

## ***Heikle Beziehungen: Vereinte Nationen, Afrikanische Union und Friedensmissionen in Afrika***

Linnea Bergholm

Ende Oktober 2009 erklärte Alan Le Roy, der für Friedenseinsätze verantwortliche stellvertretende Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN), vor dem UN-Sicherheitsrat, dass die internationale Gemeinschaft die Afrikanische Union (AU) sehr viel stärker bei ihren Friedensbemühungen in Afrika unterstützen werde. Auch die Zusammenarbeit zwischen den UN-Sicherheitsräten und der AU müsse entscheidend verbessert werden – eine Position, die von den 15 Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates bestätigt wurde (UN News Service 26 October 2009).

### **Analyse**

Das erneute Bekenntnis zu einer gemeinsamen Friedens- und Sicherheitspolitik der UN und der AU signalisiert eine deutliche Kehrtwende in den friedens- und sicherheitspolitischen Beziehungen beider Organisationen. Bis zur Jahrtausendwende kennzeichneten Wechselhaftigkeit, Doppelstandards und Misstrauen das Verhältnis.

- Trotz zahlreicher und lange andauernder Gewaltkonflikte wurde das friedenspolitische UN-Engagement auf dem Kontinent während der 1990er Jahre materiell und finanziell drastisch zurückgefahren.
- Gründe für die Zurückhaltung waren schwierige Konfliktkonstellationen ebenso wie nationale Eigeninteressen der UN-Sicherheitsratsmitglieder.
- Die Dezentralisierungspolitik der UN – „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ – war zum Scheitern verurteilt: Auf UN-Seite war sie unzureichend konzipiert, auf afrikanischer Seite fehlten die erforderlichen Mittel.
- Hintergrund der Kehrtwende zu einer neuen friedenspolitischen Partnerschaft sind sowohl wiedererwachte strategische Interessen an den Rohstoffen Afrikas als auch internationale Legitimitätsdefizite (*responsibility to protect*) führender Mitglieder des UN-Sicherheitsrates.
- Der Slogan „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ hat sich als wenig hilfreich erwiesen – solange er neben notwendiger afrikanischer Eigenverantwortung auch Vorwand für globale „Gleichgültigkeit“ und fehlende Einsatzbereitschaft ist.

Schlagwörter: Afrikanische Union, Vereinte Nationen, Friedensmissionen

## 1. Vom Disengagement zum Engagement

Das Engagement der Vereinten Nationen (UN) in Afrika war lange Zeit sehr begrenzt. Im Jahr 1993 gab es sieben UN-Friedensmissionen in Afrika; die Truppenstärke in dieser Region lag bei fast 40.000 von ungefähr 78.400 weltweit beschäftigten „Blauhelmsoldaten“ (militärisches Personal, Polizeibeamte und militärische Beobachter). Die Ausgaben beliefen sich auf rund 3 Mrd. USD. In deutlichem Gegensatz dazu fanden im Jahr 1999 nur drei UN-Friedensmissionen in Afrika statt; die Anzahl der Einsatzkräfte belief sich auf weniger als 1.600 Blauhelmsoldaten (Berman und Sams 2000: 4f.). Diese war jedoch keineswegs auf einen geringeren Bedarf zurückzuführen. Die Truppenbeteiligung der Mitglieder des UN-Sicherheitsrates war ebenso drastisch gesunken wie die Beteiligung von einst großzügigen Geberländern wie Kanada oder den skandinavischen Ländern. Entsprechend war auch das Budget der UN-Friedensoperationen in Afrika gegen Ende der 1990er Jahre auf nur noch 1 Mrd. USD (1998) gesunken. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 1999 ist jedoch eine Wiederbelebung von UN-Truppeneinsätzen in Afrika zu beobachten. Im April 2008 fanden zehn von den 20 weltweit geführten UN-Friedensmissionen in Afrika statt. Von den insgesamt 90.883 Blauhelmsoldaten waren über 70 Prozent in Afrika im Einsatz. Die Einsätze in Afrika umfassten groß angelegte Friedensoperationen in Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo (DRC), Liberia, im Sudan (zwei Missionen) und in der Elfenbeinküste. Das Budget der UN-Friedensoperationen stieg auf fast 3 Mrd. USD im Haushaltsjahr 2000/01. Gegenwärtig wird Afrika von der UN als eine Region mit höchster Priorität angesehen, obwohl der Mittlere Osten, Zentral- und Osteuropa den UN-Sicherheitsrat ebenfalls vor große Herausforderungen stellen.

Ein strukturelles Problem der Friedensoperationen in Afrika stellt die ungleiche Verteilung der Beitragszahlungen von Industrie- und Entwicklungsländern dar. Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates tragen entscheidend für das wachsende Budget der Friedensoperationen bei. Die größten Geber sind: die USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, China und Kanada (Stand 1. Januar 2008). Der Großteil des Budgets für UN-Friedensmissionen von fast 7 Mrd. USD im Jahr 2007/08 war für afrikanische Operationen angesetzt. Allein 1,48 Mrd. USD war für die UN/AU-Hybridmission in Darfur bestimmt. Dies war das bisher größte bewilligte Budget einer UN-Friedensoperation (UN doc 2007).

Allerdings sind die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sehr zurückhaltend, wenn es darum geht,

ihre Soldaten für Bürgerkriegsszenarien in Afrika bereitzustellen. Gegenwärtig stützen sich die Friedensoperationen auf Truppenkontingente aus Entwicklungsländern wie Pakistan, Bangladesch, Indien, Nigeria, Nepal, Ruanda, Ghana und dem Senegal. Insgesamt wurde das Personalaufkommen im Jahr 2002 von 86 Nationen bestritten, von denen weniger als zwei Prozent aus den USA kamen, von denen wiederum drei Viertel im Kosovo eingesetzt wurden (Neethling 2009).

## 2. Ursachen und Gründe

### 2.1 Schwieriges Umfeld

Nahezu alle UN-Missionen in Afrika wurden bei innerstaatlichen Konflikten mit sehr unterschiedlichem Internationalisierungsgrad eingesetzt. Darin liegt ein Teil der Antwort auf die Frage, warum so viele UN-Einsätze in Afrika als gescheitert gelten. Die unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges durchgeführten UN-Einsätze in Namibia und Mosambik wurden größtenteils als erfolgreich wahrgenommen, stellten jedoch die Ausnahme dar. Es handelte sich dabei immer um traditionelle Einsätze zur Friedenssicherung, bei denen flächendeckende Friedensverträge zugrunde lagen, die von allen Beteiligten akzeptiert wurden.

Die erschütternden Erfahrungen der USA und der UN im regierungslosen Somalia – die US geführte UN-Einsatztruppe United Nations Task Force (UNTAF 1992/93) und sein Nachfolger, die United Nations Operation in Somalia II der UN (UNOSOM II) (1993/95), die den Tod von 18 US-Soldaten in Mogadischu mit einschloss – tragen einen zentralen Teil zu der Erklärung bei, warum einflussreiche UN-Sicherheitsratsmitglieder vorsichtiger wurden mit der Bereitstellung eigener Truppen für Einsätze in afrikanischen Bürgerkriegen (Bergholm 2009). Vor dem Jahr 1999 zogen die UN-Sicherheitsratsmitglieder eine militärische Beteiligung zum Schutze der zivilen Bevölkerung in einigen der opferreichsten Kriege Afrikas nicht ernsthaft in Erwägung: weder im Südsudan noch in der Demokratischen Republik Kongo, in Liberia, Ruanda oder Sierra Leone. Der Grund dafür lag darin, dass diese Kriege die Aussicht auf eine Entsendung von UN-Truppen zur Friedenserzwingung erhöhten. Die vorherrschende Sichtweise im UN-Sekretariat war, dass die Beteiligung und Zustimmung der kriegführenden Parteien (mindestens die Zustimmung des Staates des Einsatzgebietes), ein umfassender Friedensvertrag, ein klares Mandat und die internationale Unterstützung die grundlegenden „Vorbedingungen für Erfolg“ von Friedensoperationen seien (ebd.). Die UN-Sicherheits-

ratsmitglieder, die nicht bereit waren, Truppen und Hilfsmittel für UN-Operationen in Afrika zu stellen, rechtfertigten ihre Position mit dem Argument, dass diese „Vorbedingungen für Erfolg“ nicht gegeben waren.

## 2.2 Nationale Interessen

Ein weiterer Grund war, dass die Sicherheitsratsmitglieder zunächst keine ausgeprägten wirtschaftlichen Interessen in und kein strategisches Konzept für Afrika in der Zeit nach dem Kalten Krieg hatten, die das damit verbundene Risiko für ihre eigenen Truppen, Steuergelder oder eine Auseinandersetzung mit anderen Sicherheitsratsmitgliedern über den Einfluss in ehemaligen Kolonien hätte rechtfertigen können (UN doc 2000, para 105). So war beispielsweise die Politik der USA nach der verheerenden Erfahrung in Somalia darauf gerichtet, vor allem die afrikanischen Regionalorganisationen darin zu unterstützen, die Konflikte in der Region selbst zu lösen.

Diese Vermeidungspolitik der Sicherheitsratsmitglieder (möglichst wenige Risiken einzugehen und kaum eigene Hilfsmittel bereitzustellen) gibt Aufschluss darüber, wie restriktiv die Sicherheitsratsmitglieder ihre Verantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit in Afrika interpretierten. Die höchst selektive Reaktion des Sicherheitsrats auf internationale Konflikte benachteiligte insbesondere Afrika. Aus dem distanzierten Verhalten des Sicherheitsrates gegenüber den afrikanischen Kriegen und ihren besonderen Herausforderungen lässt sich erklären, wie die Formel „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ zum Konsens der internationalen Politik wurde.

## 2.3 Dezentralisierung des Konfliktmanagements

Neben der komplexen Konfliktkonstellation und der geringen Bereitschaft westlicher Länder, sich auf dem Konfliktschauplatz Afrika zu engagieren, ist ein dritter Faktor für das Disengagement von Bedeutung: die Dezentralisierung der UN-Einsätze. Die wachsende Rolle der UN in innerstaatlichen Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und in Afrika unmittelbar nach dem Kalten Krieg machte deutlich, dass die Weltorganisation nicht in der Lage war, die enormen Ressourcen zu mobilisieren und zu organisieren, die gleichzeitig für mehrere Operationen in komplexen Kriegen notwendig waren. Eine Reaktion auf diese gewachsenen Herausforderungen war die Dezentralisierung der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik in Gestalt einer zunehmenden Beteiligung regionaler Organisationen (Boutros-Ghali

1992). So hatte das UN-Sekretariat seit dem Jahr 1995 verschiedene strukturelle und institutionelle Schritte in Richtung einer wachsenden Rolle für afrikanische Institutionen im Konfliktmanagement eingeleitet. Die formelle Übernahme des Konfliktmanagementmandats durch regionale (OAU und AU) und subregionale afrikanische Organisationen (ECOWAS etc.) ist als politische Antwort auf das ausbleibende Engagement der UN zu verstehen. Es entstand der Eindruck, dass der UN-Sicherheitsrat Kriege wie etwa in Angola (fünf verschiedene Missionen zwischen 1991 und 1999), Somalia und Ruanda vernachlässigt hatte. Der robuste Einsatz von Blauhelmsoldaten in der Grauzone zwischen Friedenssicherung (*peace keeping*) und Friedenserzwingung (*peace enforcement*) in Somalia führte zu ernsthafter Kritik gegenüber der UN-Politik und der Dominanz US-amerikanischer Streitkräfte in der Friedenstruppe. Vor allem aber provozierte der Abzug eines Großteils der in Ruanda eingesetzten UN-Streitkräfte, UN Assistance Mission in Ruanda (UNAMIR), zum Zeitpunkt des Genozid im April 1994 ein weit verbreitetes Ressentiment gegenüber der Rolle der UN in Afrika (Bergholm 2009).

## 3. Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme

Aus afrikanischer Perspektive beinhaltet die Formel „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ eine panafrikanische Idee der Eigenständigkeit. Dabei geht es nicht nur um eigene Problemlösungsansätze für die benachteiligte Position Afrikas bei Fragen von Frieden und Sicherheit, sondern auch um einen strategischen Ansatz zur Bewältigung von Handels- und Entwicklungsproblemen. Vor allem ist die Formel ein Aufruf an Afrikas Staatschefs zur Einigkeit und dazu, ihren Anteil an der Verantwortung für Frieden und Sicherheit zu übernehmen. Sollte dies gelingen, könnten die Friedenslösungen besser den soziopolitischen Realitäten Afrikas angepasst sein als dies durch eine extern gesteuerte Politik bisher der Fall ist. Voraussetzung ist allerdings, dass die staatliche Kooperation in Afrika für Frieden und Sicherheit mit normativen und kulturellen Kontexten genauso einhergeht wie mit materiellen Interessen und Machtausgleich (ebd.).

### 3.1 Das afrikanische Engagement für Friedens- und Konfliktlösungen

Die Beteiligung afrikanischer Organisationen an der Konfliktbewältigung in Afrika begann mit dem Truppeneinsatz der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) zur Friedensdurchsetzung

in Liberia im Jahr 1990. Dies war das erste Mal, dass eine große Einsatztruppe von einer afrikanischen subregionalen Organisation kontrolliert und finanziert wurde. Wenig später betrauten afrikanische Staatschefs die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) mit einer formellen Rolle im Konfliktmanagement, indem sie im Jahr 1993 den *OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution* befürworteten. Sie bekräftigten dabei schrittweise den Grundsatz, dass zwischenstaatlicher Frieden und zwischenstaatliche Stabilität notwendige Voraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung sind (Bergholm 2009). Hinzu kam, dass weder subregionale Organisationen noch die UN eine Einmischung in die politische und humanitäre Krise in Ruanda und Burundi vorsahen, so dass die OAU gefordert wurde, zu reagieren. Die kleinen OAU-Beobachtungseinsätze in Ruanda und Burundi stellten jedoch keine hinreichenden Antworten auf diese Krisen dar.

Zugleich wurde erhebliche Kritik geübt hinsichtlich der Implikationen für die Dezentralisierung der Friedens- und Sicherheitspolitik in Afrika; die Übertragung der Verantwortung auf afrikanische Schultern wurde als ein unverantwortlicher Schritt angesehen. UN-Generalsekretär Kofi Annan notierte in seinem Bericht über die afrikanischen Konflikte im Jahr 1998, dass die UN und insbesondere nicht afrikanische und afrikanische Staatsführer versagt und die Friedenserwartungen der Afrikaner enttäuscht hätten (UN doc 1998, para. 5).

Nach und nach haben mehr und mehr afrikanische Staatsführer die Entwicklung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsinstitutionen unterstützt, die die Möglichkeit beinhalten, Friedensoperationen bei internen Konflikten durchzuführen, wenn die UN durch politische Erwägungen blockiert ist.

### 3.2 Von der OAU zur AU

Die Umwandlung der OAU in die Afrikanische Union (AU) im Jahr 2001 war das Ergebnis zahlreicher konkurrierender Vorschläge afrikanischer Staatschefs im Hinblick auf die Zukunft des Kontinents (Kwasi Tiekou 2004: 261). In Südafrika waren Präsident Nelson Mandela und sein Nachfolger, Präsident Thabo Mbeki, daran interessiert, das internationale Image von Afrika zu verbessern, indem sie den Demokratisierungsprozess und den Panafricanismus auf dem Kontinent förderten, die Funktion eines Friedensstifters übernahmen und afrikanische Interessen nach außen auf der globalen Bühne vertraten. Der nigerianische Präsident Olusegun Obasanjo unterstützte das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ bei den

innerafrikanischen Verhandlungen. Daneben spielten Staatschefs wie etwa Algeriens Abdelaziz Bouteflika, Mozambiques Joaquim Chissano und Libyens Muammar al-Gaddafi eine zentrale Rolle in diesen Verhandlungen. Die neue afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur der AU hatte zum Teil auch den Zweck, internationale Legitimität zu generieren. Indem sie sich für das AU-Projekt einsetzten, erhofften sich die Staatschefs vermehrt internationale Anerkennung zu erlangen. Solange die dominanten afrikanischen Staaten Afrikas ein Interesse an der AU haben, umso bereitwilliger scheinen sie auch zu sein, bis dahin undenkbbare Veränderungen zumindest auf der normativen Ebene zu akzeptieren (Kwasi Tiekou 2004: 265f.). Der zuständige Beauftragte für Frieden und Sicherheit, Said Djinnit, kommentierte im Juni 2004: „Afrikaner können nicht [...] zusehen, wie sich Tragödien auf ihrem Kontinent entwickeln und dann sagen, dass sie in den Verantwortungsbereich der UN oder andere Verantwortlichkeitsbereiche fallen. Wir haben uns von dem Konzept der Nichteinmischung hin zum Konzept der „Nichtgleichgültigkeit“ weiterentwickelt. Wir können als Afrikaner nicht gleichgültig bleiben für die Tragödie unserer Leute“.<sup>1</sup>

In ihrer Gründungscharta hat die AU (Artikel 4h) das Recht zur gewaltsamen Intervention in einem ihrer Mitgliedsstaaten unter „schwerwiegenden Umständen“ („grave circumstances“) verankert, nämlich im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Damit könnte unter den afrikanischen Staaten die transnationale Norm verinnerlicht werden, dass nationale Souveränität nicht länger eine *carte blanche* für massenhafte Kriegsverbrechen bedeutet. Zu den zentralen AU-Normen zählen die Gleichheit souveräner Staaten, Nichteinmischung, keine Gewaltanwendung, Verurteilung verfassungswidriger Regierungswechsel und das AU-Interventionsrecht im Falle schwerwiegender Umstände in einem Mitgliedsstaat oder „Nichtgleichgültigkeit“. Die beiden zuletzt genannten Normen haben gegenüber dem früheren staatszentrierten Ethos der OAU deutlich an Bedeutung gewonnen.

Offen bleibt allerdings, in welchem Maße diese neuen AU-Normen von den Mitgliedsstaaten tatsächlich unterstützt werden. Bisher hat der AU-Friedens- und Sicherheitsrat eine klare Präferenz für konsensbasierte Beschlüsse bei Friedenseinsätzen gezeigt. Bis heute ist der Artikel 4(h) noch nicht ein Mal vom AU-Friedens- und Sicherheitsrat oder der AU-Versammlung ange-

<sup>1</sup> Zitiert in IRIN News (Addis Ababa), 'African Union stresses importance of conflict resolution and peacekeeping', 28 Juni 2004.

wandt worden. Seitdem die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*)<sup>2</sup> vom Exekutivrat der AU im sogenannten Ezulwini-Konsens (AU-Reformvorschlag zum UN-Sicherheitsrat) im März 2005 übernommen wurde, gibt es eine ernsthafte Streitfrage darüber, wann und aus welchen Gründen die Verantwortung zum Schutz von regionalen oder globalen Schultern getragen werden sollte (AU doc 2005: 6).

### 3.3 *Autonomie der AU*

Afrikanische Staatschefs haben nicht genügend Finanzmittel für die Sicherheitsinstitutionen der AU zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur wird allein von einer kleinen Gruppe von AU-Mitgliedern bestritten. Seit dem 1. Januar 2006 werden 75 Prozent des gesamten AU-Budgets von nur fünf Ländern gezahlt: Algerien, Ägypten, Libyen, Nigeria und Südafrika. Auch die Mehrzahl der Friedenstruppen kommt aus einer kleinen Anzahl afrikanischer Staaten: Südafrika stellte fast alle Truppen für den Einsatz in Burundi (2003-2004) und auf den Komoren (2006, 2007, 2008); Anfang 2008 stellte Uganda alle Truppen für die Operation in Somalia (2007 bis heute), und die Haupttruppenkontingente der AU im Sudan (2004-07) wurden aus Nigeria, Ruanda, Senegal und Südafrika entsandt. Diese Truppen wurden sowohl finanziell als auch in den Bereichen der Informationsbeschaffung, Ausbildung, Logistik und des Transports von den externen Partnern der AU unterstützt (Williams 2009: 619).

All dies stellt eine grundlegende Herausforderung für die beanspruchte Handlungsautonomie der AU und ihrer Mitgliedsstaaten im Hinblick auf Entscheidungen über AU-geführte Friedensoperationen dar. Frankreich, Großbritannien und die USA haben es vorgezogen, afrikanische Institutionen zur Friedenserhaltung nur *ad hoc* über bilaterale Kanäle zu unterstützen. Zugleich sind die UN-Mitgliedsstaaten bisher nicht bereit, die UN-Finanzierungsgesetze dahingehend neu zu interpretieren, dass die Möglichkeit eingeräumt wird, Gelder auch für regional geführte Operationen bereitstellen zu können, selbst wenn diese vom UN-Sicherheitsrat befürwortet wurden.

## 4. Neues Engagement der UN?

Seit dem Jahr 1999 ist die Bereitschaft der UN für ein erhöhtes politisches, finanzielles und militärisches

Engagement in Afrika deutlich gestiegen. Ein Indikator dafür sind mehrere UN-Friedensoperationen wie in der DR Kongo und Sierra Leone im Jahr 1999, in Liberia 2003 und in der Elfenbeinküste im Jahr 2004. Für dieses neue Engagement in Afrika ist eine Reihe von Gründen ausschlaggebend. Einer davon ist, dass sich die nationalen Interessen wichtiger Staaten wie der USA, Großbritanniens, Chinas und Frankreichs verschoben haben und sie Afrika eine neue strategische Bedeutung beimessen. Ein weiterer Grund ist, dass die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates realisiert haben, dass afrikanische Lösungen allein nicht ausreichend sind, um in Afrika erfolgreich Frieden zu stiften. Die weitverbreitete Kritik am Dezentralisierungstrend bezog sich nicht nur auf die beschränkten afrikanischen Fähigkeiten, sondern auch darauf, wie der Sicherheitsrat diesen Prozess implementiert hat, sowie auf die mangelnde Effizienz des UN-Konfliktmanagements.

### 4.1 *Neue Interessenskalküle*

In den letzten Jahren haben einige Repräsentanten der UN und der UN-Mitgliedsstaaten argumentiert, dass eine Partnerschaft mit der AU notwendig sei, da sich die UN zu 60 Prozent ihrer Zeit mit Afrika befasse und dort auch die meisten ihrer Friedensoperationen stattfänden.<sup>3</sup> Dem lag die stillschweigende Annahme zugrunde, dass die bisherigen Friedensengagements in der Form nicht nachhaltig aufrecht zu erhalten sind. Außerdem wurde kritisch angemerkt, dass dieses neue Engagement der UN in Afrika durch die Folgen des 11. September begründet sei, nämlich in dem Glauben, dass gescheiterte Staaten einen idealen Nährboden für den internationalen Terrorismus bieten – eine Idee, die vor allem auf die USA zurückgeht. Darüber hinaus spielten auch die Interessen an strategischen Rohstoffen, der Sicherung der Energieversorgung und der Kontrolle der Migration, vor allem nach Europa, eine Rolle für das wieder erwachte Engagement in Afrika (Atwood, Browne und Lyman 2004). Aus dieser Perspektive erscheint die UN-Partnerschaft mit der AU als ein Versuch nicht afrikanischer Staaten, die politische Zukunft Afrikas in für sie günstiger Weise zu beeinflussen. Die internationalen Institutionen dienen damit als Arenen für die Verfolgung nationaler Eigeninteressen.

<sup>2</sup> Unter der Formel „responsibility to protect“ (R2P) wird die ethische und moralische Verantwortlichkeit eines Staates für das Wohlergehen seiner Bürger verstanden. Diese geht auf die internationale Staatengemeinschaft, vornehmlich die UN über, wenn innerhalb eines staatlichen Territoriums nicht für das Wohlergehen und vor allem die Sicherheit der Bürger gesorgt werden kann.

<sup>3</sup> Vgl. Kommentar des Ständigen Vertreters Großbritanniens, Sir Emyr Jones Parry, UN doc., UN Security Council, 5084th meeting, S/PV.5084, 19 November 2004; siehe auch Declaration Enhancing UN-AU Cooperation; Framework for the Ten-Year Capacity-Building Programme for the African Union, 16 November, 2006; <<http://www.aumission-ny.org/declaration.htm>> (Aufruf: 21.09.2009).

## 4.2 Legitimität

Für das Reengagement der UN in Afrika spielt auch die Legitimität, die für Staaten und internationale Institutionen einen eigenen Wert bedeutet, eine zentrale Rolle. Kritiker des Dezentralisierungsprozesses warnen, dass durch die Dezentralisierung die internationale Reaktionsfähigkeit auf kriegerische Konflikte geschwächt worden sei. Damit würde das normative Selbstverständnis und die Legitimität des Sicherheitsrates in Frage gestellt werden. Dies würde wiederum bedeuten, dass mit dem Legitimitätsverlust längerfristig die Effizienz und Erfolgswahrscheinlichkeit des Sicherheitsrates bei der Erhaltung von Frieden und Sicherheit weiter verloren gehen würden. UN-Generalsekretär Kofi Anan drängte die Mitgliedsstaaten dazu, ihre Verpflichtungen bezüglich der humanitären Sicherheit einzuhalten, indem er den Schutz der afrikanischen Zivilbevölkerung als ein „humanitäres Gebot“ formulierte (UN doc 1998: 3, 11 46, 49). Diese Kritik betraf alle Mitglieder des Sicherheitsrates, da ihre Mitgliedschaft ihnen einen bestimmten Status und symbolische Macht verleiht, die von der Institution und ihrem rechtmäßigen Verhalten in gemeinschaftlichem Interesse abhängt (Clark und Reus-Smit 2007).<sup>4</sup> Außerdem haben besonders die USA, Großbritannien und Frankreich gleichzeitig humanitäre Interventionsnormen befürwortet. Dies hat wiederum in der internationalen Gemeinschaft die normative Erwartung gefördert, dass die politische Praxis dieser Staaten auch ihren normativen Ansprüchen zu genügen hat. Aus dieser Perspektive wird verständlich, weshalb der Sicherheitsrat, um die Glaubwürdigkeit als globale Institution zu erhalten, seine Afrikapolitik einer Revision unterzog und eine neue Partnerschaft mit der AU suchte (Claude 1966: 368).

Das Konzept der Legitimität offenbart hier, dass die Partnerschaft zwischen dem UN-Sicherheitsrat und der AU längerfristig auf Grundlage gemeinsamer politischer und normativer Prinzipien beurteilt werden wird, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft geeinigt hat. Ines Claude (1966: 371f.) argumentiert, dass einzelne Staaten in aller Regel solche Politiken bevorzugen, die die Zustimmung größerer Staatengruppen finden. Aus diesem Grunde rechtfertigen sie ihr politisches Handeln durch Bezug auf gemeinsame Normen und Prinzipien. Deshalb können internationale Organisationen eine eigene

Überzeugungsmacht gewinnen und damit eine wichtige Rolle in der Weltpolitik spielen. Staaten wollen international als legitim angesehen werden, weil sie dies in die Lage versetzt, beispielsweise Macht und Armeen in einer Weise einzusetzen, die auf Zustimmung und Anerkennung beruht. Dies besagt jedoch nicht, dass eine solche Politik nicht von materiellen, politischen oder legalistischen Interessen gesteuert wird. Legitimität ist jedoch ein fluides Konzept, das sich aus diesen drei Werten zusammensetzt – und sich nicht auf einen davon reduzieren lässt.

So können die politischen Entwicklungen in Afrika während der 1990er Jahre als umstrittene Legitimitätsansprüche angesehen werden und als ein Zeichen dafür, dass sich ein großer Teil der internationalen Gemeinschaft – 53 afrikanische Staaten – in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik nicht ausreichend repräsentiert fühlten. Afrikanische Regierungen stellten ihre Beziehungen zum Sicherheitsrat in Frage und äußerten Zweifel an seinen Fähigkeiten, rasch darüber zu entscheiden, was im regionalen und internationalen Interesse liegt (UN doc 1998: 11, 46). Trotz dieser Zweifel sagen regionale und subregionale Organisationen, dass sie im Namen des UN-Sicherheitsrates – nicht an seiner Stelle – interveniert haben. Insofern kann argumentiert werden, dass diese Auseinandersetzung um Legitimität in Afrika zum neuen Engagement des Sicherheitsrates beigetragen hat. Gleichzeitig ist die AU in ihrer Legitimität wiederum abhängig von der internationalen Gemeinschaft. Afrikanische Organisationen haben sich klar dafür ausgesprochen, dass sie den Sicherheitsrat brauchen, auch wenn sie dort nur in beschränkter Weise Gehör finden.

Die Wendung des Sicherheitsrates und des UN-Sekretariats zu einer engeren Partnerschaft mit regionalen afrikanischen Organisationen kann auch als der Versuch gewertet werden, in Afrika die verlorene Legitimität der UN wiederzugewinnen. Die UN-Organe haben inzwischen auf vielfältige Weise die AU politisch aufgewertet, unter anderem, indem die Beziehungen mit der AU und mit den afrikanischen Regionalorganisationen im Konfliktfall institutionalisiert wurden. Am 16. April 2008 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat Resolution 1809, in der das UN-Sekretariat aufgefordert wird, die AU-Kommission zu konsultieren, wie die Berechenbarkeit, Nachhaltigkeit und Flexibilität bei der Finanzierung der AU verbessert werden kann, wenn diese von der UN mit Friedensmissionen betraut wird. Zudem wurde der Vorschlag aufgegriffen, einen gemeinsamen AU/UN-Ausschuss zu gründen, der ein

<sup>4</sup> Legitimität wird hier als gemeinschaftlich akzeptierte „Spielregeln“ verstanden, als eine soziale Qualität, die auf der sozialen Anerkennung gemeinsamer Werte und Normen beruht; vgl. Clark und Reus-Smit 2007: 54.

Konzept für die Finanzierungsmodalitäten von AU geführten Friedensmissionen erarbeiten soll. Diese Entscheidung macht deutlich, dass der Sicherheitsrat seine Überlegungen im Hinblick auf die gemeinsame finanzielle Verantwortung forcierte. In gewissem Maße wurde damit außerdem auch die afrikanische Position anerkannt, dass ein Beschluss der AU zu einer Friedens- und Sicherheitsintervention auch im Namen der internationalen Gemeinschaft erfolgt. Die zweite gemeinsame Sitzung des Sicherheitsrates und des AU-Friedens- und Sicherheitsrates am 17. April 2008 macht deutlich, dass die AU inzwischen als legitimer Erstverantwortlicher für afrikanische Konflikte angesehen wird. Zugleich bedeutet dies auch die Anerkennung der AU als ein wichtiger Akteur der internationalen Friedenssicherung (Bergholm 2009a).

### 5. Perspektive: Afrikanische Lösungen?

Es gibt inzwischen einen bemerkenswerten Konsens – zwischen Afrikanern und Nichtafrikanern – im Hinblick auf die Notwendigkeit einer afrikanischen Verantwortung und Fähigkeit für den Erhalt von Frieden und Sicherheit in Afrika. Allerdings ist der Slogan „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ wenig hilfreich, wenn dies bedeutet, dass Kriege in Afrika als ein afrikanisches Problem isoliert werden – und kein internationales Eingreifen erforderlich oder erwünscht ist. Die Förderung internationaler Regionalisierung sollte kein Hindernis für eine UN-Beteiligung sein. Vielmehr tragen beide, regionale wie globale Institutionen, die Verantwortung, Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent zu gewährleisten. Deshalb sollten insbesondere auch afrikanische Führer nicht dazu beitragen, dass die Probleme in Afrika allein als regionale Verantwortung gesehen werden. Notwendig ist allerdings, dass sie an einer Entscheidung über die Art der internationalen Unterstützung – ob in Gestalt von Militäroperationen oder eher als Konfliktprävention und Entwicklungshilfe – beteiligt werden.

Die Partnerschaft mit Afrika erfordert einen langfristig angelegten Dialog zur Konfliktprävention und gesellschaftlichen Stabilisierung anstelle kurzfristiger Sofortmaßnahmen gegen Migration und Terrorrohungen aus Afrika. Die Beziehung des Sicherheitsrates zu Afrika muss mit den universellen Prinzipien der UN-Charta übereinstimmen – was bedeutet, dass Frieden und Sicherheit ein interdependentes und unteilbares Gut in der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ist. Insofern sind die Probleme Afrikas globale Probleme, die eine globale Beteiligung erfordern.

### Literatur

- Atwood J. Brian, Robert S. Browne und N. Lyman Princeton (2004), *Freedom, prosperity, and security: The G8 partnership with Africa, Sea Island and beyond*, A Council on Foreign Relations Special Report, New York.
- AU doc (2005), *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Ezukwini Consensus*, Executive Council 7<sup>th</sup> Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (vii), 7.-8. März.
- Bergholm, Linnea (2009), *The African Union-United Nations Relationship and Civilian Protection in Darfur, 2004-2007*, Aberystwyth University, Department of International Politics, PhD Dissertation, (Chapter 2).
- Bergholm, Linnea (2009a), United Nations and Sub-Saharan Africa, in: van Klaas Walraven, Andreas Mehler und Henning Melber (Hrsg.), *Africa Yearbook: The Politics, Economy and Society South of the Sahara 2008*, Leiden: Brill, 19-32.
- Berman, Eric G. und Katie E. Sams (2000), *Peacekeeping in Africa: Capabilities and culpabilities*, Geneva: UNIDIR.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, A/47/277 – S/24111, New York: United Nations, paras. 63-64.
- Clark, Ian und Christian Reus-Smit (2007), Special Issue: Resolving International Crises of Legitimacy, in: *International Politics*, 44, 2/3, 153-156.
- Claude Jr., Inis L. (1966), Collective Legitimization as a Function of the United Nations, in: *International Organization*, 20, 3, 367-379.
- Kwasi Tiekou, Thomas (2004), Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union, in: *African Affairs*, 103, 249-267.
- Neethling, Theo (2009), Whither Peacekeeping in Africa: Revisiting the Evolving Role of the United Nations, in: *African Security Review*, 18, 1, 7.
- Williams, Paul D. (2009), The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution, in: *Journal of Modern African Studies*, 47, 4, 603-626.
- UN doc (1998), *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Secretary-General Report to the General Assembly and the Security Council*, A/52/871-S/1998/318, New York: United Nations, 13. April.
- UN doc (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, A/85/305-S/2000/809, August.
- UN doc (2007), *General Assembly Fifth Committee*, 19<sup>th</sup> meeting, GA/AB/3828, 19 November.

## ■ Die Autorin

Linnea Bergholm, Ph.D., arbeitet an der Universität Aberystwyth im Department of International Politics (Großbritannien); sie schreibt regelmäßig den Beitrag zur Rolle der Vereinten Nationen in Afrika im vom GIGA mit herausgegebenen Africa Yearbook (Brill Academic Publishers).

E-Mail: <linnea.bergholm@gmail.com>

## ■ Die Übersetzung

Gesine Holst, B. A., und Nicolas Hausdorf übersetzten den Text aus dem Englischen, beide absolvieren ein Praktikum am GIGA Institut für Afrika-Studien.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Bergholm, Linnea (2009), United Nations and Sub-Saharan Africa, in: Klaas van Walraven, Andreas Mehler und Henning Melber (Hrsg.), *Africa Yearbook: The Politics, Economy and Society South of the Sahara 2008*, Leiden: Brill.

Engel, Ulf (2008), *Mühseliger Aufbau: Frieden und Sicherheit in der AU*, GIGA Focus Afrika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Kinzel, Wolf (2007), *Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein Überblick*, GIGA Focus Afrika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Schmidt, Siegmund (2008), *Die EU als Retterin der AU?*, GIGA Focus Afrika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Soest, Christian von (2008), *Wacklige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Kerstin Labusga  
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM