

Natürliche Partnerschaft?

EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung in Afrika

Manuela Scheuermann

Was im Jahr 2003 in der Demokratischen Republik Kongo so verheißungsvoll begann, fand im Jahr 2009 bereits sein vorläufiges Ende: die Zusammenarbeit zwischen Blauhelmen der Vereinten Nationen und Truppen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Afrika. Angesichts der Wiederaufnahme der operativen EU-UN-Kooperation im Frühjahr 2014 stellt sich die Frage, ob nun doch deren Verstetigung zu erwarten ist. Nach einer Auswertung der bisherigen Zusammenarbeit zeigt der Beitrag aktuelle Trends der EU-UN-Friedenssicherung auf.

Die partnerschaftliche Friedenssicherung, in der mehrere militärische und zivil-militärische Missionen unterschiedlicher Akteure parallel in einem Einsatzgebiet operieren, ist seit einigen Jahren das gängige Modell des global-regionalen Friedensregimes.¹ 2003 gingen zwei besonders geschätzte Akteure der Weltpolitik eine solche Liaison ein: die Vereinten Nationen und die Europäische Union. Kam es zu einer echten Zusammenarbeit im Feld, trafen sich die beiden Akteure bisher in folgender Konstellation: die EU stellte einen UN-mandatierten, aber EU-geführten, rein militärischen und robusten Verband und unterstützte direkt die zivil-militärische, multidimensionale UN-Mission in einem Krisengebiet in Afrika südlich der Sahara.²

Obwohl die operative EU-UN-Kooperation nach den Einsätzen in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) in den Jahren 2003 und 2006 und in der Grenzregion zwischen Tschad, Zentralafrikanischer Republik (ZAR) und Sudan in den Jahren 2008/2009 bis 2013 pausierte und man an der Zukunft der EU-UN-Beziehungen zweifeln musste, entwickelten sie sich konzeptionell stetig weiter.³ Auf die Worte folgten allerdings keine Taten. Gegenwärtig wird die Partnerschaft wiederbelebt, kooperieren EU und UN doch sowohl in Mali als auch in der ZAR.

Darf man nach dieser langen ›Dürreperiode‹ nun eine Verstetigung der Partnerschaft erwarten? Um diese Frage zu beantworten, werden zuerst die Gründe für die EU-UN-Friedenssicherung in Afrika diskutiert. Daraufhin werden die wesentlichen Kooperations-szenarien vorgestellt und die Wirkmechanismen anhand der bisherigen Fälle herausgearbeitet. Die Trends, die aus den jüngsten Dokumenten und der aktuellen Zusammenarbeit im Feld zu entnehmen sind, geben Grund zur Zuversicht, dass die EU-UN-Beziehung in der Friedenssicherung keine Eintagsfliege des globalen Friedensregimes ist. Ihre Zukunft ist trotzdem ungewiss.

Partner, Wahlverwandte oder Zweckgemeinschaft?

Viele Argumente sprechen für diese Beziehung. Neben den offensichtlichen Gründen für eine Partnerschaft – die Regionalisierungstrends in der Friedenssicherung, die vorhandenen Fähigkeiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie die Überlastung der UN-Friedenssicherung bei gleichzeitiger Zunahme von Krisen und Konflikten – haben beide Akteure auch eine ureigene Motivation zur Zusammenarbeit.

In offiziellen EU-UN-Dokumenten werden beide Organisationen als normative ›Wahlverwandte‹ eingeführt, die aufgrund ihres übereinstimmenden Wertekanons und ihrer ähnlichen sicherheitspolitischen Konzeptionen »natürliche Partner«⁴ auch im Bereich der Friedenssicherung seien. Effektiver Multilateralismus, also eine Weltordnung auf der Grundlage kooperationswilliger, an Global Governance orientierter Normen und Grundsätze, wird als das wesentliche Narrativ der Beziehung eingeführt.⁵ Doch



Foto: Steffen Weigelt

Dr. Manuela Scheuermann, geb. 1977, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen.

¹ Vgl. zur inter-organisationalen Friedenssicherung statt vieler: Themenheft: UN und Regionalorganisationen, Vereinte Nationen, 4/2008; Ekkehard Griep, Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012 sowie Joachim A. Koops (Ed.), Military Crisis Management: The Challenge of Inter-Organizationalism (Themenheft), Studia Diplomatica, 62. Jg., 3/2009.

² Die Aufgabenteilung mag verwundern, ist die EU doch vor allem ein ziviler und kein militärischer Akteur. Doch selbst in den EU-UN-Operationsszenarien, in denen die EU neben der militärischen Truppe auch zivile Einsatzkräfte vor Ort hatte, war der Charakter der Beziehung zu den UN militärischer Natur.

³ Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, New York, 24.9.2003, www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm. Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung, Berlin, 7.6.2007. Guidelines for Joint EU-UN Planning Applicable to Existing UN Field Missions, Department of Peacekeeping Operations/Department for Field Support, United Nations, 13.6.2008, Annex 1; Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping, Crisis Management and Planning Department (CMPD), Council of the European Union, EU Doc. CMPD 11216/12 v. 14.6.2012.

⁴ UN Press Release SG/SM/9290 v. 5.5.2004.

⁵ Vgl. dazu die diskursive Auseinandersetzung mit dem Begriff Multilateralismus in EU und UN Manuela Scheuermann, EU-UN-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung. Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts, Baden-Baden 2012.

der Blick hinter die Kulissen verdeutlicht, dass beide Akteure weniger diese normativ-rollenspezifische Sinnstiftung als handfeste am Nutzen orientierte Interessen in die Partnerschaft treiben.

In der EU dominieren unter vielen Motiven folgende: die Führungsrolle Frankreichs, die erhöhte globale Sichtbarkeit der EU und ihr sicherheitspolitisches und multilaterales Renommee. In den bisherigen friedenssichernden Kooperationen auf dem afrikanischen Kontinent war stets Frankreich die treibende Kraft des militärischen EU-Einsatzes zur Unterstützung der UN.⁶ Frankreich setzte in beiden Organisationen die Agenda, war im Fall der EUFOR Tchad/RCA, EUFOR RCA Bangui und EUTM Mali⁷ bereits militärisch vor Ort engagiert und übernimmt nicht selten die Führung des Hauptquartiers oder die Funktion des größten Truppenstellers. Lange mit dem Titel des ›Gendarme de l'Afrique‹ belegt, strebt es die Internationalisierung seines Engagements in den afrikanischen Konflikten an.⁸

Die EU-UN-Beziehung dient auch dazu, das Ansehen der EU zu verbessern und ihre weltpolitische Sichtbarkeit zu erhöhen. Nach dem EU-internen Zerwürfnis infolge des Irak-Krieges im Frühjahr 2003 und den EU-internen Krisen nach den gescheiterten Verfassungsreferenden im Jahr 2005 waren die Einsätze ein nach innen und außen gerichtetes Zeichen des Zusammenstehens der EU. Die laufenden Einsätze in Mali und der Zentralafrikanischen Republik sind als Selbstversicherung der EU interpretierbar, nach der Finanz- und Wirtschaftskrise weiter gemeinsam an der GASP/GSVP zu arbeiten. Sie bieten sich an, dem Gerede vom »militärischen Wurm«⁹ sichtbare Beweise des Gegenteils entgegenzusetzen, versteht sich die EU doch selbst als »zwangsläufig (...) globaler Akteur«¹⁰ und »Vorreiter«¹¹ in der Weiterentwicklung der Krisenbewältigung. Für die Vereinten Nationen, die sich der EU weder aufdrängen noch die Zusammenarbeit forcieren, ist die Kooperation vor allem eine pragmatische Möglichkeit der zeitlich und geografisch begrenzten Lastenteilung, mit der sie in einer Situation der Schwäche ihr Gesicht wahren und neue Kraft schöpfen können. Der Ruf der Europäischen Union als »Friedensmacht«¹² kann den UN von Nutzen sein, wenn sie es schaffen, sich als gleichberechtigte »Friedenskraft«¹³ zu positionieren. Zwei überzeugte Multilateralisten engagieren sich gemeinsam für Sicherheit und Stabilität – dieses Werbemotiv, das in den Reden der EU-Vertreter oft durchklingt, könnte auch von den UN stärker betont werden.

Die Bühne der Zusammenarbeit: Afrika

Ein bestimmendes Merkmal der bisherigen EU-UN-Beziehungen in der Friedenssicherung ist das Einsatzgebiet Afrika südlich der Sahara. Dieser geografische Schwerpunkt erklärt sich zum einen aus der

treibenden Kraft Frankreich, das militärisch vor allem in Afrika präsent ist und nach Unterstützung sucht, zum anderen aus der Konflikträchtigkeit weiter Teile des Kontinents bei gleichzeitigem erheblichen Entwicklungspotenzial – was beiderseits internationales Engagement bedingt. EU und UN erkennen vor allem folgende Gefahren: den Komplex der fragilen Staatlichkeit, der nicht-internationalen Kriege und Konflikte und des internationalen Terrorismus, die mit schwerwiegenden entwicklungspolitischen Problemen in fataler Wechselwirkung stehen.¹⁴ Um diesen Herausforderungen Herr zu werden, schneiden besonders die UN viele ihrer Konzepte auf den afrikanischen Kontinent zu, sind der UN-Sicherheitsrat und die UN-Friedensoperationen überwiegend mit Afrika befasst.¹⁵ Würde sich die Situation in den Krisengebieten zum Besseren wenden, wären auch die Vereinten Nationen erheblich entlastet. Nicht umsonst sind die UN engagierte Unterstützer der Afrikanischen Union (AU), könnte diese doch in Zukunft mehr und mehr Verantwortung gemäß der Devise ›Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme‹ übernehmen. Die EU arbeitet

⁶ Ausführlicher dazu der Beitrag von Dustin Dehez in diesem Heft, S. 106–112.

⁷ EUFOR Tchad/RCA (Opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine); EUFOR RCA Bangui (Opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine en Bangui); EUTM Mali (European Union Training Mission in Mali).

⁸ Andreas Mehler/Benjamin Werner, Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik, Hamburg 2008 (GIGA Focus Afrika Nr. 3).

⁹ Wenige Tage vor Ausbruch des zweiten Golf-Kriegs 1991 bezeichnete der belgische Außenminister Mark Eyskens die EU als ›ökonomischen Riesen, politischen Zwerg und militärischen Wurm‹. Bei Craig R. Whitney, War in Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity, The New York Times, 25.1.1991.

¹⁰ Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), Brüssel, 12.12.2003, S. 1.

¹¹ Vgl. EU-Dok. KOMM(2003) 526 endgültig v. 10.9.2003, S. 5.

¹² Zur Rezeption der EU als ›Friedensmacht‹ siehe statt vieler: Hans-Georg Ehrhart u.a. (Hrsg.), Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007.

¹³ Da die UN nach Kahn/Meerpohl keine Friedensmacht sind, werden sie hier als Friedenskraft bezeichnet. Vgl. Daniel-Erasmus Khan/Thomas Meerpohl, Die UNO als Friedensmacht, in: Michael Piazolo (Hrsg.), Macht und Mächte in einer multipolaren Welt, Wiesbaden 2007, S. 305–326.

¹⁴ Vgl. u.a. ESS, a.a.O. (Anm. 10), S. 3–5, sowie Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, S. 35–58.

¹⁵ 75 Prozent aller UN-Blauhelme sind in Afrika südlich der Sahara eingesetzt und rund 70 Prozent aller Resolutionen des Sicherheitsrats beschäftigen sich mit Afrika.

In der EU dominieren unter vielen Motiven folgende: die Führungsrolle Frankreichs, die erhöhte globale Sichtbarkeit der EU und ihr sicherheitspolitisches und multilaterales Renommee.

Nicht umsonst sind die UN engagierte Unterstützer der Afrikanischen Union, könnte diese doch in Zukunft mehr und mehr Verantwortung übernehmen.

sowohl an der Bewältigung der Krisen als auch an der Entwicklung des afrikanischen Potenzials und seiner Verantwortung.¹⁶ Im Bereich von Frieden und Sicherheit unterstützt sie unter anderem die Friedensfazilität für Afrika und finanziert somit die AU-Missionen in Somalia (AMISOM), Mali (AFISMA) und der ZAR (MISCA) in beträchtlichem Maße. Besonders bei der EU trübt der janusköpfige Blick auf Afrika jedoch das Vertrauen zwischen den beiden Akteuren. Zwar spricht die EU von einer »Partnerschaft auf Augenhöhe«¹⁷, doch herrscht zumindest im Bereich Frieden und Sicherheit oftmals eine Rhetorik der einseitigen Abhängigkeit: Afrika wird als Sicherheits-Konsument und die EU als Sicherheits-Produzent bezeichnet, Afrika als der Kontinent des Chaos und die EU als Hort des Fortschritts.¹⁸

Fest steht: Beide Akteure haben gute, übereinstimmende Gründe, sich als Friedenssicherer in Afrika zu engagieren. Beide sehen langfristig die AU in der Pflicht, Sicherheit und Stabilität auf dem eigenen Kontinent zu gewährleisten. In der Zwischenzeit konzentrieren sich EU und UN auf ihre bilaterale Partnerschaft und auf die trilaterale Kooperation mit der AU, die derzeit in der Zentralafrikanischen Republik Premiere hat.

Formen der Zusammenarbeit

Im Laufe der Zusammenarbeit im Feld hat sich eine spezifische Aufgabenteilung zwischen UN und EU als gängiges Modell der Beziehung in der Friedenssicherung erwiesen. Dabei agieren die UN als multidimensionale und zivil-militärische Langzeitstabilisierungskraft, die neben der Friedenssicherung vor allem Friedenskonsolidierung betreibt. Die EU unterstützt als robuste, schnell einsatzfähige und rein militärische Kurzeitkraft die UN punktuell, das heißt zeitlich und geografisch eng begrenzt. Dies erfolgte bisher in Form des »Bridging«- oder des »Standby«-Modells in einer vertraglichen Beziehung, in der beide im Feld interagierten, aber politisch und strategisch autonom blieben.¹⁹ Das »Bridging model« (Brücke) wurde im Jahr 2003 in Kongo durch die Zusammenarbeit von MONUC (UN) und Artemis (EU) erprobt. In den Jahren 2008 und 2009 im Grenzgebiet zwischen Tschad und Zentralafrikanischer Republik in der Kooperation zwischen MINURCAT (UN) und EUFOR Tchad/RCA wurde es ein weiteres Mal umgesetzt. In der Zentralafrikanischen Republik erfährt dieses Modell gegenwärtig mit der Zusammenarbeit zwischen MISCA (AU), EUFOR RCA (EU) und MINUSCA (UN) eine neue, trilaterale Dimension. Waren EU und UN in den Jahren 2003 und 2008/2009 parallel im Feld, so ist die aktuelle Konstellation die erste, in der die Vereinten Nationen nicht über den gesamten Zeitraum der EUFOR zusammen mit der EU-Mission im Land sind. Sie erreichen ihre operative Einsatzfähigkeit erst zum

Zeitpunkt des Abzugs von EUFOR. Die EU-Operation dient dabei als Brücke für eine UN-Operation, um bei deren Einrichtung die Entsendelücke zu schließen oder für die Umorganisation einer bestehenden UN-Operation Zeit zu gewinnen. Sie endet mit dem Zeitpunkt der Übergabe an die UN-Truppe, wobei das UN-Sekretariat schon im Jahr 2004 ein »Rehating«, das heißt die Überführung und Umbenennung einer EU- in eine UN-Truppe, als eine weitere Möglichkeit diskutiert wissen wollte.²⁰

Das Modell »Auftrag auf Abruf« wurde vom UN-Sekretariat mit Blick auf die afrikanischen Krisen entworfen. Es beruht darauf, dass die EU Reservekräfte (Over the horizon) oder Kräfte für Herauslöseinterventionen (extraction) zur Verfügung stellt.²¹ Dieses Modell stellt höchste Anforderungen an die komplexe inter-organisationale Koordination. Es erfordert die Fähigkeit zur sofortigen Reaktion der UN, die eine Situation als besonders krisenhaft erkennen und die schnelle Eingreiftruppe der EU rechtzeitig anfordern müssen. Die EU-Truppen müssen daraufhin unverzüglich an Ort und Stelle der Krise sein. Angesichts der plausiblen Bedenken beider Kooperationspartner hinsichtlich dieses Modells mag es erstaunen, dass sie es im Fall von MONUC und EUFOR RDC im Jahr 2006 in Kongo in die Tat umsetzten.²² Derzeit ist außerdem der Modulansatz (modular approach) in der Diskussion, nach welchem die EU eine Komponente einer UN-Mission stellt.²³ Dabei handelt es sich aber keinesfalls um geschlossene und robuste Truppenteile, sondern Nischenfunktionen wie die Bereitstellung von Krankenhäusern und anderes durch die EU.²⁴

Der Praxistest

Die abgeschlossenen, parallelen Einsätze von UN und EU in Afrika (siehe Übersicht S. 102) zeigen einige charakteristische Muster auf.²⁵

Afrika wird als Sicherheits-Konsument und die EU als Sicherheits-Produzent bezeichnet.

Das Modell »Auftrag auf Abruf« stellt höchste Anforderungen an die komplexe inter-organisationale Koordination.

¹⁶ Siehe dazu u.a. die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie, Lissabon, 9.12.2007.

¹⁷ Zuletzt aus Anlass des 4. Afrika-EU-Gipfels, Brüssel, 2.–3.4.2014.

¹⁸ Vgl. Bruno Charbonneau, What Is So Special about the European Union? EU-UN Cooperation in Crisis Management in Africa, *International Peacekeeping*, 16. Jg., 4/2009, S. 546–561, hier S. 548.

¹⁹ Vgl. EU-Dok. DG E VIII 9638/1/04 REV 1 v. 9.6.2004.

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd.

²² Ebd.

²³ Vgl. CMPD 11216/12, a.a.O. (Anm. 3).

²⁴ UN-freundliche Staaten werben für die Eingliederung einer EU-Truppe in eine UN-Mission. Vgl. dazu das Konzeptpapier des irischen Verteidigungsministeriums »Food for Thought Paper – Enhancing EU/UN Co-operation, Dublin, 25.1.2010.

²⁵ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf Scheuermann, a.a.O. (Anm. 5), S. 213–373.

Abgeschlossene Kooperationen in der EU-UN-Friedenssicherung in Afrika

Einsatzgebiet	Militär	Zeitraum	Gemeinsames Ziel	Modell	Mandat
DRK; Bunia	Artemis: 700 MONUC: 2000 (URUBATT-Bataillon in Bunia)	12.6.–1.9.2003	– Stabilität und Sicherheit in Bunia – sichere Verlegung der MONUC	Bridging	S/RES/1484 v. 20.5.2003 S/RES/1493 v. 28.7.2003 S/RES/1501 v. 12.8.2003 2003/423/CSFP v. 5.6.2003
DRK; außer Nordosten	EUFOR DRC: 2118 MONUC: 16 297	29.6.–30.11.2006	– Stabilität und Sicherheit während der Wahlen – Unterstützung der MONUC im Notfall	Standby	S/RES/1671 v. 25.4.2006 2006/319/CFSP v. 27.4.2006
Tschad/ZAR; an der Grenze zu Sudan	EUFOR Tchad/RCA: 3700 plus 500 Reserve MINURCAT: 50 Verbindungsoffiziere; 1000 Zivilisten, 300 Polizisten	3/2008–3/2009	– Humanitäre Hilfe (u.a. Sicherung der Flüchtlingslager, sichere Rückkehr der Flüchtlinge) – sichere Verlegung der MINURCAT	EU: Bridging UN: Modul	S/RES/1778 v. 25.9.2007 S/RES/1861 v. 14.1.2009 2007/677/CFSP v. 15.10.2007

Quelle: Zusammenstellung der Autorin.

Ungleiche Partnerschaft

UN und EU untermauern bisher den Eindruck einer ungleichen Partnerschaft, in der die EU meist als starker, unterstützender und die UN als schwacher, hilfsbedürftiger Part auftreten. Vor allem während der Zusammenarbeit von MONUC und Artemis im Jahr 2003 stellte sich die EU als Helfer in der Not dar. Zumindest in offiziellen Dokumenten setzen die UN diesem Image nichts entgegen.

Ad-hoc-Beziehung

Der *Ad-hoc*-Charakter der militärischen Zusammenarbeit, der sich in allen EU-UN-Kooperationen zeigte, soll keine Erwartungen wecken, keine Blaupausen und keine Automatismen schaffen. Hier schwingt das Selbstverständnis der EU als ›Akteur *sui generis*‹ mit: Man sieht sich nicht als Erfüllungsgehilfe der UN nach Kapitel VIII UN-Charta, sondern als mindestens gleichberechtigter Partner, der die Beziehung nach seinen Vorstellungen gestaltet. Dies spiegelt sich in dem Selbstverständnis der UN wider, die sich als immer noch größter Friedensakteur vorbehält, die Partner von Fall zu Fall auswählen zu können.

Der Eindruck einer eher losen *Ad-hoc*-Beziehung, der sich bereits während der Zusammenarbeit 2003 und 2006 und in den EU-UN-Dokumenten²⁶ dieser Jahre aufdrängte, erhärtete sich im Jahr 2008: Damals wies die Europäische Union eine dringende und 18 Monate lang immer wieder vorgebrachte Anfrage der UN nach einer schnellen und robusten Brückenoperation in der kongolesischen Konfliktregion Nord-Kivu ab. Sie tat dies obwohl, erstens, mit den seit 2007 einsatzbereiten EU-Battlegroups eine Musterlösung für die überforderte MONUC zur Verfügung gestanden hätte; zweitens, die EU in diesem Szenario durch die Kooperation Artemis/MONUC bereits erfahren war und, drittens, die EU mit der Sicherheitssektor-

mission EUSEC RD Congo und der Polizeimission EUPOL RD Congo bereits in Kongo engagiert war. Die EU-Mitgliedstaaten führten an, sie hätten aufgrund anderer Einsatzverpflichtungen Kapazitätsengpässe. Sie spielten die Verantwortung für die Befriedung des Konflikts mit dem Verweis auf die Eigenverantwortung (local ownership) an die kongolesische Regierung zurück. Ausschlaggebend war wohl die Tatsache, dass die treibende Kraft Frankreich nach einigen Monaten des Werbens für einen erneuten EU-Kongo-Einsatz selbst nicht mehr davon überzeugt war und die Bitten des UN-Generalsekretärs nicht mehr im üblichen Maße unterstützte. Auch wenn viele gute, pragmatische Argumente die Ablehnung der EU rechtfertigen, musste sich in den Augen des UN-Sekretariats das Bild eines wenig verlässlichen Partners festsetzen.

Organisationale Autonomie

Die bisherigen Fälle untermauern den Eindruck einer durch organisationale Autonomie geprägten Beziehung. Eine ernsthafte Zusammenarbeit auf politischer und strategischer Ebene, beispielsweise durch einen gemeinsamen politischen Leiter der parallel durchgeführten Missionen, hat sich bisher nicht durchgesetzt. Auch die Entscheidungsstrukturen sind strikt getrennt, und allenfalls Koordinierungstreffen sind vorgesehen. Die direkte Zusammenarbeit im Feld beschränkte sich in allen bisherigen Fällen auf eine zeitlich und geografisch eng begrenzte Koordinierung mit aufeinanderfolgender Aufgabenausführung und nur punktueller Kooperation unter strenger Beachtung der jeweiligen Autonomie. Der Charakter der bisherigen militärischen EU-UN-Beziehungen im Feld hat für beide Seiten handfeste Vor-

²⁶ Vgl. Anm. 3.

teile. Die Vereinten Nationen verringern das Risiko, ihre eigene Schwäche aufgrund der relativen Stärke der europäischen Truppen dauerhaft vorzuführen. Sie können sich weiter als Hauptakteur der Friedenssicherung und -konsolidierung profilieren. Die EU folgt dem Vorbehalt vieler ihrer Mitglieder gegenüber den Schwächen der UN-Friedensoperationen sowie deren Risikoscheu. Beide Organisationen grenzen sich auf allen Ebenen der operativen Zusammenarbeit daher deutlich voneinander ab.

Klare Rollen- und Aufgabenteilung

Eine positive Folge des Autonomiegebots ist die unmissverständliche Rollen- und Aufgabenteilung der Beziehungen im Feld. Dadurch vermeiden EU und UN, dass die Sichtbarkeit eines der beiden Kooperationspartner eingeschränkt wird. Missverständnissen und Rivalitäten im Feld wird gezielt vorgebeugt. Eine aufeinanderfolgende Ausführung der Aufgaben und allenfalls punktuelle, direkte Zusammenarbeit sind die Folge.

Besonders eindrücklich dafür sind die Kooperationen der Jahre 2006 und 2008: Im Frühjahr 2006 mandatierte der UN-Sicherheitsrat eine zweigliedrige EUFOR-Operation zur Unterstützung der MONUC. Im Land wurde ein EU-Vorausselement eingerichtet, das der MONUC im Krisenfall sofort helfen konnte. Außerhalb Kongos wurden ›Over the horizon-Elemente als Reserve stationiert. Aufgrund der Reservefunktion, die die EUFOR ausübte, kam es bei EUFOR und MONUC zu Überschneidungen in ihren Zuständigkeiten. Rivalitäten, die daraus hätten entstehen könnten, wurde durch eine streng hierarchische Verantwortungskette vorgebeugt. Die EUFOR durfte erst auf Anfrage der MONUC eingreifen und rangierte in der inter-organisationalen Hierarchie an dritter Stelle nach der MONUC und der kongolesischen Armee.²⁷

Im Jahr 2008 wurden die anfangs zivile MINURCAT und die militärische EUFOR gleichzeitig geplant und in einem gemeinsamen Mandat autorisiert.²⁸ Trotz ihres grundverschiedenen Charakters waren die Rollen von EUFOR und MINURCAT so verteilt, dass sich daraus eine starke gegenseitige Abhängigkeit ergab. Die EUFOR war als robuste militärische Operation für den Schutz und die Sicherheit der zivil-polizeilichen MINURCAT direkt verantwortlich. Als Brücke zwischen der zivilen und der zivil-militärischen MINURCAT war die EUFOR auf eine verlässliche und pünktliche Verlegung der militärischen UN-Komponente angewiesen. Spannend ist zudem die unterschiedliche Lesart des Mandats: Während die EU EUFOR sich als autonome Brückenmission verkaufte, bezeichnete der UN-Generalsekretär die EUFOR als Komponente einer gemeinsamen internationalen, multidimensionalen Anstrengung.²⁹ Auch in diesem Fall war die Aufgabenteilung trotz der gegenseitigen Abhängigkeit so ange-

legt, dass EUFOR und MINURCAT im Feld allenfalls punktuell kooperierten.

Vertiefung der Kommunikationsstrukturen

Obwohl es keine Blaupause gibt und die Kooperationen fallabhängig geplant werden, lässt sich zumindest im Bereich der inter-institutionellen Kommunikation und Koordinierung eine insgesamt positive Entwicklung feststellen, die den Beziehungen im Feld ein gewisses Maß an Stabilität und Berechenbarkeit verleihen. Zwischen den UN- und EU-Operationen werden routinemäßig Verbindungsoffiziere ausgetauscht. Es wird auf eine gute Beziehung zwischen den Leitungsebenen geachtet und die regelmäßige Kommunikation zwischen den übrigen personellen Schnittstellen der EU- und UN-Missionen sichergestellt. Bisher wurde die heikle Frage des Informationsaustauschs jedoch nicht so gelöst, dass Kommunikation ohne inhaltliche Schranken möglich wäre.

Mangelnde Nachhaltigkeit

Typisch für die bisherigen Kooperationen ist die mangelnde Nachhaltigkeit der EU-Einsätze in Bezug auf das Einsatzgebiet und – zumindest in den ersten beiden Fällen – auch in Bezug auf die UN-Truppe. Ein ›Re-hatting‹ erfolgte nur im Fall MINURCAT/EUFOR – aus schierer Not, da eine große Entsendelücke auf Seiten der UN klaffte. Auch für eine Verlängerung des EU-Mandats fanden sich in keinem der Fälle genügend EU-Staaten bereit, obwohl diese von verschiedenen Seiten dringend gefordert wurde. Mit dem termingerechten Abzug verließen wichtige logistische und taktische Fähigkeiten die UN-Truppe und das Einsatzgebiet. Anders als die Vereinten Nationen geht die Europäische Union das Risiko einer unbefristeten Mission oder einer schleichenden Ausweitung der Missionsaufgaben (mission creep) mit ihrer strikten Politik eines vorher festgelegten Abzugsdatums also nicht ein. Und sicherlich hätte die EUFOR in Kongo 2006 und auch in Tschad 2008/2009 bessere Effekte erzielt, hätte sie nicht stetig dem Eindruck entgegenwirken müssen, ein Erfüllungsgehilfe Frankreichs zu sein. Das einzig Nachhaltige war bisher, dass die Folgemandate der UN-Missionen die Handschrift der EU-Staaten, allen voran des ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats Frankreich, trugen, die für ein klares, realistisches und robustes UN-Mandat sorgten.

EU und UN grenzen sich auf allen Ebenen der operativen Zusammenarbeit deutlich voneinander ab.

Die Aufgabenteilung war so angelegt, dass EUFOR und MINURCAT im Feld allenfalls punktuell kooperierten.

²⁷ Vgl. UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006.

²⁸ Vgl. UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007, S/RES/1861 v. 14.1.2009, EU Doc. 2007/677/CFSP v. 15.10.2007.

²⁹ Zur Lesart der UN: UN Doc. S/2007/488 v. 10.8.2007, S/2007/739 v. 17.12.2007. Zur Interpretation der EU: EU Doc. CJA 2007/677/CFSP v. 15.10.2007, Solana in EU Doc. Rat der EU S357/08 v. 5.11.2008.

Trends der Zusammenarbeit

Sowohl EU als auch UN suchen immer stärker »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«.

Auf operativer Ebene haben sich in den vergangenen Jahren interessante Trends abgezeichnet und durch die EU-Einsätze in Mali, Somalia und vor allem in der Zentralafrikanischen Republik weiter manifestiert. Zum einen wird die Afrikanische Union immer stärker befähigt, Friedenssicherungsmaßnahmen in Eigenregie durchzuführen. UN und EU unterstützen die AU dabei finanziell und mit Ressourcen. Zum anderen stehen EU und UN nicht mehr länger nur in einer Zweierbeziehung, da die friedenssichernden Aktivitäten der AU, der UN und EU parallel durchgeführt werden. In Somalia wie in Mali stellt die EU dabei nur eine kleine Mission zur Ausbildung der örtlichen Streitkräfte und hat somit wenige Schnittstellen mit den Kräften von AU und UN.³⁰ Diese Missionen lassen aufgrund der geringen Schnittmenge keine Aussagen über die EU-UN-Zusammenarbeit zu, bestätigen jedoch den Eindruck, sowohl EU als auch UN suchten immer stärker »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«.

Aussagekräftiger ist das gegenwärtige Szenario in der Zentralafrikanischen Republik.³¹ Es bestätigt das vorherrschende Muster der EU-UN-Beziehun-

gen: das Autonomiegebot beider Akteure, eine klare Aufgabenteilung und die Dominanz Frankreichs. Es eröffnet in der hochkomplexen Konstellation von bis zu vier internationalen Friedensakteuren in einem Operationsgebiet eine neue Dimension der EU-UN-Friedenssicherung. Denn seit Juli 2013 befinden sich (geplant) 6000 afrikanisch-geführte Friedenssoldaten (MISCA) im Land, die seit Dezember 2013 aufgrund ihrer schleppenden Verlegung von der rein französischen Opération Sangaris mit 2000 Soldaten unterstützt werden.³² Seit April 2014 verlegt die EU auf Bitten Frankreichs einen 800 Personen starken robusten Verband (EUFOR RCA Bangui) in die Hauptstadt Bangui.³³ Sie soll in einem Zeitraum von vier bis sechs Monaten als Brückenoperation wirken und vorwiegend unterstützende Maßnahmen ergreifen. Dazu gehören: die Stabilisierung der Lage besonders am Flughafen Bangui gewährleisten, dort den Flüchtlingsschutz unterstützen und humanitäre Hilfe ermöglichen, die Opération Sangaris sowie die MISCA lokal begrenzt entlasten und die Voraussetzungen für einen Fähigkeitsaufwuchs der MISCA schaffen.³⁴ Die EU-Truppe setzt sich trotz Aufforderung des UN-Generalsekretärs, die EU-Mitglieder sollten sich stärker an der EUFOR RCA Bangui be-

Laufende Kooperationen in der EU-UN-AU-Friedenssicherung in Afrika

Einsatzgebiet	Militär	Zeitraum	Gemeinsames Ziel	Modell	Mandat
Somalia	AMISOM: 22 126 (autorisiert S/RES/2124 v. 12.11.2013) EUTM: 125 UNSOM: zivil UNGU (United Nations Guard Unit): 410	AMISOM: seit 2007 EUTM: seit 2010 UNSOM: seit 2013 UNGU (United Nations Guard Unit): seit Mai 2014	AMISOM: Stabilisierung der Lage EUTM: Ausbildung der somalischen Armee UNSOM: politische Unterstützung UNGU: Schutz des UN-Personals und von UN-Einrichtungen in Mogadischu	–	AMISOM: S/RES/1744 v. 21.2.2007 S/RES/2124 v. 12.11.2013 EUMT: 2010/96/CFSP v. 15.10.2010 2013/44/CFSP v. 22.01.2013 UNSOM: S/RES/2102 v. 2.5.2013
Mali	MINUSMA: 11 200 (autorisierte Stärke bis Juni 2014); 6483 (tatsächliche Stärke März 2014) EUTM: 580	MINUSMA: seit 2013 EUTM: seit 2013	MINUSMA: Stabilisierung der Lage und staatlicher Wiederaufbau; Nachfolgeemission der AFISMA EUTM: Ausbildung der malischen Armee	–	MINUSMA: S/RES/2100 v. 15.04.2013 EUTM: S/RES/2085 v. 20.12.2012 2013/87/CFSP v. 18.02.2013
Zentralafrikanische Republik	MISCA: 6000 (geplant) EUFOR RCA Bangui: 800 (geplant) MINUSCA: 10 000 (autorisierte Stärke; Start am 15.9.2014)	MISCA: seit 2013 EUFOR RCA: seit April 2014, vier bis sechs Monate MINUSCA: ab 15.9.2014	MISCA: Schutz der Zivilbevölkerung; Stabilisierung der Lage; staatlicher Wiederaufbau EUFOR: Unterstützung der MISCA; Überbrückung zwischen MISCA und MINUSCA MINUSCA: Nachfolge der MISCA; Schutz der Zivilbevölkerung; Stabilisierung der Lage; staatlicher Wiederaufbau; die ehemalige zivile UN-Mission BINUCA geht in MINUSCA auf	Bridging	MISCA: AU PSC/PR/COMM.2 (CCCLXXXV) v. 19.7.2013 UN-Dok. S/RES/2127 v. 5.12.2013 EUFOR: S/RES/2134 v. 28.1.2014 2014/73/CFSP v. 10.2.2014 MINUSCA: S/RES/2149 v. 10.4.2014

Quelle: Zusammenstellung der Autorin (Stand: 20.5.2014).

teiligen, wieder überwiegend aus französischen Streitkräften zusammen.³⁵ Es ist bezeichnend für den gemeinschaftlichen Willen in der GASP/GSVP, dass die EU-Staaten nicht bereit waren, die für eine solche Situation maßgeschneiderten EU-Battlegroups einzusetzen. Zu Recht kritisierte der schwedische Außenminister Carl Bildt, würde in diesem Szenario nicht auf die Battlegroups zurückgegriffen, müsste das Konzept zur Diskussion gestellt werden.³⁶

Im Beschluss des Rates der EU vom Februar 2014³⁷ wurde noch vage davon gesprochen, die Überbrückung sei entweder für eine aufgestockte AU-Truppe oder eine UN-Friedenstruppe gedacht.³⁸ Frankreich und Generalsekretär Ban Ki-moon forderten eine umgehende Verlegung der UN-Streitkräfte jedoch dringend ein.³⁹ Seit der Autorisierung der UN-Operation MINUSCA am 10. April 2014 ist nun klar, dass die EUFOR als Brücke zwischen zwei ganz unterschiedlichen Missionen fungiert: zwischen der robusten militärischen AU-Mission MISCA und der multidimensionalen, robusten und integrierten MINUSCA, in welche die MISCA bis September 2014 überführt werden soll.⁴⁰ Die UN-Mission hat den Schutz der Zivilbevölkerung als höchste Priorität. Sie folgt dem ›Fit for Purpose‹-Ansatz, demzufolge der Fokus von MINUSCA zunächst auf mobil und landesweit eingesetztes, robustes und flexibles Militär gelegt wird, das eine sichere Ausgangslage für die zivilen Aufgaben der MINUSCA schaffen soll.⁴¹ Der UN-Generalsekretär rief die EU auch auf, Kräfte für die neue UN-Mission zur Verfügung zu stellen.⁴² Die drei multilateralen Missionen sind aufgrund dieser doppelten Brückenfunktion stark voneinander abhängig. Der Koordinierungs- und Kommunikationsaufwand wächst in dieser Konstellation ebenso erheblich wie die Gefahr von inter-organisationalen Rivalitäten. Zugleich werden die »klare(n) Verantwortlichkeiten verwischt«⁴³, die eine goldene Regel der bisherigen EU-UN-Beziehungen waren. Aufgrund der engen Verwobenheit hat der UN-Generalsekretär sogar gefordert, die Truppen von MISCA, Opération Sangaris und EUFOR RCA Bangui einem gemeinsamen Kommando zu unterstellen, was angesichts des Autonomiegebots völlig unrealistisch ist.⁴⁴ Inwiefern es zu tatsächlicher Kooperation im Feld kommt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorausgesagt werden, auch wenn Ban Ki-moon in dieser Konstellation einen Anlass für die engere Kooperation zwischen AU, EU und UN sehen will (siehe Übersicht S. 104).⁴⁵

Die operativen Entwicklungen der letzten Jahre werden in den konzeptionellen Fortschritten der EU-UN-Beziehungen gespiegelt. UN und EU differenzieren ihre Beziehungen weiter aus, indem sie über ein ›Clearing House‹ für EU-Truppensteller in UN-Operationen diskutieren, die Einbeziehung der EU in das ›United Nations Standby Arrangements System‹ beraten und sogar den Modulansatz erörtern. Zugleich

arbeiten sie auf das hier unterstellte eigentliche Ziel, die Selbstverantwortung des afrikanischen Kontinents in der Friedenssicherung, hin.⁴⁶ In der Zwischenzeit werden parallel geführte Einsätze von UN und EU in den Konfliktgebieten Afrikas südlich der Sahara weiterhin essenzieller Teil eines globalen Friedenssicherungsregimes sein. Dass die einfachste Lösung des UN-Unterstützungsbedarfs in der Friedenssicherung immer noch die stärkere Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an UN-Operationen wäre,⁴⁷ ist gemeinhin bekannt und gefordert, doch weit weniger realistisch als die komplexe Konstellation der Zusammenarbeit zweier organisationaler Akteure.

30 Zur inter-organisationalen Konstellation in Mali siehe Thierry Tardy, Mali: The UN Takes Over, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Issue Alert, Mai 2013 und EU-Dok. 2013/87/CSFP v. 18.2.2013.

31 Zur Situation in der ZAR siehe UN Press Release SC/11242 v. 6.1.2014 sowie EU Pressemitteilung, Memo IP/14/99 v. 4.2.2014.

32 Beschluss des Friedens- und Sicherheitsrats der AU: AU Doc. PSC/PR/COMM.2 (CCCLXXXV) v. 19.7.2013; UN-Dok. S/RES/2127 v. 5.12.2013; UN Doc. S/2014/142 v. 3.3.2014.

33 Weitere Hintergründe bei Thierry Tardy, EUFOR RCA Bangui: ›Defence matters‹, EUISS, Januar 2014.

34 EU-Dok. 2014/73/GASP v. 10.2.2014 (auf Grundlage von UN-Dok. S/RES/2134 v. 28.1.2014), 2014/183/GASP v. 1.4.2014, UN Doc. S/2014/45 v. 26.2.2014, Philippe Pontières, Vorbereitung von EU-Militäreinsatz in Zentralafrika läuft auf Hochtouren, Deutsche Welle, 14.2.2014.

35 Vgl. Vereinte Nationen fordern von EU mehr Engagement in Zentralafrika, Süddeutsche Zeitung, 12.2.2014.

36 Vgl. Bildt in Andrew Rettmann, EU Countries to Send Soldiers to Bangui, EUobserver, 20.1.2014, Brooks Tigner, European Council Approves CAR Peacekeeping Mission, IHS Jane's Defence Weekly, 11.2.2014.

37 EU Doc. 2014/73/GASP v. 10.2.2014.

38 Vgl. EU-Dok. 2014/73/GASP v. 10.2.2014.

39 Vgl. UN-Dok. S/2014/142 v. 3.2.2014; AFP, Mit 1000 Mann nach Bangui, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 14.2.2014.

40 Vgl. UN-Dok. S/RES/2149 v. 10.4.2014.

41 Vgl. UN Doc. S/2014/142 v. 3.3.2014.

42 Vgl. Bundestags-Drucksache 18/1081 v. 8.4.2014.

43 Annette Weber/Markus Kaim, Die Zentralafrikanische Republik in der Krise, SWP-Aktuell 2014/A 10, März 2014.

44 Ebd.

45 Vgl. AFP, a.a.O. (Anm. 39).

46 Vgl. CMPD 11216/12, a.a.O. (Anm. 3).

47 Im Jahr 2009 stellten die 27 EU-Staaten insgesamt nur 6,7 Prozent aller Blauhelme, vgl. Scheuermann, a.a.O. (Anm. 5), S. 172.