

PEACEKEEPING IN AFRIKA UND DIE MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG DER SCHWEIZ

von Marco Wyss

Die militärische Friedensförderung gehört zu den Hauptaufgaben der Schweizer Armee und soll nach dem Sicherheitspolitischen und dem Armeebericht 2010 ausgebaut werden. Dieser Artikel zeigt auf, dass sich Afrika dafür besonders anbietet. Die Schweiz kann mit einem verstärkten militärischen Engagement in Afrika zu ihrer eigenen Sicherheit und ihrem internationalen Ansehen beitragen. Vor dem Hintergrund der «Afrikanisierung» der Friedensförderung in Afrika kann die Schweizer Armee den Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur unterstützen; insbesondere mit Beiträgen in den Bereichen der Kapazitätsbildung, der Sicherheitssektor-Reform, der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern und der humanitären Minenräumung. Die Schweiz ist nicht nur in militärischer Hinsicht für diese Aufgaben in Afrika besonders geeignet, sondern auch weil sie ein neutraler Staat ohne Kolonialvergangenheit und macht- und regionalpolitische Ambitionen ist.

EINLEITUNG

Die militärische Friedensförderung gehört gemäss dem schweizerischen Militärgesetz neben der Kriegsverhinderung und Erhaltung des Friedens, der Verteidigung sowie der Unterstützung der zivilen Behörden zu den Aufgaben der Armee.¹ Wegen des transnationalen Charakters von Bedrohungen können auch entfernte Krisen und Konflikte von sicherheitspolitischer Relevanz sein. Sofern ein Uno- oder ein OSZE-Mandat vorliegt und es aus Sicht der politischen Entscheidungsträger den Sicherheitsinteressen der Schweiz dient, kommen deshalb Angehörige der Schweizer Armee auch in friedenserhaltenden und -fördernden Missionen im Ausland zum Einsatz. In Zusammenarbeit

1 Art. 1, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), S. 1. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/5/510.10.de.pdf>

mit Streitkräften anderer Staaten oder internationalen und regionalen Organisationen kann die Schweiz dabei ihren Teil zur friedlichen Entwicklung von Konfliktregionen und zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit beitragen. Zudem ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Schweiz aus «realpolitischen und moralischen Erwägungen»² nicht abseits stehen kann, die humanitäre Tradition der Schweiz ein Engagement in der Gewalteinämmung nahelegt und die Armee von Auslandseinsätzen nicht nur profitiert, sondern auch für gewisse Aufgaben in der militärischen Friedensförderung besonders geeignet ist. Aufgrund dieser Überlegungen hält der Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 an der quantitativen und qualitativen Erhöhung der Kapazitäten für die militärische Friedensförderung fest.³

Im Einklang mit diesem Ziel beabsichtigt der Armeebericht 2010 bis Ende 2014 eine Kapazitätssteigerung auf 500 Armeeeingehörige für die militärische Friedensförderung unter gleichzeitiger Erhöhung der finanziellen Mittel.⁴ Bei der möglichen Verwendung dieser Kapazitäten sehen sowohl der sicherheitspolitische als auch der Armeebericht das Schwergewicht «bei der Entsendung von bewaffneten Kontingenten mit Konzentration auf die Bereiche Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie spezifische Leistungen in Sanität, Nachrichtendienst und Sicherheit; von Kleindetachementen und unbewaffneten Einzelpersonen als Militärbeobachter, Staboffiziere und Ausbilder für den Kapazitätsaufbau der militärischen Friedensförderung vor Ort sowie zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern in die Zivilgesellschaft; von Experten in der humanitären Minenräumung, der Unterstützung der Sicherheitssektor-Reform und der sicheren Lagerung und Vernichtung kleiner und leichter Waffen bzw. Munition vor Ort».⁵

2 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 43. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>.

3 Ebd., S. 28, 43f.

4 Um diese Kapazität zu erreichen, müssten der Armee ungefähr 1000 Offiziere und Soldaten für Auslandseinsätze zur Verfügung stehen.

5 Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010, S. 55, 63f. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf>; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 44.

Diese Schwerpunkte und der Ausbau der militärischen Friedensförderung stehen in der Kontinuität der Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Kriegs.⁶ In den letzten zwanzig Jahren, insbesondere seit der Jahrtausendwende, hat die Schweiz ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung ausgebaut. Das prominenteste Beispiel ist die *Swisscoy*; ein bewaffnetes Kontingent von über 200 Armeeangehörigen, das sich seit über zehn Jahren im Rahmen der von der Nato geführten *Kosovo Force* (KFOR) an der Stabilisierung des Kosovo und somit der Balkanregion beteiligt.⁷ Gleichzeitig entsendet die Schweiz regelmässig Militärbeobachter und Stabsoffiziere in Uno-Missionen und engagiert sich in den Bereichen Kapazitätsbildung, *Security Sector Reform* (SSR) und humanitäre Minenräumung. Bei diesen numerisch kleineren, doch nicht unbedingt weniger effektiven Beiträgen zur militärischen Friedensförderung kommen auch vermehrt Einzelpersonen und Kleindetachements in Afrika zum Einsatz.⁸

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 gehört Afrika neben dem Mittleren Osten und Zentralasien zu jenen Regionen, von denen durch die Folgeerscheinungen von Staatenzerfall – Flüchtlingsströme, unkontrollierte Migration, organisierte Verbrechen, Terrorismus etc. – eine indirekte Bedrohung für die Schweiz ausgehen kann.⁹ Es ist deshalb im Interesse der Schweiz, sich an der Friedensförderung in Afrika zu beteiligen. Gleichzeitig kann die Schweiz ihre Solidarität mit dem krisengeschüttelten Kontinent zum Ausdruck bringen und eine aktive Rolle beim Aufbau der sich im Entstehen befindenden afrika-

Es ist im Interesse der Schweiz, sich an der Friedensförderung in Afrika zu beteiligen.

- 6 Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco. *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2010, S. 35–38.
- 7 Siehe Wyss, Marco. Is Kosovo the Beginning and the End? Swiss Military Peacekeeping. In: *Baltic Security and Defence Review* 13 (2011), Nr. 1, S. 51–70.
- 8 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). *Peace Support Factsheet*. 19. April 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsatz/peace/factsheet.html>.
- 9 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 15.

nischen Sicherheitsarchitektur spielen. Obwohl immer mehr Experten nicht zu Unrecht argumentieren, dass Afrika dank kontinuierlichem Wirtschaftswachstum und Demokratisierungsprozessen auf dem Weg in eine bessere Zukunft ist, sind weite Teile des Kontinents noch immer von Gewalt geprägt. Innerstaatliche und regional übergreifende Krisen und Konflikte verhindern weiterhin die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas.¹⁰

Die internationale und afrikanische Gemeinschaft hat der Gewalt jedoch nicht tatenlos zugehört und hat sich zunehmend für den Frieden eingesetzt. Dabei ist das *Peacekeeping*¹¹ die sichtbarste Antwort auf Afrikas Konflikte. Seit dem Ende des Kalten Kriegs haben Friedensoperationen in Afrika stark zugenommen – mehr als auf jedem anderen Kontinent. Auch wenn die Uno für die grosse Mehrheit der Operationen verantwortlich gewesen ist und somit der wichtigste Akteur in Afrika bleibt, hat sie in den letzten zwanzig Jahren Gesellschaft von regionalen und sub-regionalen Organisationen sowie einzelnen Staaten erhalten.¹² Neben der Europäischen Union (EU) versucht insbesondere die 2002 ins Leben gerufene Afrikanische Union (AU) innerhalb ihrer sicherheitspolitischen Ambitionen eine aktive Rolle in der Friedensförderung zu übernehmen.¹³ Diese «Afrikanisierung» des *Peacekeepings* wird von der internationalen Gemeinschaft und verschiedenen Staaten unterstützt. Bei den Engagements von Gross- und ehemaligen Kolonialmächten ist es jedoch fraglich, ob diese vor dem Hintergrund des

10 Edward, Miguel. Africa Unleashed. In: *Foreign Affairs* 90 (2011), Nr. 6, S. 155–160; Müller, Matthias. Afrika als das neue Asien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Januar 2012; Jacobs, An. Africa's sore spot: Regional conflicts across the Middle and the Horn. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2012: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2012, S. 35–54.

11 Für das *Peacekeeping* oder Friedensoperationen verwenden wir hier die Definition von Alex J. Bellamy und Paul D. Williams: "Peace operations involve the expeditionary use of uniformed personnel (police and/or military) with or without UN authorization, with a mandate or programme to: (1) assist in the prevention of armed conflict by supporting a peace process; (2) serve as an instrument to observe or assist in the implementation of ceasefires or peace agreements; or (3) enforce ceasefires, peace agreements or the will of the UN Security Council in order to build a stable peace." Vgl. Bellamy, Alex J. / Williams, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. 2. Auflage. Cambridge: Polity Press, 2010, S. 18.

12 Williams, Paul D. *War & Conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011, S. 184f.

13 Brosig, Malte. The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa. In: *International Peacekeeping* 17 (2010), Nr. 3, S. 327–342.

«neuen Wettlaufs um Afrika» nicht eher ihre nationalen anstelle von Afrikas Interessen verfolgen.¹⁴

Die Schweiz könnte hingegen als neutraler Kleinstaat ohne Kolonialvergangenheit einen glaubwürdigen Beitrag zum Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur leisten.

Um die Möglichkeiten für die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika aufzuzeigen, befasst sich der

Die Schweiz könnte einen glaubwürdigen Beitrag zum Aufbau der afrikanischen Sicherheitsarchitektur leisten.

erste Teil dieses Artikels mit den Akteuren, den Missionen sowie den Trends und Herausforderungen des *Peacekeepings* in Afrika. Der zweite Teil geht darauf aufbauend auf die historische und aktuelle militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika ein. Dabei werden zeigt Möglichkeiten aufgezeigt, wie dieses Engagement in Übereinstimmung mit der schweizerischen Sicherheitspolitik ausgebaut und vertieft werden könnte.

1 AFRIKA: DIE PEACEKEEPING-HAUPTBÜHNE

Seit ungefähr einem halben Jahrhundert ist der afrikanische Kontinent einer der wichtigsten Schauplätze von Friedensoperationen, nicht zuletzt wegen der Vielzahl von komplexen und langwierigen Konflikten. In dieser Zeit gab es mehr als sechzig Missionen in ungefähr zwanzig Ländern mit den verschiedensten Mandaten, Akteuren und Mitteln. Dabei entwickelte sich Afrika zu einem riesigen «Versuchslabor», in dem viele der heute gängigen Normen und Praktiken der Friedensförderung entstanden. Obwohl Afrika über lange Zeit hauptsächlich als Schauplatz für Friedensmissionen angesehen wurde, hat es sich in jüngster Zeit selbst zu einem engagierten *Peacekeeper* in der eigenen Region entwickelt.¹⁵ Wenn man von der Uno-Mission infolge der Suez-Krise

14 Padraig, Carmody. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011; Southall, Roger / Melber, Henning. *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

15 Morin, David. Introduction: L'Afrique: théâtre et acteur des opérations de paix. In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lori-Anne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L'Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Editions, 2011, S. 11.

absicht, kam 1960 mit der umstrittenen *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) die erste Friedensoperation nach Afrika. Danach kamen bis gegen Ende des Kalten Kriegs keine Uno-Friedenstruppen mehr in dieser Region zum Einsatz. Während dieser Zeit gab es dennoch vier weitere *Peacekeeping*-Operationen; drei fanden unter der Ägide der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) statt¹⁶ und für eine waren das Commonwealth und das Vereinigte Königreich verantwortlich.¹⁷

Erst mit dem Ende des Ost-West Konflikts nahm das *Peacekeeping* in Afrika und dem Rest der Welt stark zu. Befreit von den Antagonismen des Kalten Kriegs, bewilligte der Sicherheitsrat regelmässig Friedensoperationen. Mit der *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) in Namibia meldete sich die Uno 1989 in Afrika zurück. Doch mit den Katastrophen in Somalia, Bosnien und Rwanda erhielt das Interesse für die militärische Friedensförderung gegen Mitte der Neunzigerjahre einen herben Dämpfer. Dies führte zwischen 1993 und 1998 zu einem starken Rückgang der Uno-Missionen, und Organisationen wie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) oder die Nato wurden aktiv. Nach einer Phase der Introspektion erhielt das *Peacekeeping* mit den vielbeachteten Operationen im Kosovo und in Osttimor neuen Aufwind und die Uno versuchte es infolge des sogenannten Brahimi-Berichts¹⁸ zu reformieren. Kurz darauf begannen auch die EU und die AU mit dem Aufbau eigener Kapazitäten zur Friedensförderung. Damit begann eine neue Phase, wobei sich Afrika zur *Peacekeeping*-Hauptbühne entwickelte.¹⁹

16 *Inter-African Force* – Zaire (1978–9); *OAU Peacekeeping Force I and II* – Tschad (1980; 1981–82).

17 *Commonwealth Monitoring Force* – Rhodesien/Zimbabwe (1979–80).

18 Der Bericht wird üblicherweise nach dem Vorsitzenden der für den Bericht verantwortlichen Kommission benannt, dem algerischen Staatsmann Lakhdar Brahimi. Für den Bericht siehe: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

19 Adebajo, Adekeye. *UN Peacekeeping in Africa: From the Suez Crisis to the Sudan Conflicts*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011, S. 9–20; Bellamy/Williams, *Understanding Peacekeeping*, S. 71–152.

1.1 AKTEURE UND MISSIONEN

Obwohl die Uno innerhalb des letzten Jahrzehnts zusätzliche Unterstützung von regionalen und sub-regionalen Organisationen sowie einzelnen Staaten erhalten hat, bleibt sie der wichtigste Akteur in der afrikanischen *Peacekeeping*-Landschaft. Auch aus der Sicht New Yorks ist Afrika der Schwerpunkt in der Friedensförderung geblieben. Seit der Jahrtausendwende haben die Operationen in Afrika 70 Prozent der gesamten Uno-Friedenstruppen absorbiert. Die Kosten für diese Operationen belaufen sich für die Uno auf über 30 Milliarden US\$. Diese erneute Expansion begann 1999 mit der Genehmigung von zwei Missionen: der *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) und der *Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC). Auch wenn diese beiden Operationen nur Teilerfolge vorweisen konnten und bald die Rede von Überdehnung war, stieg die Nachfrage nach Uno-Truppen kontinuierlich und die Expansion ging unaufhaltsam weiter. Es wurden nicht nur die Operationen in Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo vergrössert, sondern auch neue umfangreiche Operationen in Liberia, Côte d'Ivoire und im Sudan ins Leben gerufen.²⁰

Zurzeit ist die Uno mit sieben Missionen in Afrika vertreten.²¹ Dies entspricht sozusagen der Hälfte aller aktuellen Uno-Friedensoperationen. Wenn man jedoch die Personalstärke und die Finanzen betrachtet, ergibt sich ein noch eindrücklicheres Bild: Von gesamthaft ungefähr 118 000 *Peacekeeper* weltweit sind über 86 000 in Afrika aktiv und vom Gesamtbudget von ungefähr 7,8 Milliarden US\$ entfallen über 5,3 Milliarden US\$ auf die Friedensoperationen auf dem afrikanischen Kontinent.²² Die Mandate dieser Operationen sind teils weitreichend und beinhalten neben traditionellen *Peacekeeping*-Aufgaben, wie der Überwachung eines Friedensabkommens oder einer Waffenruhe, auch den

20 Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 185–192. Siehe auch insbesondere Adebajo, *UN Peacekeeping in Africa, passim*.

21 MINURSO – *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental*; UNMIL – *United Nations Mission in Liberia*; UNOCI – *United Nations Operation in Côte d'Ivoire*; UNAMID – *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*; MONUSCO – *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*; UNISFA – *United Nations Interim Security Force for Abyei*; UNMISS – *United Nations Mission in the Republic of South Sudan*.

22 United Nations Peacekeeping Group. *UN Peacekeeping Operations Factsheet*. April 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>.

Schutz der Zivilbevölkerung, *Disarmament*, *Demobilization and Reintegration* (DDR), SSR, die Unterstützung von humanitären und Menschenrechtsaktivitäten, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit etc.²³

Ähnlich steht auch in der europäischen Afrikapolitik der Zusammenhang zwischen Frieden, Stabilität, Entwicklung und der Respektierung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie im Vordergrund. Während des Kalten Kriegs fokussierte die von den ehemaligen Kolonialmächten geprägte europäische Politik hauptsächlich auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas. Mit der starken Zunahme von Konflikten Anfang der Neunzigerjahre begann sich dies zu ändern. Bereits 1993 befasste sich die Europäische Kommission mit den neuen Sicherheitsherausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent im veränderten internationalen System. Insbesondere der Völkermord in Rwanda verstärkte die laufenden Debatten darüber, wie solche Tragödien in Zukunft verhindert werden könnten. 1997 erklärte der Europäische Rat die Konfliktprävention zu einer Priorität der EU. Nicht nur das Konfliktmanagement wurde daraufhin in Afrika zu einer Priorität, auch die Förderung von Frieden und Stabilität wurde ein äusserst wichtiges Element der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)²⁴ gegenüber Afrika.²⁵

Allerdings folgten erst im neuen Jahrtausend auf die Worte auch Taten. 2003 entsandte die EU auf Anfrage der Uno die Operation Artemis in die Demokratische Republik Kongo. Für die Europäer war es nicht nur die erste Friedensoperation in Afrika, sondern auch die erste selbstständige Militäroperation überhaupt.²⁶ Darauf folgte 2006 eine erneute Operation in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR RD Congo) und 2008 entsandte die EU Truppen nach Tschad und in

23 United Nations Peacekeeping Group. *Current Peacekeeping Operations*. 26. April 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.

24 Bis zum Lissabonner Vertrag lautete die Bezeichnung Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

25 Rye Olsen, Gorm. The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe? In: *International Peacekeeping* 16 (2009), Nr. 2, S. 245; Faria, Fernanda. *Crisis Management in sub-Saharan Africa: The role of the European Union*. Occasional Paper, Nr. 51, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2004, S. 31f.

26 Ulriksen, Ståle / Gourlay, Catriona / Mace, Catriona. Operation Artemis: The Shape of Things to Come? In: *International Peacekeeping* 11 (2004), Nr. 3, S. 508–525.

die Zentralafrikanische Republik (EUFOR Tchad/RCA).²⁷ Gegenwärtig ist Brüssel mit vier Missionen in Afrika vertreten²⁸ – was fast einem Drittel aller aktuellen EU-Operationen entspricht. Diese nur teilweise militärischen Missionen engagieren sich in der Kapazitätsbildung, der SSR und der Bekämpfung von Piraterie.²⁹ Die GSVP engagiert sich in Afrika demnach nicht nur mit Friedensoperationen in Reaktion auf spezifische Krisen, wie dies zum Beispiel im Kongo und im Tschad der Fall war, sondern seit der Annahme der EU-Strategie für Afrika 2005 und der strategischen Partnerschaft mit der AU 2007 auch in der langfristigen Bildung der sich im Aufbau befindenden afrikanischen Kapazitäten zur Friedensförderung.³⁰

Seit den frühen 1990er-Jahren, als die EU begann, sich mit der afrikanischen Sicherheit auseinanderzusetzen, und die Uno nach dem Disaster in Mogadischu von 1993 geschwächt und mit der Analyse ihrer Schwächen und Probleme beschäftigt war, begannen verschiedene mächtige westliche Staaten und diverse afrikanische Regierungen, «afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme» zu fordern. Während man auf afrikanischer Seite in anti-imperialer Tradition auf Nichteinmischung pochte, wurde dieser Lösungsansatz auch von den Vereinigten Staaten, vom Vereinigten Königreich und von Frankreich unterstützt, da der Ansatz die Länder in Afrika entlasten konnte. Gleichzeitig argumentierten sowohl westliche als auch afrikanische Befürworter, dass Kapitel VIII der Uno-Charta die regionalen Organisationen Afrikas dazu anhält, die Führung bei der friedlichen Lösung von Konflikten in der eigenen Nachbarschaft zu übernehmen. Ausserdem verloren die

- 27 Morsut, Claudia. Effective Multilateralism? EU-UN Cooperation in the DRC, 2003-2006. In: *International Peacekeeping* 16 (2009), Nr. 2, S. 264–265; Dijkstra, Hylke. The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic: Good Policy, Bad Politics. In: *International Peacekeeping* 17 (2010), Nr. 3, S. 395–407; Bono, Giovanna. The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives? *Journal of Intervention and Statebuilding* 5 (2011), Nr. 1, S. 23–42.
- 28 EUTM Somalia – *European Union Training Mission Somalia*; EUNAVFOR – *European Naval Force Somalia*; EUSEC RD Congo – *European Union advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo*; EUPOL RD Congo – *Mission de police européenne en République démocratique du Congo*.
- 29 European Union External Action. *EU Operations*. April 2012. <http://www.consilium.europa.eu/ceas/security-defence/eu-operations?lang=en>.
- 30 Vines, Alex. Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa. In: *International Affairs* 86 (2010), Nr. 5, S. 1091.

Grossmächte ihr Interesse an Afrika und die internationale Gemeinschaft wollte ungern in die ausufernden Konflikte des Kontinents involviert werden. Schliesslich wird vor dem Hintergrund der seither erfolgten Rückkehr der Grossmächte nach Afrika argumentiert, dass es nicht ratsam sei, auf externe Akteure angewiesen zu sein, die nicht in erster Linie die Interessen des Kontinents verfolgen.

Gestützt auf diese Argumente für «afrikanische Lösungen», begannen afrikanische Staaten mit finanzieller Hilfe des Westens mit

Afrikanische Staaten begannen mit dem Aufbau einer neuen kontinentalen Sicherheitsarchitektur mitsamt stark verbesserten Peacekeeping-Kapazitäten.

dem Aufbau einer neuen kontinentalen Sicherheitsarchitektur mitsamt stark verbesserten *Peacekeeping*-Kapazitäten.

1999 entschieden sich die Führungspersonlichkeiten Afrikas, die OAU aufzulösen und durch die AU zu ersetzen, welcher alle afrikanischen Staaten ausser Marokko angehören. Die AU nahm 2002 ihre Arbeit auf. Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin kann die AU von ihrem Recht auf humanitäre Intervention in «schwerwiegenden Umständen», das heisst bei Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Gebrauch machen. Ausserdem will sie «nicht-konstitutionelle Regierungswechsel», das heisst Staatsstriche, nicht mehr tolerieren. Auf institutioneller Ebene verfügt die AU über eine Vielzahl von Organen und Instrumenten, wovon der Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*, PSC) und die afrikanische Bereitschaftstruppe (*African Standby Force*, ASF) für das Konfliktmanagement besonders relevant sind.³¹

Obwohl die ASF bisher noch nicht zum Einsatz gekommen ist, entsandte die AU bereits 2003 ihre erste Friedensoperation – die *AU Mis-*

31 Williams, Paul D. Keeping the Peace in Africa: Why “African” Solutions Are Not Enough. In: *Ethics and International Affairs* 22 (2008), Nr. 3, S. 309–314. Siehe auch Franke, Benedikt. *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*. Boulder, CO: FirstForumPress, 2009, *passim*; und Esmenjoud, Romain. L’afrikanisation des opérations de paix, de Kwame N’Krumah à la Force africaine en attente: Une conception évolutive de la sécurité. In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lori-Anne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L’Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Éditions, 2011, S. 33–51; Engel, Ulf / Gomes Porto, João. The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime? In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 82–96.

sion in Burundi (AMIB).³² Darauf folgten sechs weitere Missionen, die sich auf die Komoren, den Sudan und erneut auf Burundi verteilten.³³ Seit 2007 ist die Union auch in Somalia mit einer Mission vertreten (*AU Mission in Somalia*, AMISOM) und 2008 begann ihre Zusammenarbeit mit der Uno im Rahmen der hybriden Operation in Darfur (*AU-UN Hybrid Operation in Darfur*, UNAMID). Dies sind mit ungefähr 9000 bzw. 23 000 *Peacekeeper* die grössten der bisherigen AU-Missionen, deren Mandate sich von der Wahlbeobachtung bis zur Friedenserzwingung erstrecken.³⁴

Neben der OAU bzw. der AU übernahmen und übernehmen oft sub-regionale Organisationen die militärische Friedensförderung in Afrika. Zu nennen sind insbesondere Organisationen wie die ECOWAS oder die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (*Southern African Development Community*, SADC). Die ECOWAS wurde 1975 auf Initiative Nigerias zur Förderung der Marktintegration gegründet und besteht aus fünfzehn westafrikanischen Staaten.³⁵ Doch nachdem 1989 der Bürgerkrieg in Liberia ausgebrochen war, nahmen die sicherheitspolitischen Ambitionen zu und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft entschloss sich 1990 zur Entsendung einer Friedensoperation – der *ECOWAS Monitoring and Observer Group* (ECOMOG). Darauf folgten zwischen 1997 und 2004 weitere *Peacekeeping*-Missionen in Sierra Leone, Guinea-Bissau, Côte d'Ivoire und wiederum in Liberia.³⁶

32 Svensson, Emma. *The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the African Union's First Peace Operation*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, Division of Defence Analysis, 2008.

33 MIOC – *AU Military Observer Mission in the Comoros*; AMIS – *AU Mission in Sudan*; *Special Task Force Burundi*; AMISEC – *AU Mission for Support to the Elections in the Comoros*; MAES – *AU Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros*; *Democracy in Comoros*.

34 Williams, Paul D. *The African Union's Conflict Management Capabilities*. Working Paper. New York: Council on Foreign Relations, 2011, S. 14f.

35 Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

36 ECOMOG 2 – Sierra Leone; ECOMOG 3 – Guinea Bissau; ECOMICI – *ECOWAS Mission in Côte d'Ivoire*; ECOMIL – *ECOWAS Mission in Liberia*. Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186. Jaye, Thomas / Garuba, Dauda / Amadi, Stella (Hrsg.). *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), 2011, *passim*; Malan, Mark. *Africa: Building Institutions on the Run*. In: Daniel, Donald C. F. / Taft, Patricia / Wiharta, Sharon (Hrsg.). *Peace Operations: Trends, Progress and Prospects*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008, S. 91–95; Obi, Cyril I. *Economic Community of West African States on the*

Als Reaktion auf die aktuellen Krisen in Guinea-Bissau und Mali haben sich die Führungspersönlichkeiten der ECOWAS nicht nur für Sanktionen, sondern auch für die Entsendung von Truppen entschieden.³⁷

Während der nigerianische Riese die treibende Kraft in der ECOWAS ist, wird die SADC von der anderen Regionalmacht, Südafrika, dominiert. Paradoxaerweise ging die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft 1992 aus der Südafrikanischen Entwicklungskonferenz (*Southern African Development Cooperation Conference*, SADCC) hervor, die 1980 mit dem Ziel gegründet worden war, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Sub-Region vom Apartheidstaat Südafrika zu verringern. Die aus fünfzehn südafrikanischen Staaten bestehende SADC³⁸ führte zwischen 1998 und 2002 zwei friedens erzwingende Operationen mit fragwürdiger internationaler Legalität in Lesotho und der Demokratischen Republik Kongo durch.³⁹

Neben diesen Schwergewichten unter den sub-regionalen Organisationen haben sich seit der Jahrtausendwende auch noch die Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (*Community of Sabel-Saharan States*, CEN-SAD), die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (*Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, CEMAC) und die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) mit je einer Mission in der Friedensförderung versucht.⁴⁰

Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau and Côte d'Ivoire. In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 119–135.

37 ECOWAS. *ECOWAS to Send Troops to Guinea Bissau, Mali*. Press Release, 27. April 2012. <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=121&lang=en&annee=2012>.

38 Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania, Sambia und Zimbabwe.

39 Operation Boleas – Lesotho; *Operation Sovereign Legitimacy* – Demokratische Republik Kongo. Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186f. Schoeman, Maxi / Muller, Marie. Southern African Development Community as Regional Peacekeeper: Myth or Reality? In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 175–192.

40 *CEN-SAD Operation* – Zentralafrikanische Republik; FOMUC – *Force multinationale en Centrafrique* (später MICOPAX – *Mission de consolidation de la paix en Centrafrique*; *IGAD Verification Monitoring Team* Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186. Malan, *Africa*, S. 90–91; Meyer, Angela. Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX. In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 158–174; Murithi, Tim. Inter-governmental Authority on Development on the Ground: Comparing Interventions in Sudan and Somalia. In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 136–157.

Die Uno-Vetomächte üben nicht nur durch den Sicherheitsrat und als Geldgeber, sondern zunehmend auch durch ihre Unterstützung von afrikanischen *Peacekeeping*-Kapazitäten oder Missionen einen bedeutenden Einfluss auf die Friedensförderung in Afrika aus. Ungeachtet ihrer führenden Rolle und verstärkten Zusammenarbeit in der Afrika- und Sicherheitspolitik der EU⁴¹ sind Frankreich und Grossbritannien in der afrikanischen *Peacekeeping*-Landschaft auch eigenständig aktiv. Trotz reduzierter Militärpräsenz in Afrika behält sich Paris die Möglichkeit vor, mit eigenen Truppen in seinem traditionellen Einflussgebiet, wenn möglich mit Uno-Mandat, zu intervenieren – wie dies zum Beispiel in Côte d'Ivoire kürzlich wieder der Fall war.⁴² Im gleichen Rahmen bestehen mit den meisten ehemaligen Kolonien in Subsahara-Afrika weiterhin militärische Kooperationsprogramme. Gleichzeitig bemüht sich das Elysée um den Aufbau von afrikanischen Kapazitäten zur Friedensförderung und gründete dafür 1998 das *Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*, welches später von der EU übernommen wurde.

Anders als die Franzosen konzentrieren sich die Briten – deren Intervention 2000 in Sierra Leone eine Ausnahme bildet – in militärischer Hinsicht auf die Kapazitätsbildung. 1996 lancierte London das *African Peacekeeping Training Support Programme*, welches 2001 Teil des neugegründeten *Conflict Prevention Pool* wurde, der die Ressourcen der drei involvierten Ministerien (*Foreign and Commonwealth Office*, *Ministry of Defence*, *Department for International Development*) kombiniert und koordiniert.

Die Vereinigten Staaten haben sich seit ihrem Rückzug aus Mogadischu in den frühen Neunzigerjahren neben einem Regionalkommando der US-Streitkräfte (*United States Africa Command*, AFRICOM) auch mit Kapazitätsbildungsprogrammen in Afrika zurückgemeldet. Den Anfang machte 1997 die *African Crisis Response Initiative*. Nach fünf Jahren folgte darauf die *African Contingency Operations Training Assistance*. Die jüngste amerikanische Initiative ist die im Rahmen des

41 Chafer, Tony / Cumming, Gordon. Beyond Fashoda: Anglo-French security cooperation in Africa since Saint-Malo. In: *International Affairs* 86 (2010), Nr. 5, S. 1129–1147; Chafer, Tony. The AU: a new arena for Anglo-French cooperation in Africa. In: *Journal of Modern African Studies* 49 (2011), Nr. 1, S. 55–82.

42 Hofnung, Thomas. La Françafrique revient aux affaires. In: *Libération*, 23. Mai 2011, S. 10.

G-8-Gipfels von 2004 in Sea Island lancierte *Global Peace Operations Initiative*, welche sich sowohl an die Uno als auch an regionale und sub-regionale Organisationen richtet.

Anders als die westlichen Vetomächte beteiligt sich China eher direkt an Missionen. Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist das Land zu einem wichtigen Truppensteller für Uno-Operationen in Afrika avanciert. China stellt hauptsächlich logistische Truppen und nicht Kampfeinheiten zur Verfügung. Zudem hat Beijing die AU-Operationen im Sudan und in Somalia finanziell unterstützt. Ähnlich wie China ist auch Russland mit Uno-Friedenstruppen in Afrika vertreten. Zusätzlich bildet Moskau afrikanische *Peacekeeper* in Russland aus.⁴³

Die Vermehrung der Akteure in Afrika hat nicht nur zu einer Vielzahl von unterschiedlichen Friedensoperationen und Kooperationen in der Kapazitätsbildung, sondern auch zu sogenannten *Peacekeeping-Partnerschaften* («*partnership peacekeeping*») geführt. Diese Zusammenarbeit kann verschiedene Formen annehmen und reicht von der gegenseitigen Ablösung (z.B. jene der ECOWAS durch die Uno in Sierra Leone) über die aktive Zusammenarbeit im Konfliktgebiet (z.B. zwischen der EU und der Uno in der Demokratischen Republik Kongo) bis hin zur hybriden Mission – wobei die UNAMID bisher das einzige Beispiel ist.⁴⁴ Diese Kooperationen funktionieren jedoch nicht reibungslos und sind wie die restlichen Missionen den Trends und Herausforderungen des *Peacekeepings* in Afrika ausgesetzt.

43 Liégeois, Michel. L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix: Trop de médecins autour du patient? In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lorianne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L'Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Editions, 2011, S. 193–198; Gebrewold, Belachew. The Cynicism of "African Solutions for African Problems". In: *African Security* 3 (2010), Nr. 2, S. 87–89; Malan, Africa, S. 102–104; Bah, A. Sarjoh / Aning, Kwesi. US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM. In: *International Peacekeeping* 15 (2008), Nr. 1, S. 118–132; International Crisis Group. *China's Growing Role in UN Peacekeeping*. Asia Report Nr. 166, April 2009, *passim*; Gill, Bates / Huang, Chin-Hao. *China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications*. SIPRI Policy Paper Nr. 25, Solna: Stockholm International Peace Research Institute, November 2009, *passim*; Hirono, Miwa / Lanteigne, Marc. Introduction: China and UN Peacekeeping. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 3, *passim*; Shubin, Vladimir. Russia and Africa: Coming Back? In: *Russian Analytical Digest* Nr. 83, 24. September 2010, S. 6.

44 Bellamy/Williams, *Understanding Peacekeeping*, S. 65f.; Brosig, *The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa*, S. 327–342.

1.2 TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Uno ist weiterhin der bedeutendste Akteur und die internationalen Friedensbemühungen stehen noch immer vor grossen Herausforderungen. Die steigende Nachfrage nach immer komplexeren Missionen hatte gegen Ende des letzten Jahrzehnts in personeller, administrativer und finanzieller Hinsicht eine Überbeanspruchung der Uno-Friedensförderung zur Folge.⁴⁵ Dies führte zu operationellem, politischem und finanziellem Druck – nicht zuletzt wegen der Folgen der globalen Finanzkrise –, die Friedensoperationen zu reduzieren. Gleichzeitig verlor die internationale Gemeinschaft auch ihr Interesse an neuen grossen und multidimensionalen Operationen. Diese Entwicklungen verursachten zwar nicht den befürchteten Rückzug der internationalen Friedensförderung aus Afrika und der Welt, doch haben sie das *Peacekeeping*, zumindest jenes der Uno, nach einer langanhaltenden Expansion in eine Konsolidierungsphase geführt. Seither ist die Zahl der Missionen und Friedenstruppen in Afrika relativ stabil geblieben. Die Uno steht aber weiterhin unter dem Druck verschiedener Schlüsselmitglieder, die wegen anhaltender Finanzprobleme auf einen Abbau bestehender Friedensoperationen und auf eine Limitierung von Truppenentsendungen drängen. 2011 war die Gesamtzahl der Uno-Friedenstruppen zum ersten Mal seit 2003 rückläufig, wenn auch nur um 0,5 Prozent (98 972 im Gegensatz zu 99 172 im Vorjahr). In Afrika, wo 2011 71 Prozent der Uno-Truppen stationiert waren, hat die AU mit zusätzlichen Truppenentsendungen diesem Trend entgegengewirkt.⁴⁶

Die internationalen Friedensbemühungen in Afrika stehen noch immer vor grossen Herausforderungen.

45 Tull, Denis S. *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen*. SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010, *passim*.

46 Center on International Cooperation. Strategic Summary 2010. In: *Annual Review of Global Peace Operations 2011*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011, S. 3–8; Sherman, Jake / Gleason, Megan M. Strategic Summary 2011. In: *Annual Review of Global Peace Operations 2012*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2012, S. 3–10; Andrésdóttir, Sigrún. Appendix 3A: Multilateral Peace Operations. In: Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2011, S. 111, 116–118; Agence France-Presse. U.N. Aims for Major Cut in Peacekeeping Bill. In: *Defense News*, 8. Februar 2012, <http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2012302080013>.

Die internationale Gemeinschaft sieht sich in der Friedensförderung neben der Gefahr der Überdehnung jedoch auch noch mit anderen Problemen konfrontiert. Erstens werden seit Mitte der 1990er-Jahre die Uno-Friedenstruppen grösstenteils von den Entwicklungsländern gestellt, während sich die Industriestaaten, die eigentlich über potentere militärische Mittel verfügen würden, hauptsächlich auf die Konzeption und Finanzierung der Operationen beschränken. Speziell in Afrika haben sich westliche Staaten mit der Entsendung ihrer Soldaten in Uno-Friedensoperationen zurückgehalten, insbesondere nach 2001 (Beginn der Nato-Operation in Afghanistan) bzw. 2003 (Beginn der Intervention im Irak). Zweitens werden die im Brahimi-Bericht und in der Capstone-Doktrin von 2008 – *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* – erarbeiteten *Peacekeeping*-Grundsätze und Leitlinien in den Mandaten und Operationen ausgedehnt angewendet. Diese Entwicklungen haben jedoch auch zu Problemen geführt. Der immer umfassendere Aufgabenkatalog von Uno-Missionen kann als Einmischung in die inneren Angelegenheiten bzw. in die Souveränität der betroffenen Staaten gesehen werden, worauf von betroffener Seite rasch die Frage nach der Unparteilichkeit von Uno-Operationen gestellt wird. Dies hat – insbesondere in Afrika – auch zu zunehmendem Widerstand der Adressatenländer von Missionen geführt.⁴⁷ Des Weiteren verwischt die Anwendung von Gewalt im Rahmen des sogenannt «robusten *Peacekeeping*»⁴⁸ und der Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung (*Responsibility to Protect*)⁴⁹ die Grenzen zwischen *Peacekeeping*- und friedenserzwingenden Operationen, wie dies im Frühjahr 2011 in Côte d'Ivoire der Fall war. Diese zunehmend intrusiven Friedensoperationen wecken bei den Entwicklungsländern manchmal den Verdacht auf neokoloniale Absichten der Grossmächte und Befürchtungen, dass

47 Tull, Denis M. Nicht länger willkommen: VN-Friedensoperationen in Afrika. *SWP Aktuell*, Nr. 49, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010; Piccolino, Giulia / Karlsrud, John. Withering consent, but mutual dependency: UN peace operations and African assertiveness. In: *Conflict, Security & Development* 11 (2011), Nr. 4, S. 447–471.

48 Siehe dazu Tardy, Thierry. A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 2, S. 152–167.

49 Siehe dazu Bellamy, Alex J. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge, 2011.

das *Uno-Peacekeeping* seine Glaubwürdigkeit verlieren könnte.⁵⁰ Infolge des Libyen-Konflikts und der Intervention der Uno und Frankreichs in Abidjan ist anzunehmen, dass gewisse afrikanische Staaten, speziell das antikolonialistische Südafrika, verstärkt gegen breite Uno-Mandate für Friedensoperationen vorgehen werden.⁵¹

Zu diesen eher globalen Problemen kommen für die Friedensförderung in Afrika auch spezifische regionale Herausforderungen hinzu. Die erste Herausforderung bilden komplexe Konflikte, die durch ihren grenzüberschreitenden Charakter und die Involvierung zahlreicher Konfliktparteien gekennzeichnet sind. Gleichzeitig können unvollständige Friedensabkommen – die oft gewisse Konfliktursachen oder Gruppen auslassen – und wechselnde Allianzen zwischen Konfliktparteien die Arbeit der *Peacekeeper* zusätzlich erschweren. Auch die Vermehrung der Akteure stellt neue Herausforderungen an die Friedensförderung. Auf strategischer Ebene ist es schwierig, die oft unterschiedlichen Ziele und Methoden der verschiedenen Akteure zu koordinieren. In praktischer Hinsicht stellt die Interoperabilität häufig eine Hürde dar, denn die an einer Operation teilnehmenden Truppen verfügen oft nicht über die gleiche Doktrin, Ausbildung und Ausrüstung.⁵²

In Anbetracht der Möglichkeit, dass die Uno ihr Engagement in Afrika trotz anhaltender Nachfrage reduzieren könnte, gewinnen *Peacekeeping*-Partnerschaften sowie die Kooperation und Koordination der verschiedenen Akteure jedoch zusätzlich an Bedeutung.⁵³ Zudem verfügen Friedensoperationen in Afrika häufig über zu wenig Truppen und Polizeipersonal und es dauert gewöhnlich lange, bis die Friedenstruppen

- 50 Tardy, Thierry. Peace operations: the fragile consensus. In: Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2011, S. 88–97; Adebajo, UN Peacekeeping in Africa, S. 235, 242f.
- 51 Tull, Denis M. / Lacher, Wolfram. *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika*. SWP-Studie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012, *passim*.
- 52 Siehe auch Adebajo, *UN Peacekeeping in Africa*, S. 234; Smith, Adam C. Peacekeeping: The Global Enterprise. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 5, S. 511–515.
- 53 Siehe dazu Gowan, Richard. The United Nations, Regional Organizations and a New Generation of Challenges. 26. April 2012. *International Forum for the Challenges of Peace Operations*, http://www.challengesforum.org/cms/images/pdf/Background%20Paper_Gowan_Geneva4_2012.pdf; Gowan, Richard / Sherman, Jake. Peace Operations Partnerships: Complex but Necessary Cooperation. *ZIF Policy Briefing*. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), März 2012.

das Einsatzgebiet erreichen. Dies erschwert die erfolgreiche Ausführung der breiten Mandate, die meistens weit mehr als die Überwachung eines Waffenstillstands beinhalten, zusätzlich. Schliesslich untergraben auch die von einer kleinen Minderheit der *Peacekeeper* ausgehenden Vergehen an der Zivilbevölkerung die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Missionen.⁵⁴

Auch der wichtige Trend der «Afrikanisierung» der Friedensförderung steht vor grossen Herausforderungen. Der bedeutendste Akteur dieses Prozesses, die AU, ist im *Peacekeeping* trotz zunehmendem Engagement mit Problemen konfrontiert. Erstens stellen nur sehr wenige der Mitglieder Truppen für Friedensoperationen zur Verfügung. Zweitens sind die Missionen auf externe, nichtafrikanische Unterstützung – insbesondere in finanzieller und logistischer Hinsicht – angewiesen. Trotz grosser Bemühungen fehlt es der AU neben genügend Truppen an Geld, Polizeipersonal, Kriegsmaterial, strategischen Lufttransportkapazitäten für Personal und Ausrüstung, Ausbildungseinrichtungen, Verwaltungsstrukturen sowie qualifiziertem Zivilpersonal, um sogar begrenzte Friedensoperationen durchführen und aufrechterhalten zu können. Drittens bekunden die Mitglieder der Union Mühe, sich auf Missionsmandate zu einigen, insbesondere wenn die Adressatenländer selbst im PSC sitzen oder dort über Freunde verfügen. Schliesslich sind die Friedensoperationen hauptsächlich als Übergangslösungen gedacht, bis die Verantwortung für das *Peacekeeping* in einem Konflikt- oder Krisengebiet an die Uno übergeben werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme erstaunt es nicht, dass auch die ASF hinter ihren Vorgaben hinterherhinkt und noch nicht zum Einsatz gekommen ist.⁵⁵ Ausserdem sehen sich die sub-regionalen Organisationen, auf die sich der Aufbau der afrikanischen Bereitschaftstruppe abstützt, mit ähnlichen, aber meist grösseren Problemen in der Friedensförderung als die AU konfrontiert. Die ECOWAS bildet in Afrika jedoch gewissermassen eine Ausnahme unter ihresgleichen, denn sie kann trotz wichtiger Lücken in der Friedensförderung, des Einflusses

54 Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 195–202.

55 Williams, Paul D. The African Union's Peace Operations: A Comparative Analysis. In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2, S. 97–118; Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities, passim*.

der Regionalmacht Nigeria und externer Grossmächte bereits mehrere teils erfolgreiche *Peacekeeping*-Operationen vorweisen.⁵⁶

Diese sogenannten «afrikanischen Probleme» benötigen nicht nur «afrikanische Lösungen», sondern auch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft – da auch sie mehr oder weniger direkt von den Problemen Afrikas

betroffen ist. Da die Uno in Afrika bereits seit einiger Zeit an ihre Grenzen stösst, ist das Engagement der EU und einzelner Staaten umso wichtiger.

Seit die Operation EUFOR Chad/CAR zu Verstimmungen innerhalb der EU führte, sind in naher Zukunft von Brüssel kaum substanzielle militärische Operationen zu erwarten. Mit Ausnahme der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika, wo europäische Interessen direkt betroffen sind, konzentriert sich die europäische Friedensförderung in Afrika nun vermehrt auf SSR und die Kapazitätsbildung. Die verwendeten Mittel sind jedoch relativ bescheiden und die EU-Afrikastrategie wird stark von den nationalen Interessen einzelner Staaten, insbesondere denjenigen Frankreichs, beeinflusst.⁵⁷

Nicht nur die EU, sondern auch die bisher engagierten Gross- und ehemaligen Kolonialmächte könnten ihr Engagement verbessern. Sie könnten es nicht nur weiter ausbauen, sondern sollten auch den Verdacht loswerden, dass ihre Unterstützung der afrikanischen Friedensförderung hauptsächlich von ihren eigenen strategischen und wirtschaftlichen Interessen diktiert wird.⁵⁸ Vor diesem Hintergrund kann die neutrale

**Die «afrikanischen Probleme»
benötigen nicht nur «afrikanische
Lösungen», sondern auch
die Unterstützung der
internationalen Gemeinschaft.**

56 Olonisakin, Funmi. ECOWAS: From Economic Integration to Peacebuilding. In: Jaye, Thomas / Garuba, Dauda / Amadi, Stella (Hrsg.). *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), 2011, S. 11–26; Obi, *Economic Community of West African States on the Ground*, S. 119–135; Schoeman / Muller, *Southern African Development Community as Regional Peacekeeper*, S. 175–192; Meyer, *Regional Conflict Management in Central Africa*, S. 158–174; Murithi, *Inter-governmental Authority on Development on the Ground*, S. 136–157.

57 Vines, *Rhetoric from Brussels and reality on the ground*, S. 1091–1108; Rye Olsen, *The EU and Military Conflict Management in Africa*, S. 245–260; Dijkstra, *The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic*, S. 395–407; Bono, *The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic*, S. 23–42.

58 Gebrewold, *The Cynicism of "African Solutions for African Problems"*, S. 80–103; Liégeois, *L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*, S. 183–200.

Schweiz als Kleinstaat ohne Kolonialvergangenheit und Machtinteressen einen glaubwürdigen Beitrag zur Friedensförderung – auch auf militärischer Ebene – auf dem afrikanischen Kontinent leisten.

2 DIE SCHWEIZER ARMEE IN AFRIKA

Die Schweiz hielt während des Kalten Kriegs nicht nur an ihrem Neutralitätsstatus fest, sondern verfolgte auch – zumindest offiziell – eine strikte Neutralitätspolitik, welche die militärische Friedensförderung stark einschränkte. 1953 erklärte sich die Schweiz zwar bereit, ein bewaffnetes Kontingent nach Korea zu entsenden, um sich an den Kommissionen für die Überwachung des Waffenstillstands zwischen den beiden Korea (*Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC) und die Heimschaffung von Kriegsgefangenen (*Neutral Nations Repatriation Commission*, NNRC) zu beteiligen. Da die Schweiz jedoch von den Westmächten ausgewählt worden war, wurde sie durch ihr Engagement in Korea verstärkt als Westneutraler wahrgenommen – was sie nicht zuletzt auch war.⁵⁹ Daraufhin reduzierte Bern seine Beiträge in der Friedensförderung unter Berufung auf die Neutralität hauptsächlich auf logistische, technische und humanitäre Aufgaben in den Uno-Friedensoperationen im Kongo, auf Zypern und im Nahen Osten.⁶⁰

Erst mit den sich abzeichnenden sicherheitspolitischen Veränderungen gegen Ende des Kalten Kriegs setzte ein Wandel ein. Die schweizerische Regierung beabsichtigte ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung im Rahmen der Uno auszubauen, wie dies der sicherheitspolitische Bericht von 1990 und später die Armereform 95 festhielten.⁶¹ Diese neue Dimension der schweizerischen Sicherheits-

59 Wyss, Marco. *Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality*. In: *Cold War History* 12 (2012), Nr. 1, S. 25–49.

60 Fanzun, Jon A. / Lehmann, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2000, S. 109–115. Für ausführlichere und weiterführende Informationen siehe Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern: Haupt, 1997, *passim*.

61 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. *BBJ* 1990, S. 847–904; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992. *BBJ* 1992, S. 850–1015.

politik erlitt jedoch bereits 1994 einen Dämpfer, als die Bevölkerung die Teilnahme von bewaffneten Schweizer Armeemitgliedern an Uno-Friedensoperationen an der Urne verwarf.⁶² Der Bundesrat hielt jedoch am Aus- resp. Aufbau der militärischen Friedensförderung fest und 1999 erreichte diese im sicherheitspolitischen Bericht «Sicherheit durch Kooperation» mindestens rhetorisch Parität mit der traditionellen Landesverteidigung.⁶³ Zu Beginn des neuen Jahrtausends stimmte auch die Bevölkerung diesem Kurs zu, indem sie nicht nur für die Uno-Mitgliedschaft und die bewaffnete Teilnahme an *Peacekeeping*-Missionen, sondern auch für das neue, internationaler ausgerichtete, Armeeleitbild (Armee XXI) stimmte.⁶⁴ Auch wenn die Politik bei der konkreten Umsetzung der militärischen Friedensförderung wenig Enthusiasmus zeigt, hat sie doch wiederholt bestätigt, dass die militärische Friedensförderung eine Aufgabe der Armee ist und dass dieser Bereich ausgebaut werden soll.⁶⁵ Mit Afrika als der derzeitigen *Peacekeeping*-Hauptbühne könnte dieser Ausbau auf dem afrikanischen Kontinent stattfinden.

Die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika nahm 1989 ihren Anfang. Sie begann demnach zeitgleich mit der Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und der Rückkehr der Uno-Friedensförderung auf den afrikanischen Kontinent gegen Ende des Kalten Kriegs. Auf Beschluss des Bundesrats beteiligte sich die Schweizer Armee ab März 1989 für ein Jahr mit einer *Swiss Medical Unit* (SMU) von durchschnittlich 150 Personen an der UNTAG in Namibia, hauptsächlich um die medizinische Betreuung des militärischen und zivilen Uno-Personals sicherzustellen. Die Arbeit in fremdem Einsatzgebiet brachte insbesondere in logistischer und materieller Hinsicht

- 62 Spillmann, Kurt / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2001, S. 190f.
- 63 Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. *BBJ* 1999, S. 7657–7734.
- 64 Wenger, Andreas. Herausforderung Sicherheit: Eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz mit Blick auf die Zukunft. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), 2005, S. 11; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001. *BBJ* 2002, S. 967–1051.
- 65 Wyss, Marco. Military Transformation in Europe's Neutral and Non-Allied States. *RUSI Journal* 156 (2011), Nr. 2, *passim*; Wyss, *Is Kosovo the Beginning and the End? passim*.

Lehren mit sich, die im kurz darauffolgenden Einsatz zum Tragen kamen.⁶⁶ Von November 1991 bis August 1994 beteiligte sich die Schweizer Armee erneut mit einer SMU von maximal 85 Personen an einer Operation, diesmal an der *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental* (MINURSO) in der Westsahara. Der Hauptauftrag war erneut die medizinische Betreuung des Uno-Personals.⁶⁷

Parallel zum Teilrückzug der internationalen Gemeinschaft aus Afrika infolge der Rückschläge in Somalia und Rwanda und nach dem Nein der Schweizer Bevölkerung zu bewaffneten Blauhelmsoldaten vom

Die militärische Friedensförderung findet nicht auf Kontingentebene, sondern durch die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen statt.

Sommer 1994 bewilligte Bern für die nächsten Jahre keine Einsätze in Afrika mehr. Dies änderte sich erst um die Jahrtausendwende mit

dem wiederaufflammenden Interesse der Uno für das *Peacekeeping* und mit der neuen schweizerischen Sicherheitspolitik «Sicherheit durch Kooperation». Ende 1999 beschloss der Bundesrat, sich mit Militärbeobachtern an der *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zu beteiligen. Darauf kamen ab Oktober 2000 für sieben Jahre maximal vier Armeeinghörige gleichzeitig in Äthiopien und Eritrea zum Einsatz.⁶⁸ Seither hat die Schweizer Armee ihr Engagement in Afrika ausgebaut. Die militärische Friedensförderung findet jedoch nicht auf Kontingentebene, sondern durch die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen statt.

Die Schweizer Armee engagiert sich in Afrika mit Militärbeobachtern und in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung. Ende Mai 2012 standen 18 Armeeinghörige verteilt auf fünf Uno-Missionen im Einsatz: acht in der Demokratischen Re-

66 VBS. *Factsheet UNTAG*. 10. Februar 2012. http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/untag__namibia_/factsheet_untag.html.

67 VBS. *Factsheet MINURSO*. 10. Februar 2012. http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/minurso__west-sahara/factsheet_minurso.html.

68 VBS. *Factsheet UNMEE*. 10. Februar 2012. http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/unmee__aethiopien/factsheet.html.

publik Kongo (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*, MONUSCO), einer in Burundi (*Bureau des Nations Unies au Burundi*, BNUB) und sieben in der Republik Südsudan (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*, UNMISS) sowie je einer in der Westsahara (*Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental*, MINURSO) und im UN-Minenträumprogramm in Somaliland.⁶⁹ Da es sich in Burundi um eine Nachkonfliktmission handelt, trägt der schweizerische Militärbeobachter dort den Titel eines Militärberaters. Er unterstützt das Waffenstillstandsabkommen, begleitet den DDR-Prozess und fördert die SSR.⁷⁰ Im Bereich der Kapazitätsbildung arbeiten zwei Schweizer Offiziere als Kursdirektor bzw. Ausbildungschef im *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra, Ghana, sie leisten somit einen Beitrag zur «Afrikanisierung» der Friedensförderung. Ausserdem bildet das schweizerische Kompetenzzentrum für friedensfördernde Auslandseinsätze SWISSINT auch afrikanische Offiziere im Rahmen der Schweizer Uno-Militärbeobachterkurse aus.⁷¹ Das Schweizer Engagement im SSR-Bereich konzentriert sich momentan auf den Südsudan, wo zwei Offiziere als Chef Kontaktteam und Chef Ausbildung die Transformation der ehemaligen Rebellenarmee, der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (*Sudan People's Liberation Army*, SPLA), in eine reguläre Armee unterstützen.⁷²

- 69 VBS. *Factsheet Militärbeobachter*. 1. Juni 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/milit/factsheet.html>; Zermatten, Alexandre. Im Einsatz, damit die Menschen im Kongo eine bessere Zukunft haben. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 3, S. 18; VBS. *Peace Support Factsheet*. 5. Juni 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/factsheet.html>; Frik, Walter. Im Einsatz als De-Miner im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 3, S. 16.
- 70 Huelin, Paul. Die Schweiz erweitert ihr Engagement zur Friedensförderung in Burundi. In: *Swiss Peace Supporter* (2008), Nr. 1, S. 10f.; Calame, Cyril. BINUB – Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Burundi. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 2, S. 11f.
- 71 Zehnder, Patrick. Mehr Sicherheit für Afrika: Internationale Initiativen zum Ausbau afrikanischer Peacekeeping-Fähigkeiten. In: *Swiss Peace Supporter* (2006), Nr. 1, S. 6f.; Stutz, Marcel. Das Schweizer Friedensengagement in Westafrika. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 1, S. 4.
- 72 Schefer, Markus. Erfolgreiche Ausbildungsunterstützung im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2008), Nr. 3, S. 8f; Bucher, Ernst. Schweizer Unterstützung für die Reform des Sicherheitssektors (SSR) im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 3, S. 14; Mozer, Bernhard. SSR im Südsudan: Am Beispiel von Oberst Dau Deng Duur. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 8f.

Aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass das Afrika-Engagement der Schweizer Armee in einem kleinen Rahmen stattfindet. Ausserdem sind die Einzelpersonen und Kleindetachements unbewaffnet. Es stellt sich somit die Frage, ob der Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz mit der Entsendung eines bewaffneten Kontingents – ähnlich wie die *Swisscoy* im Kosovo – nach Afrika erfolgen könnte. Nach dem Militärgesetz, welches für die militärische Friedensförderung ein Uno- oder OSZE-Mandat voraussetzt, wäre die Uno dafür der logische und legitime Partner auf dem afrikanischen Kontinent. Selbstständige Missionen der EU, der AU oder sub-regionaler Organisationen ohne Uno-Mandat kämen nicht infrage. In jedem Fall müssen bewaffnete Einsätze, die mehr als 100 Armeeingehörigern umfassen oder länger als 21 Tage dauern, vom Parlament bewilligt werden.⁷³

Wie die Debatte um eine mögliche Teilnahme an der Operation Atalanta (EUNAVFOR) jedoch gezeigt hat, ist die Entsendung eines bewaffneten Kontingents nach Afrika in absehbarer Zukunft eher unwahrscheinlich. Obwohl die stark globalisierte Schweizer Wirtschaft auf die freie Seeschifffahrt für Rohstoffe und den Handel angewiesen ist und somit ein strategisches Interesse an der Bekämpfung der Piraterie hat, lehnte das Parlament entgegen dem Willen des Bundesrats die Entsendung von Armeeingehörigern an das Horn von Afrika ab. Anders als für den Einsatz im Kosovo⁷⁴ griff auch das «Migrationsargument» nicht, denn die afrikanische Flüchtlingswelle ist weniger quantifizierbar und direkt wahrnehmbar. Grundsätzlich erscheinen die von Afrika ausgehenden transnationalen Gefahren der Schweizer Bevölkerung und Politik nicht dermassen unmittelbar, als dass sie den Einsatz eines bewaffneten Kontingents rechtfertigen würden. Während sich das linke Lager ausserdem ein verstärktes humanitäres anstelle eines militärischen Engagements wünscht, pocht die Schweizerische Volkspartei auf die Neutralität, die aus ihrer Sicht durch eventuelle Offensivaktionen

73 Art. 66, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/5/510.10.de.pdf>.

74 Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Mäder, Markus. SWISSCOY-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 2000, S. 122f.; Borchert, Heiko. The Kosovo Conflict and the Swiss Contribution. In: *European Security* 8 (1999), Nr. 4, S. 176f.

gefährdet werden könnte. Generell besteht die Sorge, dass Schweizer Armeeangehörige entgegen dem Militärgesetz⁷⁵ in Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung verwickelt werden könnten.⁷⁶

Die erneute Entsendung einer unbewaffneten *Swiss Medical Unit* (SMU) wäre aus Neutralitätspolitischer Sicht hingegen relativ unproblematisch. Dabei könnte die Schweizer Armee ihr Engagement in Afrika nicht nur bedeutend ausweiten, sondern würde auch helfen, eine wichtige Lücke in der Uno- und afrikanischen Friedensförderung zu schliessen. Vor dem Hintergrund der Personalknappheit im schweizerischen Gesundheitswesen ist ein solches Vorhaben jedoch unrealistisch. Zudem benötigen solche Medizineinheiten ein aufwändiges Training und da das Schweizer Material, welches für Europa und den Mittelmeerraum gedacht ist, nicht oder nur sehr beschränkt in Afrika eingesetzt werden kann, müssten auch Neukäufe getätigt werden.⁷⁷

Auch ohne SMUs und bewaffnete Kontingente kann die Schweiz verstärkt zur militärischen Friedensförderung in Afrika und somit zu ihrer eigenen Sicherheit beitragen. Obwohl für Afrika die sogenannte Unmittelbarkeit nicht gegeben ist, können die Auswirkungen von afrikanischen Konflikten und Krisen – z.B. Migrationsdruck, Kriminalität oder Terrorismus – dennoch sicherheitspolitisch relevant sein.⁷⁸ Neben der Förderung der nationalen Sicherheit kann die Schweizer Armee ausserdem den Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur unterstützen. Aufgrund des Sicherheitspolitischen Berichts und des Armeeberichts 2010 versucht Bern dies mit der Entsendung von weiteren Einzelpersonen und Kleindetachementen auch zu tun.

75 Art. 66a, Abs. 2, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011). <http://www.admin.ch/ch/d/st/5/510.10.de.pdf>.

76 Operation Atalanta: Piraterie und Schweizer Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 55. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-55.pdf>; Schweiz beteiligt sich nicht an Atalanta-Mission. In: *Swissinfo.ch*, 24. September 2009. http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Schweiz_beteiligt_sich_nicht_an_Atalanta-Mission.html?cid=7593868.

77 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.

78 Auslandseinsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-67.pdf>.

Zurzeit wird eine Verdopplung der Militärbeobachter und Stabs-offiziere in Friedensoperationen sowie in der humanitären Minenräu-mung angestrebt. Dabei sollen auch in Afrika, insbesondere in der MO-NUSCO und der UNMISS, vermehrt Armeeangehörige zum Einsatz kommen. Die Aktivitäten im SSR-Bereich sollen ebenfalls ausgebaut werden. Dabei liegt der Fokus auf dem sogenannten *military-to-military dialogue*, denn bei den zu reformierenden Streitkräften kann die Akzeptanz höher sein, wenn die Weisungen von einem Militär kommen. Zudem will die Armee – passend zu den Entwicklungen in Afrika – verstärkt in der Kapazitätsbildung aktiv werden. Einerseits soll das Engagement im KAIPTC ausgebaut werden. Dafür wurde auch ein Staatsvertrag, der z.B. den Status der Schweizer Armeeangehörigen regelt, mit Ghana ausgehandelt. Dieser Vertrag wurde vom Bundesrat am 27. Juni 2012 genehmigt. Andererseits sind ähnliche Aktivitäten an anderen regionalen Ausbildungszentren in Afrika in Abklärung. Schliesslich werden zurzeit mehr Mittel für die Luftwaffe im Bereich der Helikopter beantragt, um die Voraussetzungen für die Entsendung von Helikoptereinheiten in Friedensoperationen – auch in Afrika – zu schaffen.⁷⁹ Dabei würde die Schweiz, deren Engagement sich neben eigenen sicherheitspolitischen Interessen auch nach den Bedürfnissen der Uno richtet, dazu beitragen, den akuten Helikoptermangel in Friedensoperationen zu mildern.⁸⁰

Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass der oben aufgeführte Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika quantitativ sehr bescheiden ist. Dies liegt nicht nur daran, dass die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen zurzeit im Vordergrund steht. Der Grund dafür ist auch, dass die Schweiz sich nach den Bedürfnissen der Uno richten muss und manchmal mit anderen Staaten konkurrenziert. Dabei stehen für die Schweiz nur wenige Stabsstellen in Missionen zur Verfügung, da das Gros der Stellen für die grossen truppenstellenden Staaten reserviert ist. Doch auch im kleinen Rahmen kann die Schweizer Armee einen wichtigen Beitrag zur militärischen Friedensförderung

79 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.

80 Sherman, Jake / Kugel, Alischa / Sinclair, Andrew. Overcoming Helicopter Force Generation Challenges for UN Peacekeeping Operations. In: *International Peacekeeping* 19 (2012), Nr. 1, S. 77–92.

in Afrika leisten. Im Gegensatz zum traditionellen *Peacekeeping* können in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung auch schon wenige Armeeinghörige vergleichsweise viel bewirken. Gleichzeitig ist die Schweizer Armee für gewisse Aufgaben in der militärischen Friedensförderung in Afrika besonders geeignet. Für die Kapazitätsbildung hat sie dank ihrem Milizmodell die Fähigkeit, innerhalb kurzer Zeit und relativ günstig Zivilisten zu Soldaten auszubilden.⁸¹

Im SSR-Bereich hingegen erlaubt das Milizmodell die Entsendung von glaubwürdigen Experten, die auch zivile Kompetenzen mitbringen.⁸² Ausserdem hat die Schweiz über die letzten Jahre eine gewisse Fachkompetenz aufgebaut, nicht zuletzt mit der Schaffung des *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF).⁸³ Eine ähnliche Expertise gibt es am *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD) für die humanitäre Minenräumung.⁸⁴ Auch kann das *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP) insbesondere im Ausbildungsbereich gewisse Aufgaben übernehmen.⁸⁵ Weiter bringen Schweizer Armeeinghörige dank des Freiwilligkeitsprinzips eine besondere Motivation mit.⁸⁶ Der wichtigste komparative Vorteil in Afrika scheint jedoch darin zu liegen, dass die Schweiz keine Kolonialvergangenheit hat, frei von macht- und regionalpolitischen Ambitionen ist und als neutraler Staat mit humanitärer Tradition einen guten Ruf geniesst. Schliesslich besteht nach dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 «vor allem für Einsätze in Afrika [...] seitens der Uno zudem eine starke Nachfrage nach französischsprachigen Offizieren, die aber auch in einem englischsprachigen Umfeld arbeiten können».⁸⁷

- 81 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.
- 82 Schifferle, Lukas. Was macht die Schweiz im Bereich Sicherheitssektorreform (SSR). In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 11.
- 83 Frik, Walter. Security Sector Reform – Interview mit Botschafter Thomas Greminger. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 5. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), <http://www.dcaf.ch/>.
- 84 *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD), <http://www.gichd.org/>.
- 85 *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP), <http://www.gcsp.ch/>.
- 86 Siehe dazu die Studie zur Swisscoy: Bennett, Jonathan / Boesch, Rolf P. / Haltiner, Karl W. Motivation and Job Satisfaction in the Swiss Support Company in Kosovo. In: *International Peacekeeping* 12 (2005), S. 562–575.
- 87 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 43.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die militärische Friedensförderung ist weiterhin eine Aufgabe der Schweizer Armee und soll nach dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht 2010 weiter ausgebaut werden. Bis Ende 2014 sollen die militärischen Kapazitäten zur Friedensförderung sogar verdoppelt werden. Eingangs wurde deshalb die Frage gestellt, wo diese erhöhten Kapazitäten zur Anwendung kommen könnten. Mit der Stabilisierung des unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz, insbesondere des Balkans, rückt die europäische Peripherie als mögliches Einsatzgebiet für die militärische Friedensförderung der Schweiz zunehmend in den Vordergrund. In Europas Nachbarschaft ist Afrika trotz positiver politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen noch immer mit Gewaltkonflikten konfrontiert, die wegen transnationaler Bedrohungen auch sicherheitsrelevant für die Schweiz sind. Zusammen mit der internationalen Gemeinschaft versuchen die afrikanischen Akteure jedoch, diese Konflikte unter Kontrolle zu bringen. Dabei hat sich Afrika zur *Peacekeeping*-Hauptbühne entwickelt. Mit dem Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika könnte die Schweiz somit nicht nur zu ihrer eigenen Sicherheit, sondern auch zum Aufbau einer neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur beitragen.

Die Schweizer Armee engagiert sich bereits mit Militärbeobachtern und in der Kapazitätsbildung, der SSR und der humanitären Minenräumung auf dem afrikanischen Kontinent. Die Aktivitäten in diesen Bereichen werden zurzeit moderat ausgebaut. Eine rasche quantitative Steigerung ist jedoch nicht vorgesehen, da im Fall von Afrika für die Politik die Unmittelbarkeit für die Entsendung eines bewaffneten Kontingents nicht gegeben ist. Demnach kann auch der derzeitige Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika den vorhersehbaren Abzug der *Swisscoy* aus dem Kosovo in numerischer Hinsicht nicht kompensieren. Trotzdem bringen Einsätze von Einzelpersonen und Kleindetachementen auch einen gewissen Nutzen für die Weiterentwicklung der Armee. Denn mit den qualitativ hochstehenden Aufgaben erlauben die Einsätze, in den Bereichen Interoperabilität, Weiterentwicklung von Doktrinen, Einsatz von Waffen und Sprengmitteln in einem asymmetrischen Umfeld sowie Test des eigenen Materials (insbesondere in der humanitären Minenräumung) an den aktuellen Entwicklungen teilzuhaben. Und auf individueller Ebene ermöglichen die derzeitigen Einsätze in Afrika eine

Persönlichkeitsschulung für Berufsmilitärs in einem Krisengebiet und in einem internationalen Umfeld.⁸⁸

Auch wenn quantitativ bescheiden, ist die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika nicht unbedeutend. Nicht zuletzt dank des Milizmodells verfügt die Schweizer Armee über Fähigkeiten, die insbesondere in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung zum Tragen kommen. Ausserdem ist die Schweiz als neutraler Staat ohne Kolonialvergangenheit und Machtambitionen nicht nur ein glaubwürdiger Partner für afrikanische Staaten, sondern auch für die Uno. Wegen dieser Wertschätzung und der besonderen Fähigkeiten der Schweizer Armee könnte Bern die militärische Friedensförderung in Afrika bedeutend ausbauen. Während die Entsendung eines bewaffneten Kontingents zurzeit unrealistisch ist, könnten die neuen Kapazitäten in der militärischen Friedensförderung vermehrt für den Kapazitätsaufbau afrikanischer Friedenstruppen verwendet werden. Damit würde die Schweiz einen neutralitätspolitisch unproblematischen, aber wichtigen Beitrag zum *Peacekeeping* in Afrika leisten.

**Auch wenn quantitativ
bescheiden, ist die militärische
Friedensförderung der Schweiz in
Afrika nicht unbedeutend.**

88 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.