PSC mandatiert wurden, und könnte mit Soldaten der verschiedensten afrikanischen Nationen betrieben werden. Das Management dieser Hubschrauber- und zusätzlicher Transportflugzeugstaffeln könnte sich an das Vorbild der Nato anlehnen, die ihre AWACS-Überwachungsflüge<sup>78</sup> ebenfalls mit internationalen Besatzungen ausführen. Dieses Modell dürfte verhindern, dass die Ausrüstung für nationale Alleingänge zweckentfremdet wird, gleichzeitig würde es eine internationale Finanzierung erleichtern. Einzelheiten zu Betrieb und Organisation können gewiss durch kompetente Vertreter der Nato geklärt werden. Zudem könnte die Zusammenarbeit von Soldaten aus verschiedenen Mitgliedstaaten als wirkungsvoller Schritt zu einer intensiveren Kooperation zwischen den Nationen erweisen und die Vertrauensbildung unter ihnen fördern. Überdies könnte damit die Ausbildung – einschließlich der

<sup>78</sup> Die Nato unterhält in Geilenkirchen bei Aachen 17 Maschinen vom Typ Boeing 707 mit gemischten Besatzungen aus den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Sprachenausbildung – vorangetrieben und die Kompatibilität der Ausrüstung verbessert werden. Damit würde die AU einen kleinen Schritt in Richtung einer afrikanischen Armee tun.

In Nord- und Zentralafrika stellt sich die Situation derzeit desolat dar. Vom Aufbau einer Regionalorganisation (und damit auch einer regionalen ASF-Brigade) kann derzeit faktisch keine Rede sein. Gerade die Mittelmeeranrainer, unsere unmittelbaren Nachbarn an der Gegenküste der EU, lassen nahezu jegliches Interesse an der ASF vermissen, obwohl sie militärisch gesehen eher zu den Schwergewichten in Afrika gehören. Solange diese Länder unter anderem aufgrund des Israel-Palästina-Konflikts und der Westsahara-Problematik zerstritten sind, wird es keine funktionsfähige nordafrikanische Brigade der ASF geben. Die bestehenden Mittelmeerdialoge<sup>79</sup> konnten die Kooperation bisher kaum verbessern. Vielleicht kann der französische Präsident Sarkozy mit Hilfe der im März 2008 gegründeten Mittelmeerunion in Verbindung mit der französischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 dazu beitragen, die Stagnation zu überwinden, auch wenn noch große Unklarheiten darüber bestehen, welche zusätzliche Substanz dieses neue Moment erzeugen soll. Als Anknüpfungspunkt dafür könnten bereits vorhandene enge bilaterale Beziehungen wie zum Beispiel die zwischen Deutschland und Tunesien dienen. Tunesien gilt aus deutscher Sicht als einer der Stabilitätsanker in Nordafrika. Auf der anderen Seite hat Tunesien erst Ende 2006 das Protokoll zur Einrichtung des PSC ratifiziert, volle drei Jahre nach dem Inkrafttreten.<sup>80</sup>

Eine gemeinsame Küstenüberwachung mit den nördlichen EU-Küstenstaaten würde die Zusammenarbeit im Bereich der Soft Security verbessern. Tunesien hat 2004 sechs Schnellboote in Deutschland gekauft und könnte mit deren Hilfe einen wichtigen Beitrag dazu leisten.

Ein möglicher Konstruktionsfehler der ASF liegt darin, dass keine maritime Komponente vorgesehen ist. Eine solche wird aber nicht nur zur Überwachung eines Seeraums wie des Mittelmeers benötigt. Davon abgesehen könnte aller Voraussicht nach ein erheblicher Anteil der Transportanforderungen per Seetransport erfüllt werden. Auch die EU hat bei der Aufstellung des Battlegroup-Konzepts anfänglich die

maritime Komponente nicht berücksichtigt, in- zwischen aber nachgereicht.

Schiffe sind in der Lage, über große Distanzen und für relativ lange Zeit autark zu agieren. Sie benötigen keine Infrastruktur (die in Afrika ohnehin oft nur rudimentär vorhanden ist), sind vergleichsweise leicht zu schützen und brauchen in internationalen Gewässern keine diplomatischen Genehmigungen. Gleichzeitig wirken sie wenig bis gar nicht eskalierend, da sie vor der Küste stehend für die Bevölkerung kaum sichtbar sind. Auf der anderen Seite lebt ein erheblicher Teil der afrikanischen Bevölkerung in Küstenzonen und ist damit von Schiffen aus relativ leicht erreichbar. Schiffe sind also im hier diskutierten Kontext prädestiniert für eine Reihe von Aufgaben, sei es für humanitäre Missionen, als Logistikbasis, als Kommunikations- und Führungszentrum, für Evakuierungen oder als Sanitätszentrum. Im Vergleich zum strategischen Lufttransport ist die Unterstützung durch Schiffe deutlich weniger kostenintensiv, weniger verletzbar und durchhaltefähiger. Die nordafrikanischen Länder und Südafrika verfügen über durchaus leistungsfähige Marinen, die für die hier relevanten Aufgaben optimiert werden könnten. Gleichzeitig sind solche Marineeinheiten kaum geeignet, andere Länder offensiv zu bedrohen, wie etwa Luft- und insbesondere Landstreitkräfte. Mit der maritimen Komponente ginge man also keineswegs das Risiko ein, das noch weit verbreitete Misstrauen zwischen den afrikanischen Staaten anzuzünden, im Gegenteil, die Kooperation, von der sie getragen wäre, hätte das Potential, das länderübergreifende Vertrauen aufzubauen. Außerdem könnten die multinationalen Seestreitkräfte Piraterie, Menschen-, Waffen- und Drogenhandel eindämmen – sämtlich Ziele, die nur gemeinschaftlich erreicht werden können.

Das Continental Early Warning System (CEWS) könnte beispielgebend auch für andere Kontinente oder generell für UN-Missionen wirken. Unabdingbare Voraussetzung für die Planung und Durchführung einer Friedensmission ist – wie oben schon betont wurde – ein belastbares und aktuelles Lagebild. Ein globales Frühwarnsystem (mit Schwerpunkt auf Krisenregionen) könnte in Verbindung mit einer Aufklärungskomponente diesen Informationsbedarf decken. Wenn das System innerhalb der UN formell verankert würde, ließe sich auch der derzeit teilweise gegen Einzelstaaten erhobene Vorwurf der Spionage entkräften. Außerdem könnte dadurch auch die langfristige Finanzierung gesichert werden, die nicht nur den afrikanischen Ländern Schwierigkeiten be-

<sup>79</sup> Nato-Mittelmeerdialog und EU-Barcelona-Prozess.

<sup>80</sup> <[www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Peace%20and%20Security%20Protocol.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Peace%20and%20Security%20Protocol.pdf)> (Zugriff am 19.12.2007).

reitet. Im Übrigen benötigen die UN die mit einem Frühwarnsystem zu erzielenden Informationen in jedem Fall.

In vielen Konflikten sind schlecht ausgebildete oder schlecht geführte Soldaten, die eigentlich zur Lösung beitragen sollen, selbst Teil des Problems. Ein Ersatz von UN-Truppen durch AU-Kräfte auf dem afrikanischen Kontinent wird allenfalls auf lange Sicht gelingen. Ein ausreichender Ausbildungsstand, regelmäßige Bezahlung, Loyalität zum Dienstherrn, persönliche Integrität, Einsatz für Menschenrechte sind wichtige Güter und Qualitäten, die erst über Generationen hinweg zur Selbstverständlichkeit werden müssen. Eine Ausbildung nach UN-Standard, die Unterstützung durch internationale Ausbilder, gemeinsame Übungen und Einsätze werden die Professionalität der Streitkräfte insgesamt verbessern. Die Einbindung in eine Sicherheitsarchitektur, die diesen Namen auch verdient, wird ebenfalls zum Erfolg beitragen.

Im Abschlusskommuniqué des EU-Afrika-Ministertreffens vom Mai 2007 heißt es,<sup>81</sup> die African Peace Facility werde in den kommenden Jahren das bei weitem wichtigste Finanzierungsinstrument für afrikanisch geführte Friedensoperationen sein. Außerdem wird die im Gange befindliche Diskussion zum Konzept der Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten für Prävention, Management und Konfliktlösung begrüßt. Die bereits vorhandenen militärischen Fähigkeiten müssen den Einsatzanforderungen von Friedensmissionen angepasst werden, ohne zu einer Militarisierung Afrikas zu führen.

Die deutsche Unterstützung für den Bau einer Einsatzzentrale in Addis Abeba für die Führung von Friedensmissionen und die Einrichtung eines dort ansässigen Lagezentrums<sup>82</sup> wird eine der Schlüsselfähigkeiten verbessern. Bei zahlreichen weiteren ist, wie gezeigt wurde, noch erhebliches Entwicklungspotential vorhanden.

**81** 8th EU-Africa Ministerial Troika Meeting. Final Communiqué Brüssel, 15.5.2007, , <[www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_7032\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7032_en.htm)> (Zugriff am 18.6.2008).

**82** Pressemeldung des Auswärtigen Amtes vom 28.4.2008, <[www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2008/080428-Afrika.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2008/080428-Afrika.html)>.

## Abkürzungen

ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States (siehe AKP)	SADC	Southern African Development Community
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik/AKP-Staaten (siehe ACP)	SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference
AMIS	African Union Mission in the Sudan	SADCBRIG	SADC Standby Force Brigade
AMISOM	African Union Mission in Somalia	SOP	Standard Operating Procedures
AMU	Arab Maghreb Union	UN	United Nations
APF	African Peace Facility	UNAMID	African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur
ASF	African Standby Force	UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
AU	African Union	UNMIL	United Nations Mission in Liberia
AWACS	Airborne Early Warning and Control System	UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
CADSP	Common African Defence and Security Policy	UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
CCDS	Committee of Chiefs of Defence Staff		
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (siehe ECCAS)		
CEWARN	Conflict Early Warning and Response		
CEWERU	Conflict Early Warning Units		
CEWS	Continental Early Warning System		
CPAPS	Committee for Political Affairs, Peace and Security		
EAC	East African Community		
EAPSM	Eastern Africa Peace and Security Mechanism		
EASBRICOM	Eastern Africa Standby Brigade Coordination Mechanism		
EASBRIG	Eastern Africa Standby Brigade		
ECCAS	Economic Community of Central African States (siehe CEEAC)		
ECOBRIg	ECOWAS Standby Brigade		
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group		
ECOWAS	Economic Community of West African States		
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds		
FOMUC	Force Multinationale d'Afrique Centrale		
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH		
IGAD	Intergovernmental Authority on Development		
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Center		
MDP	Mutual Defence Pact		
MEKO	Mehrzweck-Kombination		
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental/United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara		
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo		
MSC	Military Staff Committee		
NARC	North Africa Regional Capability		
NASBRIG	Northern Africa Standby Brigade		
OAU	Organization of African Unity		
OPDS	Organ on Politics, Defence and Security		
PAPS	Political Affairs, Peace and Security		
PKO	Peace Keeping Operations		
PLANELM	Planning Element		
POW	Panel of the Wise		
PSC	Peace and Security Council		
PSTC	Peace Support Training Center		
RPTC	Regional Peacekeeping Training Center		