Entfremdung zwischen Europa und Afrikanischer Union?

Zeit für ein politischeres Verständnis der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA)

MANFRED ÖHM, ARNE SCHILDBERG, SEBASTIAN SPERLING

November 2011

- Die jüngsten Härtetests für die Afrikanische Union (AU), insbesondere in der Côte d'Ivoire und in Libyen, haben die Grenzen der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) und insbesondere das Fehlen nicht-militärischer Instrumente des Konfliktmanagements aufgezeigt.

- Deutlich wurden vor allem die entscheidende Bedeutung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der AU-Mitgliedsstaaten sowie die Friktionen zwischen der AU und den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs). Die Herausforderungen der APSA sind nicht allein technischer, sondern zuallererst politischer Art, und müssen als solche behandelt werden.

- Insbesondere in der Libyen-Frage haben sich Europa und die AU voneinander entfernt. Die NATO-geführte Militärintervention hat afrikanische Interessen und Bedenken ignoriert und die APSA weitgehend marginalisiert. Um kontinentale und regionale Mechanismen zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Demokratie zu stärken, muss Europa den außen- und sicherheitspolitischen Dialog mit der AU, den RECs und AU-Mitgliedsländern deutlich intensivieren.

Viele Hoffnungen wurden auf den Aufbau der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) gesetzt. Zu Recht erhält sie massive internationale Unterstützung, ist sie doch das wohl wichtigste Element der 2002 begründeten Afrikanischen Union (AU). In den ihr zugrunde liegenden progressiven Abkommen und Protokollen bekennen sich die Staaten Afrikas zu einer kollektiven Verantwortung für Frieden, menschliche Sicherheit und Demokratie auf dem Kontinent und schaffen ein umfassendes Institutionengefüge für den Umgang mit Krisen und Konflikten. Doch jüngste Praxistests – insbesondere die Krisen in Côte d'Ivoire und in Libyen – liefern ein ernüchterndes Bild von den Fähigkeiten der APSA sowohl auf der Ebene der AU als auch der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften – und zeugen vom Unwillen der internationalen Staatengemeinschaft, das afrikanische Institutionsgefüge politisch ernsthaft einzubinden. Mindestens vier Lehren lassen sich ziehen:

1. It's politics, stupid: Aufbau und Umsetzung der APSA sind zutiefst politische Prozesse.

Krisenprävention und -management erfolgen in Afrika nicht entsprechend der APSA-Theorie und -Organigramme. Als Begründung werden oft fehlende institutionelle Kapazitäten genannt, was impliziert, es handele sich um ein hauptsächlich technisches Problem. Und natürlich bleibt unstrittig, dass die Institutionen der APSA weiter gestärkt und personell und finanziell besser ausgestattet werden müssen.

Doch die Reaktion der AU in den jüngsten Krisen war nicht etwa in erster Linie durch ihre kapazitären Engpässe beeinflusst, sondern v.a. vom Verhalten nationaler Regierungen. Die AU bleibt eine intergouvernementale Organisation. Im seit Jahren schwelenden AU-Gründungskonflikt zwischen den Anhängern einer AU als »Vereinigte Staaten von Afrika« (allen voran Libyens Ex-Diktator Muammar Gaddafi) und den Anhängern eines Staatenbündnisses ohne Souveränitätstransfer bilden die APSA-Protokolle einen Kompromiss, wird in ihnen die Souveränität der Mitgliedsstaaten doch relativiert und an Bedingungen geknüpft (s. Fandrych 2008). In der politischen Wirklichkeit jedoch bleibt das Souveränitätsrecht in den Diskussionen und Beschlüssen der AU heilig, was kaum verwundert angesichts der zweifelhaften demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung vieler derzeit im afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) vertretenen Länder (z.B. Simbabwe, Cote d'Ivoire, Äquatorialguinea, Libyen, Mauretanien, Tschad) und der Tatsache, dass die Front der Integrationsmaximalisten nach dem Tod Gaddafis bröckelt.

Die Frage, wann der den APSA-Texten innewohnende Geist der gemeinschaftlichen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) beschworen wird und in welchen Fällen, mit welchen Mitteln und mit welchen Zielen eine Intervention gerechtfertigt und notwendig ist, bleibt auch im AU-Kontext eine sehr politische. Der Krieg in Libyen hat der AU in dieser Hinsicht ihren bislang politisch schwierigsten Testfall beschert: Gaddafi, der durch die massive Gewaltanwendung gegen die libysche Zivilbevölkerung gegen Grundprinzipien der AU-Charta verstieß, war schließlich bis dato ein entscheidender Unterstützer und Finanzier der AU und wichtiger Investor in zahlreichen Mitgliedsstaaten. Dass zudem der in den vergangenen Jahren konsequente Kurs der AU gegen verfassungswidrige Regierungswechsel aus afrikanischer Sicht eine Unterstützung der Rebellion verbot, erklärt zu großen Teilen die anhaltende deutliche AU-Kritik am NATO-Einsatz in Libyen sowie die sehr späte Anerkennung der libyschen Übergangsregierung. Diese Positionierung wurde innerhalb der AU maßgeblich von Südafrika angeführt, das zusammen mit Nigeria und Gabun, den anderen beiden afrikanischen Vertretern im UN-Sicherheitsrat, noch für die UN-Resolution 1973 (und damit gegen vorige AU-Beschlüsse) gestimmt hatte. Nigeria und andere AU-Mitgliedsstaaten, u.a. aus Westafrika, wählten insbesondere aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit einen pragmatischeren Kurs und erkannten die Übergangsregierung deutlich früher an (vgl. Tull 2011).

Noch vielstimmiger und uneins präsentierten sich die AU-Mitgliedsstaaten im Umgang mit der Krise in Côte d'Ivoire. Nachdem die AU die Anerkennung des Wahlsiegs des Herausforderers Allasane Ouattaras beschlossen hatte, setzte die Kakophonie der Staatschefs erst richtig ein. Einige (u.a. Ugandas Präsident Yoweri Museveni) hinterfragten diesen Sieg und forderten eine Aufarbeitung des Wahlprozesses, andere (u.a. Simbabwes Robert Mugabe) sprachen sich gegen Sanktionen oder für ein Modell der Machtteilung à la Simbabwe und Kenia aus (u.a. Südafrikas Präsident Jacob Zuma). Verschiedene Regierungen (u.a. Südafrika, Angola und Uganda) stan-

Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA)

Nach der Umwandlung der Organisation für Afrikanische Einheit (engl. OAU) in die Afrikanische Union (AU) wurde auf der ersten ordentlichen Sitzung der Staats- und Regierungschefs der AU 2002 in Durban, Südafrika, bereits das Protokoll über die Errichtung des Friedens- und Sicherheitsrats (PSC-Protokoll) verabschiedet, welches im Januar 2004 in Kraft trat. Über dieses Protokoll wird die AU mit einer umfassenden Friedens- und Sicherheitsarchitektur ausgestattet, die unter dem Namen Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (engl. APSA) bekannt wurde und zu der auch die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (engl. RECs) gehören. Dreh- und Angelpunkt der APSA ist die Einrichtung des Friedens- und Sicherheitsrats (engl. PSC), der im Mai 2004 seine Tätigkeit aufnahm. Gemäß Artikel 2 des Protokolls ist der PSC ein »ständiges Entscheidungsorgan für Prävention, Management und Lösung von Konflikten«, das als »kollektive Sicherheits- und Frühwarneinrichtung« fungiert, um eine zeitnahe und wirksame Antwort auf Konflikt- und Krisensituationen in Afrika zu fördern. Das Mandat des PSC umfasst gemäß Artikel 7 u.a. die folgenden Aufgaben:

- Frühzeitige Erkennung und Verhinderung von gewalttätigen Auseinandersetzungen und Konflikten sowie einer Politik, die zu Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen könnte;

- Wahrnehmung friedensbildender und friedensstiftender Aufgaben zur Bewältigung von Konflikten dort, wo sie entstanden sind; Genehmigung der Planung und Durchführung friedensfördernder Einsätze; Abgabe von Empfehlungen an die Versammlung für Interventionen in einem Mitgliedsstaat in Bezug auf schwerwiegende Umstände im Sinne von Artikel 4 (h) (Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) der Gründungsakte; und

- Unterstützung und Förderung humanitärer Aktionen bei bewaffneten Konflikten oder großen Naturkatastrophen.

In Artikel 2 des PSC-Protokolls werden die Säulen der APSA definiert, die die Arbeit des PSC unterstützen. Dabei handelt es sich um die **AU-Kommission** und insbesondere deren Vorsitzenden, der den PSC auf alle Angelegenheiten aufmerksam macht, die seines Erachtens den inneren Frieden und die Stabilität eines Mitgliedsstaats bedrohen könnten. Der Vorsitzende ist außerdem berechtigt, sämtliche Initiativen zu ergreifen, die er für angemessen erachtet, um durch seine Vermittlung Konflikte zu verhindern, zu bewältigen und zu lösen. Außerdem den **Rat der Weisen**, der den PSC und den Vorsitzenden der Kommission berät, insbesondere in allen Fragen der Förderung und Erhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika und Maßnahmen zur Konfliktprävention und Mediation unternimmt; das **Kontinentale Frühwarnsystem** (engl. CEWS) sowie die **Afrikanische Eingreiftruppe** (African Standby Force, ASF), die aus den fünf Brigaden der fünf afrikanischen Teilregionen besteht, und die **Friedensfazilität** als Finanzierungsinstrument. Zur Vervollständigung der Arbeit der Friedens- und Sicherheitsstrukturen der AU wurde im März 2004 ein **Panafrikanisches Parlament** mit Sitz in Südafrika eingerichtet.

(siehe FES 2011)

den außerdem im Verdacht, Laurent Gbagbo weiterhin finanziell und militärisch zu unterstützen. Kritik gab es v.a. an Zumas unilateraler Entscheidung, ein südafrikanisches Kriegsschiff in den Hafen von Abidjan verlegen zu lassen; angeblich, um AU-Missionen zu unterstützen. AU und ECOWAS bestritten hingegen, von der Aktion gewusst zu haben. In Nigeria regte sich deutlicher Unmut gegen die südafrikanische Einmischung im eigenen »Hinterhof«. Und auch in der Libyenkrise zeigt sich: Die einst für den Aufbau der APSA unter den damaligen Präsidenten Obasanjo und Mbeki funktionierende und zentrale Achse Südafrika-Nigeria ist derzeit rissig und bisweilen blockiert.

Wer es also ernst meint mit »afrikanischen Lösungen für afrikanische Herausforderungen«, der darf nicht nur die AU und die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) in den Blick nehmen, sondern muss sich mit außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Einzelländer auseinandersetzen. Von deren Bereitschaft, die AU-Entwicklung voranzutreiben, Mitgliedsbeiträge zu zahlen und Personal und Truppen für Friedenseinheiten zu stellen, wird schließlich auch die weitere Entwicklung der APSA abhängen. Denn nach wie vor ist die APSA in erster Linie extern finanziert. Die aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte African Peace Facility, das Finanzierungsinstrument der EU-AU-Partnerschaft im Bereich Frieden und Sicherheit, ist für den Zeitraum 2008 bis 2013 mit 300 Millionen Euro ausgestattet. Dass der AU-Friedensfonds (Special Peace Fund) dagegen bislang noch nie mehr als zwei Prozent afrikanische Finanzierung aufwies, ist in diesem Kontext bedenklich (Gänzle u. Franke 2010, S. 34).

Für eine Stärkung der APSA müssen die EU und Deutschland den außen- und sicherheitspolitischen Dialog zumindest mit den wichtigsten afrikanischen Staaten intensivieren. Viele der einstigen Treiber regionaler Integration und Hauptstützen der APSA (z.B. Nigeria, Südafrika, aber auch Libyen, Kenia und Algerien) haben Regierungswechsel hinter sich oder befinden sich in Umbruchphasen und scheinen ihre außenpolitischen Ausrichtungen und Ansprüche noch nicht endgültig austariert zu haben. Durch die grundlegenden politischen Umbruchprozesse in Nordafrika verschieben sich Machtgefüge und Einflusssphären in Afrika. Gerade durch die Abwesenheit der nordafrikanischen Diktatoren und insbesondere Gaddafis ergibt sich neuer Raum für den politischen Dialog zwischen EU und AU. Dafür ist allerdings ein Verständnis der sich wandelnden Beziehungen zwischen der AU und RECs und den wichtigsten afrikanischen Staaten notwendig.

2. Die Beziehungen zwischen der AU und den Regionalorganisationen bleiben schwierig.

Naturgemäß ist die Kakophonie innerhalb der heterogenen AU in der Regel größer als RECs. Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) reagierte im Fall Côte d'Ivoire beispielsweise sehr schnell und eindeutig: Ein außerordentlicher Gipfel beschloss bereits am 7. Dezember 2010 die Anerkennung Ouattaras als Wahlsieger und die Suspendierung des Landes bei gleichzeitiger Aufforderung an Gbagbo, die Macht unverzüglich zu übergeben. Bei einem weiteren Gipfel an Weihnachten 2010 wurden der Wahlsieg Ouattaras als nicht verhandelbar eingestuft, Sanktionen unterstützt und der Einsatz militärischer Gewalt als Ultima ratio angedroht. Die AU erkannte gleichfalls Ouattara als Wahlsieger und neuen Präsidenten an und forderte Gbagbo auf, sein Amt abzugeben. Gleichzeitig wurde die Mitgliedschaft des Landes suspendiert. In ihren ersten Reaktionen ging die AU damit mit der ECOWAS konform. Nicht jedoch in der weiteren Strategie (s.o.). Die AU erlaubte es den Konfliktparteien, auf Zeit zu spielen. Die ECOWAS und Nigeria zogen sich zurück und überließen der AU das Feld. Zivilgesellschaftliche Organisationen (u.a. das von der ECOWAS gegründete regionale Netzwerk WACSOF) kritisierten in einer gemeinsamen Erklärung Ende Februar, dass die AU im Fall Côte d'Ivoire das Prinzip der Subsidiarität missachtet und mit einer »politisch motivierten« Mission gezielt die ECOWAS-Initiative untergrabe.

Im südlichen Afrika hat die AU sowohl in der Krise in Madagaskar durch ihre zügige Ablehnung des nicht verfassungsgemäßen Machtwechsels in Antananarivo als auch durch die Thematisierung der Krise in Simbabwe bei AU-Gipfeln eine aktive Rolle gespielt. Die Federführung beim regionalen Konfliktmanagement verbleibt jedoch bei der Regionalorganisation SADC. Hier zeigt sich der Status quo der APSA gut. Die SADC hat in Madagaskar und Zimbabwe den notwendigen politischen Einfluss für Verhandlungsprozesse. Allerdings fehlen nach wie vor die

institutionellen Mediationsfähigkeiten, um in den Krisen voranzukommen. Gerade im Fall Simbabwe hängt die Initiative weitestgehend an Südafrika. Auch der Versuch, wie im Fall Madagaskar, die Zusammenarbeit von AU, SADC, den Vereinten Nationen und anderen zentralen Akteuren in einer internationalen Kontaktgruppe aufzufangen und zu strukturieren, hat bisher nicht weitergeführt. Statt einer stärkeren Kooperation und dadurch verbesserten Mediationsfähigkeit verbleiben die Akteure in einem Konkurrenzverhältnis zueinander.

Seit 2002 war die militärische Zusammenarbeit treibende Kraft der APSA. Dies galt sowohl im Rahmen der Friedensmissionen der AU im Sudan und in Somalia, als auch für die strategische Planung der ASF. Die RECs und zentrale afrikanische Länder wie Nigeria und Südafrika haben sich in dieser Vision der APSA insofern wiedergefunden, als dass der militärischen Struktur der RECs, den jeweiligen Standby-Forces, dabei eine bedeutende Rolle zugedacht war. Die AU hat hier jedoch einen Kurswechsel vollzogen, indem die Einbindung der regionalen Standby-Forces in die operative Planung reduziert und letztere im Wesentlichen auf AU-Strukturen zugeschnitten wurde. Die dadurch bedingten Differenzen konnten mit der Verabschiedung einer gemeinsamem AU-REC-Roadmap zur Rolle der regionalen Konfliktregelungsmechanismen (November 2010, Zanzibar) zwar zunächst beigelegt werden. Doch bleibt der strukturelle und *politische* Widerspruch zwischen der Entwicklung der AU und den schon länger existierenden RECs bestehen, der analog zu der Klärung der Zuständigkeiten und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in politischen Mediationsprozessen aufgearbeitet werden muss.

3. Der APSA fehlen nicht-militärische Instrumente des Krisenmanagements

Der Diskurs über Sicherheit muss weiter entmilitarisiert werden. Der Fokus lag bislang zu stark auf dem Aufbau der *African Standby Force* (ASF), die aber ohnehin nur im äußersten Fall eingesetzt würde. Auch innerhalb des ASF-Aufbaus lag der Fokus zunächst auf den militärischen, nicht jedoch den polizeilichen und zivilen Komponenten. Die politischen Mediationsmissionen sind außerdem zumeist kaum vorbereitet und ungenügend durchgeführt, wie sich beispielsweise am dreifachen Mediationsdesaster der AU in Côte d'Ivoire zeigt. Der dort zunächst von der AU-Kommission eingesetzte Vermittler, Kenias Ministerpräsident Raila Odinga, wurde von Gbagbo als parteiisch abgelehnt. Nach seiner ergebnislosen Mission in Abidjan erklärte Odinga die Vermittlung für gescheitert und gab Gbagbo öffentlich die Schuld dafür. Ende Januar wurde Odinga wohl auch aufgrund seiner eigenmächtigen Pressekonferenzen von AU-Kommissionspräsident Jean Ping als Mediator entlassen. Nachdem auch eine zwischenzeitliche informelle Mediationsmission des AU-Vorsitzenden und malawischen Präsidenten Bingu wa Mutharika ohne Ergebnis blieb, beschloss die AU auf ihrem Gipfel vom 28. Januar 2011 dann statt weiterer Sanktionen den Start einer erneuten Mediationsinitiative und setzte dafür ein Panel von fünf Präsidenten ein, einem aus jeder der fünf AU-Regionen. Die Ergebnisse einer vorbereitenden Mission in Abidjan wurden dem Panel am 20. Februar in Nouakchott, Mauretanien, vorgelegt. Anschließend reiste das Panel nach Abidjan, allerdings ohne seinen westafrikanischen Vertreter: Gbagbo lehnte Burkina Fasos Präsident Blaise Compaoré als parteiisch ab und ließ Anti-Compaoré Proteste in Abidjan zu. Das Panel gab den Drohungen nach und reiste letztlich ohne Compaoré und ohne den ECOWAS-Präsidenten, der mit Compaoré zurückblieb. Ein weiterer Teilsieg für Gbagbo, der letztlich die vom Panel vorgelegten und vermeintlich verbindlichen Beschlüsse (u.a. Vereidigung Ouattaras bis April) ablehnte und die Mediationsgespräche am 10. März 2011 in Addis Abeba boykottierte. Eine darauf folgende dritte AU-Mediationsinitiative kam letztlich nicht mehr zum Tragen – der nominierte kapverdische Ex-Außenminister José Brito wurde von Ouattara abgelehnt. Die Krise ging ihrer militärischen Lösung zu, unter der Leitung der UN und Frankreichs, die AU schaute zu. Interessant dabei: Der entsprechend der APSA-Konfliktpräventionstheorie einzuschaltende »Rat der Weisen« spielte in alldem keine Rolle.

Die Krise in Côte d'Ivoire ebenso wie die Krisen in Madagaskar und Simbabwe haben gezeigt, dass es der APSA (AU und RECs) einstweilen an ausreichenden Instrumenten und Ansätzen der politischen Mediation fehlt. Um einen politischen Ansatz in der Friedens- und Sicherheitspolitik in der APSA zu institutionalisieren, müssen diejenigen afrikanischen Länder wie Südafrika und Nigeria, die entsprechende nationale Kapazitäten besitzen, um diese politische Rolle der AU zu unterstützen, zu einer weiteren Klärung des Verhältnisses zwischen AU und RECS beitragen. Deren Wille zu einer Stärkung der

zivilen und politischen Instrumente der APSA wird jedoch gerade davon abhängen, ob der AU und der APSA von der Staatengemeinschaft der notwendige Raum zur Entwicklung einer Friedens- und Sicherheitspolitik gelassen wird.

4. Die jüngsten Interventionen haben Europa und die AU voneinander entfernt

Unter den Gesichtspunkten der Umsetzung der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) und der Handlungsfähigkeit der UN betrachtet, kann man die Intervention in Libyen im Nachhinein als Erfolg werten. Die massive Unterstützung der libyschen Rebellen durch die NATO erscheint nach dem Fall des Gaddafi-Regimes trotz der Überdehnung des Mandats der VN-Resolution 1973 und möglicher Verletzungen des Völkerrechts der richtige Weg gewesen zu sein (vergl. Lehmann u. Schütte 2011). Einen Fortschritt in der Zusammenarbeit zwischen UN und der AU, der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und der anzustrebenden afrikanischen Federführung im Konfliktmanagement auf dem Kontinent brachte der Fall Libyen, vorsichtig formuliert, hingegen nicht.

Trotz der bereits erläuterten AU-internen Brisanz des Falls Libyen hat die AU zunächst entschieden reagiert und bereits am 23. Februar 2011 die Anwendung von Gewalt gegen friedliche Demonstranten scharf verurteilt (PSC Resolution 261). Am 10. März wurde vom gleichen Gremium die Einrichtung eines High Level ad hoc Committee zur Libyenkrise beschlossen, zugleich jedoch jegliche internationale militärische Intervention in Libyen abgelehnt (PSC Resolution 265). Die internationale Staatengemeinschaft, insbesondere auch die Europäische Union (EU), hat in dieser Phase das Vorgehen der AU und in der UN Sicherheitsratsresolution 1973 das Ad-hoc-Komitee der AU zwar anerkannt, die AU-Ablehnung einer Intervention in Libyen jedoch ignoriert und stattdessen (wohlgemerkt letztlich mit der Zustimmung Gabuns, Nigerias und Südafrikas) die Basis für eine humanitäre militärische Intervention geschaffen. Das auch nach Beginn der Luftangriffe und trotz der militanten Haltung Gaddafis stoische Insistieren der AU auf eine politische Lösung kann man als „naiv" (Tull & Lacher 2011, S. 4) bewerten oder eben als afrikanischen Beitrag zum Konfliktmanagement. Es speist sich jedoch aus der Sorge um die Einschränkung des erst jüngst errungenen AU-Prinzips der Ablehnung verfassungswidriger Regierungswechsel, aus den bislang im internationalen Diskurs unterbelichteten und berechtigten Befürchtungen libyscher Nachbarstaaten vor sicherheitspolitischen Konsequenzen des Krieges insbesondere durch die zu erwartende Flut von Gaddafi-Waffen und -Söldnern in die Nachbarländer, v.a. aber auch aus der in Afrika tiefsitzenden und historisch nachvollziehbaren grundsätzlichen Opposition gegen fremdes Militär auf afrikanischem Boden. Auf keine dieser Bedenken ist die internationale Gemeinschaft hinreichend eingegangen. Dass ausgerechnet die Ex-Kolonialmacht Frankreich sowohl in Libyen als auch letztlich in Côte d'Ivoire die entscheidende militärische Initiative ergriff, hat die entsprechenden Ressentiments in Afrika nur gestärkt (vgl. Koepf 2011).

Festzuhalten bleibt damit eben auch, dass aus afrikanischer Sicht das gerade im entwicklungspolitischen Diskurs insbesondere von Europa immer wieder betonte Bekenntnis zur Notwendigkeit afrikanischer »Ownership«, einer Partnerschaft »auf Augenhöhe« und kontinentaler Konfliktlösungsmechanismen (»afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«) in einem weiteren Härtefall als Lippenbekenntnis entlarvt wurde. Europa hat sich durch seine Teilnahme an der Intervention der NATO in Libyen weit von der AU entfernt. Mit der militärischen Unterstützung der Rebellen in Libyen sollte die Hoffnung auf Demokratie in Nordafrika unterstützt werden. Doch die Nichtbeachtung afrikanischer Befürchtungen, des AU-Willens und die Marginalisierung der AU hat genau das Instrument beschädigt, mit dem Frieden, Sicherheit und Demokratie in Afrika gestärkt werden sollten: die APSA. Gerade jetzt, im Nachgang der Intervention, werden afrikanische Partner und die AU jedoch in der Gestaltung des weiteren politischen Prozesses wieder dringend gebraucht, hier fehlt der internationalen Gemeinschaft schließlich noch ein überzeugender Plan (vgl. Katsioulis 2011).

Fazit und Empfehlungen

Die EU hat sich im Rahmen der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie zu einem Dialog über strategische Ansätze zur Mediation bekannt. Dieser Dialog sollte nun dazu genutzt werden, das Vorgehen in den vergangenen Krisen

aufzuarbeiten, verlorenes Vertrauen wiederherzustellen und an einem gemeinsamen politischen Verständnis der APSA zu arbeiten. Dafür notwendig ist ein intensivierter außen- und sicherheitspolitischer Dialog mit zumindest den wichtigsten AU-Mitgliedsländern. Die Beziehungen zwischen den Staaten, den RECs, der AU und globalen Institutionen wie dem Internationalen Strafgerichtshof und der UN müssen dabei stärker thematisiert werden, ebenso wie generell Ansätze und Strategien nicht-militärischen Konfliktmanagements. Dabei kann es jedoch nicht nur um den Aufbau von Institutionen gehen. Wer »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme« unterstützen will, muss sich letztlich im konkreten Fall auch ernsthaft auf einen politischen Dialog auf Augenhöhe mit afrikanischen Partnern einlassen, um verschiedene Analysen von Bedrohungen für Frieden und Sicherheit abzugleichen und Lösungsansätze abzuwägen. Dies wäre mehr als nur ein Zeichen des Respekts. Es wäre das wichtige Signal, dass man es ernst meint mit der afrikanischen Ownership, afrikanische Interessen und Befürchtungen berücksichtigt und der APSA den notwendigen Raum zur Entwicklung lässt. Und selbst wenn man, wie im Fall Libyen, am Ende zu anderen Einschätzungen und Entscheidungen kommt, ließe sich so doch die Partnerschaft auf eine gleichberechtigtere Basis stellen, auf der die Entwicklung gemeinsamer politischer Strategien zur Stärkung von Frieden, Sicherheit und Demokratie möglich bleibt.

Referenzen

Gavin Cawthra (2010): The role of SADC in managing political crisis and conflict: the cases of Madagascar and Zimbabwe, FES Africa Peace and Security Series, No. 1.

Fandrych, Sabine (2008): Die Afrikanische Union – auf dem Weg zu den United States of Africa?, Hintergrundinformationen aus der internationalen Zusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung.

FES (2011): Überfordert und überschätzt? Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung. Konferenzbericht unter http://library.fes.de/pdf-files/iez/08404.pdf.

Gänzle, Stefan u. Franke, Benedikt (2010): Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur: Institutionalisierte Zusammenarbeit in und für Afrika, in: APuZ 50/2010, S. 31-26.

Koepf, Tobias (2011): Kein Abschied vom »Gendarmen Afrikas« – Warum Frankreichs jüngstes militärisches Engagement in Subsahara Afrika problematisch ist, SWP-Aktuell.

Lehmann, Volker u. Schütte, Robert (2011): Die Zukunft der »Responsibility to Protect« nach dem Fall Gaddafis, Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mulugeta, Kidist (2010): The role of regional and international organizations in resolving the Somali conflict: the case of IGAD, FES Africa Peace and Security Series, No. 2.

Sperling, Sebastian (2011): ECOWAS auf dem Prüfstand – Stärken und Grenzen regionaler Sicherheitspolitik in Westafrika, Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Tull, Denis u. Lacher, Wolfram (2011): Afrika und der Libyen-Konflikt. Politische und Sicherheitspolitische Konsequenzen, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik.

Yabi, Gilles Olakounlé (2010): The role of ECOWAS in managing political crisis and conflict: the cases of Guinea and Guinea-Bissau, FES Africa Peace and Security Series, No. 3.

Über die Autoren

Manfred Öhm leitete bis September 2011 das FES-Landesbüro in Maputo, Mosambik und koordinierte das sicherheitspolitische Regionalprojekt der FES im südlichen Afrika.

Arne Schildberg leitet das FES-Landesbüro in Addis Abeba, Äthiopien und koordiniert das sicherheitspolitische Regionalprojekt der FES im östlichen Afrika.

Sebastian Sperling leitet das FES-Regionalbüro in Abuja, Nigeria und koordiniert das sicherheitspolitische Regionalprojekt der FES im westlichen Afrika.

Impressum

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

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7440 | Fax: ++49-30-269-35-9217
http://www.fes.de/afrika

Bestellungen
Florian.Koch@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

EFQM
Committed to excellence

ISBN 978-3-86872-974-0