

Schieflogen in der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Der bisherige Ansatz des Kapazitätsaufbaus muss hinterfragt werden

Judith Vorrath

Die Destabilisierung Malis und die neuerliche Rebellion im Ostkongo haben die Frage nach »afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme« mit neuer Vehemenz aufgeworfen. Zehn Jahre nach Gründung der Afrikanischen Union (AU) ist der Aufbau der Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African Peace and Security Architecture/APSA) auf dem Kontinent vorangeschritten. Doch die Ergebnisse bleiben hinter den Ansprüchen afrikanischer wie externer Akteure zurück. Als Grund dafür wird häufig der Mangel an Kapazitäten angegeben. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen der AU, dass fundamentale Schieflogen in der APSA bestehen, die einer gezielteren Antwort von Geberseite bedürfen.

Auf dem jüngsten AU-Gipfel im Juli 2012 in Addis Abeba betonte der scheidende Vorsitzende der AU-Kommission, Jean Ping: »Lösungen für afrikanische Probleme können nur auf dem Kontinent selbst gefunden werden, nirgendwo sonst.« Die seit 2002 errichtete Friedens- und Sicherheitsarchitektur, verankert in der AU und angeführt von ihrem 2004 etablierten Friedens- und Sicherheitsrat (PSC), ist der zentrale Baustein dieses Ansatzes. Dabei stützt sich die AU auf das Leitbild der menschlichen Sicherheit und verfolgt einen interventionistischeren Ansatz verglichen mit früheren Zeiten, in denen das Nichteinmischungsprinzip dominierte.

Dass die Effektivität und Reichweite bisheriger Friedensbemühungen der AU

mit diesem normativen Anspruch nicht Schritt hält, wird vorwiegend auf einen Mangel an Kapazitäten zurückgeführt.

Das Mantra des Kapazitätsaufbaus

Der Aktionsradius der AU hat sich seit ihrer Gründung deutlich ausgeweitet. Neben diplomatischen Initiativen und Vermittlungsversuchen erstreckt er sich mittlerweile auch auf die Verurteilung und Sanktionierung verfassungswidriger Regierungswechsel sowie auf AU-geführte Friedensmissionen. Neben dem PSC und der Abteilung für Frieden und Sicherheit der AU-Kommission hat die APSA weitere institutionelle Komponenten, so vor allem die Afrikanische Eingreiftruppe, das konti-

mentale Frühwarnsystem und zwei beratende Gremien. Diese sind aber bislang nur bedingt funktionsfähig. Zudem ist die Organisation nicht annähernd in der Lage, operative Belastungen selbst zu tragen. Tatsächlich haben afrikanische Staaten zwischen 2008 und 2011 nur 2 Prozent des AU-Friedensfonds für die verschiedenen Aktivitäten im Bereich Frieden und Sicherheit bereitgestellt. Die restlichen 98 Prozent steuerten internationale Geber bei. Insbesondere die laufende AU-Friedensmission in Somalia krankt an einer unzureichenden Ausstattung und ist auf erhebliche Mittel von Europäischer Union (EU) und Vereinten Nationen (VN) angewiesen.

Diese starke Außenabhängigkeit soll durch den Aufbau eigener AU-Kapazitäten reduziert werden, um mittelfristig eine wirkliche »Afrikanisierung« von Sicherheit zu ermöglichen. Fraglich ist allerdings weiterhin, inwieweit die Agenda tatsächlich von afrikanischen Akteuren getragen wird (»ownership«). Zudem dienen die Beiträge der wichtigsten Unterstützer der APSA nur bedingt dem Kapazitätsaufbau. Die Afrikanische Friedensfazilität der EU hat bislang 100 Millionen Euro für den Aufbau von Kapazitäten – vor allem die Operationalisierung der APSA – bereitgestellt, aber ganze 600 Millionen Euro für afrikanische Friedensmissionen – vor allem zur Deckung operativer Kosten für Transport, Unterkunft, Benzin und Kommunikation. Auch die Trennlinie zwischen der (Weiter-) Entwicklung afrikanischer Kapazitäten und der bloßen Bereitstellung von Kapazitäten durch die VN ist äußerst unscharf.

Viel schwerer wiegt allerdings, dass laufende Bemühungen durch Schief lagen in der APSA selbst infrage gestellt werden. Diese bestehen einerseits in der ungleichen Ausprägung regionaler Integration unterhalb der AU, andererseits in der deklaratorischen Betonung von Friedensbildung (»Peacebuilding«) bei deren gleichzeitiger Vernachlässigung in AU-Friedensmissionen. Die Schief lagen werden zudem nicht einfach mit der Operatio-

nalisierung der APSA-Komponenten verschwinden.

Subsidiäres Ungleichgewicht

Die Architektur sieht bei der Konfliktprävention und -lösung auf dem Kontinent eine zentrale Rolle für Regionalorganisationen und -mechanismen unterhalb der AU sowie für die Mitgliedstaaten vor. Entsprechend diesem subsidiären Gefüge stützen sich wichtige Komponenten der APSA wie zum Beispiel das kontinentale Frühwarnsystem und die Afrikanische Eingreiftruppe mit fünf regionalen Brigaden auf institutionelle Pfeiler in den unterschiedlichen Regionen Afrikas. Der Grad an regionaler Integration unterhalb der AU ist allerdings höchst unterschiedlich. So gibt es in Westafrika und im südlichen Afrika relativ starke Organisationen mit etablierten Sicherheitsmechanismen. In Nord- und Ostafrika dagegen bestanden beispielsweise für die Verankerung der jeweiligen Brigaden keine adäquaten Organisationsstrukturen, so dass dort eigens für diesen Zweck regionale Mechanismen installiert wurden.

Dieses Ungleichgewicht deutet an, dass in mehreren Regionen der politische Rahmen für effektive Friedensbemühungen weitgehend fehlt. Die AU stützt sich aber über die Bereitstellung von Truppen und Sicherheitsmechanismen hinaus stark auf die Regionalorganisationen. In der jüngsten Krise in Mali hat der AU-Friedens- und Sicherheitsrat im Juli 2012 die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) autorisiert, jene sicherheitspolitischen und militärischen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um die Sicherheit der malischen Übergangsregierung zu garantieren, die malischen Sicherheitskräfte zu reorganisieren, die staatliche Autorität über den nördlichen Teil des Landes wiederherzustellen sowie terroristische und kriminelle Netzwerke zu bekämpfen. Damit werden in diesem Fall die zentralen Aspekte einer Konfliktlösung delegiert.

Wie schwierig die Position der AU als Friedensstifter ohne einen funktionieren-

den regionalen Pfeiler sein kann, hat sich in der Libyen-Krise gezeigt. Weil die mit der AU als Regionalorganisation in Nordafrika verbundene Arab Maghreb Union praktisch handlungsunfähig ist, wurde die Arabische Liga zum wichtigsten (über-) regionalen Akteur. Als die Liga sich im März 2011 dafür aussprach, auf der Basis einer Resolution des VN-Sicherheitsrates von außen einzugreifen, konterkarierte sie damit die AU-Bemühungen um eine politische Lösung im Rahmen der vom PSC verabschiedeten »Roadmap«.

Deutlicher noch wird die Problematik der subsidiären Struktur mit Blick auf Zentral- und Ostafrika. Dort existieren mehrere sich überlappende Regionalorganisationen, doch Friedensbemühungen fördern sie kaum. In zwei aktuellen Hauptkonflikt-herden, Somalia und dem Osten der Demokratischen Republik Kongo, gibt es eine Kontinuität direkter militärischer Eingriffe durch Nachbarländer, und dies außerhalb der bestehenden AU- bzw. VN-Mission. Nur zum Teil haben örtliche Regierungen diesen Interventionen offiziell zugestimmt. Zudem finden Eingriffe auch weiterhin indirekt statt, wie im Falle der aktuell im Ostkongo operierenden bewaffneten Gruppe M23, die laut einem VN-Untersuchungsbericht von Ruanda unterstützt wird. Verhandelt wird hier vor allem im Rahmen der Internationalen Konferenz der Große-Seen-Region, die nicht zu den offiziellen Pfeilern der APSA gehört, aber von der AU 2004 mit initiiert wurde. Ob die Konferenz einen im Juli 2012 gefassten Beschluss zur Entsendung einer »neutralen internationalen Truppe« in den Ostkongo umsetzen wird, erscheint zweifelhaft, da deren Zusammensetzung aus Einsatzkräften der Region stark umstritten ist.

Dies zeigt die ganze Problematik schwacher Regionalorganisationen in einem Umfeld massiver regionaler Konfliktformationen. Dabei gehören einige der zeitweise eigenmächtig intervenierenden Staaten zu den wichtigsten Truppenstellern (Ruanda, Uganda) und Finanziers (Äthiopien, Kenia) der APSA, können also gerade nicht als

Beispiele für die vielzitierte mangelnde Bereitschaft angeführt werden, auf AU-Ebene Beiträge zu leisten. Dies muss kein Widerspruch sein, da die Unterstützung »afrikanischer Lösungen« für Staaten ein Weg sein kann, sich den Zugang zu internationaler Hilfe offenzuhalten und externe Kritik am Verhalten in anderen Bereichen (z.B. Menschenrechtsschutz) zu mildern. Ein »regionaler Multilateralismus« vor der eigenen Haustür wird dadurch jedoch nicht vorangetrieben. Dies wird angesichts des subsidiären Aufbaus der APSA deren Wirksamkeit weiterhin einschränken, selbst wenn die AU in absehbarer Zeit ihre Funktion als Schaltstelle afrikanischer Friedensbemühungen besser ausfüllen würde.

Multidimensionaler Sicherheitsansatz, eindimensionale Umsetzung

Auch mit ihrem multidimensionalen Sicherheitsansatz, verankert in der Gemeinsamen Afrikanischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik von 2004, beschreitet die AU neue Wege. Zentral ist dabei die Friedensbildung. Darunter fallen gemäß Artikel 14 des Protokolls zum AU-Friedens- und Sicherheitsrat unter anderem die Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit, Aufbau und Entwicklung demokratischer Institutionen sowie Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration.

Für die Afrikanische Eingreiftruppe, insbesondere ihre zivilen Komponenten, sind entsprechend Aufgaben im Bereich des Menschenrechtsschutzes, der guten Regierungsführung und des Wiederaufbaus vorgesehen. Allerdings werden die zivilen Komponenten in den meisten regionalen Strukturen nach wie vor den militärischen nachgeordnet. Ähnliches gilt auch für die bisherigen AU-geführten Friedensmissionen. Die Mandate dieser Missionen enthielten durchweg Elemente der (zivilen) Friedensbildung, wie sie im PSC-Protokoll aufgeführt sind. Doch de facto haben sie eher kurzzeitig Stabilität geschaffen, bis sie in eine multidimensionale VN-Mission wie in Burundi (ONUB, später Integriertes VN-

Büro/BINUB) oder eine hybride Mission wie in Sudan/Darfur (UNAMID) überführt wurden.

Dies ist kein bloßes Kapazitätsproblem. Vielmehr stützt sich das Verständnis der AU von Friedensbildung auf das liberale Friedensmodell, dessen Kernbestandteile – vor allem eine stabile demokratische Ordnung und die Achtung von Menschenrechten – in zahlreichen Mitgliedstaaten selbst sehr begrenzt realisiert sind. Zwar werden heute verfassungswidrige Regierungswechsel vielfach durch den PSC geahndet. Doch Mitgliedstaaten, in denen Staats- und Regierungschef vormals durch die Waffe an die Macht gelangt sind und diese heute mit zweifelhaften Mitteln sichern, müssen kaum Sanktionen fürchten. Im Gegenteil waren und sind einige dieser Staaten, wie Äthiopien von 2004 bis 2010 oder aktuell Simbabwe, unter den Mitgliedern des PSC zu finden, obwohl dessen Statuten unter anderem die Achtung von Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit sowie Menschenrechten zur Bedingung für die Mitgliedschaft machen. Unabhängig von der Frage der Tauglichkeit des Friedensmodells ist die Stärkung ziviler Komponenten der Friedensbildung unter diesen Bedingungen schwierig, ein Festhalten an kurzfristiger Stabilisierung mit überwiegend militärischen Mitteln dagegen wahrscheinlich.

Fazit

Die Ungleichgewichte im Gefüge der APSA machen den Aufbau und die Stärkung ihrer Strukturen nicht obsolet. Zudem werden sich externe Geber weiterhin beim Kapazitätsaufbau engagieren. Der bisherige Ansatz muss aber neben den bekannten Anforderungen wie »ownership« und Nachhaltigkeit zumindest die bestehenden Schief-lagen berücksichtigen. Bislang fokussieren sich die Aktivitäten der EU wie auch der Bundesregierung stark auf die AU-Ebene, beispielsweise auf die Ausstattung der Abteilung Frieden und Sicherheit. So sinnvoll deren Unterstützung sein mag, so wichtig ist es, bestehende Ungleichgewichte in den

Strukturen der APSA auszutarieren oder jedenfalls nicht zu verschärfen. Besonders bei der Stärkung von Regionalorganisationen und -mechanismen im Bereich Frieden und Sicherheit, wie sie auch die Bundesregierung betreibt, ist darauf zu achten, dass ein möglichst ausgeglichenes subsidiäres Geflecht gefördert wird. Ansonsten werden separat einzelne Organisationen unterstützt, was in einigen Regionen dazu führt, dass mehrere Organisationen mit sich überlappenden Mitgliedschaften und Mandaten Hilfen erhalten, während in anderen Regionen kaum regionale Strukturen aufgebaut werden. Darüber hinaus darf der politische Wille afrikanischer Staaten, die APSA zu unterstützen, nicht einfach an der Zahl bereitgestellter Truppen in Friedensmissionen oder an finanziellen Beiträgen ermessen werden. Die politische Rolle von Staaten in ihren Regionen sowie bei der zivilen Friedensbildung sollte auf Geberseite mehr Berücksichtigung finden.

Schließlich muss auch der politische Dialog intensiviert werden. Denn Maßnahmen zur Operationalisierung von Komponenten der APSA werden nur sehr begrenzt wirksam sein, wenn der entsprechende politische Unterbau fehlt. Ein weitgehend technokratisch verstandener Aufbau einzelner Instrumente wie der Afrikanischen Eingreiftruppe ohne entsprechend tragfähige politische Strukturen birgt zudem Risiken. Besonders bei den auch künftig von den AU-Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Strukturen muss gewährleistet sein, dass eine Erweiterung von Kapazitäten auch wirklich der APSA zugutekommt. Ansätze für einen politischen Dialog über solche Themen existieren, beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie. Die Bundesregierung sollte aber darauf dringen, dass hier Fragen von Frieden und Sicherheit nicht weitgehend losgelöst von Aspekten wie Menschenrechten und demokratischer Regierungsführung behandelt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung 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