AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 05.03.2015 | Sebastian Gräfe

Afrikanische Sicherheit: Hier wird ein Luftschloss gebaut

Berlin und Brüssel geben Millionen für stehende Krisenreaktionskräfte aus, die niemand braucht.

In Zeiten des Ukrainekonflikts hat es Afrika schwer im politischen Berlin. Die außenpolitische Debatte wird von transatlantischen und europäischen Themen dominiert. Aus sich selbst heraus reicht der Aufmerksamkeitshorizont gerade bis zum Nahost-Konflikt oder zum iranischen Atomwaffenprogramm und Afghanistan. Diskussionen über Afrika verlassen in den seltensten Fällen Fachkreise. So sollte es eigentlich niemanden überraschen, dass die Februarreise des Bundesaußenministers in den Kongo, nach Ruanda und Kenia nahezu unbemerkt blieb. Lediglich die „tageszeitung“ kommentierte fast euphorisch, Deutschland läute endlich eine neue Afrikapolitik ein.

Schön wäre es. Doch tatsächlich zeigt die Ukraine-Krise, dass engagierte deutsche Außenpolitik weiterhin auf das unmittelbare europäische Umfeld begrenzt ist. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz, auf der Afrika ursprünglich prominent diskutiert werden sollte, war vom südlichen Nachbar keine Rede mehr. Mit dem Ebola-Ausbruch war der Kontinent für die Öffentlichkeit ohnehin wieder im Stereotyp des unregierbaren Krisenherdes gelandet. Dieser begrenzte Aufmerksamkeitshorizont hat Folgen: Afrikapolitik wird nach wie vor viel zu sehr als „technisch-administrative Aufgabe“ verstanden.

Ein Beispiel ist Deutschlands Unterstützung für die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA). Bis Dezember 2015 sollen African Standby Forces (ASF) aufgestellt sein, um Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent durchzuführen. Das Problem: Diese stehenden Krisenreaktionskräfte wurden formell bereits 2003 ins Leben gerufen und sollten eigentlich schon vor fünf Jahren im Rahmen der fünf großen regionalen Wirtschaftsorganisationen des Kontinents einsatzfähig sein. Nur: Die Frist verstrich ohne eine einzige einsatzfähige Truppe. Nun soll das Ziel bis Ende des Jahres erreicht werden. Nach zwölf Jahren afrikanische Absichtserklärungen und deutscher sowie europäischer finanzieller und technischer Hilfe hat bisher allerdings erst

der East African Standby Force Mechanism (EASFCOM) im November 2014 die Einsatzfähigkeit erklärt. Und auch die generelle Frist für Dezember 2015 wurde im Vorfeld des AU-Gipfels vom Januar 2015 erneut in Frage gestellt.

An europäischem Geld mangelt es nicht. Aber an einer strategischen Diskussion, wie das Geld sinnvoll eingesetzt werden kann.

Auch zahlreiche afrikanische Länder sind über die schleppende Umsetzung frustriert. 2012 zeigte sich die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS nicht in der Lage, rasch gegen die Rebellen in Mali vorzugehen. So lancierten eine Handvoll afrikanischer Länder ein weiteres AU-Konzept: die African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC). Dabei geht es im Wesentlichen um eine Koalitionen der Willigen. Doch auch dieser Ansatz ist bisher nicht einsatzbereit.

Trotz der Fragezeichen hat Deutschland afrikanische Regierungen von Beginn darin unterstützt, im Verbund mit der AU Konflikte eigenständig zu lösen. Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fördern vor allem die Ausbildung der zivilen und Polizeikräfte in afrikanischen Friedensmissionen. Auch das Berliner Zentrum für Internationale Friedensdienste (ZIF) ist als wichtiger Partner dabei. Die EU finanziert den Sold afrikanischer Soldaten im Einsatz und nichttödliche Ausrüstung. Ohne diese Hilfe wäre die AU nicht in der Lage, Friedensmissionen wie zum Beispiel AMISOM in Somalia durchzuführen. Denn die Probleme afrikanischer Friedensmissionen sind seit langem bekannt. Es fehlen vor allem logistische, strategische und Planungskapazitäten. Nur selten koordinieren eingesetzte Truppen aus unterschiedlichen Ländern ihr Vorgehen. Die Ausbildung ziviler Kräfte verfehlt bisher ihre Wirkung, da viele der Teilnehmer gar nicht zum Einsatz in den Missionen kommen. Die AU hat diesen Problemen eine eigene Studie gewidmet. Die Experten machten mehr als zwei Dutzend Empfehlungen zur Umsetzung und bezweifelten, dass die Frist Ende 2015 eingehalten werden kann.

Es mangelt nicht am Geld

Deutschland und die EU übernehmen einen Großteil der Finanzierung dieser afrikanischen Bemühungen im Peacekeeping. Bis Ende 2015 wird

Deutschland 27 Millionen Euro überwiesen haben. Aus Brüssel sind bis 2014 1,1 Milliarden Euro geflossen. Für 2014 bis 2016 sind weitere 750 Millionen Euro bereitgestellt. Grob ein Drittel dieser Beiträge wird von Deutschland beigesteuert. Das zeigt: An europäischem Geld mangelt es nicht. Aber an einer strategischen Diskussion, wie das Geld sinnvoll eingesetzt werden kann.

Denn neben der Frage der Einsatzfähigkeit stellt sich die Frage der Einsatzwirklichkeit. Die ASF sind als stehende Einheiten geplant, um im Krisenfall schnell reagieren zu können. So die Theorie. Nur macht die EU die Erfahrung, dass selbst einsatzbereite stehende Krisenreaktionskräfte wie die eigenen EU-Battlegroups gar nicht eingesetzt werden. Denn bekanntlich warten die Battlegroups seit 2009 immer noch auf ihren ersten Marschbefehl. Die Vereinten Nationen machten mit ihrer Standby High-Readiness Brigade (SHIRBRIG) ähnliche Erfahrungen. Sie lösten sie nach 13 Jahren und einem einzigen Peacekeeping-Einsatz (2009) auf. Davon unbeeindruckt wollen Berlin und Brüssel weitere Millionen zur Umsetzung eines Konzepts zur Verfügung zu stellen, dessen Zeitplan nicht nur in Frage steht, sondern bei dem wahrscheinlich ist, dass das Produkt nie eingesetzt wird.

Egal, ob Entwicklungsagenturen, NGOs, Parlamentsberater oder Diplomaten, fast alle Gesprächspartner zweifeln an der Effektivität der Unterstützung.

Nicht von Ungefähr empfiehlt die AU-eigene Studie dezidiert die Abkehr vom Konzept stehender Einsatzkräfte und favorisiert flexiblere Modelle. Aber weder für Berlin noch Brüssel scheint das Folgen zu haben. Ein im Herbst 2014 erstelltes internes Papier des Europäischen Auswärtigen Dienstes listet zwar die bekannten Probleme (schwache Institutionen, Mangel an strategischen Ansätzen, unklare Führung und finanzielle Abhängigkeit von außen) auf, doch Empfehlungen zu einem Kurswechsel sind bislang ausgeblieben.

Das spiegelt nicht zuletzt meine eigenen Rechercheerfahrungen zu diesem Beitrag wider: Egal, ob Mitarbeiter in Entwicklungsagenturen, Nichtregierungsorganisationen, Parlamentsberatern oder Diplomaten, fast alle Gesprächspartner zweifeln an der Effektivität der europäischen und deutschen Unterstützung und hoffen auf ernsthafte Diskussionen auf politischer Ebene.

Doch die politische Ebene scheint sich mit Communiqués zu afrikanischem „Ownership“ zu begnügen und eine konstruktive Auseinandersetzung zu vermeiden. Außenpolitik wird erneut zu einer

technisch-administrativen Angelegenheit. Die Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit in Afrika liegt bei den Staatsregierungen. Die Entscheidung des letzten AU-Gipfels, eine afrikanische Eingreiftruppe gegen Boko Haram aufzustellen, verdeutlicht den Handlungsbedarf. Das ASF-Konzept spielte dabei erneut keine Rolle. Auch das zeigt: Es ist höchste Zeit, die Konzepte der Wirklichkeit anzupassen.



Sebastian Gräfe
Berlin

Sebastian Gräfe ist Associate Fellow bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und befasst sich mit zivilen und militärischen Mitteln von Konfliktprävention und -lösung. In vorhergehenden Stationen arbeitete er für die UN-Friedensmission im Südsudan, leitete das Außen- und Sicherheitspolitikprogramm der Heinrich Böll Stiftung in Washington DC und das Büro einer bündnisgrünen Europaabgeordneten.

1 LESERBRIEFE

Björn Kunter schrieb am 12.03.2015

Danke für die Analyse.

Sie schreiben: "Die Ausbildung ziviler Kräfte verfehlt bisher ihre Wirkung, da viele der Teilnehmer gar nicht zum Einsatz in den Missionen kommen. Die AU hat diesen Problemen eine eigene Studie gewidmet. Die

Experten machten mehr als zwei Dutzend Empfehlungen zur Umsetzung und bezweifelten, dass die Frist Ende 2015 eingehalten werden kann."

Kann die Studie irgendwo eingesehen werden?
