

Weber, Annette; Kaim, Markus

Research Report

Die Zentralafrikanische Republik in der Krise: Die Mission der Afrikanischen Union braucht die Unterstützung der Vereinten Nationen

SWP-Aktuell, No. 10/2014

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Weber, Annette; Kaim, Markus (2014) : Die Zentralafrikanische Republik
in der Krise: Die Mission der Afrikanischen Union braucht die Unterstützung der Vereinten
Nationen, SWP-Aktuell, No. 10/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255180>

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.*

Die Zentralafrikanische Republik in der Krise

Die Mission der Afrikanischen Union braucht die Unterstützung der Vereinten Nationen

Annette Weber / Markus Kaim

Am 20. Januar 2014 haben die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten beschlossen, die Militäroperation EUFOR RCA Bangui durchzuführen. Rund 800 Soldaten sollen so schnell wie möglich in die Zentralafrikanische Republik (ZAR) verlegt werden und sechs Monate vor Ort sein. Die ZAR hat in den letzten Monaten eine Zunahme interreligiöser Gewalt, die Vertreibung Hunderttausender Zivilisten und eine damit einhergehende humanitäre Katastrophe erlebt. Frankreich hat eine Eingreiftruppe entsandt und die Afrikanische Union (AU) ihre bereits bestehende Mission auf 5400 Soldaten aufgestockt. Nimmt man die Wahl der neuen Präsidentin Catherine Samba-Panza hinzu, scheint es also erste positive Entwicklungen für das Land zu geben. Ob die Weichenstellungen der letzten Wochen aber dazu führen, dass die elementaren strukturellen Probleme der ZAR gelöst werden, wird sich erst viel später zeigen. Zunächst sind spürbare Erfolge nötig, um die eskalierende Gewalt einzudämmen. Dazu bedarf es einer weiteren Aufstockung der AU-Truppen und der Entsendung einer robusten Mission der Vereinten Nationen.

Im Dezember 2012 sind die vornehmlich muslimischen Milizen der Seleka (»Koalition«) – ein Zusammenschluss mehrerer Milizen, angeführt von Michel Djotodia – aus dem Norden kommend auf die Hauptstadt Bangui vorgerückt. Ihnen stellten sich vorwiegend christliche Milizen der Anti-Balaka (»gegen die Macheten«) entgegen. Seitdem ist in der ZAR ein Bürgerkrieg mit immensen humanitären Folgen aufgeflammt, bei dem unterschiedliche religiöse Gruppen gegenseitige Vernichtungskampagnen führen. Der Konflikt ist Folge einer grundlegenden Schwäche des Staates, der seit seiner Un-

abhängigkeit kaum in der Lage war, Infrastruktur, Polizei, Justiz, Gesundheitsversorgung oder Bildung für seine Bürger bereitzustellen. Die ZAR gehört zu den zehn ärmsten Ländern der Welt, obgleich sie kostbare Ressourcen wie Diamanten, Erze und Holz besitzt. Mangels staatlicher Infrastruktur ist die Bevölkerung gezwungen, sich in Dorf- oder Familienverbänden zu organisieren. Als Folge der anhaltenden politischen und ökonomischen Krisen der letzten Jahre, von Vertreibungen und der wachsenden Bedrohung der Sicherheit durch bewaffnete Banden, Straßenräuber und Milizen ist auch die

Widerstandsfähigkeit (Resilienz) in der Gesellschaft geschwunden. Zur Problematik schwacher Staatlichkeit gesellt sich in der ZAR nun die einer schwachen Gesellschaft.

Die aktuelle Situation

Für größere Sicherheit in Bangui zu sorgen und einen Hilfskorridor aus dem Nachbarland Kamerun zu sichern ist das vorrangige Ziel der Einsatzkräfte. Dabei handelt es sich derzeit um 2000 französische und 5400 Soldaten der MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine), einer im Dezember 2013 autorisierten Mission der Afrikanischen Union. Interreligiöse Auseinandersetzungen begannen mit dem erwähnten Vorrücken der überwiegend muslimischen Seleka-Milizen auf die Hauptstadt Bangui. Später weiteten sich die Kämpfe zwischen Seleka und Anti-Balaka über Bangui hinweg aus. Seit dem Sturz des Seleka-nahen Präsidenten Michel Djotodia im Januar 2014 sind allerdings vor allem Muslime der Gewalt der christlichen Milizen der Anti-Balaka ausgesetzt. Seither bekämpfen sich weniger die beiden Gruppen, die Gewalt richtet sich vornehmlich gegen muslimische Zivilisten.

In Ermangelung eines staatlichen Gewaltmonopols hatten sich lange vor dem Einmarsch der Seleka in Bangui verschiedene Gewaltakteure wie etwa kriminelle Banden und Straßenräuber in bedenklichem Maße ausgebreitet. Den regulären Streitkräften (FACA, Forces armées centrafricaines), die aus weniger als 5000 Soldaten bestanden, vertrauten die jeweils amtierenden Präsidenten kaum. Für die meisten Staatsführer fungierte die Präsidentengarde als private Miliz. Die Streitkräfte sind schlecht ausgebildet und bezahlt. Statt für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen, stellen sie eine Bedrohung ihrer Sicherheit dar. Zum Schutz gegen Übergriffe bewaffneten sich junge Männer, um sich zu behaupten, zur Not auch gegen die nationale Armee.

Unter Führung Michel Djotodias hatten Rebellen im März 2013 Präsident Bozizé gestürzt und die Regierung übernommen. In

der Folge wuchs auch die Macht des bewaffneten Flügels der Seleka, die trotz Demobilisierungs- und Integrationsprogrammen nicht in die regulären nationalen Streitkräfte integriert wurden.

Im September 2013, Monate vor seiner endgültigen Ablösung im Januar 2014, hatte sich Seleka-Führer Michel Djotodia vom Großteil seiner Milizen distanziert. Mit diesem Schritt wollte er sich vor der internationalen Gemeinschaft weiterhin als Präsident legitimieren. Damit hat er zugleich aber auch die Kontrolle über die Milizen preisgegeben.

Den Anführern der christlichen Anti-Balaka-Milizen ist die Kontrolle über die verschiedenen Gruppierungen ebenfalls längst entglitten. Die religiösen Milizen haben sich zusehends in kleine, selbstbestimmte Einheiten aufgesplittert, die keinem übergeordneten Kommando folgen. Diese Fragmentierung erschwert jegliche Intervention von außen. An Gewaltakten waren im Februar 2014 auch Angehörige der FACA beteiligt. Weder die neue Regierung unter Präsidentin Samba-Panza noch die Anführer der Milizengruppen haben folglich Kontrolle über die Gewaltakteure. Hinzu kommt, dass auch tschadischen Angehörigen der AU-Mission vorgeworfen wird, ohne Autorisierung durch das Missionskommando inhaftierte Anführer der Seleka befreit und evakuiert zu haben. Mit dem Sturz von Präsident Djotodia begann zugleich der Rückzug der bewaffneten Seleka-Truppen aus Bangui, die sich gegenwärtig im Norden der ZAR neu gruppieren. Auch dort werden sie nach Aussagen von Beobachtern von tschadischen MISCA-Angehörigen unterstützt.

Schwache staatliche Strukturen

Am 10. Januar 2014 wurde Präsident Djotodia abgesetzt, zehn Tage später wählte das Parlament die Bürgermeisterin von Bangui, Catherine Samba-Panza, zur Präsidentin. Am 25. Januar bestellte Samba-Panza Andre Nzapayeke zum Premierminister. Nzapayeke, zuvor Mitarbeiter der Afri-

kanischen Entwicklungsbank, soll als »Neutraler« der neuen Technokratenregierung vorstehen, der sowohl Minister der Seleka als auch der Vorgängerregierung Bozizés angehören. Auf diese Weise will man den Übergangsprozess fortsetzen, der in Gabuns Hauptstadt Libreville im Januar 2013 zwischen dem damals amtierenden Präsidenten Bozizé und den Rebellen der Seleka unter der Schirmherrschaft der Nachbarstaaten vereinbart wurde. Am Ende dieses Prozesses sollen Neuwahlen stehen, die für das Jahr 2015 vorgesehen sind.

Seit die ZAR 1960 von der französischen Kolonialherrschaft unabhängig wurde, waren Machtwechsel meist durch putschende Militärs vollzogen worden, selten durch demokratische Wahlen. Vor allem seit Beginn der 2000er Jahre wird das Land von anhaltenden innerstaatlichen Konflikten erschüttert. Im Sinne der klientelistischen Verteilungslogik galt die Aufmerksamkeit der Regierenden zumeist der Versorgung der eigenen Klientel, inklusive ausländischer Verbündeter und Königsmacher – selten ging es ihnen um die staatliche Durchdringung oder die Versorgung des gesamten Landes. Die ZAR ist fast doppelt so groß wie Deutschland, hat aber nur fünf Millionen Einwohner, die vor allem im Westen und in der Hauptstadt Bangui leben. Das Land ist infrastrukturell kaum erschlossen. Auch das erschwert die Versorgung der Zivilbevölkerung. Als Reaktion auf die fortdauernden Kämpfe haben sich viele aus den urbanen Zentren in das unwegsame Umland und den Urwald zurückgezogen.

Bis März 2013 wurde die ZAR ausschließlich von Angehörigen der christlichen Mehrheit aus den westlichen und Zentralprovinzen regiert. Michel Djotodia, der sich in diesem Monat an die Macht putschte, wurde – wie auch sein Vorgänger Bozizé – von der Regierung des Tschad unterstützt. Aufgrund des Rückzugs der Seleka in den Nordwesten der ZAR und weiter in den Tschad könnte sich die Krise der ZAR nun zu einer regionalen Krise ausweiten.

Regionale und internationale Akteure

Regionale Konfliktvermittler spielen für die Zukunft der ZAR eine entscheidende Rolle. Sowohl das Friedensabkommen von Libreville als auch der am 18. April 2013 unterzeichnete Vertrag von N'Djamena, Hauptstadt des Tschad, wurde von der Wirtschaftsvereinigung der Zentralafrikanischen Staaten (Economic Community of Central African States, ECCAS) lanciert und unter ihrer Ägide verhandelt. Diese Regionalorganisation unterhält seit 2008 auch eine Mission, die Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic (MICOPAX). Die ECCAS-Mitgliedschaft überschneidet sich mit jener der CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale), einer kleineren Regionalorganisation, die schon seit 2002 mit einer multinationalen Friedensmission im Land ist. Am 19. Dezember 2013 ging die MICOPAX-Mission in die AU-geführte Mission MISCA über.

Einige Staaten, die sich an der Befriedung des Konflikts in der ZAR beteiligen, sind aufgrund ihrer Einmischung zugleich aber auch Teil des Problems. Widersprüchlich sind vor allem die Rollen, die Frankreich und der Tschad in der ZAR spielen.

Von den externen Akteuren des Westens hat sicherlich **Frankreich** die besten Kenntnisse des Landes, seiner politischen Akteure und der geographischen Verhältnisse. Da es aber daran interessiert ist, weiterhin als Ordnungsmacht in der Region zu agieren, ist das Land kaum als neutraler Konfliktvermittler geeignet. Frankreich war seit der Unabhängigkeit der Königsmacher in der ZAR. Kaum ein Präsident, der nicht durch direkte französische Einflussnahme in das Amt gelangte oder daraus entfernt wurde. Wegen dieser Einflussnahme wird Paris in der Region auch nicht als neutraler »broker« wahrgenommen. Vielmehr verfestigte sich im Zuge der jahrzehntelangen politischen Manipulation eine Form von Abhängigkeit zentralafrikanischen Handelns von französischen Interessen. Frankreich wird zudem konkret vorgeworfen, sein derzeitiges Engagement beruhe auf wirtschaftlichen Eigeninteressen. Manche

nehmen an, dass Frankreich an Uran aus der ZAR interessiert sei, als Alternative zu bisherigen Uranbezugsquellen in Südalgerien, Nordmali und Niger. Angesichts der Konfliktlage, aber auch in Anbetracht der fallenden Uranpreise steht Uran aus der ZAR derzeit jedoch nicht im Fokus französischer Wirtschaftsinteressen. 2012 griffen bewaffnete Banden die Uranmine des französischen AREVA-Konzerns im Südosten des Landes an, die später geschlossen wurde.

Nicht weniger eng mit der zentralafrikanischen Politik verbunden ist der **Tschad**. Neben Frankreich ist vor allem dieses Nachbarland direkt in die Besetzung politischer Ämter involviert. François Bozizé wurde von der Regierung in N'Djamena unterstützt, seine Truppen sind im Tschad ausgebildet und bewaffnet worden. An dem Putsch Bozizés gegen den Vorgänger Patassé waren tschadische Soldaten unmittelbar beteiligt. Für den Tschad ist die ZAR insofern von Bedeutung, als die tschadische Ölpipeline in der Nähe der Grenze zur ZAR verläuft. Seit dem Sturz von Michel Djotodia und der Amtsübernahme von Präsidentin Samba-Panza fliehen sowohl die Truppen der Seleka als auch Tausende von Muslimen aus der ZAR in das nördliche Nachbarland. Dies stellt eine Herausforderung für Tschads Präsidenten Déby dar, tschadische Truppen operieren als Kontingent der MISCA in der ZAR. Obgleich Déby als Unterstützer der Seleka galt, wird er nicht wollen, dass sich deren bewaffnete Kämpfer längere Zeit im Tschad aufhalten. Angesichts der fortdauernden Kämpfe in Darfur und der Ausweitung des Konflikts im Südsudan lassen sich hier neue Konstellationen von Gewaltakteuren vorhersehen, deren Konflikte für die weitere Region – und für die Führungsmachtansprüche Tschads – negative Folgen haben könnten.

Auch **Südafrika** hat in den vergangenen Jahren Einfluss auf die Politik der ZAR genommen. Erst nachdem fünfzehn südafrikanische Soldaten bei der Einnahme Banguis durch die Truppen der Seleka im März 2013 ums Leben kamen, zog Südafrika sein Militärkontingent aus der ZAR zurück.

Unklar ist, warum überhaupt insgesamt 200 südafrikanische Soldaten im Land waren.

Obwohl **Uganda** und die **USA** nicht direkt in die nationale Politik der ZAR involviert sind, operieren Truppen beider Länder gemeinsam seit 2010 in der ZAR. Im südöstlichen Teil der ZAR halten sich seit Jahren die Kämpfer der Lord's Resistance Army (LRA) von Joseph Kony auf, die für Menschenrechtsverbrechen in Norduganda, dem Südsudan und der nordöstlichen Demokratischen Republik Kongo verantwortlich zeichnen. Seit 2010 ist die ugandische Armee zusammen mit einem kleinen Kontingent von US-Marines in der Region aktiv, um die LRA militärisch zu schlagen. Die Mission, die seit August 2013 unter einem AU-Mandat operiert (Operation Monsoon) und mit 3000 Soldaten aus der Region und 100 US-Soldaten ausgestattet ist, blieb bislang allerdings erfolglos.

Die humanitäre Dimension

Losgelöst von allen politischen Überlegungen stellt die gegenwärtige Situation in der ZAR einen humanitären Notfall »epischen Ausmaßes« dar. Diese Formulierung wählte VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon in seinen Ausführungen für den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 20. Januar 2014. Das Land befindet sich im »freien Fall«. Die öffentliche Ordnung ist zusammengebrochen, die staatlichen Sicherheitskräfte haben sich aufgelöst. Zahllose Menschenrechtsverletzungen wurden im Zuge der Auseinandersetzungen zwischen christlichen und muslimischen Milizen begangen. Als Folge sind rund 1 Million Menschen auf der Flucht, mehr als 2,5 Millionen sind auf humanitäre Unterstützung angewiesen. So bedrückend die Lage schon jetzt ist: Aufgrund der starken Spannungen zwischen Christen und Muslimen besteht die Gefahr, dass sich der Konflikt entlang religiöser Bruchlinien dauerhaft verfestigt und weiterhin gewaltsam ausgetragen wird, wenn externe Akteure nicht eingreifen. Nach Angaben von John Ging, Direktor des Amtes für die Koordinierung humani-

tärer Angelegenheiten der VN, sind in der ZAR alle Elemente von Gewalt anzutreffen, wie sie früher auch in Ruanda oder Bosnien zu beobachten waren. Diese humanitäre Notlage erfordert vor allem die Zuweisung finanzieller Mittel an die Vereinten Nationen sowie entsprechende Hilfen internationaler Geber. Angesichts der Sicherheitslage und des Zerfalls der öffentlichen Ordnung werden humanitäre Hilfeleistungen jedoch wirkungslos bleiben, wenn nicht extern bereitgestellte Sicherheitskräfte für ein sicheres Umfeld sorgen. Da sich deutsche Regierungen politisch selbst verpflichtet haben, gegen ethnische Säuberungen und Genozid auch präventiv vorzugehen, legt diese Dimension der Lage in der ZAR eine Beteiligung Deutschlands an der EU-Mission in der ZAR nahe. Nach dem aktuellen Stand der Diskussion wird die Bundesrepublik voraussichtlich einen Luftwaffen-Airbus mit intensivmedizinischer Ausstattung (MedEvac) sowie Stabspersonal in den Hauptquartieren in Larissa und Bangui zur Verfügung stellen.

Die bündnispolitische Dimension

Zwei Instrumente der deutschen Sicherheitspolitik sind in den vergangenen Jahren nicht in dem Umfang genutzt worden, wie das wünschenswert gewesen wäre; beide haben als Folge dessen Schaden genommen: die deutsch-französische Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einerseits und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU andererseits. Beide Instrumente könnten durch ein aktives Engagement der Bundesrepublik beim Krisenmanagement in Afrika und speziell in der ZAR wiederbelebt und gestärkt werden.

Am 20. Januar 2014 haben die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten beschlossen, die Militärmission EUFOR RCA Bangui durchzuführen. An der Operation werden rund 800 Soldaten beteiligt sein, die so schnell wie möglich verlegt werden und für sechs Monate in der ZAR verbleiben sollen. Ziel ist es, die öffentliche Sicherheit in der

zentralafrikanischen Hauptstadt Bangui wiederherzustellen und Bedingungen zu schaffen, die es internationalen Organisationen erlauben, humanitäre Hilfe zu leisten. Eine ambitioniertere Mission, die auch Gebiete außerhalb der Hauptstadt erfasst hätte, haben die EU-Außenminister ausgeschlossen. Gleichzeitig haben sie aber zugestimmt, dass das EU-Kontingent die im Land befindlichen 2000 französischen Soldaten in einem Maße entlastet, dass diese außerhalb von Bangui eingesetzt werden können. Es handelt sich um eine »Überbrückungsmission«, deren Aufgaben nach sechs Monaten entweder von einer Mission der VN oder der Afrikanischen Union übernommen werden sollen.

Bei der Ausgestaltung ihrer Rolle in Mali hat die EU 2013 ein inkohärentes Bild abgegeben. Mit ihrem Beschluss vom Januar 2014 zeigt die EU nunmehr, dass sie als Ganzes gewillt ist, im Rahmen der GSVP Aufgaben des Krisenmanagements mit militärischen und gegebenenfalls zivilen Mitteln in Afrika wahrzunehmen. Ein deutscher Beitrag zu dieser Mission würde nicht nur Deutschlands Bereitschaft unterstreichen, seiner internationalen Verantwortung in diesem Feld wieder stärker nachzukommen. Er würde den europäischen Verbündeten auch das wichtige Signal geben, dass die Bundesregierung der GSVP größere Bedeutung als in der Vergangenheit beimisst und diese aktiv zu gestalten sucht.

Die deutsch-französischen Sicherheitsbeziehungen waren in den vergangenen Jahren so wenig kooperativ wie lange nicht. Unterschiedliche Prioritäten und weit auseinanderliegende außenpolitische Ambitionen, zum Beispiel beim internationalen Krisenmanagement oder gemeinsamen Rüstungsprojekten, haben die bilateralen Beziehungen in diesem Politikfeld getrübt. Eine klare Willensbekundung der Bundesregierung, wieder eine verstärkte sicherheitspolitische Kooperation mit Paris zu suchen, könnte auch der GSVP neuen Schub verleihen. Die am 19. Februar 2014 beschlossene Entsendung von bis zu 250 Bundeswehrsoldaten nach Mali, darunter

Vgl. dazu die SWP-Aktuell zu Mali von Markus Kaim (8/2013) und von Wolfram Lacher und Denis Tull (9/2013): <http://bit.ly/SWP13A08> und <http://bit.ly/SWP13A09>

Angehörigen der deutsch-französischen Brigade, zeugt von einer Neuausrichtung der bilateralen Beziehungen, wie sie sich auch in der ZAR manifestieren könnte.

Unterstützung der AU und der VN: Grenzen der »Ertüchtigungspolitik«

Mit seiner Resolution S/RES/2134 (2014) vom 28. Januar 2014 hat der VN-Sicherheitsrat EUFOR RCA Bangui autorisiert. Die Resolution fügt sich in den existierenden Rechtsrahmen ein, der das internationale Krisenmanagement in der ZAR regelt. So stellte bereits die Resolution S/RES/2127 (2013) vom 5. Dezember 2013 fest, dass die Lage in der ZAR eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstelle. Darum autorisierte sie nach Kapitel VII der VN-Charta die Stabilisierungsmission MISCA der AU in der ZAR für zwölf Monate und stellte in Aussicht, dass MISCA auf Bitten der AU in eine friedenserhaltende Mission der VN mit bis zu 10 000 Soldaten sowie 1800 Polizisten überführt werden könne. Zudem autorisierte die Resolution die französischen Streitkräfte in der ZAR, alle Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um MISCA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ähnlich im doppelten Sinne subsidiär ist der Auftrag für EUFOR RCA Bangui, in dem auf die Unterstützung der MISCA als auch des französischen »Sangaris«-Kontingents Bezug genommen wird. Die Unterstützung der EU hat bereits finanziellen Ausdruck gefunden: Für MISCA stellte die Union 75 Millionen Euro über die African Peace Facility bereit.

Der subsidiäre Charakter der Mission steht im Einklang mit deutschen bzw. europäischen sicherheitspolitischen Ordnungsvorstellungen der vergangenen Jahre. Danach sind nationale Regierungen wie auch andere Regionalorganisationen zum Krisenmanagement zu befähigen. Gelingt dies, müsse die EU oder die Nato keine direkte Rolle übernehmen.

Bislang (Stand: Anfang März 2014) sind etwa 5400 Soldaten für die MISCA in der ZAR, von denen aber lediglich das Kontin-

gent Ruandas offensiv gegen die rivalisierenden Milizen vorgeht. Daneben deutet sich an, dass die für den Erfolg von MISCA notwendige politische Kohäsion auf Seiten der AU fehlt und die Parteilichkeit einzelner Truppensteller die Wirksamkeit der Mission gefährdet. Dieses Problem wird wahrscheinlich auch bestehen bleiben, wenn die Transformation in eine friedenserhaltende Mission der VN vollzogen würde, da die truppenstellenden Nationen aller Voraussicht nach identisch blieben. Hinzu treten weitere Probleme, die sich aus dem subsidiären Ansatz ergeben: Drei parallele, aber miteinander verflochtene Militärmissionen erfordern ein höheres Maß an Koordination, zugleich werden klare Verantwortlichkeiten verwischt. Vor diesem Hintergrund hat VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon gefordert, die Truppen von MISCA, Sangaris und EUFOR RCA einem gemeinsamen Kommando zu unterstellen. Die sogenannte »Ertüchtigungsstrategie« stößt im Falle der ZAR an klare Grenzen, wenn es abzuschätzen gilt, in welchem Umfang ein Erfolg der EU-Mission zu erwarten ist.

Die funktionale Dimension: Das Mandat des VN-Sicherheitsrats

Wer ein militärisches Eingreifen der EU (unter deutscher Beteiligung) in der ZAR erwägt, muss immer auch Rechenschaft darüber geben, welches Ziel die angestrebte Mission verfolgen soll, welche Kriterien für die Bewertung von Erfolg oder Misserfolg heranzuziehen sind und welcher Zeitrahmen geplant ist. Im konkreten Fall ist dies auch deshalb schwierig, weil das VN-Mandat nicht nur die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als Missionszweck vorgibt, sondern auch ein multidimensionales Paket komplexer Aufgaben für die seit 2010 in der ZAR tätige politische Vertretung der VN, das Bureau intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en République centrafricaine (BINUCA). Das Aufgabenpaket enthält neben den erwähnten sicherheitspolitischen Elementen auch eine Entwaffnungskomponente (Demobili-

sierung von Milizenrebelln und deren Integration in die regulären Streitkräfte), eine humanitäre Dimension (Schutz von Menschenrechten und Versorgung von Flüchtlingen), eine Rechtsstaatsdimension (Stärkung von Polizei und Justizbehörden) sowie eine politische Komponente (Planungen für eine Übergangsregierung und Rückkehr der ZAR zur konstitutionellen Ordnung). Der überwiegende Teil dieser Aufgaben muss nicht von der EU, sondern von der AU und den VN erfüllt werden. Ob die EU-Mission in der ZAR jedoch mehr als einen symbolischen Erfolg erzielen können, entscheidet sich daran, ob diese Vorleistungen tatsächlich erbracht werden. Denn das Mandat der Vereinten Nationen weist eindeutig darauf hin, dass eine umfassende und auf Dauer angelegte Regelung der Konflikte in der ZAR zwar einer militärischen Komponente bedarf, aber ohne eine parallele zivile Dimension nicht möglich sein wird.

Die Rahmenbedingungen des EU-Einsatzes sind mithin deutlich anspruchsvoller und komplexer, als gegenwärtig vermutet wird. Denn schwierig oder gar zum Scheitern verurteilt waren in der Vergangenheit vergleichbare Missionen, deren langfristiger Erfolg (gemessen nicht am Mandat, sondern an den überwölbenden politischen Ordnungsvorstellungen) vollständig oder überwiegend von der Mitwirkung anderer internationaler, regionaler oder nationaler Akteure abhängig war. Zu denken ist im afrikanischen Kontext zum Beispiel an EUFOR RD Congo 2006 oder EUFOR Tchad/RCA 2008/09. Je mehr Koordination zwischen den Beteiligten erforderlich ist, je stärker es der Vorleistung anderer bedarf, um ein politisches Ziel im Wege eines militärischen Engagements zu erreichen, desto fraglicher wird es, ob sich die vom VN-Mandat bzw. der jeweiligen deutschen Politik gestellten Aufgaben erfüllen lassen. All dies gilt auch für den angestrebten Einsatz in der ZAR: Welche Rückfalloption hat die EU bzw. Deutschland, wenn MISCA in den nächsten sechs Monaten erfolglos bliebe; wenn die angestrebte VN-Mission nicht zustande käme und/oder wenn der Zeitplan für den

politischen Übergangsprozess Makulatur würde? Erste Kritik aus dem französischen Militär deutet darauf hin, dass Paris die Dimension der Herausforderung in der ZAR offenkundig unterschätzt hat.

Vergleichbar breit angelegte VN-Mandate hatten in der Vergangenheit zur Folge, dass westliche Hauptstädte ihre Militäreinsätze mit komplexen politischen, zum Teil mandatsfremden Zielvorstellungen überfrachten oder aber diese umgekehrt mit solchen geringen Fähigkeiten ausstatteten, dass das Mandat von vornherein nicht zu erfüllen war. Ähnliches steht auch im Fall der ZAR zu befürchten. Illustrieren lassen sich die Probleme beispielsweise anhand der Fokussierung auf die humanitäre Dimension: Zwar ist das Mandat in dieser Hinsicht sehr klar umrissen und vergleichsweise bescheiden. So wird sich EUFOR RCA Bangui auf die Hauptstadt konzentrieren. Nach den vorliegenden Informationen haben sich Tausende Binnenflüchtlinge aber nicht nur in Bangui versammelt, sondern befinden sich auch in zwei Gebieten um Bossangoa (300 km von der Hauptstadt entfernt) und Bangassou (mehr als 700 km). Diese zu schützen und zu versorgen erfordert erhebliche Transport- und Sicherungskapazitäten der MISCA und des französischen Kontingents. Zurzeit ist unklar, wie diesem Umstand Rechnung getragen werden kann.

Zweifellos ist ein schmaler deutscher Beitrag zu einer kleinen Mission der EU, die die MISCA-Mission unterstützt, unter dem Aspekt der internationalen Verantwortung Deutschlands und der Stärkung regionaler Sicherheitsorganisationen wie der VN gleichermaßen politisch bedeutsam. In der ZAR wird er aber kaum eine Wirkung erzielen. Im schlimmsten Falle droht ein Schein-erfolg der EU: Im Sinne des Mandats gelänge es, Bangui zu sichern, dort die öffentliche Ordnung wiederherzustellen und die Bevölkerung zu versorgen. Im Hinblick auf die überwölbenden politischen Ordnungsvorstellungen wäre damit aber nichts gewonnen, wenn im Rest des Landes alle politischen und humanitären Bemühungen scheitern würden. Mit diesem Problem war

bereits EUFOR RD Congo konfrontiert: Im Jahr 2006 hat sie zwar im Mandatssinne erfolgreich die VN-Mission im Land bei der Abhaltung von Wahlen unterstützt, konnte die politische Gesamtentwicklung der DR Kongo aber kaum positiv beeinflussen.

Mögliche Schritte für Deutschland

Angesichts der maroden Staatsstruktur, der Vielzahl von gegeneinander kämpfenden Gewaltakteuren und der verheerenden humanitären Katastrophe in der ZAR wäre es verfehlt, eine schnelle, in absehbarer Zeit einsatzfähige und wirksame militärische Mission zu erwarten. Die deutsche Politik hat vor diesem Hintergrund drei Handlungsoptionen:

Die symbolische Option

Deutschland würde sich symbolisch an der EU-Mission beteiligen, zum Beispiel mit einem Flugzeug und einigen Offizieren im Führungsstab der Operation. Damit wäre zumindest der gute Wille Deutschlands unter Beweis gestellt, größere Verantwortung zu übernehmen und die GSVP zu stärken. Der Erfolg der EU und eines möglichen deutschen Kontingents würde aber geografisch und funktional begrenzt bleiben und wäre nur ein Scheinerfolg. Aufgrund des begrenzten Mandats könnte der Einsatz sogar zu einer Belastung für die deutsche Politik werden, wenn nämlich der Eindruck entstünde, Soldaten europäischer Militärkontingente würden massiven Menschenrechtsverletzungen in der ZAR hilf- und machtlos zuschauen. Solche Grenzen der Mission sollten Entscheidungsträger in Brüssel wie Berlin im Sinne des Erwartungsmanagements klar kommunizieren.

Die robuste Option

In diesem Fall beteiligte sich Deutschland mit einem größeren Kontingent von Bundeswehrsoldaten an einer Mission in der ZAR, entweder direkt an der französischen Operation Sangaris oder aber in wenigen

Monaten an der angestrebten Mission der Vereinten Nationen. Beide Varianten bedeuten eine Präsenz auf dem gesamten Gebiet der ZAR, die mit deutlich größeren Herausforderungen und Risiken verbunden ist und daher in Deutschland entsprechend kontrovers diskutiert würde. Andererseits bestünde aber auch eine größere Chance, das VN-Mandat im Kern zu erfüllen, nämlich die öffentliche Ordnung auf dem gesamten Staatsgebiet wiederherzustellen und eine landesweite Versorgung der Flüchtlinge zu ermöglichen. Angesichts öffentlicher Festlegungen von Kanzlerin Merkel und Verteidigungsministerin von der Leyen, die einen »Kampfeinsatz« in der ZAR ausgeschlossen haben, ist die Wahl dieser Option jedoch unwahrscheinlich.

Die zivile Option

Im Sinne eines umfassenden Konfliktmanagements in der ZAR ist zweierlei notwendig: schnelles militärisches Eingreifen, um die humanitäre Katastrophe einzudämmen, aber darüber hinaus auch ein dauerhaftes ziviles Engagement. Für beide Aufgaben eignet sich die EU mit den militärischen wie zivilen Komponenten ihres Krisenmanagements in besonderer Weise. Insbesondere Deutschland hat sich immer wieder für die Nutzung ziviler Instrumente ausgesprochen. Insofern wäre es nur folgerichtig, wenn die Bundesregierung substantielle Kapazitäten für die Erfüllung der nichtmilitärischen Dimension des VN-Mandats zur Verfügung stellen würde. In Frage kämen finanzielle, materielle und personelle Hilfen, zum Beispiel bei der Flüchtlingsversorgung, beim Aufbau funktionierender Sicherheitskräfte sowie bei der staatlichen Verwaltung, der Wiedereingliederung von Milizen, der Unterstützung bei der Abhaltung von Wahlen, der Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen u.v.m. Diese zivile Dimension ist in Deutschland und Europa bislang wenig diskutiert worden. Bei einer mittel- und langfristigen Konfliktregelung wird ihr aber eine Schlüsselfunktion zukommen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364