

# DIE AFRICAN STANDBY FORCE AUF DEM PRÜFSTAND

Angesichts einer anhaltend hohen Nachfrage nach internationalen Friedenssicherungskapazitäten bei gleichzeitig abnehmender Interventionsbereitschaft der Staatengemeinschaft und vielerorts schrumpfenden Wehretats hat die Idee einer verstärkten Regionalisierung von Sicherheit an Terrain gewonnen. In Afrika steht die African Standby Force nach Jahren der Vorbereitung vor der Umsetzung. Die Schwierigkeiten bleiben jedoch beträchtlich, und auch in Zukunft wird Friedenssicherung in Afrika nicht ohne externe Unterstützung möglich sein.



Reuters / Thomas Mukoya  
*Kenyanische Truppenangehörige während einer multinationalen Übung der Eastern Africa Standby Brigade, Dezember 2009.*

Afrika war und ist der Kontinent, auf dem einige der tödlichsten Konflikte weltweit ausgetragen werden. Schätzungen zufolge gab es in den letzten 25 Jahren aufgrund gewaltsamer Konflikte zwischen 3,8 und 6,9 Millionen Todesopfer. Zurzeit werden in Afrika acht UNO-Friedensmissionen durchgeführt, an denen mehr als 80% aller von der UNO eingesetzten Friedenstruppen beteiligt sind. Der UNO-Truppeneinsatz in dieser Region ist im letzten Jahrzehnt um das Zehnfache gestiegen. Auch in Zukunft ist die Aufgabe, Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent herzustellen, eine gewaltige Herausforderung.

Der Aufbau regionaler Fähigkeiten zur Friedenssicherung in Afrika ist ein entscheidender Beitrag, um dieser Herausforderung zu begegnen. Die Regionalisierung

von Friedenseinsätzen ist keine neue Idee. Bereits Artikel 52 und 53 der UNO-Charta sehen die Möglichkeit des Einsatzes regionaler Abkommen zur friedlichen Beilegung lokaler Konflikte vor. Dabei wird auch die Option erwähnt, auf regionaler Ebene friedenserzwingende Massnahmen unter der Aufsicht des Sicherheitsrats durchzuführen. Die Teilung der Welt in zwei Machtblöcke während des Kalten Krieges hat eine Regionalisierung von Friedensmissionen lange Zeit verhindert. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges erhielt diese Idee Auftrieb. Gleichzeitig stieg die Zahl der bewaffneten Konflikte stark an, sodass die Vorstellung, die Verantwortung für Friedensmissionen besser zu verteilen, an Attraktivität gewann.

Das Konzept der Regionalisierung von Sicherheitsfragen ist jedoch umstritten.

Kritiker wenden ein, dass regionale Organisationen durch ihre enge Verbundenheit mit den jeweiligen Konfliktparteien möglicherweise nicht zu einer unabhängigen Lagebeurteilung fähig seien. Zudem bestehe die Gefahr, dass regionale Vormächte die Aktivitäten der Regionalorganisationen zu ihrem Vorteil beeinflussen und so die Legitimität dieser Organisationen untergraben würden. Als Beispiele werden Regionalmächte wie Südafrika und Nigeria angeführt. Einerseits stellen diese Länder der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) bzw. der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) die notwendigen Ressourcen, Kapazitäten und die politische Macht zur Lösung regionaler Konflikte zur Verfügung, andererseits ist die Abhängigkeit dieser Organisationen von regionalen Vormächten die Ursache von Spannungen.

Ein weiteres Argument gegen die Regionalisierung von Friedensmissionen lautet, dass es den regionalen Organisationen häufig an den notwendigen Ressourcen und Kapazitäten mangle, um Einsätze wirksam durchführen zu können. Skeptiker unterstreichen, dass für eine wirksame Konfliktbeilegung der Wille zur Intervention allein nicht genüge, sondern dass auch die entsprechenden Fähigkeiten vorhanden sein müssten. Diese Problematik wird durch den Umstand verschärft, dass regionale Organisationen oftmals erst dann zum Zug kommen, wenn ein Konflikt bereits so komplex oder risikoreich ist, dass die UNO nicht zu einer Intervention bereit ist. Dies verringert die Chancen regionaler Organisationen auf Erfolg und schwächt diese zusätzlich.

### Mehr regionale Verantwortung

Es sprechen aber auch gewichtige Argumente für eine stärkere regionale Übernahme von Verantwortung. Die «Regionalisierung» von Frieden und Sicherheit dient dazu, den regionalen Akteuren mehr Eigenverantwortung zu übertragen. Besonders in den letzten zehn Jahren haben die afrikanischen Staaten deutlich den Willen zum Ausdruck gebracht, mehr Verantwortung für die Konflikte auf ihrem Kontinent übernehmen zu wollen. Besonders Bedeutung gewinnt diese Frage angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Präsenz von Staaten wie China, Brasilien oder den USA auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Präsenz hat die Angst vor einem erneuten «Wettstreit um Afrika» (*scramble for Africa*) geschürt. Gerade vor diesem Hintergrund sähen es viele Afrikaner daher lieber, wenn die militärischen Friedenstruppen in Afrika aus ihren eigenen Regionen stammten.

Eine verstärkte Regionalisierung im Sicherheitsbereich muss auch im Kontext der nachlassenden Interventionsbereitschaft der Staatengemeinschaft betrachtet werden. Die abnehmende innenpolitische Unterstützung von militärischen Auslandseinsätzen und schrumpfende Verteidigungsbudgets haben in den westlichen Staaten zu einer grösseren Zurückhaltung gegenüber *Peace Support Operations* (PSO) geführt. Dies hat zur Folge, dass afrikanische Nationen friedenserhaltende Massnahmen in Zukunft vermehrt selbst durchführen müssen. Angesichts dieser Umstände ist der Aufbau zusätzlicher regionaler Fähigkeiten für den Erhalt von Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent unumgänglich.

Eine Regionalisierung der Verantwortung sollte sinnvollerweise als Ergänzung zu den internationalen Bemühungen unter der Ägide der UNO und nicht als deren Ersatz verstanden werden. Dazu ist eine gute Koordination und eine klar abgesprochene Arbeitsteilung zwischen der UNO und den involvierten regionalen Organisationen notwendig. Entsprechende Erfahrungen konnte man in der Vergangenheit beispielsweise im Fall von Liberia sammeln.

### Die African Standby Force

Die Schaffung einer *African Standby Force* (ASF) ist eines der ambitioniertesten Projekte innerhalb der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA). 2004 schuf die Afrikanische Union (AU) den Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) als

Eckpfeiler dieser Sicherheitsarchitektur und beschloss den Aufbau der ASF sowie die Einrichtung eines kontinentalen Frühwarnsystems, eines Rats der Weisen und eines Friedensfonds. Die Gründung der ASF stellt die Reaktion der afrikanischen Staaten auf das Versagen der Staatengemeinschaft angesichts des Genozids in Ruanda 1994 dar.

Die ASF ist das robusteste Instrument der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die *Standby Force* soll im Auftrag der AU auf dem ganzen Kontinent Friedensmissionen unterstützen und durchführen können. Dabei soll sie Aufgaben im ganzen Leistungsspektrum von der Beratung über die Friedenserhaltung bis hin zur Friedenserzwingung beispielsweise im Kontext eines Völkermords übernehmen können, was in sechs möglichen Einsatzszenarien zum Ausdruck kommt (vgl. Kasten). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollen der ASF sowohl militärische als auch zivile Kontingente zur Verfügung stehen.

Bei der ASF handelt es sich nicht um eine stehende Truppe. Sie setzt sich aus Kontingenten zusammen, die von den einzelnen Staaten ausgewählt und für gemeinsame Einsätze ausgebildet werden und nach entsprechender Vorankündigung rasch entsandt werden können. Die fünf Regionen des Kontinents (Süd-, Ost-, Nord-, West- und Zentralafrika) stellen dazu jeweils eine sogenannte *Standby-Brigade* zusammen, wobei die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften als Fundament der ASF dienen sollen: die *Southern African*

*Development Community Brigade* (SADC-BRIG), die *Eastern Africa Standby Brigade* (EASBRIG), die *North African Standby Brigade* (NASBRIG), die *Economic Community of West African States Brigade* (ECOBRI) und die *Economic Community of Central African States Brigade* (ECCASBRIG). Die Brigaden sollen jeweils rund 5000 Angehörige umfassen, sodass die ASF letztlich insgesamt zwischen 25'000 und 30'000 Personen zählt.

Bereits vor der Schaffung der ASF hat es Versuche zum Aufbau panafrikanischer Streitkräfte gegeben. Die meisten dieser Versuche scheiterten daran, dass die beteiligten Staaten nicht zu einem Souveränitätsverzicht und zur Aufgabe der Kontrolle über ihre nationalen Fähigkeiten bereit waren. In dieser Hinsicht stellt die regional ausgerichtete ASF einen grossen Fortschritt dar. Der dezentrale Charakter der ASF hat zur Folge, dass sowohl den Staaten als auch den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften mehr Eigenverantwortung beim Aufbau der kontinentalen Sicherheitskräfte zukommt. Die ASF bietet einen Rahmen, in dem sich die Regionalorganisationen unter der Führung der AU beteiligen können, ohne auf ihre jeweiligen regionalen Kompetenzen verzichten zu müssen. Dies führt nicht nur zu einer grösseren institutionellen Verbundenheit mit der AU, sondern verringert auch das Risiko eines Wettstreits zwischen kontinentalen und regionalen Akteuren, was wiederum zu einer verstärkten Teilhabe der Akteure am Gesamtprozess führt.

**Einsatzszenarien der African Standby Force**

- Szenario 1:**  
/ Militärische Beratung von politischen Missionen (z.B. Elfenbeinküste)
- Szenario 2:**  
/ AU-Beobachtungsmission im Kontext einer UNO-Mission (z.B. OAU/AU-Liaison-Mission im Grenzgebiet zwischen Äthiopien und Eritrea (OLMEE) oder das *Verification Monitoring Team* (VMT) im Sudan).
- Szenario 3:**  
/ Selbstständige Durchführung einer Beobachtungsmission (z.B. Einsätze der AU in Burundi (AMIB) oder die AU-Mission auf den Komoren (AMIC)).
- Szenario 4:**  
/ Selbstständige Durchführung einer Friedensmission gemäss Kapitel VI der UNO-Charta sowie präventive Truppenstationierung zur Friedenssicherung (z.B. Einsatz der AU in Burundi (AMIB)).
- Szenario 5:**  
/ Peacekeeping-Einsatz im Kontext einer komplexen, multidimensionalen Friedensmission.
- Szenario 6:**  
/ (Militärische) Intervention der AU in gravierenden Situationen, z.B. zur Verhinderung eines Völkermords, wenn die internationale Gemeinschaft nicht eingreift.

Quelle: African Union. Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force.

## Die Umsetzung der ASF: Fortschritte und Schwierigkeiten

Nach einigen Startschwierigkeiten sind im Hinblick auf die für Ende 2010 angestrebte Einsatzfähigkeit der ASF mittlerweile Fortschritte erzielt worden. Im März 2008 wurden die ASF-Doktrin, die Ausbildungs- politik, ein Logistikkonzept, der Einsatzführungsplan und die militärischen Einsatzregeln verabschiedet. Diese Dokumente bilden die Grundlage für die Umsetzung der ASF.

Nach wie vor behindern jedoch zahlreiche Schwierigkeiten die vollständige Etablierung der ASF. Die Einsatzbereitschaft der einzelnen regionalen Brigaden variiert erheblich, wobei gewaltsame Konflikte in mehreren Regionen Fortschritte erschweren. Während die drei Brigaden im südlichen, im östlichen und im westlichen Afrika (SADCBRIG, EASBRIG, ECOBRIG) auf gutem Weg sind, hinken die nördliche und die zentralafrikanische Region (NASBRIG, ECCASBRIG) dem Zeitplan für die Implementierung der ASF weit hinterher.

In organisatorischer Hinsicht ist eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der AU und den Regionalorganisationen notwendig, was den Einsatz der ASF-Kapazitäten und der regionalen Brigaden betrifft. Essenziell ist weiter die Sicherstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie der logistischen Kapazitäten zur Durchführung von ASF-Missionen. Weiteren Aufschluss über Stärken und Schwächen beim Aufbau der ASF soll die grossangelegte Übung *Exercise Carana* geben, die Ende Oktober 2010 von der AU durchgeführt wurde.

Ungeklärte rechtliche und politische Fragen bestehen hinsichtlich der Mandaterteilung. Die Erteilung eines UNO-Mandats stellt zwar grundsätzlich keine rechtliche Voraussetzung für die Durchführung von AU-Missionen dar. Die politischen Richtlinien der ASF sehen für friedenserzwingende Einsätze aber dennoch die Einholung einer Autorisierung von durch den UNO-Sicherheitsrat vor. In der Praxis hat die AU bisher für alle ihre Einsätze eine Genehmigung des Sicherheitsrats eingeholt. Dies verleiht den Einsätzen der AU zum einen grössere internationale Legitimität. Zum anderen geschah dies auch mit Blick auf finanzielle Zuschüsse aus den Mitteln der *African Peace Facility* (APF), die die Europäische Union (EU) nur unter der Bedingung gewährt, dass der UNO-Sicherheitsrat seine Zustimmung gegeben hat. Da bisweilen

viel Zeit vergeht, bis ein Entscheid des UNO-Sicherheitsrats vorliegt, wurde in jüngerer Zeit erneut die Frage diskutiert, ob die AU in akuten Fällen eine Mission auch ohne Vorliegen einer Sicherheitsrats-Resolution mandatorien kann.

Einen Spezialfall stellt in dieser Hinsicht das sechste Einsatzszenario der ASF dar. Die rechtliche Grundlage für dieses Einsatzszenario basiert auf dem Artikel 4(h) der Gründungsakte der AU, der die *responsibility to protect* festschreibt und damit ein Interventionsrecht gewährt, das über die Bestimmungen der UNO-Charta hinausgeht. Aus rechtlicher Perspektive ist deshalb fraglich, ob der UNO-Sicherheitsrat überhaupt befugt wäre, Missionen gemäss Artikel 4(h) zu autorisieren.

### Wichtige externe Unterstützung

Die Etablierung der ASF geniesst breite internationale Unterstützung, gerade auch bei der EU als grösster Geldgeberin für Friedens- und Sicherheitsinitiativen der AU. Die EU unterstützt im Rahmen der 2007 verabschiedeten Afrika-EU-Strategie die afrikanische Sicherheitsarchitektur. Sie fördert auch explizit die Etablierung der ASF, insbesondere mit Mitteln aus der 250 Millionen Euro umfassenden *African Peace Facility*. Die EU finanziert auch ein französisches Programm zum Kapazitätsaufbau (RECAMP). Ebenfalls durch die EU ins Leben gerufen wurde das Ausbildungsprogramm «AMANI Africa» zum langfristigen Aufbau von Managementkapazitäten innerhalb der ASF.

Auch die USA betonen die Wichtigkeit des Aufbaus von regionalen Kapazitäten für Friedensoperationen in Afrika. Das verstärkte Engagement in diesem Bereich basiert auf der Erkenntnis, dass Konflikte und Instabilität in Afrika wesentliche nationale Interessen der USA gefährden können. Anhaltende gewaltsame Auseinandersetzungen in Westafrika stellen eine massive Bedrohung für dortige US-Investitionen im Erdölsektor dar und gefährden die Zuverlässigkeit der Ölversorgung. Zentral- und Ostafrika geben im Hinblick auf den Kampf gegen den Terrorismus zu Besorgnis Anlass. Der Zerfall staatlicher Strukturen und die anhaltende Instabilität bieten einen idealen Nährboden für Netzwerke wie *Al-Kaida* und *Global Jihad*. Da die USA zurückhaltend sind, was den Einsatz eigener Truppen in diesen Krisengebieten angeht, erachtet es Washington als wichtig, Unterstützung beim Aufbau regionaler

Fähigkeiten zum Konfliktmanagement zu leisten.

Weiterhin entscheidend für den Erfolg der Regionalisierung von Friedensmissionen in Afrika bleibt eine gute Zusammenarbeit mit der UNO. Das *UN Department of Peacekeeping Operations* (UN DPKO) hat ein Verbindungsteam mit der *Peace Support Operations Division* der AU ins Leben gerufen, um die Etablierung der ASF mit Fachwissen und massgeschneiderten Lösungen zu unterstützen. Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Kapazitäten der UNO und der AU zur Durchführung von Friedensoperationen gegenseitig ergänzen und verstärken sollten, doch dies zu erreichen ist einfacher gesagt als getan. Die gemischten Erfahrungen im Kontext der UNO-Mission im Sudan (UNAMID) verdeutlichen einmal mehr, wie gross die Herausforderung ist, einen für beide Seiten zufriedenstellenden Ansatz zu finden. Einerseits war die Rolle der AU zentral bei der Aufgabe, die Regierung des Sudan von der Durchführung der Mission zu überzeugen und den Einsatz von Truppen überhaupt zu ermöglichen. Andererseits hat UNAMID aber auch deutlich gemacht, welche Schwierigkeiten mit gemeinsam durchgeführten Friedensmissionen verbunden sind.

Es gibt gute Gründe für die Errichtung der ASF, auch wenn deren Umsetzung weiterhin mit zahlreichen Hürden konfrontiert ist. Angesichts der Überforderung beim internationalen Krisenmanagement und knapp bemessener Wehretats ist der Aufbau von regionalen Institutionen und Fähigkeiten für Friedensmissionen in Afrika eine Aufgabe, die hohe Priorität genießt. Begrüssenswert ist ebenfalls, dass den regionalen Akteuren mit dem Aufbau der ASF auch mehr Verantwortung und eine grössere Teilhabe übertragen wird. Entscheidend für den Erfolg der ASF werden aber nicht allein das Vorhandensein von ausreichenden Ressourcen und der Aufbau von funktionierenden institutionellen Strukturen sein, sondern der notwendige politische Wille, diese neuen Fähigkeiten auch wirksam einzusetzen.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)

■ Bezug und Mailingliste: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)