

## Afrikanische Kapazitäten für Friedenseinsätze stärken: Neun Lektionen für die Zukunft der African Standby Force

Walter Lotze

Im Laufe des letzten Jahrzehnts haben die afrikanischen Länder, unterstützt von internationalen Partnern, mit vereinten Kräften an der Stärkung regionaler Kapazitäten für Friedenseinsätze gearbeitet. Im Rahmen der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) haben die Afrikanische Union (AU), drei *Regional Economic Communities* (RECs) und zwei *Regional Mechanisms* (RMs) den Aufbau der *African Standby Force* (ASF) vorangetrieben. Obwohl die AU und die RECs/RMs zunehmend ihre Bereitschaft und verstärkte Fähigkeit zeigen, Friedenseinsätze durchzuführen, ist fraglich, ob das ASF-Konzept hierfür ein geeigneter Rahmen ist. Vor dem Hintergrund neun grundlegender Lektionen der letzten zehn Jahre scheint es angebracht, das Konzept der ASF anzupassen und in Schlüsselbereiche zu investieren.

Die ASF wurde 2003 geschaffen und sieht die Entwicklung von fünf regionalen Eingreiftruppen für Friedenseinsätze vor. Diese Truppen unterstehen vorwiegend den RECs/RMs.<sup>1</sup> Sie können bei Bedarf der AU zur Verfügung gestellt werden oder auf regionaler Ebene zum Einsatz kommen.

Im Jahr 2013 wurde das Leistungsvermögen afrikanischer Friedenseinsätze mehr denn je auf die Probe gestellt: Die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) wurde ausgeweitet, eine gemeinsame AU-ECOWAS-Mission (AFISMA) in Mali aufgestellt und weitere Einsätze gegen die *Lord's Resistance Army* (LRA) unter der AU-mandatierten *Regional Task Force* (LRA RTF) durchgeführt. Die bis dahin von der Wirtschaftsgemeinschaft zentralafrikanischer Staaten (ECCAS) gesteuerte MICOPAX-Mission in der Zentralafrikanischen Republik wurde als gemeinsame AU-ECCAS-Operation (AFISM-CAR<sup>2</sup>) fortgesetzt.

Zehn Jahre nach Gründung der ASF forderten die AU-Mitgliedstaaten im Januar 2013 eine umfassende Fortschrittskontrolle. Angesichts der (vor allem finanziellen und logistischen) Herausforderungen bei einigen Einsätzen verlangten die AU-Mitgliedstaaten im Mai 2013 die Einrichtung einer sogenannten *African Capacity for Immediate Response to Crises* (ACIRC). Die ACIRC soll als befristeter Mechanismus die Zeit bis zur vollen Einsatzfähigkeit der ASF überbrücken.

In der Forderung nach der ACIRC spiegelt sich nicht nur die Frustration über die bisherige Entwicklung der ASF wider, sondern auch der Wunsch der afrikanischen Staaten, eine größere Rolle beim Krisenmanagement auf dem eigenen Kontinent zu spielen. Die Entwicklung eines temporären, vorwiegend militärischen Interventionsmechanismus allein würde jedoch die zugrundeliegenden und bis dato aufgetretenen

<sup>1</sup> Die RECs: die Wirtschaftsgemeinschaft zentralafrikanischer Staaten (ECCAS), die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC); die RMs: der Eastern African Standby Force Coordinating Mechanism (EASFCOM) und die North African Regional Capability (NARC).

<sup>2</sup> AFISM-CAR ist gleichbedeutend mit MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique), dem in entsprechenden UN-Resolutionen verwendeten Akronym.

Schwierigkeiten nicht aus der Welt schaffen. Das Augenmerk sollte vielmehr auf einer Anpassung des ASF-Konzeptes liegen sowie auf der Investition in aus den bisherigen Erfahrungen identifizierten Schlüsselbereichen.

AU-Einsätze im Jahr 2013	
Somalia (AMISOM)	22.126 Uniformierte <sup>3</sup> /70 Zivilisten
Mali (AFISMA)	9.620 Uniformierte/173 Zivilisten
Zentralafrikanische Republik (AFISM-CAR)	3.500 Uniformierte/152 Zivilisten
LRA Regional Task Force	5.000 Uniformierte
AU-UN-Hybridmission in Darfur (UNAMID)	25.987 Uniformierte/4.437 Zivilisten
<b>GESAMT AU/RECs/RMs inkl. UNAMID</b>	<b>40,246 Uniformierte/395 Zivilisten 66,233 Uniformierte/4,832 Zivilisten</b>

## Die neue Rolle Afrikas

Auch wenn der Aufbau der ASF oft als langwierig kritisiert wird, sollte doch auf vier wichtige Errungenschaften hingewiesen werden:

1. Die afrikanischen Staaten haben gezeigt, dass sie bereit sind, Friedenseinsätze in extrem komplexe und instabile Konfliktsituationen zu entsenden. Im Zuge internationaler Bemühungen wurden 2013 zwei neue Einsätze mandatiert (Mali und Zentralafrikanische Republik) und eine bestehende Mission verstärkt (Somalia).
2. Bei multidimensionalen Friedenseinsätzen wurden multilaterale Planungs- und Entscheidungsprozesse (einschließlich AU, RECs/RMs, UN und EU) immer mehr zur Norm. Aufgrund vergangener Erfahrungen ist zu erwarten, dass künftige Einsätze auf dem Kontinent im Rahmen gemeinsamer Planungs- und Entscheidungsprozesse stattfinden werden – ungeachtet der Schwachstellen auf regionaler und subregionaler Ebene. An diesen Prozessen werden auch Organisationen wie die EU und die UN beteiligt sein.
3. Trotz zahlreicher politischer Hürden und viel Raum für Verbesserungen lernen die AU und die RECs/RMs allmählich, gemeinsame Antworten auf Krisensituationen zu finden und Friedenseinsätze zusammen zu planen und durchzuführen.

## Truppensteller für AU-mandatierte Operationen

AMISOM	Burundi, Dschibuti, Kenia, Sierra Leone, Uganda. Nigeria steuerte ein hohes Polizeiaufgebot bei.
AFISMA	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, Tschad
AFISM-CAR	Äquatorialguinea, Burundi, Gabun, Kamerun, Republik Kongo, Ruanda
LRA RTF	Demokratische Republik Kongo, Südsudan, Uganda, Zentralafrikanische Republik
UNAMID	Ägypten, Äthiopien, Burkina Faso, Burundi, Dschibuti, Gambia, Ghana, Kenia, Malawi, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Tansania, Togo

4. Immer mehr afrikanische Länder sind fähig und willens, sowohl für UN-geführte als auch für afrikanisch geführte Friedenseinsätze Personal bereitzustellen. Die afrikanischen Beiträge zu UN-Friedenseinsätzen haben stetig zugenommen: von etwas mehr als 10.000 Einsatzkräften im Jahr 2003 auf etwa 35.000 Einsatzkräfte im Jahr 2013. Insgesamt wurde damit ein gutes Jahrzehnt nach Gründung der ASF die bisher höchste Anzahl an afrikanischen Beiträgen zu Friedenseinsätzen in Afrika erreicht.

## Die neun Lektionen

Neun wichtige Lektionen aus dem letzten Jahrzehnt können die zukünftige Entwicklung der ASF beeinflussen.

### Lektion 1 Politischer Wille als begrenzender Faktor

Das ASF-Konzept hat zwar zum Aufbau von gemeinsamen afrikanischen Kapazitäten beigetragen, aber den Einsatz dieser Kapazitäten nicht sicherstellen können. Die Stärke des Konzeptes liegt also darin, gemeinsame Standards für die Rekrutierung, die Ausbildung und den Unterhalt der Einsatzkräfte auf nationaler Ebene festzulegen, die dann bei Bedarf entsendet werden können. Es hat zudem zur Entwicklung multidimensionaler Planungsfähigkeiten auf der Ebene der Planungsorgane der AU-Kommission und der RECs/RMs geführt. Die tatsächlich durchgeführten Operationen der letzten Jahre resultierten aber immer entweder aus der Initiative eines einzelnen Staates oder aber aus „Koalitionen von Willigen“. Die Mission in Burundi (2003–2004)

<sup>3</sup> Als Uniformierte werden hier Polizei- und Militärangehörige bezeichnet.

z. B. war de facto ein Alleingang eines Akteurs. Alle folgenden Missionen wurden von Koalitionen getragen, wobei in Krisenzeiten meist wiederum ein Land die Führung übernahm. Wie bei anderen multilateralen Einsätzen hängt die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich an einer bestimmten Operation zu beteiligen, immer von Erwägungen des nationalen Interesses und vom aktuellen politischen Klima ab. Der AU und den RECs/RMs werden daher auf absehbare Zeit für ihre Missionen keine automatisch abrufbaren Kapazitäten zur Verfügung stehen. Ebenso wenig werden sie über regionale Eingreiftruppen verfügen, die als geschlossene Verbände entsandt werden können.

### **Lektion 2 Anpassung der Planungsszenarien**

Die Einsatzszenarien für die ASF müssen überarbeitet werden. Im Jahr 2003 wurden auf der Grundlage der afrikanischen Konfliktodynamiken der 1990er Jahre sechs Szenarien entwickelt. Sie reichten von kleinen Beobachtermissionen bis hin zur schnellen Entsendung von robusten Eingreiftruppen. Die aktuellen Herausforderungen Afrikas – die enge Verflechtung von internationalen Terrornetzwerken, organisierter Kriminalität, Piraterie, Staatsstreichen, staatlicher Repressionen und humanitären Katastrophen – wurden jedoch nicht abgebildet. Geeignete Reaktionen auf komplexe Krisensituationen wie in Somalia oder Mali zu finden, hat sich als äußerst schwierig erwiesen. Die Aufmerksamkeit muss in Zukunft also mehr auf die Frage gerichtet werden, welche Fähigkeiten zur Abwehr der aktuellen Bedrohungen konkret gebraucht werden.

### **Lektion 3 Stärkung der Beziehungen zwischen AU und RECs/RMs**

Die Beziehung zwischen der AU und den RECs/RMs muss gestärkt werden, da abzusehen ist, dass sie bei der Entsendung von Friedensmissionen enger zusammenarbeiten müssen. Dies gilt sowohl für die Entwicklung von politischen, als auch von operativen Optionen für Krisensituationen. Dem ASF-Konzept zufolge unterstehen die Fähigkeiten für Friedenseinsätze den RECs/RMs und werden der AU bei Bedarf zur Verfügung gestellt. De facto werden diese Kapazitäten aber eindeutig von den einzelnen Mitgliedstaaten kontrolliert und die RECs/RMs und die AU müssen ihre Kooperation verbessern, um ihren Zugriff auf diese Kapazitäten sicherzustellen.

### **Lektion 4 Institutionalisierung von Flexibilität**

Die Lastenverteilung zwischen den afrikanischen Staaten, den Regionen, der AU und Partnern wie EU und UN muss besser strukturiert werden. Die Reaktion auf einen Konflikt wird immer zu Teilen von den aktuellen politischen Umständen bestimmt sein, dennoch sollte eine Form der Lasten- und Arbeitsteilung gefunden werden, die für alle beteiligten Akteure kalkulierbar ist. Die AU und die RECs/RMs verfügen meist über politische Legitimität und haben den Vorteil der Nähe und des Zugangs zu den afrikanischen Kapazitäten. Die internationalen Partner verfügen über finanzielle Ressourcen, praktische Erfahrung und logistische Fähigkeiten und – in spezifischen Fällen – politische Einflussmöglichkeiten. Diese unterschiedlichen komparativen Vorteile sind bereits in der Vergangenheit bei der Unterstützung afrikanischer Friedenseinsätze zum Tragen gekommen, aber zumeist nur ad hoc und durch Improvisation. Der Schwerpunkt sollte künftig darauf gelegt werden, Voraussetzungen für eine effektive Zusammenarbeit zu analysieren und dann Koordinationsmechanismen zu entwickeln, die bei Bedarf verlässlich eingesetzt werden können.

### **Lektion 5 Stärkung der Multidimensionalität**

Multidimensionalität ist der Schlüssel zum Erfolg. Die ersten afrikanischen Friedenseinsätze bestanden überwiegend aus militärischem Personal, während die politischen Prozesse unabhängig davon von Sondergesandten behandelt wurden. Erst in den letzten Jahren hat die AU begonnen, Sondergesandte des Vorsitzenden der Kommission (*Special Representatives of the Chairperson of the Commission* – SRCCs) zu ernennen. Sie leiten nunmehr multidimensionale Operationen aus zivilem, Polizei- und Militärpersonal und koordinieren alle Aktivitäten der AU im Einsatzland. Diese Zusammenführung von politischen und militärischen Aspekten hat zu besseren Ergebnissen geführt und wird nun auch auf regionaler Ebene eingeführt.

### **Lektion 6 Verbesserung gemeinsamer Planungsprozesse**

Der UN-Sicherheitsrat hat in der Vergangenheit mehrfach Angebote der AU zur Entsendung eines Friedenseinsatzes abgelehnt. Gründe waren Planungslücken und ein Mangel an Informationen. Tatsächlich waren solche AU-Planungsprozesse oft

improvisiert, manchmal auch unkoordiniert und lückenhaft. Im Gegensatz dazu waren diejenigen Planungsprozesse, die die verschiedenen Abteilungen innerhalb der Kommission, der AU und den RECs/RMs zusammenführten oder die gemeinsam mit der UN durchgeführt wurden, sehr erfolgreich. Initiativen wie die gemeinsame Planung von AU und UN zu Somalia belegen dies und können als Modelle für die Zukunft dienen. Um bessere Ergebnisse zu erzielen, müssen aber die bei der AU und den RECs/RMs verfügbaren Planungskapazitäten verstärkt werden. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten und internationale Partner mehr in eine Stärkung der Rolle des Hauptquartiers in Addis Abeba sowie der Planungselemente in den Regionen investieren.

#### **Lektion 7 Präzisierung der Führungs- und Kommandostrukturen (Command and Control)**

Effektive Führungs- und Kommandostrukturen sind die Grundlage für den Erfolg eines Friedenseinsatzes – allerdings besteht hier im Falle der afrikanischen Regionalorganisationen konkreter Verbesserungsbedarf. Sowohl die Fähigkeit der jeweiligen Hauptquartiere, strategische Weisung und Unterstützung zu geben, als auch die Führungs- und Kommandostrukturen der Feldmissionen selber sollten überarbeitet und effizienter gestaltet werden.

#### **Lektion 8 Ausbau der Logistik (Mission Support)**

Nur mit leistungsfähigen Logistiksystemen können Friedenseinsätze erfolgreich sein. Doch gerade in Afrika lassen diese sehr zu wünschen übrig. Deshalb sind Friedenseinsätze in der Region massiv auf die Unterstützung anderer Akteure angewiesen: beispielsweise auf die NATO beim Lufttransport, oder auf die UN im Fall des „Comprehensive Support Package“ für den AUEinsatz in Somalia. Obwohl einige afrikanische Mitgliedstaaten (z. B. Algerien, Angola, Ägypten und Südafrika) über beträchtliche logistische Kapazitäten verfügen, wurde auf diese noch nicht zurückgegriffen. Neben der verstärkten Nutzung afrikanischer Fähigkeiten sollten aber auch Modelle entwickelt werden, logistische Dienst-

leistungen per Outsourcing zu vergeben, wie es die UN bereits getan hat.

#### **Lektion 9 Sicherstellung einer soliden Finanzierung**

Finanzielle Engpässe haben sich auf alle bisherigen Operationen in Afrika ausgewirkt. Die beiden wichtigsten Finanzmechanismen sind nach wie vor die *African Peace Facility* der AU, die die Beiträge der AU-Mitgliedstaaten bündelt, sowie die *African Peace Facility* der Europäischen Union, über die bis heute mehr als eine Milliarde Euro zur Unterstützung afrikanischer Friedenseinsätze mobilisiert wurden. Ihre zentrale Bedeutung bleibt unbestritten, dennoch sind diese Mechanismen offensichtlich nicht ausreichend. Die AU *African Peace Facility* verfügt nach wie vor nicht über die nötigen Finanzmittel, und die Mitgliedstaaten sind immer noch nicht willens, die von ihnen zunächst mandatierten Operationen dann auch zu finanzieren. Der EU-Mechanismus hat bisher gut funktioniert, doch musste das Finanzvolumen ständig erhöht werden und die Finanzierung von Friedenseinsätzen durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) scheint politisch immer weniger vertretbar zu sein. Es müssen neue Kooperationsformen und Finanzierungsmechanismen eingerichtet werden, die für das notwendige Maß an finanzieller Kalkulierbarkeit sorgen.

#### **Schlussbemerkung**

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben sich die AU und die RECs/RMs zu zentralen Akteuren bei der Durchführung von Friedenseinsätzen in Afrika entwickelt. Um die bereits existierenden Fähigkeiten besser zu nutzen und die Rolle dieser afrikanischen Organisationen weiter zu stärken, sollte das Konzept der ASF überarbeitet werden. Zusätzlich sind politische und finanzielle Investitionen notwendig – die oben beschriebenen neun Lektionen bieten dafür einen ersten Anhaltspunkt.

*Dr. Walter Lotze war 2013 Gastforscher des ZIF. Davor war er als Planungs- und Verbindungsoffizier für die AU-Kommission tätig.*