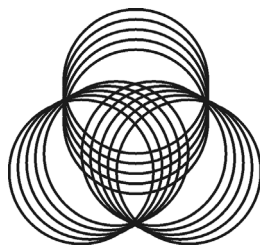


Hamburger Informationen

zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik



Ausgabe 38/2006

Hamburg, Juni 2006

Hans-Georg Ehrhart

In schwieriger Mission: Der EU-Militäreinsatz im Kongo

Die Mitgliedstaaten der EU haben nach langem Hin und Her beschlossen, im Juli eine auf vier Monate befristete militärische Operation zur Unterstützung der UNO-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) durchzuführen. Deutschland stellt das operative Hauptquartier und 780 der insgesamt ca. 2000 Einsatzkräfte, Frankreich das Hauptquartier vor Ort und 850 Soldatinnen und Soldaten. Die restlichen gut 300 Einsatzkräfte kommen aus 16 anderen Staaten, einschließlich der Türkei.

Die Debatte um die Rolle Deutschlands bei dieser Militäroperation hat bereits zwei positive Effekte. Sie rückt den „vergessenen Kontinent“ in den Blickpunkt der deutschen Öffentlichkeit und trägt dazu bei, intensiver über die Rolle der EU bei der subsaharischen Krisenbewältigung nachzudenken. Dabei gibt es wenig weiterführende Argumente und solche, die bedenkenswert sind. Zur ersten Kategorie zählen beispielsweise Einlassungen wie: die Operation sei gefährlich, die Bundeswehr sei ausgelastet und das Ganze solle man Frankreich überlassen. Bedenkenswert sind Einwände, die ein klares Mandat, die Beachtung einer vernünftigen Ziel-Mittel-Relation oder eine stringente Interessenanalyse einfordern.

Deutsche Afrikapolitik ist zunehmend Entwicklungs- und erweiterte Sicherheitspolitik zugleich. Sie wird vor allem in einem multilateralen Kontext verfolgt, wobei die EU den wichtigsten politischen Rahmen darstellt. Deutschland hat ein nationales Interesse an einer hand-

lungsfähigen Union und an einer glaubwürdigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), weil sie als Anker und Kräfteverstärker für die Bewältigung der globalen ordnungspolitischen Herausforderungen im 21. Jahrhundert wirkt.

Auszug UNO-Resolution S/RES/1671 (2006)

"8. beschließt, dass die Eufor R.D.Congo ermächtigt ist, im Rahmen ihrer Mittel und Fähigkeiten alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um im Einklang mit dem zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen zu schließenden Abkommen die nachstehenden Aufgaben durchzuführen:

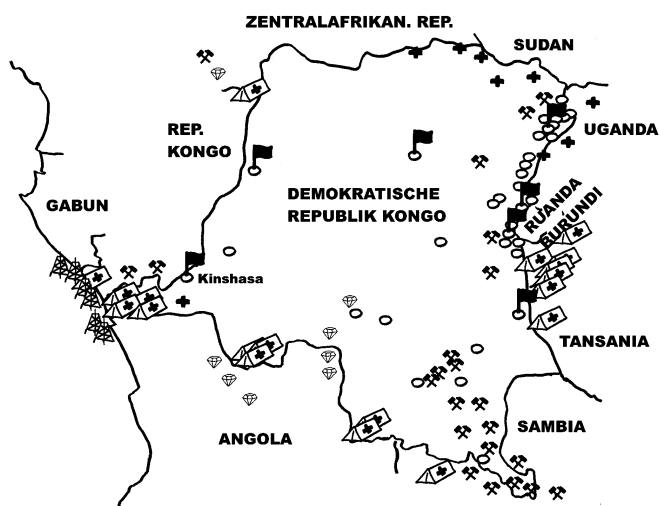
- a) die MONUC bei der Stabilisierung einer Situation zu unterstützen, falls sich die MONUC ernststen Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihres Mandats im Rahmen ihrer vorhandenen Fähigkeiten gegenübersehen;
- b) in ihrem Einsatzgebiet und unbeschadet der Verantwortung der Regierung der Demokratischen Republik Kongo zum Schutz von Zivilpersonen beizutragen, denen unmittelbare physische Gewalt droht;
- c) zum Schutz des Flughafens in Kinshasa beizutragen;
- d) die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Eufor R.D.Congo zu gewährleisten und ihre Einrichtungen zu schützen;
- e) Einsätze begrenzten Umfangs durchzuführen, mit dem Ziel, in Gefahr befindliche Einzelpersonen zu evakuieren;"

www.un.org/depts/german/sr/sr_06/sr1671.pdf

Das militärische Engagement der EU im Kongo erfolgt im Rahmen der interessen- und wertegeleiteten GASP/ESVP und im Kontext der Afrikapolitik der Union. Diese Politik ist wiederum abhängig von der Lage vor Ort, dem Zweck des politischen Handelns und den Mitteln, die dafür eingesetzt werden.

Wie ist die Lage im Kongo?

Der Kongo ist eines der ärmsten Länder der Welt und zugleich ein potentiell reiches Land. Er ist ca. sieben Mal so groß wie Frankreich und verfügt über natürliche Ressourcen wie Diamanten, Gold, Coltan, Kobalt, Uran, Öl, Holz, Kupfer und Wasser. Der Ressourcenreichtum ist potentieller Segen und realer Fluch zugleich. Einerseits könnte er eine wichtige Grundlage für die ökonomische Entwicklung des Landes sein, andererseits erzeugt er interne und externe Begehrlichkeiten, die großen Anteil daran haben, dass der Kongo ein konfliktgeschüttelter schwacher Staat ist.



Symbol	Bedeutung
	MONUC-Hauptquartier
	MONUC-Stationierungsorte
	Flüchtlingssiedlung
	Flüchtlingslager
	Gold-, Coltan-, Kobalt-, Kupferabbau
	Diamanten
	Erdöl

Quelle: UN Department of Peacekeeping Operations, Cartographic Section; Internationale Politik 4/2006, S. 43, bearbeitet von Jochen Rasch/IFSH

Das Land befindet sich nach einem vierjährigen Bürgerkrieg in einer komplizierten Phase der Friedenskonsolidierung. Dieser auch als „Erster Weltkrieg Afrikas“

bezeichnete Konflikt, in den neun afrikanische Staaten involviert waren, kostete fast vier Millionen Menschenleben und führte zu einer katastrophalen ökonomischen Lage. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Erschöpfung konnte 2002 ein Friedensprozess eingeleitet werden, der durch den Abschluss eines Friedensabkommens mit den Nachbarstaaten Ruanda und Uganda gestärkt wurde. Grundlegend für den politischen Prozess sind das Pretoria-Abkommen vom 17. Dezember 2002 und das am 2. April 2003 unterzeichnete Abkommen von Sun City. Dabei handelt es sich um eine umfassende Übereinkunft der wichtigsten Konfliktparteien über die Transition des Landes zu einer semipräsidentiellen Demokratie. Diese Phase endet mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Juli 2006.

Zwischenzeitlich wurde eine Übergangsregierung gebildet, in der die Führer der wichtigsten politischen Entitäten des innerkongolesischen Dialogs vertreten sind. Daneben wurde ein Internationales Komitee zur Begleitung der Transition eingerichtet, das unter Vorsitz des Sondergesandten der UNO aus den akkreditierten Botschaftern der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie Belgiens, Kanadas, Südafrikas, Angolas, Sambias, Mosambiks und der EU-Präsidentschaft besteht. Während die Übergangsregierung für die Umsetzung des Friedensabkommens sorgen soll, besteht die Aufgabe des Internationalen Komitees darin, diese Umsetzung zu unterstützen. Das Parlament verabschiedete einen Verfassungsentwurf, der am 18. Dezember 2005 von 80 Prozent der Wähler angenommen wurde.

Die Wirtschaft konnte mit Hilfe der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds wieder in Gang gebracht werden. So ist die Hyperinflation überwunden, die Staatseinnahmen nehmen zu und das Budgetdefizit verringert sich. Gleichwohl existieren erhebliche soziale, ökonomische und politische Probleme. Die Armut der Bevölkerung ist groß, der Bildungsstand gering und die Lebenserwartung niedrig. Die Ressourcen des Landes werden noch immer größtenteils so ausgebeutet, dass sie weder dem Staat noch der Stabilisierung des Landes zugute kommen. Die Mitglieder der Präsidentschaftsregierung sind Rivalen, die sich aufmerksam beugen. Die Opposition ist gespalten und es ist nicht absehbar, wie sich die Wahlverlierer verhalten werden.

Die Sicherheitslage ist prekär. Zwar steht mit der ca. 17.000 Soldaten umfassenden MONUC die größte Friedenstruppe der UNO im Lande, doch sie hat bereits Probleme, sich um die unruhigen Gebiete im Nordost- und Ostkongo zu kümmern. Die Provinz Katanga im Südosten gilt als vergessener Krisenherd. Der Bitte des UNO-Generalsekretärs, eine zusätzliche Brigade von 2.590 Blauhelmen in dieses Gebiet zu entsenden, ist vom UNO-Sicherheitsrat ebenso wenig entsprochen worden wie der vorherigen Bitte, die MONUC auf 25.000 Soldaten aufzustocken. Der Sicherheitsrat hat lediglich eine Verstärkung um 300 Blauhelme bewilligt.

Die Reform des Sicherheitssektors, die zu einer integrierten nationalen Armee führen soll, liegt weit hinter dem ursprünglichen Zeitplan.

Apollinaire Malumalu, Vorsitzender der Unabhängigen Wahlkommission am 14. Juni 2006

“You do need to have a minimum level of security to hold elections. Therefore, we need to put pressure on the armed groups that threaten the process. We have a security plan... led by the national police and supported by the newly integrated brigades in the army, as well as MONUC and now a European Force. Still, the big question is: How many army brigades will have been integrated by the time of the elections, and how well will they be able to control any tension created by elections?”

Quelle: www.monuc.org/news.aspx?newsID=11385

Insgesamt gesehen ist die Lage im Kongo seit wenigen Jahren zwar auf dem Wege der Besserung, aber gleichwohl noch sehr prekär. Ohne die Präsenz der internationalen Gemeinschaft würde das Land, so die einhellige Einschätzung, wieder in einen allgemeinen Bürgerkrieg zurückfallen.

Was will die EU in Afrika?

Artikel 11 des Vertrages über die Europäische Union benennt die Ziele, die durch die GASP erreicht werden sollen. Dazu gehören u.a. die Stärkung des Friedens und der internationalen Sicherheit, die Stärkung der Sicherheit der Union sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Diese allgemeinen Ziele erfuhren eine erste Präzisierung in der Europäischen Sicherheitsstrategie. Darin werden regionale Konflikte und Staatszerfall als zwei Hauptbedrohungen im 21. Jahrhundert aufgeführt. Die Abwehr dieser Bedrohungen erfordert demnach eine Politik, die auf die Förderung demokratischer staatlicher Strukturen ausgerichtet ist und eine Kombination von Instrumenten, einschließlich militärischer und polizeilicher, einsetzt.

Dieser Ansatz wurde Anfang 2004 durch die „Gemeinsame Position zur Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und -lösung in Afrika“ weiter ausgeführt. Als Ziele werden genannt: die Stärkung afrikanischer Mittel und Fähigkeiten, die enge Zusammenarbeit mit der UNO und regionalen Organisationen sowie die Bereitschaft der EU, sich „wann immer nötig“ mit eigenen Fähigkeiten im afrikanischen Krisenmanagement zu engagieren. Mit der Verabschiedung eines Aktionsplans zur Unterstützung von Frieden und Sicherheit in Afrika zehn Monate später erfolgte ein erster Schritt zur Umsetzung der Gemeinsamen Position.

Schließlich verabschiedete der Europäische Rat am 19. Dezember 2005 eine Afrikastrategie, die folgende Themen umfasst: Frieden und Sicherheit; Menschenrechte

und Regierungsführung; Entwicklungshilfe; nachhaltiges Wachstum, regionale Integration und Handel; Investieren in Menschen; EU-Partnerschaft mit Afrika. Im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich bekräftigt die EU, dass sie mit den afrikanischen Partnern im Bereich Krisenprävention, Krisenbearbeitung und Friedenserhaltung zusammenarbeiten will. Sie will Frieden und Stabilität durch direkte Unterstützung im Rahmen der ESVP fördern und die Unterstützungsmaßnahmen für die Friedenskonsolidierung in Afrika verstärken. Zudem will sie die Zusammenarbeit im Kampf gegen den illegalen Waffenhandel und den internationalen Terrorismus verstärken.

Die EU hat also in den letzten Jahren die im Vertrag über die Europäische Union stehenden allgemeinen Zielsetzungen für die GASP hinsichtlich ihrer Politik gegenüber dem afrikanischen Kontinent in mehreren konzeptionellen Schritten näher bestimmt und auf höchster Ebene politisch beschlossen. Die Frage ist nun, wie dieser politisch-strategische Ansatz konkret im Kongo umgesetzt wird.

Was macht die EU im Kongo?

Bekanntermaßen ist die Union kein einheitlicher Akteur, sondern ein Akteur *sui generis*, der auf das Zusammenspiel von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sowie von Rat und Kommission angewiesen ist. Das gilt insbesondere, wenn, wie im Kongo, entwicklungs- und sicherheitspolitische Ziele und Maßnahmen objektiv eng miteinander verzahnt sind. Aus Sicht des Entwicklungsressorts der Kommission benötigt der Kongo in den kommenden Jahren nachhaltige Unterstützung, um die Lasten des Wiederaufbaus und die Herausforderung der politischen Transition bewältigen zu können. Neben der allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen und der Wirtschaft hebt die Kommission die Bedeutung der Reform des Justiz- und des Sicherheitssektors hervor. Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, vertritt die These, dass es ohne eine Stabilisierung des Kongo und des Sudan unmöglich sein wird, die Millenniums-Entwicklungsziele für Afrika zu erfüllen. Die gemeinsame Zielsetzung ist also eine entwicklungs- und stabilitätspolitische.

Der Kongo geriet erst mit dem Beginn des Friedensprozesses vor wenigen Jahren verstärkt auf den politischen Radarschirm der EU. Vorher beschränkte sich das Engagement der Union im Wesentlichen auf die politische Unterstützung des nationalen Dialogs durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen und punktuelle technische Zusammenarbeit sowie die Gewährung humanitärer Hilfe. Seit 2003 ist die EU mit Belgien, Frankreich und Großbritannien sowie der EU-Präsidentschaft im Internationalen Komitee zur Begleitung der Transition vertreten. In dasselbe Jahr fällt die Operation Artemis, der erste EU-Militäreinsatz in Afrika.

Gleichzeitig erklärte die EU ihre Bereitschaft, den politischen Prozess des Kongo wirtschaftlich, politisch und sicherheitspolitisch weiter zu begleiten. So investierte sie seither 750 Mio. Euro in die Entwicklung des Landes. Dazu kommen die Beiträge, die von den Mitgliedstaaten direkt oder über die Finanzierung von MONUC gezahlt werden (derzeit ca. eine Mrd. Euro jährlich). Auf einer von UNO und EU veranstalteten Geberkonferenz wurden im Februar 2006 knapp 700 Mio. Euro für einen Kongo-Hilfsfonds zugesagt, aus dem primär direkte Hilfen für die Zivilgesellschaft und für nachhaltige Reintegration von Kombattanten finanziert werden sollen.

Die „gemeinsamen Kosten“ der militärischen Aktivitäten im Rahmen der ESVP, die von allen Teilnehmerstaaten anteilmäßig zu tragen sind, nehmen sich dagegen gering aus. Während die Operation Artemis gemeinsame Kosten von sieben Mio. Euro verursachte, soll der neue Militäreinsatz 16,7 Mio. kosten. Den größten Anteil der operativen Ausgaben mit militärischem Bezug müssen dagegen die teilnehmenden Nationen nach dem Prinzip „costs lie where they fall“ tragen. Das belastet insbesondere das den Einsatz führende Land, weil es die meisten Soldaten stellt. So werden die Kosten für Deutschland nach ursprünglich geschätzten 20 Mio. mittlerweile auf 56 Mio Euro veranschlagt. Für die beiden seit Mitte 2005 laufenden kleinen zivilen ESVP-Operationen werden insgesamt gerade einmal sechs Mio. gemeinsamer Kosten veranschlagt. Angesichts der Bedeutung, die einer grundlegenden Reform des Sicherheitssektors zukommen müsste, ist das sicherlich zu wenig.

Die Polizeimission EUPOL KINSHASA läuft seit Mai 2005 in Abstimmung mit der UNO. Es handelt sich um die erste zivile ESVP-Mission in Afrika. Sie hat den Auftrag, den Aufbau und die Ausbildung einer integrierten Polizeieinheit von 1008 Polizisten zu unterstützen, die als neutraler Akteur die Sicherheit der Regierung und der Regierungsinstitutionen schützen soll. Die Mission umfasst dreißig Personen und wird vom Sonderbeauftragten der EU, Aldo Ajello, politisch geführt. Sie knüpft an frühere Ausbildungsaktivitäten der Kommission an, wobei Ausbildung und Ausrüstung der EUPOL weiterhin aus dem Budget des Europäischen Entwicklungsfonds bezahlt werden. Insgesamt strebt die internationale Gemeinschaft an, bis zu den Wahlen 32.000 polizeiliche Einsatzkräfte auszubilden. Die Kosten dafür werden auf 35 Mio. Euro veranschlagt.

Im Mai 2005 wurde die zweite ESVP-Operation begonnen. Sie heißt EUSEC RD CONGO und soll die Reform des Militärs gemäß der Vereinbarungen des Pretoria-Abkommens unterstützen. Sie besteht aus nur acht Experten, die jedoch ihre Beratertätigkeit in Schlüsselpositionen ausführen. Sie sind vertreten im Büro des Verteidigungsministers, im Generalstab, im Stab der Landstreitkräfte, im Ausschuss für gemeinsame Operationen und in der nationalen Kommission für Abrüs-

tung, Demobilisierung und Wiedereingliederung. Zudem unterstützt die Kommission zwei Zentren zur Gestaltung einer integrierten nationalen Armee mit 1,5 Mio. Euro und beteiligt sich mit 20 Mio. Euro an einem Programm der Weltbank zur Entwaffnung und Wiedereingliederung von Kombattanten, das alleine für den Kongo 100 Mio. Euro zur Verfügung stellt.

Nun ist die EU nur ein Akteur von vielen vor Ort. Gleichwohl kann bereits hier konstatiert werden, dass angesichts der zentralen Bedeutung, die einer Reform des Sicherheitssektors zukommen müsste, ihr Engagement so gering ist, dass Zweifel an den hehren programmatischen Zielen aufkommen. Diese Zweifel werden dadurch verstärkt, dass zuerst lange über die Lastenteilung und erst danach über den politischen Zweck des Militäreinsatzes diskutiert wurde.

Auszug aus Schlussfolgerungen des EU-Rats vom 12. Juni 2006

The EU will deploy the military operation EUFOR RD Congo, in response to a request from the United Nations, designed to provide support to MONUC in certain situations. This deterrence force, for the duration of the electoral period, will include an advanced element deployed in Kinshasa and a force over the horizon. EUFOR RD Congo will build on EU's longstanding engagement in the DRC. For the same purpose, the EU's police mission in Kinshasa ... will be reinforced. The EU will continue to support the ongoing Security Sector Reform through its mission EUSEC RDC. All these activities will be carried out in full agreement with the government of the DRC. For the period after the elections ... the EU is prepared to engage in quick impact projects to assist immediate reconstruction and rehabilitation, to be followed by a long-term effort for sustainable development taking into account the principles of good governance and transparency. The ongoing process of securing regional stability through the early holding of the second Summit of the Great Lake Conference has the full support of the EU.

Quelle: www.consilium.europa.eu

Welche Optionen und Szenarien gibt es?

Die politischen Konzepte der EU für Afrika und ihre Aktivitäten im Kongo zeigen einerseits, dass dieser Kontinent im Allgemeinen und der Kongo im Besonderen in den letzten Jahren verstärkte politische Aufmerksamkeit gefunden haben. Andererseits ist es angesichts der vielerorts schwierigen Lage fraglich, ob das begrenzte Engagement der Union ausreicht. Eine Beurteilung hängt letztlich davon ab, welchem politisch-strategischen Zweck das Engagement der EU dient und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen.

Javier Solana gibt in seinem Beitrag zur Afrikastrategie sechs Gründe für ein nachhaltiges Engagement an, die auch auf den Kongo angewendet werden können: die entwicklungspolitischen Fehlschläge in der Vergangen-

heit; das neue Bewusstsein von der engen Verbindung zwischen Entwicklung, Sicherheit, Frieden und Menschenrechten; die ermutigenden Signale aus Afrika; die zunehmende Fähigkeit der Union zur umfassenden Bearbeitung von Krisen; die finanziellen Zusagen der entwickelten Welt und die sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Diese sicherheitspolitischen Herausforderungen liegen jedoch nicht darin, dass vom Kongo eine unmittelbare Bedrohung der europäischen Sicherheit ausgeht. Der eigentliche sicherheitspolitische Zweck ist vielmehr, einen Beitrag zur Stabilisierung eines Landes zu leisten, das eine zentrale Bedeutung für die gesamte Region hat. Der Zerfall eines einzelnen Staates stellt zwar nicht notwendigerweise eine Bedrohung dar, doch die Möglichkeit, dass eine ganze Region in Anarchie und Gewalt zu versinken droht und über transnationale Wechselwirkungen – etwa durch die Entstehung von Gewaltmärkten oder Aktivitäten von Machtnetzwerken – neue Unsicherheiten produziert werden. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung fällt dem Militäreinsatz der EU eine zeitlich und räumlich begrenzte unterstützende Rolle zu. Im Zentrum steht die hauptsächlich in der Verantwortung der UNO liegende entwicklungspolitische Aufgabe des Staatsaufbaus mit dem Ziel der Stabilisierung des Kongo und damit der Region. Die regionale Dimension wird u.a. innerhalb eines multilateralen Konferenzprozesses „für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in der Region der großen Seen“ bearbeitet, an dem zwölf afrikanische Länder teilnehmen. Deutschland ist mit anderen EU-Staaten Mitglied der so genannten Freundesgruppe, die diesen Prozess unterstützt. Allerdings zeigt die Auseinandersetzung innerhalb der EU und Deutschlands, dass die Wahrnehmung und Gewichtung des politischen Zwecks sehr unterschiedlich und die Bereitschaft zu einem stärkeren Engagement eher gering ist.

Das führt zu der Frage, welche Optionen angesichts knapper Mittel überhaupt bestanden. Da sich für die Option, die MONUC signifikant zu verstärken keine politische Unterstützung im Sicherheitsrat fand, stand die EU vor der Wahl, dem Ersuchen der UNO nach Entsendung einer vorübergehenden Militärpräsenz zu entsprechen oder nicht. Hätte sich die EU negativ entschieden und würde die Lage eskalieren, so wären UNO und EU diskreditiert. Programmatische Grundsätze der Union wie die Stärkung der UNO, ihre Afrikastrategie und ihre bisherige Kongopolitik wären unglaubwürdig, die GASP/ESVP nachhaltig geschwächt. Folglich fiel die Entscheidung für einen Einsatz. Sie wurde politisch ermöglicht, weil der Auftrag begrenzt ist und die anfallenden Kosten beherrschbar erscheinen. Ob dies auch so eintreten wird, muss abgewartet werden. Bei holzschnittartiger Betrachtung sind drei Szenarien vorstellbar.

- Der *best case* wäre, wenn alles so lief wie geplant. Der politische Prozess würde nach den Wahlen fortgesetzt und das Militärkontingent der EU könnte nach vier Monaten abziehen. Die EU hätte einen sicherheitspolitischen Beitrag zur (entwicklungs) politischen Stabilisierung des Kongo geleistet und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine weitere Operation erfolgreich durchgeführt. Auf dieses Szenario setzen die politischen Entscheidungsträger in den europäischen Hauptstädten und in Brüssel.
- Der *worst case* träte ein, wenn es während oder nach den Wahlen zu größeren gewaltsamen Auseinandersetzungen käme, in welche die EU-Truppen verwickelt würden. Die EU-Mitglieder stünden dann vor der Frage, ob sie sich tiefer in den Konflikt hineinziehen lassen oder das Land verlassen sollten. Legt man den Auftrag und die Fähigkeiten als Maßstab zu Grunde, dann müssten die EU-Kräfte in diesem Fall abziehen. Mehr als die zeitlich befristete Unterstützung von MONUC ist politisch nicht gewollt, und viel mehr könnte die EUFOR RD Kongo auch gar nicht leisten. Die negativen Folgen hielten sich für die ESVP möglicherweise in Grenzen, für den Kongo hingegen wären sie dramatisch. Der Rückfall in den Krieg würde nicht nur entwicklungspolitische Maßnahmen blockieren, sondern dass bislang Erreichte wieder zerstören.
- Die dritte Möglichkeit wäre ein Szenario, wonach es kleinere Unruhen gäbe, die jedoch von den Sicherheitskräften Präsident Kabilas, der MONUC und der EU eingehegt würden. Die EU-Truppen würden das Land nach einigen Monaten verlassen und die weitere sicherheitspolitische Stabilisierung einer verstärkten MONUC überlassen. Von großer Wichtigkeit dürfte sein, wie sich die Bevölkerung und jene Oppositionsparteien verhalten, die zum Boykott der Wahlen aufgerufen haben. Ihre Einbindung in den politischen Prozess wird mit über die politische Zukunft des Kongo entscheiden.

Bedrohung Staatszerfall – Antwort *Nation-building*?

Wenn oben die Stabilisierung des Kongo als übergeordneter politischer Zweck der internationalen Gemeinschaft und der EU identifiziert wurde, so kann die dabei angewandte Methode als Beitrag zum *Nation-building* beschrieben werden. Erste und wichtigste Schritte in diesem langfristigen Prozess sind der Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen und die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es dabei keine schnellen Lösungen gibt und die externen Akteure mit zahlreichen Dilemmata konfrontiert werden. Diese reichen von der Frage nach den materiellen und ideellen Kosten

einer Intervention bzw. Nichtintervention über die Problematik der Vereinbarkeit unterschiedlicher Handlungslogiken der Akteure bis zu der Möglichkeit, dass autoritäre und klientelistische Strukturen sowie die Korruption gestärkt werden könnten. Vor diesem Hintergrund können schematisch drei Modelle unterschieden werden:

- *Strongman*-Modell: Seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend diskreditiert ist die bis dahin bevorzugte Strategie, eine starke autoritäre Führung zu unterstützen oder einzusetzen. Dieser Ansatz ist ethisch zu verwerfen, aber vergleichsweise preiswert, wenn die Langzeitkosten ausgeblendet werden.
- Standardmodell: Dieses heute bevorzugte Modell komplexer Friedensoperationen – rechtsstaatliche Verfassung, Wahlen, Finanzhilfen, wirtschaftlicher Wiederaufbau, militärische Absicherung durch internationale Präsenz – ist demokratischer, aber auch teurer, tiefgreifender und bislang nicht sehr erfolgreich.
- Geordnete Anarchie: Das Ziel moderner Staatlichkeit ist demnach den vormodernen Strukturen nicht angemessen. Externe Akteure sollen sich auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Sicherheit und die Absicherung einiger Basisfunktionen beschränken, die Hilfe dezentralisieren, die Beziehungen zu den *warlords* mit dem Ziel der politischen Einbindung institutionalisieren und die Regierung auf eine neutrale Mittlerrolle beschränken.

Das erste Modell ist für die EU eigentlich nicht akzeptabel, weil es ihrem Wertekanon widerspricht und langfristig kontraproduktiv ist. Es hat allerdings den Anschein, dass die Union eine gewisse Präferenz für Präsident Kabila hegt. Dessen über 15.000 Kämpfer starke Präsidentengarde ist bislang nicht in die nationale Armee integriert worden und stellt eine starke parallele Machtstruktur dar. Die Opposition sieht jedenfalls den EU-Militäreinsatz als Unterstützung für Kabila, weil die EU bislang an diesem Sonderstatus nicht gerüttelt hat. Jedenfalls wäre es bereits aus machtpolitischen Gründen plausibel, wenn sich die EU (und die MONUC) mit dem stärksten internen Akteur arrangieren würde. Eine konsequente Anwendung des Standardmodells auf den Kongo würde ein wesentlich stärkeres Engagement der internationalen Staatengemeinschaft voraussetzen. Zwar wird an allen Elementen dieses Modells gearbeitet. Doch fehlen der politische Wille und die Mittel, sich so stark wie etwa in Bosnien-Herzegowina zu engagieren. Darum böte sich eigentlich die dritte Variante an. In der Realität werden aber Elemente aus allen drei Strategien kombiniert in der Hoffnung, den politischen Zweck, also die Stabilisierung des Kongo, schrittweise zu erreichen. Dabei folgt die EU zumindest ansatzweise der richtigen Erkenntnis, dass vier primäre Schwerpunkte gesetzt werden müssen: Entprivatisierung der Gewalt

und die Reform des Sicherheitssektors, Förderung einer unabhängigen Justiz, Dezentralisierung der Macht und wirtschaftliche Unterstützung.

Was kann die EU (nicht)?

Es ist unbestritten, dass die Außenbeziehungen der EU durch ein „capability expectation gap“ gekennzeichnet sind. Diese Lücke zwischen hochtrabenden, Erwartungen weckenden politischen Zielen einerseits und begrenzten Fähigkeiten andererseits wird noch dadurch verstärkt, dass die vorhandenen Mittel oftmals entweder nicht gezielt oder nicht nachhaltig genug eingesetzt werden. Auch im Falle des Kongo trifft diese Kritik zu. So arbeiten beispielsweise die verschiedenen EU-Akteure im Kongo nicht so koordiniert, wie es im Sinne von mehr Effizienz und Effektivität wünschenswert wäre. Aufgrund des Fehlens einer integrierten zivil-militärischen Führungsstruktur und unterschiedlicher Mentalitäten arbeiten sie vielmehr meist nebeneinander her.

Auszug aus der Europäischen Sicherheitsstrategie

Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. All diese Instrumente und Fähigkeiten können von Wirkungen für unsere Sicherheit und die Sicherheit von Drittländern sein. Sicherheit ist die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung.

Quelle: www.consilium.europa.eu

Die nationalen politischen Entscheidungsträger in Brüssel scheinen sich nicht immer ganz bewusst zu sein, welche Folgewirkungen ihre Beschlüsse haben. So haben sie gemeinsam beschlossen, sich auch mit militärischen Mitteln bei der Krisenbewältigung in Afrika zu engagieren. Folglich müssen sie auch damit rechnen, dass die UNO in einer konkreten Situation ein entsprechendes Ersuchen formuliert. Dies gilt umso mehr, da die EU die Stärkung der UNO und ein verstärktes Engagement in Afrika in ihre partiell kosmopolitische Programmatik aufgenommen hat. Die EU stand also einmal mehr vor der Wahl, ihrem normativen Anspruch gerecht zu werden oder damit zu leben, dass Realität und Anspruch auseinander klaffen. Nun handelt es sich um eine recht abstrakte Programmatik, so dass sich die Frage stellt, wie sie konkretisiert werden soll.

Der qualvolle europäische Entscheidungsprozess im Vorfeld der Mission hatte weniger mit kongolesischen als mit eigenen Problemen zu tun. Das Bemühen Frankreichs, über die EU eigene Interessen im Kongo wahrzunehmen, ist legitim. Die EU-Partner hätten ja auch nein sagen können. Doch das Zustandekommen von EU-Operationen scheint eher aufgrund von Einzelinitiativen zu erfolgen als aufgrund systematischer Analysen und gemeinsamer Kriterien. So fand das Konzept

schneller europäischer Gefechtsverbände (*battle groups*), das gerade im Hinblick auf mögliche Einsätze in Afrika entwickelt worden ist, keine Anwendung. Dieser Umstand ist zu einem nicht unerheblichen Teil finanziellem Kalkül entsprungen. Indem Berlin einen informellen und langwierigen Prozess der Streitkräftegenerierung einschlug, multilateralisierte es die politische Verantwortung und erreichte eine weniger teure Lösung für Deutschland. Auch dieses Vorgehen war legitim. Nur fragt sich, welche Folgen dies für das Konzept der *battle groups* und den Brüsseler Entscheidungsprozess im Krisenmanagement hat.

Die Operation Artemis hat vor drei Jahren erstmals unter Beweis gestellt, dass die EU bei klarem Auftrag zu begrenzten Militäroperationen in Afrika fähig ist. Damals ging es um eine UN-mandatierte humanitäre Operation in der nordostkongolesischen Stadt Bunia. Dieses Mal hat die UNO um die Entsendung von europäischen Einsatzkräften gebeten, die als Reservekräfte die schnelle Reaktionsfähigkeit der MONUC und damit deren Abschreckungsfähigkeit erhöhen sollte. Die zähe Debatte um den Einsatz und der lange Prozess der Kräftegenerierung dürfte ebenso zur Abschwächung der gewünschten Abschreckungswirkung von EUFOR RD Kongo beigetragen haben wie die unterschiedlichen nationalen Vorbehalte für den Einsatz der jeweiligen Streitkräfte. So dürfen deutsche Kräfte nur im Raum Kinshasa eingesetzt werden. Die EU-Mitgliedstaaten müssten also die grundsätzliche Frage klären, wofür Streitkräfte eingesetzt werden sollen und die entsprechenden Schlussfolgerungen für Ausbildung und Ausrüstung ziehen.

Aufgaben der Bundeswehr laut Deutschem Bundestag

- Unterstützung der Führung des Einsatzes auf militärstrategischer Ebene
- Beteiligung am Streitkräftehauptquartier (FHQ) in Kinshasa
- Durchführung von Evakuierungsoperationen um Einzelne aus Gefahrenlagen zu verbringen sowie Eigensicherung im Raum Kinshasa.

Quelle: BT-Drucksache 16/1507

Was tun?

Zu einer realistischen Einschätzung der Lage vor Ort gehört die Erkenntnis, dass die internationale Gemeinschaft nach erfolgreichen Wahlen noch lange im Kongo gebraucht wird. Insider sprechen von mindestens zehn Jahren, die benötigt werden, um das geschundene Land soweit zu stabilisieren, dass es seine weitere Entwicklung alleine bewältigen kann. Daraus folgt nicht, dass die EU länger als vorgesehen mit einem Truppenkontingent präsent sein muss. Vielmehr sollte sie sich zusammen mit anderen Akteuren wesentlich stärker für den Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen im Allgemeinen und für eine Reform des Sicherheitssek-

tors im Besonderen engagieren. Bislang scheint die nationale Armee eher ein Teil des Problems als der Lösung zu sein. Ähnliches gilt für die Bereiche Polizei und Justiz. Die verschiedenen Ausbildungsprogramme sollten harmonisiert und die Zahl der kongolesischen Soldaten und Polizisten mittelfristig reduziert werden.

Darüber hinaus müsste die UNO-Mission im Kongo stärker unterstützt werden. Der MONUC fehlen vor allem Hubschrauber zur Erhöhung der Mobilität sowie nachrichtendienstliche Informationen zur besseren Lageanalyse. Beides könnte von den großen EU-Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden, doch wird dies bislang wegen Ressourcenknappheit und fehlendem politischen Willen nicht getan. Das Gleiche gilt für die personelle Verstärkung der MONUC. Die Beteiligung der EU-Mitglieder ist bislang minimal. Nach Abzug der EUFOR RD Kongo sollte deshalb eine verstärkte europäische Präsenz in der MONUC erfolgen.

Afrika wird in Zukunft auf der politischen Agenda bleiben und verstärkter Unterstützung bedürfen. Die entwicklungspolitische Herausforderung ist durch das von den Staats- und Regierungschefs auf dem UNO-Gipfel 2000 formulierten *Millennium Development Goals* definiert worden. Diese werden nur erreichbar sein, wenn die Bemühungen um Friedenskonsolidierung und Stabilisierung in der subsaharischen Region vorankommen. Deshalb ergibt es wenig Sinn, die EUFOR RD Kongo mit Verweis auf die vermeintlich schlimmere Lage in Darfur in Frage zu stellen. Erstens widerspricht diese Argumentation der Einschätzung des UNO-Flüchtlingskommissars, der noch im Mai 2006 darauf hinwies, dass Kongo der größte Notfall sei. Zweitens ist die EU im Sudan mit militärischer und polizeilicher Unterstützung der Afrikanischen Union präsent. Drittens hatte die UNO die militärische Unterstützung durch die EU explizit für den Kongo beantragt und nicht für den Sudan.

Die entwicklungspolitischen Probleme der einzelnen Länder in der Region müssen durch Maßnahmen regionaler Friedenssicherung flankiert werden. Dafür müssen die EU und ihre Partner – insbesondere Die USA – auf die Nachbarstaaten des Kongo einwirken, sich kooperativ zu verhalten. Zudem sollte die Fähigkeit der Afrikanischen Union zur Krisenbearbeitung nachhaltiger unterstützt werden. Entsprechende nationale Programme von EU-Mitgliedstaaten sollten über Brüssel koordiniert werden. Schließlich müssten die Bemühungen intensiviert werden, den KSZE-ähnlichen multilateralen Konferenzprozess für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in der Region der großen Seen zu stärken.

Es wäre bereits ein großer Fortschritt, wenn sich die internationalen Akteure besser koordinieren würden. Die Tatsache, dass über fünfzig Prozent des Jahresbudgets des Kongo von der internationalen Gemeinschaft finanziert werden, bietet eine Einflussmöglichkeit, die beim Aufbau staatlicher Institutionen besser benutzt werden müsste. Dabei geht es nicht nur um gute Regie-

rungsführung und den Ausbau einer funktionierenden Verwaltung in Kinshasa, sondern auch in den Provinzen. Auf beiden Ebenen müssen die Praktiken privater Aneignung öffentlicher Güter und Institutionen gezielter bekämpft werden.

Das schließt die Ausplünderung kongolesischer Ressourcen durch interne und externe Akteure ein. Der Ressourcenreichtum muss endlich dem Land und seiner Bevölkerung zugute kommen. Dazu gehört zum einen, den illegalen Rohstoffexport einzudämmen und zum anderen, dass die Konzessionen, die in den vergangenen Jahren zu schlechten Bedingungen an private Partner im Ausland verkauft worden sind, auf den Prüfstein kommen und gegebenenfalls neu verhandelt werden. Wünschenswert wäre die Errichtung einer internationalen Wiederaufbauagentur, welche die öffentliche Auftragsvergabe zusammen mit demokratisch legitimierten Vertretern des Staates und der Provinzen kontrolliert.

Millenniums-Entwicklungsziele:

- Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
- Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung
- Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen
- Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit
- Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern
- Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten
- Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
- Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Quelle: BMZ, <http://www.bmz.de/de/themen/MDG/Entwicklung/dokument04/index.html>

Welche Perspektiven?

Es ist unstrittig, dass Militär keine Menschenrechte und keinen Frieden schafft, wohl aber unter bestimmten Umständen bessere Voraussetzungen dafür. Die Notwendigkeit Entwicklungs- und Sicherheitspolitik besser zu verzahnen wird zunehmend erkannt, sei es in der EU, der OECD oder der UNO. Gleichwohl befindet sich die Umsetzung dieses Anspruchs erst am Anfang.

Sie ist ein Lernprozess, bei dem zwei generelle Einschränkungen beachtet werden sollten: Erstens die begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten externer Akteure

auf andere staatlich verfasste Gesellschaften und zweitens die begrenzten Mittel, die externe Akteure aufzubringen bereit sind, um der prekären Staatlichkeit anderswo zu begegnen. Die erste Einschränkung spricht für bescheidene Ziele, die zweite für die Entwicklung von Kriterien, wann, wo und wie interveniert werden sollte.

Mittel- und langfristig geht es im Kongo darum, das Land und damit die ganze Region nachhaltig zu stabilisieren. Dafür muss aber erst noch der richtige Weg zwischen Symbolik, Realpolitik und kosmopolitischer Orientierung gefunden werden. Was mit Blick auf den Militäreinsatz als bloße Symbolik erscheinen mag, lässt sich angesichts der begrenzten politischen Bereitschaft zu einem stärkeren Engagement und des Drucks zur Risikominimierung auch als Realpolitik beschreiben, deren Erfolg ungewiss ist. Die Alternative dazu wäre der Verzicht auf EUFOR RD Congo gewesen in der – wahrscheinlich vergeblichen – Hoffnung, dass sich der politische Prozess trotzdem positiv entwickelt.

Literatur

- Albrecht Conze, Reich – und hilflos ausgeliefert, in: Internationale Politik 4/2006, S. 42-48.
- Hans-Georg Ehrhart, Staatszerfall, Gewaltkonflikte und „Nation-building“ als politische Herausforderung für die EU, in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004, S. 45-59.
- Jochen Hippler (Hg.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Bonn 2004.
- International Crisis Group, Security Sector Reform in the Congo, Africa Report No 104, 13 February 2006.
- International Crisis Group, The Congo's forgotten crisis, Africa Report No 103, 9 January 2006.
- Dominic Johnson, Auf tönernen Füßen, in: Internationale Politik 4/2006, S. 50-56.
- Stefan Mair, Weniger Altruismus, mehr Engagement., in: Internationale Politik 4/2006, S. 34-41.
- Roland Sourd, L'Union et l'Afrique subsaharienne: quel partenariat? ISS Occasional Paper 58/2005.
- Rocky Williams, African armed forces and the challenge of security sector transformation, in: Albrecht Schnabel/Hans-Georg Ehrhart (Ed.), Security sector reform and post-conflict peacebuilding, Tokyo/New York/ Paris: United Nations University Press 2005, S. 45-73.
- William Reno, Congo: from state collapse to "absolutism", to state failure, in: Third World Quarterly 1/2006, S. 43-56.