

FRIEDEN UND SICHERHEIT

EINE KOOPERATION MIT VARIABLEN GEOMETRIE

Die Afrikanische Union und die
Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften

Amandine Gnanguênon
August 2019



Das aktuelle System der kollektiven Sicherheit in Afrika bewegt sich in einem Spannungsverhältnis zwischen kontinentaler Integration und regionalen Realitäten.



Das Verhältnis zwischen der Afrikanischen Union (AU) und den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) ist bestimmt durch eine vielschichtige Kooperation.



Da die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) seit langem vor politischen und praktischen Herausforderungen steht, suchen die Staaten nach dem richtigen Kurs im Umgang mit den unterschiedlich gelagerten Bedrohungen, wobei die Ad-hoc-Koalitionen zweifelnd zur weiteren Erosion des Verhältnisses zwischen AU und RECs beitragen.

Inhalt

Kollektive Sicherheit in Afrika: Von der kontinentalen Integration zu den regionalen Realitäten	2
Das Verhältnis von AU und RECs zwischen Kooperation und Konkurrenz	3
Ad-hoc-Kooperationen als Reaktion auf die mangelnde Operationalität	5
Die Suche nach dem richtigen Kurs im Umgang mit unterschiedlich gelagerten Bedrohungen	6
Abkürzungsverzeichnis	8

KOLLEKTIVE SICHERHEIT IN AFRIKA: VON DER KONTINENTALEN INTEGRATION ZU DEN REGIONALEN REALITÄTEN

Die Afrikanische Union (AU) setzte sich 2002 das Ziel, ein System der kollektiven Sicherheit zu erneuern und zu festigen, das von einer kontinentalen Integration, dem Anspruch der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), ausgeht und sich den regionalen Dynamiken entsprechend entwickelt. Die Zusammenarbeit zwischen der OAU bzw. später der AU und den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) verläuft in vier Stufen, die das sicherheitspolitische Verhältnis bis heute bestimmen.

Schon vor ihrer staatlichen Unabhängigkeit galten die regionale Kooperation und Integration als unerlässlicher Bestandteil jeglicher Entwicklungsstrategie für die afrikanischen Länder. Als die OAU 1963 gegründet wurde, existierten bereits zahlreiche ökonomische Zusammenschlüsse; ein Expertenbericht beziffert die Zahl der zwischenstaatlichen Organisationen (IGO) in Afrika heute auf mehr als 200.¹ Mit der Aufteilung des Kontinents in fünf Regionen legte die OAU 1976 den Grundstein zur Kooperation zwischen der kontinentalen und den regionalen Organisationen. Auf dieser institutionellen Aufteilung gründet das regionale Rotationsprinzip bei der Benennung der afrikanischen Staaten, die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten sind. Sie dient auch als Bezugspunkt für die Wahl der 15 Mitglieder des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union (PSC, Peace and Security Council) und der fünf Persönlichkeiten im Rat der Weisen (*Panel of the Wise*), spricht: zweier Elemente der APSA, in denen jede Region vertreten ist. Der Lagos-Aktionsplan und die Schlussakte von Lagos (1980) stießen einen Rationalisierungsprozess an, der die institutionellen Überlappungen, die Streuung von Ressourcen und die Legitimitätsstreitigkeiten verschiedener regionaler Institutionen verringern sollte. Mit dem Ziel der Einigung des Kontinents unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs 1991 den Vertrag von Abuja, mit dem nach europäischem Vorbild die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) ins Leben gerufen wurde. Die regionale Integration des Kontinents fußt auf der Koordination, Harmonisierung und fortschreitenden Integration der neugegründeten RECs, die als Stützpfeiler der AEC fungieren sollen – dieser Status wurde 14 bereits bestehenden regionalen und subregionalen Organisationen zuerkannt, die weiterhin unabhängig sind und je eigenen Verträgen unterliegen; seit 2006 ist die Anzahl dieser Organisationen auf acht begrenzt.²

Da die meisten Länder Mitglied mehrerer Organisationen sind, ist der ökonomische Integrationsprozess in jeder einzelnen Region von mindestens zwei Zusammenschlüssen abhängig: beispielsweise von der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) und der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) oder auch von der Zentralafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (CEEAC) und der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (CEMAC). Die OAU verfehlte ihr Anfang der 1980er-Jahre gesetztes Ziel der Rationalisierung, spricht der Koordinierung und Harmonisierung politischen Handelns mit Blick auf die Herstellung einer Identität zwischen REC und Region. Auch die UN-Wirtschaftskommission für Afrika stellte 2006 fest, dass das Problem fortbesteht. Ihrem Bericht zufolge gehören von den 53 afrikanischen Ländern nur 7 einer einzigen REC an, 27 Länder sind Mitglied zweier und 18 weitere gar dreier RECs. Diese Überschneidungen setzen die Organisationen nicht nur in Konkurrenz zueinander, sondern sie verschärfen sich mit der Ausweitung des Aufgabenbereichs auf die Sicherheitspolitik.

Die Konflikte in Liberia (1989), Somalia (1990) und Ruanda (1993) waren eine erste Bewährungsprobe für die afrikanischen Staaten. Angesichts einer Intensivierung der Konflikte und ihrer drohenden Ausweitung auf die Anrainerstaaten, suchten einzelne RECs (ECOWAS, SADC) durch rege regionale Aktivitäten die Schwächen der OAU auszugleichen. Deren Effizienz erwies sich nämlich – trotz der Verabschiedung der Deklaration über die Errichtung eines Mechanismus für Konfliktverhütung, -bewältigung und -lösung (1993) – als beschränkt durch politische und praktische Zwänge. Die RECs verselbständigten sich also und lösten sich vom ursprünglich durch die OAU gesetzten Rahmen, während der stärkere Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu weiteren Unklarheiten über die Aufgabenverteilung führte.

In dieser Praxis des *forum shopping* zeigt sich eine Vorstellung regionaler Integration, die auf einer Kosten-Nutzen-Rechnung fußt. Die Mehrfachmitgliedschaft ist gängige Praxis von Staaten, die bestimmte politische Bündnisse zu wahren und die Vorteile einer Zugehörigkeit zu mehreren Zusammenschlüssen auszunutzen suchen. Wesentliche Beweggründe für beispielsweise die Aufstellung der zentralafrikanischen Multinationalen Truppe der CEMAC (FOMUC) im Jahr 2002 waren deren frankophone Struktur und die organisatorische Unterstützung Frankreichs. Anschließend gab sich die CEEAC 2003 mit dem Rat für Frieden und Sicherheit in Zentralafrika (COPAX) ein politisches Organ, das ihr sicherheitspolitische Befugnisse verleiht. Es brauchte allerdings bis 2008, um die FOMUC durch eine CEEAC-Operation, nämlich die Mission zur Friedenssicherung in Zentralafrika (MICOPAX) zu ersetzen. Zwar weist jede Region ein gewisses Maß an Rivalität auf, bemerkenswert ist indes die Annäherung zwischen der SADC, der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und dem Gemeinsamen Markt für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA) im Rahmen des trilateralen Abkommens von 2008.

Mehrfachmitgliedschaften stehen oft in Verbindung mit der geographischen und/oder strategischen Lage eines Landes.

1 Réunion des Experts Gouvernementaux sur la Rationalisation des Communautés Economiques Régionales (CER) [Sitzung regierungsamtlicher Experten zur Rationalisierung der Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, REC], Ouagadougou (Burkina Faso), 27.–31. März 2006, Abschlussbericht der Beratungen von Accra und Lusaka.

2 Namentlich sind das die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (IGAD), die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC), die Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (CEEAC), die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die Gemeinschaft der Staaten des Sahel und der Sahara (CENSAD), der Gemeinsame Markt für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA) und die Union des Arabischen Maghreb (UAM).

Abbildung 1
Die fünf Regionen Afrikas nach OAU-Definition



Angola beispielsweise positioniert sich als *swing state*³, sprich als sicherheitspolitischer Akteur in Zentralafrika und als Wirtschaftspartner in der südlichen Region. Die Demokratische Republik Kongo als zweitgrößtes Land Afrikas liegt ihrerseits an der Schnittstelle mehrerer Regionen und ist Mitglied in vier RECs. Die Politik der Ad-hoc-Koalitionen hat dieser Praxis neuen Auftrieb verliehen. So geben Burkina Faso, Niger und Mali in puncto militärischer Zusammenarbeit der G5 Sahel, der Gruppe der fünf Sahel-Kernstaaten, den Vorzug, obwohl sie Mitglied der ECOWAS sind. Selbst Organisationen, die wie die Tschadseebecken-Kommission (CBLT) ein kaum leistungsfähiges Schattendasein fristeten, empfin-

gen ausreichend kräftige politische Impulse und fungieren nun als Rahmen für militärische Operationen. Die regionalen Zusammenschlüsse sind alles andere als schlicht »leere Hüllen«, sie sind Teil eines Arsenal, aus dem die Staaten das jeweils beste Instrument auswählen. Selbstverständlich hat diese Praxis Auswirkungen auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen AU und RECs.

DAS VERHÄLTNISS VON AU UND RECS ZWISCHEN KOOPERATION UND KONKURRENZ

Sicherheitspolitisch macht sich die AU die Strukturen und Ziele der AOU zu Eigen. Gleichwohl unterscheidet sie sich von dieser durch die Ambition, sich zu einem wesentlichen Akteur der Sicherung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu entwickeln. Die Schaffung der APSA bietet die

³ Damit sind Staaten bezeichnet, die – aufgrund ihrer geographischen und/oder demographischen Merkmale sowie strategisch bedeutsamer ökonomischer, militärischer und kultureller Vorteile – in überschneidenden Macht- und Einflussphären ein Zünglein an der Waage bilden können und als solches umworben werden.

Chance, »einen gut durchdachten Plan und geschickt kombinierte Strukturen, Normen, Ressourcen und Verfahren« umzusetzen.⁴ Die größte Herausforderung für die AU besteht weniger in der Einrichtung neuer Strukturen, als vielmehr in der Übertragung der ökonomisch bisher dysfunktionalen, zweistufigen regionalen Integration auf die Sicherheitspolitik. Aufgrund der Rolle einiger RECs (ECOWAS, SADC) bei der Konfliktbewältigung in den 1990er-Jahren, räumt die AU diesen eine Sonderstellung in ihrem Regelwerk ein.

Die APSA als System der kollektiven Sicherheit setzt sich wie folgt zusammen:

- der Friedens- und Sicherheitsrat PSC, ein politisches Organ nach dem Vorbild des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, das mindestens einmal monatlich zusammentritt;
- die Afrikanische Bereitschaftstruppe ASF, die sich in fünf regional vorgehaltene Streitkräfte gliedert;
- ein kontinentales Frühwarnsystem, das Informationen sammelt und analysiert;
- ein Rat der Weisen, der vorbeugend und vermittelnd tätig wird;
- ein Generalstabsausschuss, der den PSC in militärischen Fragen berät;
- ein Fonds für friedensbildende Maßnahmen.

Seit 2002 wurden beachtliche Fortschritte auf dem Weg zur Einsatzbereitschaft bzw. Operationalität der APSA erzielt (Personalaufbau, materielle Ausstattung, Restrukturierung der Verwaltung und Finanzierung). Die APSA Roadmap (2016–2020) benennt indes die mangelnde Kooperation zwischen der AU und den RECs als weiterhin wesentliches Hindernis für eine effiziente Konfliktvorbeugung und -bewältigung im Rahmen der APSA.

Bevor die wichtigsten Herausforderungen zu betrachten sind, sollten einige Fortschritte bei der Stärkung der Beziehung AU–RECs nicht unerwähnt bleiben: In den RECs wurden Verbindungsbüros der AU eröffnet und Kontaktbeamte von sechs RECs sind am Sitz der AU in Addis Abeba präsent. Sie sollen den regelmäßigen Austausch und Informationsfluss fördern und haben zuversichtlich stimmende Ergebnisse vorzuweisen. Dem Bericht des Präsidenten Paul Kagame (2018) folgend fand das erste gemeinsame Koordinations-Treffen der AU und der RECs im Juli 2019 statt. Drei Faktoren spielen eine wesentliche Rolle in dem zwischen Kooperation und Konkurrenz schwankenden Verhältnis von AU und RECs: der fehlende Konsens über den Kooperationsrahmen, die Koexistenz der APSA mit identischen regionalen Strukturen, und die von konkurrierenden sicherheitspolitischen Regelwerken befeuerten Rivalitäten.

Das Verhältnis zwischen AU (OAU) und RECs ist, erstens, in seinem Kern umso schwieriger zu definieren, als es von

zahlreichen Verträgen bestimmt wird. Dazu zählen der Aktionsplan und die Schlussakte von Lagos (1980), der Vertrag von Abuja (1994), das Protokoll betreffend die Einrichtung des Friedens- und Sicherheitsrates (2003), das Protokoll über die Beziehungen zwischen der CEA und den RECs (1998 unterzeichnet, 2007 erneuert), das Protokoll über die Übereinkunft zur Kooperation im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik zwischen der Afrikanischen Union, den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und den Koordinationsstrukturen der regionalen Bereitschaftsbrigaden Ostafrikas und Nordafrikas (2008). Dennoch bietet keiner dieser Verträge ein gemeinsames Verständnis der Subsidiarität⁵, des komparativen Vorteils⁶ oder der Komplementarität von regionaler und kontinentaler Ebene. Praktisch werden diese Prinzipien gar von unterschiedlichen Parteien unterschiedlich ausgelegt. Ein positiver Normenbezug seitens der Staaten genügt für die Entstehung einer kohärenten gemeinsamen Strategie nicht. Zwar haben die AU-Mitgliedstaaten eine Gemeinsame Afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (CADSP) definiert, sie legen ihre Prioritäten und Interessen jedoch weiterhin anhand nationaler politischer Strategien fest. Die RECs ihrerseits entwickeln, sofern sie über die entsprechenden Mittel verfügen, ihre Instrumente und Programme vorrangig mit Blick auf ihre eigenen Ziele, ohne sich mit der AU abzustimmen. Zweitens stößt die Kooperation zwischen AU und RECs auf ein weiteres Hindernis: den institutionellen Nachahmungseffekt bei politischen, militärischen und diplomatischen Strukturen. Jede REC verfügt nämlich über ein politisches Organ, das dem AU-Sicherheitsrat entspricht. Beispielsweise genannt seien die Troika der Staats- und Regierungschefs, welche die politische sowie die verteidigungs- und sicherheitspolitische Kooperation sicherstellen soll (SADC), der Vermittlungs- und Sicherheitsrat (ECOWAS) und der Friedens- und Sicherheitsrat Zentralafrikas (CEEAC). Dasselbe gilt für den militärischen bzw. auch den schiedsgerichtlichen Bereich mit der Existenz regionaler Strukturen, die dem Generalstabsausschuss und dem Rat der Weisen der AU entsprechen. Etwaige Kooperationen sind allenfalls zeitlich begrenzt, denn die allgemeine Tendenz bestimmt sich durch die Überschneidung von Kompetenzen und Initiativen.

Schließlich steht die Koordination vor einem dritten Problem: der Konkurrenz sicherheitspolitischer Regelwerke. Im Zuge der Aufstellung der ASF soll jede REC eine regionale Truppe bilden. Der (personelle, logistische und finanzielle) Einsatz der Partner hat seit 2003 indes nicht ausreichen können, die operationellen Lücken zu schließen. So hatte die bereits 2010 anerkannte ECOWAS-Bereitschaftstruppe (FAC) 2013 in Mali nicht zeitnah eingesetzt werden können. Um ihre konkreten Schwierigkeiten bei der Krisenbewälti-

⁴ Salim Ahmed Salim, ehem. OAU-Generalsekretär (1989–2001) in seiner Rede »The Architecture for Peace and Security in Africa« auf dem 3. Afrikanischen Entwicklungsforum in Addis Abeba (Äthiopien) vom 3.–8. März 2002.

⁵ Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass die höhere Entscheidungsebene nur dann zum Zuge kommt, falls die niedrigere Ebene nicht effektiver tätig werden kann.

⁶ Komparativer Vorteil heißt, dass man die Vorzüge und Schwächen der verschiedenen involvierten Organisationen vergleicht und auf diese Weise, die zur Konfliktvorbeugung und -lösung effektivste und kompetenteste Organisation bestimmt.

gung zu überdecken, stellte die AU die Einsatzbereitschaft der ASF bis 2015 zurück und verlegte sich zwischenzeitlich auf eine Übergangslösung in Gestalt der Schnellen Afrikanischen Kriseninterventionstruppe (ACIRC). Deren Reglement ist auf die Bedürfnisse der AU zugeschnitten und schließt die RECs, von denen die Kontinentalorganisation für einen Einsatz der ASF abhängig ist, von der politischen Entscheidungsfindung aus. Das ACIRC-Projekt erscheint als weiteres Zeichen der Rivalität zwischen den RECs und ihrem Anspruch auf historische Legitimität einerseits und der AU und ihrem Anspruch auf das Primat in der Konfliktbewältigung andererseits. Da die paralysierte FAC und die ACIRC nicht konkret zum Einsatz kamen, entschlossen sich die Mitgliedstaaten der G5 Sahel schließlich 2015 für die Aufstellung einer eigenen gemeinsamen Truppe – deren Einsatz aber steht vor denselben praktischen Hindernissen und unterliegt starken politischen Zwängen, insbesondere im Hinblick auf die an sie gerichteten Erwartungen im Umgang mit den Herausforderungen der Sahelkrise.

Als bisher in Afrika beispielloses Regelwerk ist zuletzt auch die APSA ihrer eigenen Prominenz zum Opfer gefallen. Aufgrund zweifelsfrei übermäßiger Hoffnungen erfährt sie seitens zahlreicher Partner für technische und finanzielle Unterstützung (PTF) erhebliche Zuwendungen. Seit Gründung der Friedensfazilität für Afrika im Jahr 2004 hat die Europäische Union (EU) als einer der wichtigsten Geldgeber beinahe 2,7 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Kluft zwischen den aufgestellten Zielen und den nötigen Ressourcen können die schier endlosen Programme zum Kapazitätsaufbau nur teilweise überbrücken. Aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteure ist die APSA inzwischen ein allzu komplexes Rahmenwerk, als dass sie sich in Echtzeit den Anforderungen des Schutzes von Menschenleben («Menschliche Sicherheit») genügen und die vielfältigen Unsicherheitsfaktoren tatsächlich berücksichtigen könnte (Faktoren u.a. politischer, ökonomischer, sozialer, ökologischer, gesundheitlicher Art). Der Schmelbrand im Sahel und dessen regionale wie internationale Auswirkungen (Flucht, gewaltsamer Extremismus, ...) treffen die afrikanischen Staaten und deren Partner, die seit langem an der Operationalisierung der APSA arbeiten, wie ein Keulenschlag.

AD-HOC-KOOPERATIONEN ALS REAKTION AUF DIE MANGELNDE OPERATIONALITÄT

Ob man der AU, einer Regionalorganisation oder einer Ad-hoc-Koalition den Vorzug gibt, erscheint letztlich weniger als Ergebnis einer klaren Strategie, denn als Abbild des Opportunismus einzelner Staaten, die auf regionaler und/oder kontinentaler Ebene Einfluss auszuüben suchen. In Zusammenhang mit den institutionellen Zwängen wirken sich solche politischen Strategien negativ auf die Etablierung eines kohärenten Rahmens der Kooperation zwischen AU und RECs aus. Angesichts der für die Bewältigung afrikanischer Konflikte erforderlichen Ressourcen wird der Mangel an (logistischen, personellen und finanziellen) Kapazitäten mit Ad-hoc-Kooperationen kompensiert, deren Komplexität sich letztlich negativ auf ihre Effizienz auswirkt.

Mit den Erfahrungen der Einsätze in Mali und in Zentralafrika hat die Praxis die Theorie letztlich überholt. Das Modell einer Intervention, in der zunächst die AU und schließlich die UNO an die Stelle einer REC tritt, versinnbildlicht wohl das Prinzip des komparativen Vorteils. Die mangelhafte Kooperation zwischen den politischen Akteuren, die wechselseitig Partner und Rivalen sind, erschwerte die Bewältigung einzelner Konflikte. Beispielhaft genannt sei das Verhältnis zwischen ECOWAS und AU in Côte d'Ivoire und Mali, aber auch zwischen CEEAC und AU in Zentralafrika, zwischen SADC und AU in Madagaskar oder zwischen IGAD und AU im Sudan. Aus Überdruß an der bürokratischen und politischen Schwerfälligkeit, für die sie teils selbst verantwortlich zeichnen, wenden sich die Staaten zur Wahrung ihrer nationalen Interessen (wieder) weniger starren Handlungsrahmen zu. Im Jahr 2015 stellten Niger, Nigeria, Kamerun, Benin und der Tschad für den Kampf gegen Boko Haram eine gemeinsame multinationale Einsatztruppe (MNJTF) auf. Gleichwohl die AU diese Initiative autorisierte, wird die Einsatztruppe von einer reanimierten Tschadseebecken-Kommission getragen. Andere Strukturen hingegen entstehen ganz neu nach dem Vorbild der inzwischen emblematischen G5 Sahel.

Die G5 Sahel war zunächst ein staatlicher Zusammenschluss zur Koordinierung der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, der sich zwischen Februar 2014 und Dezember 2015 zu einer offiziellen internationalen Organisation entwickelte und dessen Mitgliedstaaten erklärtermaßen eine Truppe zum gemeinsamen Kampf gegen die Unsicherheit an den Grenzen aufstellen wollen. Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und der Tschad konzentrieren sich auf ihre realen und gemeinsamen Stärken, um zusammen auf transregionale Gefahren zu reagieren. In dem Entschluss zur Gründung einer neuen Ad-hoc-Koalition zeigt sich auch ein Distinktionsbedürfnis gegenüber dem bereits saturierten institutionellen Gefüge im Sahel (ECOWAS, Gemeinsamer operativer Generalstabsausschuss CEMOC, Nouakchott-Prozess, etc.). Das Interesse an der G5 Sahel erinnert bisweilen an die anfängliche APSA-Begeisterung und obwohl sie als wohl angemessenster Handlungsrahmen für die Bewältigung der konkreten sicherheitspolitischen Herausforderungen gelten kann, wirft der Richtungsentscheid zu ihrer Institutionalisierung einige Fragen auf.

Während der Aufbau der Kapazitäten des Ständigen Sekretariats die internationale Gemeinschaft beruhigt, droht der G5 Sahel dadurch der Verlust ihrer Vorteile (wie Flexibilität und rasche Entscheidungsfindung), die sie von anderen, bereits fest verankerten Institutionen (wie der ECOWAS und der AU) unterscheidet. Ihre Überlebenschancen im sicherheitspolitischen Dschungel hängen gleichermaßen von äußerer Unterstützung wie von der »personellen Balance« zwischen den Mitgliedstaaten ab. Die Entwicklung der AU wie der RECs hat zur Genüge belegt, dass die Institutionalisierung keine Garantie für langfristige Effizienz darstellt, sondern eine Zentralisierung von Entscheidungsprozessen, bürokratische Schwerfälligkeit und finanzielle Abhängigkeit von internationalen Geldgebern verschärft. Und sie hält auch die finanziell am stärksten engagierten Mitgliedstaaten

nicht davon ab, Entscheidungsprozesse nach dem Prinzip »Wer zahlt, bestimmt die Musik« beeinflussen zu wollen.

Der Kapazitätsaufbau afrikanischer Staaten auf nationaler, regionaler sowie kontinentaler Ebene führte zu einem personellen, logistischen, politischen und finanziellen Überbietungswettbewerb (Personalaufbau mit Mitteln der PTF, Anschaffung von Ausstattung, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit). Die Bildung diverser Koalitionen veranschaulicht, dass die Akteure in erster Linie auf Militäroperationen setzen, deren Rentabilität sich möglichst einfach quantitativ abbilden lässt (Anzahl der durchgeführten Einsätze, der neutralisierten Gruppen bzw. Personen, der ausgebildeten Einheiten, der aufgewendeten Gelder, etc.). Selbst wenn die Kosten an menschlichen Leben dadurch nicht weniger hoch werden, vergemeinschaftet man diese Kosten im Sinne von Geld, Ausbildung, Ausstattung, etc. durch Finanzierungssysteme, die entweder sehr komplex sind und/oder von internationalen Partnern getragen werden – so im Falle der 2007 gebildeten Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). Sowohl die Ad-hoc-Koalitionen als auch die im APSA-Rahmen geführten Einsätze sind letztlich Ausdruck ein und derselben Tendenz: Auf Suche nach dem »richtigen Kurs« im Umgang mit Konflikten, die keine geographische Grenzen kennen, schaffen die afrikanischen Staaten und ihre internationalen Unterstützer ein institutionelles Provisorium.

DIE SUCHE NACH DEM RICHTIGEN KURS IM UMGANG MIT UNTERSCHIEDLICH GELAGERTEN BEDROHUNGEN

Organisierte Kriminalität, Dschihadismus und Piraterie sind gleichermaßen aktuelle Herausforderungen, welche die von der OAU übernommene regionale Aufteilung Afrikas infrage stellen. Im Rahmen der APSA bzw. in Anlehnung daran sind demnach verschiedene Prozedere ins Auge gefasst worden: Erstens eine UN-Mission als Fortsetzung eines AU-Einsatzes, der sich seinerseits an die Intervention einer REC anschließt (Mali, Zentralafrika). Zweitens wurde im Golf von Guinea eine regional übergreifende Kooperation zwischen der ECOWAS und der CEEAC aufgewertet, um die Unsicherheit auf See zu bekämpfen. Schließlich wurden die als flexibler geltenden Ad-hoc-Gruppen reaktiviert (CBLT, ICGLR) oder neu geschaffen (G5 Sahel). Auch wenn ihr Maß an Kooperation variiert, haben alle diese Initiativen eine Gemeinsamkeit: Sie suchen den Mittelweg zwischen einzelstaatlichen Maßnahmen, die in ihrer Beschränkung auf ein Staatsgebiet ineffizient sind, und einer regionalen oder kontinentalen Lösung, deren Synergieeffekte sich noch zu erweisen haben.

Wer die geographische Ausdehnung einer Organisation mit jener der Bedrohung zur Deckung bringen will, steht gleichwohl vor einer institutionellen Endlosspirale. Wie nämlich das Beispiel der verschiedenen Sahel-Strategien zeigt, variiert die Definition der Konturen eines solchen Raumes je nach Konstellation der Akteure. Für die fünf Sahel-Kernstaaten war die ECOWAS unter anderem deshalb »keine Option«, weil der Tschad und Mauretanien hier nicht Mitglied sind. Wenn sich aber die dschihadistische Bedrohung auf die

Küstenländer ausdehnen sollte, was wäre dann geboten: Die Ausweitung der G5 Sahel? Die Gründung einer weiteren Ad-hoc-Koalition von G5-Staaten und Küstenanrainern? Die Gründung einer Kooperation zwischen der G5 Sahel und einer anderen Organisation, etwa dem westafrikanischen Conseil de l'Entente? Wie man die Frage auch stellt, offenkundig dreht sich die Debatte mehr denn je um die Koordinierung regionaler Initiativen. Vor diesem Hintergrund hat die Entwicklung von Ad-hoc-Koalitionen notwendigerweise zur Folge, dass Überlegungen zu engeren Beziehungen zwischen der AU und den regionalen Zusammenschlüssen wieder an Aktualität gewinnen. Mithin lassen sich einige Empfehlungen formulieren, um die Perspektiven der Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik zu umreißen.

ACHT SPEZIFISCHE ROADMAPS DER AU UND DER ACHT RECS

Die meisten Texte über die Zusammenarbeit von AU und Regionalorganisationen verwenden den Begriff REC in abstrakter Weise, gleichwohl diese Organisationen keinen homogenen Block darstellen. Die Regionalzusammenschlüsse, zu denen auch die RECs zählen, entwickeln sich in unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontexten, welche deren Verhältnis zur AU beeinflussen. Um diesen unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, könnte die AU mit jeder der acht RECs eine gemeinsame, spezifische Roadmap erarbeiten. Auf Grundlage der Gemeinsamkeiten, die sich aus diesen acht Rahmendokumenten ergäben, könnte das Protokoll über die Übereinkunft zur Kooperation von 2008 aktualisiert werden. Gleichmaßen wäre mit den Regionalstrukturen zu verfahren, die mit bzw. in der APSA zusammenwirken sollen. Somit könnten insbesondere die Ad-hoc-Koalitionen zur Kategorie »Regionalstrukturen« zählen, die im Protokoll von 2008 erwähnt ist, und sie könnten schon jetzt Szenarien ins Auge fassen, um ihr eigenes Vorgehen dauerhaft und in Übereinstimmung mit der APSA auszurichten. Die einzelnen Roadmaps hätten die Praxis, die Ziele und die Prioritäten der Zusammenarbeit zu umreißen und böten damit den Repräsentanten der RECs bei der AU und denen der AU in den Regionen eine Orientierung. Durch eine Fortführung gemeinsamer Gipfel von AU und RECs ließe sich regelmäßig eine Bilanz der jährlichen Fortschritte ziehen.

DIE MÖGLICHE ABSCHAFFUNG DES REC-STATUS 2028

Mit der AU-REC-Kooperation stellt sich letzten Endes auch eine Frage, auf die – um den Status quo nicht zu gefährden – keiner der Staaten eine Antwort geben will: Warum verfügen die acht Regionalzusammenschlüsse über eine Sonderstellung im Unterschied zu den mehr als 200 weiteren zwischenstaatlichen Organisationen in Afrika? Gegründet wurden die RECs als Grundlage für die Errichtung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) als Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 2028. Für die afrikanischen Staaten ist es also an der Zeit, sich über die Zukunft nach dieser Frist Gedanken zu machen.

DIE APSA ALS BEVORZUGTER KONZERTATIONSRAHMEN

Wollen die Staaten die Beziehung zwischen AU und RECs nicht weiter schwächen, werden sie nicht umhinkommen, die Ad-hoc-Koalitionen und die APSA sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Die Bevorzugung des ersteren Bündnistyps zulasten der RECs trägt nämlich zu deren Konkurrenz bei. Denn in einem Kontext, in dem letztlich die mitunter divergenten Interessen der Staaten ausschlaggebend sind, lässt sich eine Vertrauensatmosphäre für die Erörterung eines Kooperationsrahmens zwischen Organisationen schwerlich herstellen, deren Aktivitäten eben das Spiegelbild regionaler Kräfteverhältnisse sind. Eben dieser Mangel an Kooperation führt zu einer Lücke, in der sich die Staaten verfangen, wenn sie sich von den RECs und der AU abwenden und weniger starren Handlungsrahmen den Vorzug geben. Es gilt daher unbedingt, die APSA als Forum für die Vernetzung verschiedener regionaler Initiativen wieder ins Spiel zu bringen. Die AU bietet mit ihren zahlreichen Instrumenten und Normen, über die sie bereits verfügt und die sich von den staatlichen Akteuren in Afrika nutzbringend einsetzen lassen, nämlich einen echten Mehrwert. Durch ihre besondere Beziehung zu den Vereinten Nationen ist sie zudem unumgänglich für die Entsendung einer UN-Friedensmission. Schließlich sind notwendigerweise die praktischen Modalitäten der Koordination mit der internationalen Gemeinschaft zu klären. Die afrikanischen Staaten könnten hierfür ein »Coordination Hub« einrichten, wie es im Rahmen der EU-Regionalisierungspolitik im Sahel eingerichtet wurde. Es bedarf schlicht eines lösungsorientierten Forums, um das Angebot der Partner auf die afrikanischen Bedarfe abzustimmen und Doppelstrukturen zu vermeiden.

einzubeziehen. Eben dazu könnten die AU und die RECs mit Hilfe der Zivilgesellschaft beitragen, indem sie gemeinsame Entwicklungsszenarien zu den regionalen Bedrohungen entwickeln und auf diese Weise die traditionell staatszentrierten Analysemodelle hinter sich lassen.

*Aus dem Französischen übersetzt
von Andreas G. Förster.*

DIE UNMÖGLICHKEIT DES RICHTIGEN KURSES

Eine abschließende und international unumstrittene Definition des Sahel wie auch jeder anderen Region in Afrika (Zentralafrika, Südafrika, etc.) gibt es nicht. Die Kolonialstaaten, die afrikanischen Staatsscheffs und die (regionalen und internationalen) Organisationen versuchten zwar, deren Konturen klar zu umreißen, faktisch aber definiert jeder Akteur die jeweiligen regionalen Grenzen entsprechend seiner Wünsche, Interessen und Perspektiven. Folglich mag es auf den ersten Blick als beste Lösung erscheinen, sich in der Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen auf Ad-hoc-Koalitionen zu stützen; der Schein aber trügt, denn eine solche Strategie ist an das Kalkül der Staaten und ihrer Partner gebunden, die in der Regel auf eine übermäßige Militarisierung der Konfliktbewältigungsmechanismen setzen. Dies verstellt im Übrigen den Blick auf den ebenso wahren Fakt, dass einzelne Anrainer Gewaltakte durchaus befeuern. Die internationale Gemeinschaft muss also Druck auf die afrikanischen Staaten ausüben, damit diese sich – entsprechend ihrer ursprünglich eingegangenen Verpflichtungen – in der Konfliktprävention engagieren. Im Zuge dessen wären einerseits die anhaltende Diskrepanz zwischen Informationsbeschaffung und zeitnahen Maßnahmen zu überwinden und andererseits örtliche Gemeinden und Gruppen in die internationalen Regelwerke

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ACIRC	Schnelle Afrikanische Kriseninterventionstruppe (<i>African Capacity for Immediate Response to Crises</i> , frz. CARIC)
AMISOM	Mission der Afrikanischen Union in Somalia (<i>African Union Mission in Somalia</i>)
APSA	Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (<i>African Peace and Security Architecture</i> , dt. auch AFSA)
ASF	Afrikanische Bereitschaftstruppe (<i>African Standby Force</i> , frz. FAA)
AU	Afrikanische Union (<i>African Union</i>)
CADSP	Gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (<i>Common African Defence and Security Policy</i> , frz. PACDS)
CBLT	Tschadseebecken-Kommission (<i>Commission du bassin du Lac Tchad</i>)
CEEAC	Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (<i>Communauté Économique des États d'Afrique Centrale</i>)
CEMAC	Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (<i>Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale</i>)
CEMOC	Gemeinsamer operativer Generalstabsausschuss (<i>Comité d'état-major opérationnel conjoint</i>)
CENSAD	Gemeinschaft der Staaten des Sahel und der Sahara (<i>Communauté des Etats sahélo-sahariens</i>)
COMESA	Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika (<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>)
COPAX	Rat für Frieden und Sicherheit in Zentralafrika (<i>Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale</i>)
EAC	Ostafrikanische Gemeinschaft (<i>East African Community</i>)
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (<i>Economic Community of West African States</i> , frz. CEDEAO)
FAC	Bereitschaftstruppe der ECOWAS
FOMUC	Multinationale Truppe der CEMAC
IGAD	Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (<i>Intergovernmental Authority on Development</i>)
IGO	Zwischenstaatliche Organisationen (<i>Intergovernmental Organizations</i> , frz. OIG)
MICOPAX	Mission zur Friedenssicherung in Zentralafrika
MNJTF	Gemeinsame Multinationale Einsatztruppe (<i>Multinational Joint Task Force</i>)
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit (<i>Organisation of African Unity</i> , frz. OUA)
PSC	Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (<i>Peace and Security Council</i>)
PTF	Partner für technische und finanzielle Unterstützung (<i>partenaires techniques et financiers</i>)
REC	Regionale Wirtschaftsgemeinschaft (<i>Regional Economic Community</i> , frz. CER)
SACU	Zollunion des Südlichen Afrika (<i>Southern African Customs Union</i>)
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (<i>Southern African Development Community</i>)
UAM	Union des Arabischen Maghreb (<i>Union du Maghreb arabe</i> , UMA)
UEMOA	Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (<i>Union économique et monétaire ouest-africaine</i>)

ÜBER DIE AUTORIN

Dr. Amandine Gnanguênon promovierte in Politikwissenschaften an der Université d'Auvergne und ist assoziierte Wissenschaftlerin am Centre Michel de l'Hospital (Clermont Ferrand I). Sie unterrichtet »Strategische Kulturen am Beispiel Afrikas« am Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) und hält regelmäßig Vorträge am NATO Defense College in Rom. Das erste *Handbuch zur Konfliktanalyse* des Büros der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS) wurde von ihr 2017 mitherausgegeben. Zuvor war sie von 2012 bis 2017 Direktorin des Projekts »Guerre et recomposition du Politique« (»Krieg und Neuordnung des Politischen«, www.guerre-et-po.fr), das am Institut des mondes africains (IMAF, »Institut afrikanischer Welten«) der sozialwissenschaftlichen Elitehochschule Ehes angesiedelt war und 2012 beim Exzellenzwettbewerb *Émergence(s)* der Stadt Paris ausgezeichnet wurde. Amandine Gnanguênon wirkte außerdem als Sicherheitsberaterin für Westafrika an der französischen Botschaft in Dakar (2015), als hauptverantwortliche Wissenschaftlerin am Institut für Sicherheitsstudien (ISS) in Dakar (2014) und von 2010 bis 2013 als Leiterin des Afrika-Programms am Pariser Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM, »Institut für strategische Forschung der Militärakademie«).

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika
Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt

Caroline.Lemmer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

EINE KOOPERATION MIT VARIABLER GEOMETRIE

Die Afrikanische Union und die Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften



Bei ihrer Gründung im Jahr 2002 setzte sich die Afrikanische Union (AU) zum Ziel, das politische und ökonomische Projekt der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) zu erneuern und zu festigen. Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur, besser bekannt unter der englischen Abkürzung APSA, bietet die Chance, das zwischen 1963 und 2001 entstandene normative Regelwerk besser zu strukturieren und zu ordnen. Die AU unterscheidet sich indes dahingehend vom früheren Grundansatz der OAU, dass sie eher auf kostenintensivere friedenssichernde Einsätze als auf vorbeugende Maßnahmen fokussiert.



Die größte Herausforderung für die AU besteht weniger in der Einrichtung neuer Strukturen, als vielmehr in der Übertragung der ökonomisch bisher dysfunktionalen zweistufigen regionalen Integration auf die Sicherheitspolitik. Die Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) waren ursprünglich zwar lediglich Stützpfeiler der regionalen Integration, sind aber in den 1990er-Jahren zu unumgänglichen Akteuren der Konfliktbewältigung geworden. Die mangelnde Koordination zwischen den rivalisierenden Partnern AU und RECs erschwerte im Einzelfall die Konfliktvorbeugung und -bewältigung. Obwohl die APSA eigentlich einen neuen Rahmen für dieses Verhältnis darstellen sollte, zeichnet sich das System der kollektiven Sicherheit inzwischen durch einen Überbietungswettbewerb in der personellen, logistischen und finanziellen Ausstattung aus. Da die Staaten auf die Wahrung ihrer Interessen bedacht sind, geben sie folglich punktuellen Ad-hoc-Koalitionen den Vorzug.



Im Spannungsfeld einzelstaatlicher Maßnahmen, die in ihrer Beschränkung auf ein Staatsgebiet ineffizient sind, und des institutionellen Provisoriums, das von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird, sind mithin sowohl die Herausforderungen in der Beziehung AU–RECs als auch die Kriterien eines »richtigen Kurses« im Umgang mit unterschiedlich gelagerten Bedrohungen in Betracht zu ziehen.

Further information on the topic can be found here:
<https://www.fes.de/en/africa-department>