

Diskussionspapier

Forschungsgruppe
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Johannes Regenbrecht

Afrikanische Bereitschaftstruppe für Friedenseinsätze

Neue Perspektiven für
Konfliktbewältigung in Afrika?

Diskussionspapier der FG 6, 2003/03
Juli 2003
Berlin

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die anderswo veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

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

Zweiter Gipfel der AU in Maputo (10.-12. Juli) 2

Rechtsgrundlage 2

Die **African Standby Force**: Aufgaben und Struktur 2

Aufbau der Truppen in zwei Phasen bis 2010 3

Stärken und Schwächen des Konzepts der **African Standby Force** 3

African Standby Force – Die Perspektiven 5

Schlußfolgerungen für die internationale
Unterstützung 5

Johannes Regenbrecht ist
Angehöriger des Auswärtigen
Amts. Wertungen beruhen
ausschließlich auf der privaten
Meinung des Autors

Zweiter Gipfel der AU in Maputo (10.-12. Juli)

Der zweite Gipfel der Afrikanischen Union in Maputo (Mosambik) hat einen ehrgeizigen Fahrplan zur Aufstellung einer afrikanischen Eingreiftruppe für Friedenseinsätze zur Kenntnis genommen. Der von den Chefs der afrikanischen Verteidigungsstäbe entworfene Plan wurde noch nicht verabschiedet. Er soll zunächst mit internationalen Gebern und wichtigen afrikanischen Akteuren besprochen werden. Die **African Standby Force**, die Einsätze auf Beschluß des künftigen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrats durchführen soll, war bereits im Juli 2002 vom AU-Gründungsgipfel in Durban (Südafrika) beschlossen worden. Nach dem vorläufigen Umsetzungsplan soll sie aus insgesamt fünf Brigaden bestehen und bis 2010 einsatzfähig sein.

Wie realistisch ist die Gründung einer afrikanischen Truppe für Friedenseinsätze? Welche Aufgaben kann sie übernehmen? Bietet sie eine sinnvolle Ergänzung oder gar Alternative zu internationalen Friedenseinsätzen in Afrika, etwa der derzeitigen EU-Mission in der DR Kongo?

Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage der afrikanischen Friedenstruppe bildet die am 11.07. 2000 in Lomé verabschiedete Gründungsakte der Afrikanischen Union (AU). Sie sieht in Artikel 4h das Recht der Union zur Intervention in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten vor, "namentlich bei Kriegsverbrechen, Genozid (Völkermord) und Verbrechen gegen die Menschlichkeit". Damit haben die afrikanischen Staaten das im Rahmen der früheren Organisation für Afrikanische Einheit strikt verfolgte Nichteinmischungsgebot über Bord geworfen. Das Interventionsrecht der Union wurde auf einem AU-Sondergipfel am 3. Februar d.J. in Addis Abeba über die genannten Fälle hinaus auch auf die Herstellung von Frieden und Stabilität in Mitgliedstaaten erweitert, deren legitime Ordnung ernsthaft bedroht ist. Als zentraler Wächter über Sicherheitsfragen in Afrika soll ein afrikanischer Friedens- und Sicherheitsrat (**Peace and Security Council, PSC**) fungieren. Er löst den 1993 in Kairo gegründeten schwerfälligen "Mechanismus für Konfliktprävention, -management und -lösung" der OAU ab. Die Einrichtung des nach dem Muster des UN-Sicherheitsrats zu bildenden PSC wurde vom Gründungsgipfel der Afrikanischen Union

im Juli 2002 beschlossen. Bevor das PSC-Gründungsprotokoll nicht ratifiziert ist – bisher liegen 14 Ratifizierungsurkunden vor, erforderlich sind mindestens 27 –, kann er seine Arbeit aber nicht aufnehmen.

Das PSC-Protokoll sieht in Artikel 13 die Etablierung der **African Standby Force** und eines aus hohen Militärs der 15 Mitgliedstaaten des Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrats zusammengesetzten Militärstabskomitees vor. Der jetzt in Maputo von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs zur Kenntnis genommene Umsetzungsplan (**Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee**) wurde von den Chefs der afrikanischen Verteidigungsstäbe in Zusammenarbeit mit externen Experten entwickelt.

Im folgenden schließt sich eine Zusammenfassung, dann der Versuch einer Wertung des vorläufigen Umsetzungsplans an. Abschließend werden Schlußfolgerungen für Perspektiven internationaler Unterstützung beim Aufbau der Bereitschaftstruppe gezogen.

Die African Standby Force: Aufgaben und Struktur

Die afrikanische Bereitschaftstruppe soll dezentral von den fünf großen Regionen Afrikas bis zum Jahr 2010 aufgebaut werden. Dazu wird jede Region beauftragt, aus ihren jeweiligen Mitgliedstaaten Truppen in der Stärke von jeweils einer Brigade (etwa 3500-5000 Mann) zu benennen und auf Abruf (Stand by) für Friedensoperationen bereitzuhalten. Die fünf Brigaden sollen binnen 30 Tagen mobilisierbar sein.

Die Aufgaben der Bereitschaftstruppe umfassen eine breite Palette militärischer, ziviler und polizeilicher Aufgaben. Das Spektrum reicht von militärischer Beobachtung bis zu humanitärer Intervention bei Kriegsverbrechen und Genozid sowie zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit. Im einzelnen sind sechs Szenarien für Einsätze vorgesehen: militärische Beratung politischer Missionen, militärische Beobachtungseinsätze im Rahmen von UN-Friedensmissionen, eigenständig durchgeführte Beobachtungsmissionen ("stand alone"-Einsätze), militärisches Peacekeeping gem. Kapitel VI der UNO-Charta, komplexe multidimensionale Friedensoperationen für Konflikte mit niedriger militärischer Intensität und schließlich humanitäre Interventionen bei Genozid.

Die Standby-Brigaden sollen auf regionaler Ebene durch die jeweils zuständigen Regionalorganisationen aufgestellt und geführt werden, die hierfür eigene

militärische Planungsstäbe einzurichten haben. Afrikanweit wird das System der Truppenbereitstellung und Mobilisierung durch die AU koordiniert. Darüber hinaus soll die AU für eigene, von ihr selbst geführte Einsätze militärische Beobachter, zivile Spezialisten für Verwaltung, Menschenrechte, Entwaffnung usw. sowie Polizeikräfte auf Abruf halten, auf die sie selbst unmittelbar zugreifen kann.

Bei der **operativen Führung** von Friedensoperationen bleibt die **Abgrenzung der Zuständigkeiten** zwischen der **Afrikanischen Union**, den **Regionalorganisationen** sowie den **AU-Mitgliedstaaten** im Konzept der Stabschefs verschwommen – Indiz dafür, daß hierüber noch kein abschließender Konsens herrscht. Eindeutig ist, daß der afrikanische Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) unter dem Dach des UNO-Sicherheitsrats alleinige afrikanische Instanz für die **Mandatierung** von Friedenseinsätzen auf dem Kontinent sein soll. Unstrittig ist auch, daß die AU die operative Zuständigkeit zur Führung von Beobachtungsmissionen erhält. Langfristig soll sie auch komplexere multidimensionale Peacekeeping-Einsätze (allerdings nur bei Konflikten von niedriger militärischer Intensität) führen können. Dagegen bleibt die Zuständigkeit für die operative Durchführung von militärischem Peacekeeping unklar. Indirekt erschließt sich aus dem Text, daß diese primär bei den **Regionalorganisationen** anzusiedeln ist. Sie sollen eigene Kommando- und Kontrollkapazitäten zur Führung von militärischen Peacekeepingoperationen in der eigenen Region aufbauen.

Die **AU-Mitgliedstaaten** notifizieren der für sie zuständigen Regionalorganisationen Truppenteile für die jeweilige Brigade. Darüber hinaus stellen sie sich darauf ein, bei zeitkritischen Missionen – insbesondere humanitären Interventionen – als "lead nation" bis zur Übernahme durch engültige Führungsstrukturen fungieren zu können.

Aufbau der Truppen in zwei Phasen bis 2010

In Anerkennung der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen Afrikas ist der Aufbau der afrikanischen Bereitschaftstruppe schrittweise in zwei Etappen geplant.

- Bis Ende der **Phase 1** (Ende Juni 2005) soll die **AU-Kommission** in der Lage sein, Friedensoperationen unter den ersten drei Einsatzszenarien zu führen (militärische Beratung politischer Missionen, militärische Beobachtungsmissionen im Rahmen von

UNO-Friedenmissionen, eigenständige militärische Beobachtungseinsätze). Außerdem soll ein Kommunikationssystem zwischen der AU und den Regionen etabliert sein.

- Die **Regionen** sollen die fünf Peacekeeping-Brigaden soweit aufgestellt haben, um in der Lage zu sein, Operationen unter Szenario 4 - militärische Peacekeeping-Einsätze – selbständig durchzuführen. Dazu sollen sie Peacekeeping-Ausbildungszentren sowie auf militärische Durchhaltefähigkeit von 180 Tagen ausgelegte militärische Nachschubbasen aufbauen.
- Während der **Phase 2** (30.06. 2005 – 30.06. 2010) soll die **AU** zusätzlich befähigt werden, multinationale und multidimensionale Friedenseinsätze (Szenario 5) zu führen. Die politische Steuerung von AU-Friedenseinsätzen soll durch einen AU- Sondergesandten, die militärische Führung durch einen Kommandeur (Chief of Military Operations) wahrgenommen werden. Die **Regionen** sollen den Aufbau ihrer Standby-Brigaden abschließen und deren Mobilisierungsfähigkeit erhöhen.

Bei der Frage der **Finanzierung** ist das Konzept der afrikanischen Stabschefs sichtlich um Pragmatismus bemüht. Die Sätze für die Erstattung von Kosten der Beteiligung der AU-Mitgliedstaaten an Friedensoperationen sollen nach Möglichkeit unter den Kostensätzen der UNO liegen. Der Anteil des AU-Haushalts an der Finanzierung des "Peace Fund" der AU ist von derzeit 6 % auf 10 % zu erhöhen. Den Regionen wird empfohlen, zur Finanzierung von Friedenseinsätzen ggf. eine "Peace Tax" zu erheben. Im übrigen will man logistische Infrastruktur und Lufttransportkapazitäten als Hilfeleistung von ausländischen Gebern einwerben.

Stärken und Schwächen des Konzepts der *African Standby Force*

Grundsätzlich ist die Absicht der afrikanischen Staaten zu begrüßen, ihre neue Bereitschaft zur Übernahme eigener Verantwortung für Frieden und Sicherheit auch militärisch zu untermauern. Angesichts der regionalen Ursachen der Kriege in Afrika ist die operative Einbindung afrikanischer Akteure in die Konfliktbewältigung nicht hoch genug einzuschätzen. Gut sind auch die Ansätze einer berechenbareren Aufgabenverteilung zwischen afrikanischen Akteuren einer- und der internationalen Gemeinschaft andererseits. Angesichts der – trotz der gegenwärtigen EU-

Friedensoperation in der DR Kongo - geringen Bereitschaft westlicher Staaten zu bewaffneten Interventionen in Afrika wäre die Befähigung afrikanischer Akteure zur Durchführung eigener Einsätze unter dem Mandat des UN-Sicherheitsrats und in Ergänzung zu extraregionalen multinationalen Friedensoperationen ein großer Gewinn.

Im einzelnen leidet das Konzept der afrikanischen Bereitschaftstruppe aber unter erheblichen Schwächen. Es geht von der Prämisse aus, daß große Staaten mit potenten Armeen wie Südafrika oder Nigeria bereit sind, die Zuständigkeit zur operativen Führung eigener Truppen an die AU-Kommission zu übertragen. Dies ist derzeit unwahrscheinlich. Beleg dafür ist die Tatsache, daß eine ursprünglich vorgeschlagene schnelle Eingreiftruppe, die unmittelbar von der AU geführt werden sollte (**AU High Readiness Brigade**), vom vorliegenden Konzept nicht aufgegriffen wird. Außerdem wird die Beauftragung der AU mit der Durchführung komplexer Friedenseinsätze – bei der sie mehrere Brigaden aus unterschiedlichen Regionen führen würde - auf die zweite Umsetzungsphase ab Juli 2005 verschoben. Faktisch bleibt die AU damit zunächst auf weniger aufwendige militärische Beobachtungseinsätze beschränkt. Dagegen sollen die Regionen bzw. Einzelstaaten ihre Zuständigkeit für militärisches Peacekeeping behalten.

In der **Sache** wäre dies allerdings eine durchaus sinnvolle Arbeitsteilung. Denn die AU bzw. ihre Vorgängerorganisation OAU hat bisher noch keine einzige bewaffnete Friedensoperation selbst geführt (die derzeit im Aufbau befindliche **African Mission in Burundi/AMIB** läuft zwar unter dem Mandat der AU, wird aber von Südafrika als "lead nation" gesteuert). Dagegen konnte sie eine Reihe politischer Vermittlungsmissionen und militärischer Beobachtungseinsätze erfolgreich bewältigen. Zwischen 1993 und 2000 hat sie insgesamt acht begrenzte Beobachtungsmissionen durchgeführt. Nach AU-Angaben wurden dabei zwischen 20 und 70 Militärbeobachter eingesetzt, wobei die Kosten zwischen 100.000 und 10 Mio US\$ je Einsatz schwankten. In der Regel entsprechen diese Operationen den Einsätzen unter Konfliktszenarien 1 und 2 (militärische Beratung politischer Missionen und mil. Beobachtungsmissionen im Rahmen von UNO-Einsätzen). Die AU dürfte in der Lage sein, diese Einsätze ohne Probleme weiterzuführen.

Aber schon die Führung von Typ 3-Missionen (eigenständige militärische Konfliktbeobachtung) wird die AU vor große Herausforderungen stellen. Nach einer Übersicht der UNO (**Department of Peacekeeping**

Operations) würde die AU-Kommission in Addis Abeba zur Planung und Führung eines solchen Einsatzes ein mit rd. 100 militärischen und zivilen Spezialisten besetztes Hauptquartier benötigen, das im Einsatzfall binnen kürzester Zeit mobilisiert werden müßte. Dies ist angesichts der prekären Personal- und Haushaltslage ohne externe Unterstützung nicht vorstellbar. Der Konfliktmanagementbereich innerhalb der AU-Kommission (**Directorate for Peace and Security**) ist mit seinen derzeit 13 fest angestellten und 27 auf Zeitvertragsbasis beschäftigten Mitarbeitern schon mit der Bewältigung laufender Aufgaben stark ausgelastet. Das Budget zur Finanzierung von Friedenseinsätzen – bisher 6 % des OAU-Haushalts im Umfang von rd. 32 Mio US\$, also etwa 1,9 Mio US\$ - ist äußerst knapp bemessen. Die AU müßte in kurzer Zeit substantielle neue Ressourcen mobilisieren, um die ihr zugewiesenen neuen Aufgaben bis Mitte 2005 bewältigen zu können. Immerhin hat der AU-Gipfel in Maputo jetzt die Anhebung des Jahreshaushalts auf insgesamt 43 Mio US\$ beschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist fraglich, wie die AU darüber hinaus in die Lage versetzt werden soll, bis 2010 – wie vorgesehen - eigene Kommando- und Kontrollkapazitäten zur Führung komplexer Friedensoperationen (die aus Truppen mehrerer Nationen zusammengesetzt wären und auch nicht-militärische Aufgaben im zivilen und polizeilichen Bereich wahrnehmen würden) aufzubauen. Hierfür müßte sie die technische Infrastruktur der Zentrale der AU-Kommission in Addis Abeba erheblich ausweiten und kurzfristig auf zusätzliches Stabspersonal in erheblichem Umfang zugreifen können. Dies ist selbst bei massiver internationaler Unterstützung schwer vorstellbar.

Auch in bezug auf den Aufbau regionaler Peacekeeping-Kapazitäten im Umfang von fünf Brigaden ist Skepsis angezeigt. Der Vergleich der sicherheitspolitischen Kapazitäten der Regionalorganisationen zeigt eine enorme Spannweite auf, die von lockerer regionaler Abstimmung im regionalen Rahmen bis hin zu ausgeprägten Mechanismen sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit eigenen militärischen Instrumenten reicht. Über letztere verfügt in Subsahara-Afrika nur auf die aus 15 Staaten bestehende Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS). Sie leistet mit ihrer gegenwärtigen Friedensmission im Krisenstaat Côte d'Ivoire den bisher vierten selbständig geführten militärischen Großeinsatz in der eigenen Region. Im südlichen Afrika gibt es im Rahmen der 14 Mitgliedstaaten umfassenden "Sou-

thern African Development Community" (SADC) bisher noch keinen funktionierenden, in SADC-Organen integrierten Mechanismus für außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Militärische Friedenseinsätze aus der Region wurden und werden letztlich bilateral von Südafrika, das über eine professionell agierende und ausgestattete Armee verfügt, durchgeführt. Immerhin entwickelt SADC derzeit Pläne zur Umsetzung eines bereits 1996 beschlossenen "Organs für Politik, Verteidigung und Sicherheit" (OPDS), das unter anderem auch eine regionale Peacekeepingtruppe auf Bereitschaftsbasis vorsieht.

Die anderen Regionen Subsahara-Afrikas verfügen über keine politischen und militärischen Kapazitäten zur Durchführung eigener Friedensoperationen und werden sie in absehbarer Zeit auch nicht entwickeln können.

African Standby Force – Die Perspektiven

Zu Bewertung und Zukunftsperspektiven afrikanischer Friedensmissionen ist zusammengefaßt festzuhalten:

- Die Gründung des afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrats mit eigenen Instrumenten zur Konfliktverhütung und -lösung kann den Ausbau der AU zum Rahmen für politische Globalsteuerung für Konfliktbewältigung in Afrika fördern. Die angestrebte vertiefte Zusammenarbeit mit der UNO und den afrikanischen Regionen bzw. Staaten bei praktischen Vorhaben wie Peacekeeping-Ausbildung oder Vereinheitlichung militärischer Standardverfahren eröffnet die Chance effizienterer Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Akteuren.
- Mittelfristig realisierbar ist der Ausbau der Kapazitäten der AU-Kommission bei Konfliktprävention und -management, vor allem bei der Durchführung politischer Vermittlungs- und militärischer Beobachtungsmissionen. Auf Ebene der Regionen bestehen im westlichen Afrika (ECOWAS) gute und im südlichen Afrika (SADC) ausbaufähige Kapazitäten zum Aufbau eigener Peacekeepingtruppen auf Bereitschaftsbasis.
- Dagegen dürfte die Schaffung einer von der AU geführten afrikanischen Bereitschaftstruppe wegen der institutionellen und finanziellen Schwäche der AU sowie dem fehlenden politischen Willen afrikanischen Staaten, operative militärische Führungsaufgaben an die AU zu übertragen, auf

absehbare Zeit nicht zustandekommen. Der Einsatz mehrerer Brigaden aus verschiedenen Regionen im Rahmen multidimensionaler Friedenseinsätze dürfte an unüberwindbaren technischen Problemen wie mangelnder Interoperabilität der Truppen, fehlenden Transportkapazitäten und Nachschubs- und Versorgungsschwierigkeiten scheitern.

- Das Engagement der internationalen Gemeinschaft bei der Lösung akuter bewaffneter Konflikte in Afrika wird daher auf lange Zeit notwendig bleiben. Selbst eine nachhaltige Stärkung afrikanischer Kapazitäten wird die Beiträge der Staatengemeinschaft zu Friedensbewahrung und – erzwingung unter politischer Führung der UNO zwar ergänzen, keinesfalls aber ersetzen können.

Schlußfolgerungen für die internationale Unterstützung

Die internationale Gemeinschaft sollte ihre Hilfe insbesondere auf den Ausbau der mittelfristig realisierbaren und damit aussichtsreichen Projekte konzentrieren. Nach obiger Darstellung gehören dazu in erster Linie

- die Stärkung der sicherheitspolitischen Institutionen der AU (Friedens- und Sicherheitsrat, Abteilung für Frieden und Sicherheit der AU-Kommission) als gesamtafrikanischen Rahmen für politische Vermittlung bei bewaffneten Konflikten und Mandatierung von Friedenseinsätzen,
- die Förderung der Fähigkeit der AU zur Planung und Führung von Konfliktbeobachtungsmissionen,
- der Ausbau der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der Regionen, Stärkung der Organe der Regionalorganisationen und deren Kapazitäten für Peacekeeping-Ausbildung,
- die Intensivierung von Programmen zur Peacekeeping-Ausbildung einschließlich ziviler und polizeilicher Aufgaben sowie der Kontrolle der Streitkräfte durch demokratische Institutionen (Reform des Sicherheitssektors) mit geeigneten Einzelstaaten.

In die Umsetzung sollten insbesondere die bestehenden großen bilateralen Peacekeeping-Ausbildungsprogramme eingebunden werden, die Großbritannien, Frankreich und die USA mit afrikanischen Partnerländern unterhalten. Geboten ist auch eine enge Beteiligung des UN-**Department of Peacekeeping Operations**, das seine Expertise laufend einbringen sollte. Einen Rahmen für Abstimmung der Geber bietet

der vom diesjährigen G8-Gipfel in Evian (1.-3. Juni) verabschiedete "Gemeinsame Afrika/G8-Plan zur Förderung afrikanischer Kapazitäten zur Durchführung von Friedensoperationen", der regelmäßige Koordinationstreffen am Sitz der Afrikanischen Union in Addis Abeba vorsieht.

Internationale Hilfe kann aber nicht den politischen Willen der afrikanischen Staaten ersetzen, die Förderung von Frieden und Sicherheit auf dem eigenen Kontinent voranzutreiben. Dazu gehört auch die Bereitschaft, die sicherheitspolitischen Institutionen der AU-Kommission finanziell besser auszustatten. Zunächst aber sollten die AU-Mitgliedstaaten möglichst zügig die Ratifizierung des Protokolls zum afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrat abschließen.