

Europäische Sicherheit

Politik • Streitkräfte • Wirtschaft • Technik

Fregatte Klasse F125

**Sanitätsdienst
im Einsatz**

**Afrikanische Flächenbrände –
Herausforderung für
die Europäische Sicherheit**



00011

ten Anhängen dieser Richtlinie gemacht. Trotz erheblicher Misserfolge in seiner eigenen Partei hat er an dieser Position, die er ursprünglich abgemittelt hatte, festgehalten und dafür gekämpft. Schermit ist jetzt die Überzeugung einer guten Sache: der Großen Mission, dass wegen der positiven Einstellung beider neuen Regierungskoalitionen zur Völkerverpflichtung diese nun erfüllt werden kann.

Das Gelingen des Erfolgs von Peter Struck ist es, dass er die Seele der Bundeswehr ergrasst und damit für seine Politik verantwortlich ist. Das darf nicht verwechselt werden mit hochglanzpolierten Bildern von Falschbüchern aus dem internationalen Markt. Struck hat sich schon eine eigene Meinung gebildet. Er hat sich nicht nur als Lobbyist der Bundeswehr betätigt, aber auch nicht als Lobbyist der SPD in der Bundeswehr. Der schmale Grat, auf dem er eine Seite der Parteiensystemen der Bundeswehr zu beschreiben und zu fördern, auf der anderen Seite aber auch vor Politik der Koalition zu stehen, war seine Bewährungsprobe. Das ist ihm ohne große öffentliche Konflikte gelungen. Auch dafür ein Beispiel. Er hat nicht erreicht, dass der Minister von allen Sozialklassen ausgegrenzt bleibt. Aber er hat erreicht, dass die Bundeswehr einen verlässlichen, klugen und den Aufgaben entsprechend abgestimmten Personalstand hat. Man muss schon nicht so viel erhalten kann wie eigentlich nötig, denn ist diese Verlässlichkeit ein hohes Gut. Die neue Finanzministerin Gensler und der neue Verteidigungsminister Jung sollten diese Zusammenarbeit bestärken.

Für die Soldaten da

Es gibt auch von Peter Struck ein Interview mit dem Minister. Gelegentlich hat die Bundeswehr auch ein Interview gehabt, das ein bisschen mehr weiß als nur. Heutzutage hat niemand mehr in einem Interview einen sehr guten Mann als Soldatenminister. In Deutschland ist Peter Struck ein. Er hat sein Amt nicht als großer Unzufriedenheit, als politischer Straftäter gefüllt, sondern als ein Minister, der für seine Soldaten da war. Das ist ein Interview und Gensler hat, auch mit dem die Soldaten gerne ein Glas Bier trinken. Damit war er der Minister der Bundeswehr. In Deutschland ist ein Interview mit dem Minister. Man kann zum Beispiel sagen: Aber in einem Interview hat die Bundeswehr bei Peter Struck in guten Händen.

Auf dem Weg der Abschlusssitzung im Gespräch mit dem Bundesminister.

Afrikanische Flächenbrände als Herausforderung an die europäische Sicherheitspolitik

Klaus Frhr. von der Ropp/
Peter Schmidt

Die Welt hat sich daran gewöhnt, mit Schreckensmeldungen aus dem subsaharischen Afrika (SSA) zu leben. Zumal sie in der Regel alsbald vergessen werden. Anders wohl nach der Lektüre eines Aufsatzes, den der Le Monde Korrespondent Stephen Smith vor einiger Zeit unter dem Titel »Afrika stirbt/Ein unterstützter Suizid« veröffentlichte. Der Autor geht nur auf die Konflikte in Côte d'Ivoire, in der, so der offizielle Name, Demokratischen Republik Kongo (DRK) und den Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea ein. Die Liste der bereits gescheiterten oder zumindest schwachen afrikanischen Staaten ist jedoch ungleich länger. Zur erstgenannten Gruppe gehören auch Sierra Leone, Liberia, Somalia, Burundi und der Sudan. Ihnen können sich neben etlichen frankophonen Staaten auch Simbabwe, Uganda, Nigeria, Kenia und vor allem die Republik Südafrika, die sich vor gut zehn Jahren nach 350 Jahren einer rassistischen Ordnung quasi über Nacht eine idealtypische liberal-demokratische Verfassung gab, zugesellen. Smith spart nicht mit drastischen Urteilen. Für ihn ist die einzige verbliebene Frage, warum Afrika stirbt. Er

beantwortet sie dahingehend, Afrika bringe sich großenteils selbst um. Smith nennt den Nachbarkontinent Europas »einen Schauplatz von Massakern und Hungersnöten, eine Grabstätte aller Hoffnungen« und den sporadisch in den Medien auftauchenden Afro-Optimismus »ein Verbrechen an der Information«.

Es mag sein, dass dieser unter dem Eindruck der Implosion von Côte d'Ivoire, über Jahrzehnte einem der wenigen wirtschaftlich prosperierenden und politisch stabilen afrikanischen Staaten, verfasste Beitrag Übertreibungen enthält. Unstreitig sollte jedoch sein, dass die Lage in einer wachsenden Zahl afrikanischer Staaten desolat ist. Dabei ist es weitgehend müßig zu fragen, ob die Gründe dafür in der Sklaverei, in der kolonialen Vergangenheit, in der oft unzureichenden Vorbereitung auf die Unabhängigkeit, in den willkürlich gezogenen Grenzen mehr oder weniger aller afrikanischen Staaten, in der überstürzten Demokratisierung nach dem Ende des Kalten Krieges, in schlechter Regierungsführung oder in der großen technischen und wirtschaftlichen Rückständigkeit des Kontinents zu suchen sind. Denn Europa muss heute um nahezu jeden Preis aus humanitären und anderen Gründen handeln. Dabei spielen kommerzielle Interessen u.a. an den Ölvorkommen im Golf von Guinea und Sudan sowie dem Rohstoffreichtum des südlichen Afrika nur eine untergeordnete Rolle. Angesichts der heu-



Hilfslieferung nach Ruanda.

Foto: UN



Nigerianische Truppen als Teil des Kontingents der Afrikanischen Union in Darfur. Foto: ACT-Caritas

tigen Krise passiv zu bleiben, hieß das Ende aller entwicklungspolitischen Anstrengungen vergangener Jahrzehnte hinzunehmen. Weitere Folgen von Passivität wären dramatisch wachsende Flüchtlingsströme nach Europa, das Übergreifen der HIV/Aids-Pandemie und anderer Krankheiten nach Norden sowie die Hinnahme von Refugien des Internationalen Terrorismus.

So stellt sich die noch vor wenigen Jahren undenkbare Frage, ob sich die EU in engstmöglicher Zusammenarbeit mit der 2002 gegründeten Afrikanischen Union (AU) und dem UN-Sicherheitsrat (UN-SR) in afrikanischen Krisenregionen auch sicherheitspolitisch engagieren soll. Ihre erste Aktion dieser Art, die im Sommer 2003 unter französischer Führung im Nordosten der DRK stattfand, hat gezeigt, dass die EU wohl häufig nicht mehr erreichen wird, als den Schaden in einem afrikanischen Land zu begrenzen. Umso wichtiger wird sein, bei einer jeden Aktion deren Für und Wider auf das Sorgfältigste gegeneinander abzuwägen.

Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme?

Jahrhunderte der Fremdbestimmung sowie die wirtschaftliche und politische Schwäche seiner Staaten hat Afrika immer darauf drängen lassen, seine Konflikte selbst zu lösen. Entsprechend gründeten alle vom Kolonialismus befreiten afrikanischen Länder 1963 die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAE) bzw. traten ihr später nach Überwindung der weißen Minderheitsregime bei. Die Gründungsväter der OAE hatten sich auch im Bereich Streitschlichtung ambitionöse Ziele gesetzt. Hier lautete ihr Motto »Try OAU

first!«. Mehr noch als das von ihr immer hochgehaltene Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates hinderte ihre Ineffizienz die OAE, diesem Anspruch gerecht zu werden. Zu Recht stellte ein Spötter in Lagos fest »Das Beste, was die OAE in allen Fällen getan hat, war, einen tüchtigen Stenographen, einen zweisprachigen Dolmetscher und einen lächelnden Generalsekretär ... zu präsentieren. Die OAE, das sei hier beiläufig bemerkt, hatte einen einzigen, allerdings großen Erfolg, den politisch-diplomatischen Kampf gegen die weißen Minderheitsregime im Süden des Kontinents. Jede ihrer anderen Initiativen war im Grunde ohne Substanz, auch die wiederholten Anläufe zur Aufstellung einer Gesamtafrikanischen Streitmacht. 2002 ging die OAE in der AU auf. Zu deren herausragenden Zielen gehört die Beilegung der aktuellen Konflikte. Eingedenk der allgemeinen Ratlosigkeit bietet sich der AU hier ein schlicht desolates Bild.

Schon das Somalia-Debakel von 1993 sollte alle externen Akteure bis auf den heutigen Tag zu größter Vorsicht mahnen. Seit dem Sturz des Militärmachthabers Mohamed Siad Barre (1991) gibt es in Mogadischu keine zentrale Regierungsgewalt mehr. Stattdessen herrschten und herrschen noch heute Clans und Milizenführer in dem inzwischen dreigeteilten Land (Somaliland, Puntland und »Somalia«). Die von Washington geführte UNOSOM (UN Operation in Somalia), die das damals unter 15 bewaffneten Fraktionen umkämpfte Land befrieden und zur Demokratie führen sollte, endete im Herbst 1993 kläglich. Damals schleifte eine johlende Menge die Leichen von 18 US-Soldaten durch die Straßen vom Mogadischu. Alle westlichen Industriestaaten zogen darauf 1994 und ein Jahr später alle übrigen

Staaten ihre Kontingente ab und überließen Somalia dem Chaos. Übrigens – das sei hier am Rande vermerkt – trug der Fehlschlag in Somalia dazu bei, dass der UN-SR im April 1994 die 2.500 Mann starke MINUAR (Mission des Nations Unies au Rwanda) abzog und damit den später viel diskutierten ruandischen Genozid förderte. Auf Drängen der AU schlossen die somalischen Bürgerkriegsparteien Anfang 2005 in Kenia einen Friedensvertrag. Ihn soll eine Friedensstreitmacht der AU überwachen. Sie konnte bislang noch nicht aufgestellt werden. Als Erfolg wurde am Sitz der AU in Addis Abeba bereits verbucht, dass Mitglieder der aus dem Friedensvertrag hervorgegangenen Regierung für einige Tage »besuchsweise« aus dem kenianischen Exil nach Mogadischu reisen konnten.

Selbst ein flüchtiger Blick auf die derzeitigen afrikanischen Konflikte zeigt, dass sie derzeit bestenfalls ein Stadium des Nicht-Krieges erreicht haben. Auch die diffuse Gewalt, mit der sie in der Regel ausgetragen werden, macht deutlich, dass die Herausforderungen, mit denen AU, UN-SR und EU konfrontiert sind, oft kaum zu meistern sein werden.

Eng ineinander verwoben sind die Konflikte in den Nachbarstaaten Liberia und Sierra Leone. Seit 1980 lösten sich in Liberia putschende Militärs als Gewaltherrscher ab und überzogen das rohstoffreiche Land mit Krieg, Ausplünderung und weiterem Banditentum. Auch hier hätten Rebellen und Regierungssoldaten mit einer Maueraufschrift »begrüßt« werden können, von der später aus Côte d'Ivoire berichtet wurde »Hier gibt es niemanden mehr zu töten!«. Erst nach der völligen Zerstörung – und damit auch nahezu allem, was zuvor im Rahmen internationaler Entwicklungshilfe aufgebaut worden war – konnten Truppen aus Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) versuchen, dem Einhalt zu gebieten. Ihre nur begrenzt erfolgreiche ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group) ging 1993 in der schlagkräftigeren UNOMIL (UN Observer Mission in Liberia) auf. Das bloße Auftauchen amerikanischer Kriegsschiffe trug dann zum Abflauen der Massaker bei. Rohstoffkriminalität (Diamanten u.a.) und ethnische Gegensätze stürzten Ende der 90er Sierra Leone in Anarchie. Auch hier versuchte eine ECOMOG-Friedenstruppe, die in UNAMSIL (UN Mission in Sierra Leone) aufging, lange Zeit vergeblich, Frieden zu stiften. Erst eine britische Eingreiftruppe von einigen hundert Gurkha-Elitetruppen hatte hier begrenzten Erfolg.

In Europa erregte ab 2002 die Implosion von Côte d'Ivoire erhebliches Aufsehen. Streitigkeiten zwischen alteingesessenen Ivorern und Nachfahren von vor Generatio-

nen aus den nördlichen Nachbarstaaten zugewanderten Afrikanern führten zur Rebellion bis hin zur faktischen Zweiteilung von Côte d'Ivoire. Ein Anfang 2003 in Marcoussis (Paris) ausgehandelter Friedensvertrag fand keine Beachtung. Dessen Einhaltung konnten weder ein ECOMOG-Expeditionskorps noch eine gleichfalls mit einem Mandat des UN-SR angetretene 4.500 Mann starke französische Streitmacht (»Opération Licorne«) erzwingen. »Arbeitslose« Kämpfer, darunter viele Kindersoldaten, aus Liberia ließen im Westen eine neue Front entstehen. Zunehmend gewann der Bürgerkrieg eine weitere, eine »antikolonialistische« Dimension, als der ursprünglich von Frankreich gestützte Staatspräsident Laurent Gbagbo sich in Anknüpfung an das Zerstörungswerk des simbabwischen Diktators als »frankophoner Mugabe« gebärdete. Eine erste namens der AU unternommene Vermittlungsmision des südafrikanischen Staatspräsidenten Thabo Mbeki scheiterte Ende 2004. Es bleibt abzuwarten, ob seine Mission von April 2005 erfolgreicher sein wird. Die Vereinten Nationen waren bislang nur bereit, eine kaum 30 Offiziere umfassende MINUCI (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire) zu entsenden. Angesichts der Ohnmacht Frankreichs in seiner einstigen »chasse gardée« ist zu bezweifeln, ob ein von AU und UN-SR gestützter Einsatz einer EU-Friedensstreitmacht Côte d'Ivoire zumindest einem Stadium des Nicht-Krieges näher bringen wird.

Die Ohnmacht von AU, UN und EU zeigt sich besonders deutlich in der DRK und im Sudan. Seit dem von Washington geförderten Sturz des über Jahrzehnte den USA verbündeten kongolesischen Diktators Mobutu Sese Seko im Jahr 1997 herrscht in der DRK diffuse Gewalt. Das gab Potentaten aus afrikanischen Interventionsstaaten (Simbabwe, Angola, Namibia und Uganda) die Chance, Boden- und Naturschätze zu plündern. Noch weiter ging Ruanda, das bis heute versucht, die reiche Kivu-Provinz im Osten der DRK zu annektieren. Friedensabkommen (1999, 2002), das letzte namens der AU von Thabo Mbeki vermittelt, führten wahrscheinlich zum Abzug aller fremden Truppen außer denen Ruandas. Sie führten jedoch nicht zu einem Ausgleich zwischen der schwachen Zentralregierung in Kinshasa und den untereinander verfeindeten mindestens drei Rebellenbewegungen. Erfolglos war bislang auch die MONUC (Mission des Nations Unies au Congo), obwohl sie inzwischen ihre Sollstärke von über 16.000 Angehörigen fast erreicht hat.

Wie bereits erwähnt, intervenierte dann im Sommer 2003 mit einem Mandat des UN-SR eine französisch geführte ca. 2.000 Mann starke EU-Streitmacht, darin auch österreichische und deutsche Sol-

daten (Artemis). Etwa 1.100 von ihnen wurden als Kampftruppen in der Distrikthauptstadt Bunia im Nordosten Kongos (Ituri), die übrigen in Luftwaffenbasen in Uganda eingesetzt. Aufgabe von Artemis war, in Bunia den Weg für MONUC zu bereiten und humanitären Organisationen Zugang zu den dort Hungernden zu ermöglichen. Wie geplant wurde die Aktion nach zehn Wochen abgeschlossen. Obwohl sie keinen nachhaltigen Erfolg hatte, gilt sie doch als Vorbild für künftige abermals mit AU und UN-SR abgestimmte Interventionen der EU.



Humanitäre Hilfe durch Nichtregierungsorganisationen.

Foto: ES-Archiv

Wie große Teile der DRK, so stirbt auch der Sudan. Er stirbt, obwohl die AU mit Unterstützung von EU-Staaten in der Westprovinz Darfur Ende 2004 ihre AMIS (African Mission in Sudan) einrichten konnte. Europäische Luftwaffen flogen einige hundert Soldaten aus Nigeria, Ruanda und Gambia in ihre Einsatzorte. Selbst wenn es gelingt, AMIS auf ihre Sollstärke von mehr als 7.000 Soldaten und Polizisten aufzustocken, wird sie das dortige Massenmorden, diese »Hölle auf Erden« (Kofi Annan) von der Größe Frankreichs kaum unter Kontrolle bekommen. Das sieht die AU wohl genauso. Andernfalls hätte sie nicht Ende Mai 2005 bei einer Geberkonferenz in Addis Abeba außer den UN, der EU und den USA selbst die NATO um weitere Unterstützung gebeten. Gedacht ist an die Bereiche Planung, Lufttransport, Kommunikation und den Bau von Unterkünften, (noch?) nicht jedoch an die Entsendung von Kampftruppen. Die Einsetzung einer UN-Friedensstreitmacht in Darfur scheiterte bislang an den Interessen der Veto-Mächte China und Russland an den Ölvorkommen im Süden Darfurs. Hinderlich sind auch die USA in ihrer

Gegnerschaft zu dem islamistischen Regime Omar El-Baschirs in Khartum. Auch die zögerliche Haltung der Weltgemeinschaft, die Einhaltung des Anfang 2005 in Kenia geschlossenen Friedensvertrags zwischen Khartum und den secessionistischen Rebellen im Süden des Landes mit einer UN-Streitmacht von 10.000 Angehörigen zu unterstützen, ist bezeichnend. Immerhin gibt es hier die Chance, einen über 20-jährigen Bürgerkrieg zu beenden. Schließlich wird der Konflikt in Ost-Sudan (Port-Sudan) überhaupt nicht zur Kenntnis genommen.

Andere Konflikte wie etwa in Burundi, wo die AU seit 2002 mit finanzieller Unterstützung von u.a. verschiedenen EU-Staaten zur Überwachung eines brüchigen Waffenstillstands die AMIB (African Mission in Burundi) unterhält, und wie der zwischen Äthiopien und Eritrea, wo die UN seit 2000 mit ihrer UNMEE (UN Mission for Ethiopia and Eritrea) präsent sind, werden außerhalb der jeweiligen Region ignoriert.

Die Gründung der Afrikanischen Union – ein Hoffnungsschimmer

Mit der Ersetzung der OAE durch die AU verbindet sich manche Hoffnung, der so weit verbreiteten afrikanischen Misere doch noch beikommen zu können. Denn sie ist wirklich darum bemüht, afrikanische Konflikte beizulegen. So gestattet es Art. 4 AU-Satzung der AU-Kommission, sich nach einer entsprechenden Beschlussfassung im Rat der Staats- und Regierungschefs, bei Delikten wie Völker-

mord o.ä. mit den inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates zu befassen. Dass die AU die Zeichen der Zeit erkannt hat, belegt auch der Umstand, dass sie sich ein offenbar gut ausgestattetes »Direktorat für Frieden und Sicherheit« gegeben hat. Es wird dem Ende 2003 ins Leben gerufenen »Friedens- und Sicherheitsrat« der AU zuarbeiten. Seine 15 Mitglieder entfallen zu gleichen Teilen auf die fünf Regionen des Kontinents. Keines der Ratsmitglieder hat Vetomacht. Ferner ist sie willens, bei der Verhinderung und der Beilegung von Konflikten nicht nur mit dem UN-SR, sondern auch der EU zusammenzuarbeiten. Die AU-Charta sieht die Schaffung weiterer Institutionen vor. Wenn sie denn tatsächlich ihre Arbeit aufnehmen (!), werden sie dem Friedens- und Sicherheitsrat zuarbeiten:

- ein kontinentweites Frühwarnsystem, in dessen Lagezentrum Analysen erstellt und von dem Beobachtermissionen entsandt werden können,
- ein »Panel of the Wise«, bestehend aus fünf besonders hochangesehenen Persönlichkeiten,
- ein Militärausschuss, der bis zur Ebene der Verteidigungsminister tagt und für militärische Fragen zuständig ist.

Die AU hat großes Interesse daran, die Zusammenarbeit mit UN-SR und EU selbst zu gestalten. Dass ihr das gelingt, ist angesichts ihrer Schwäche zu bezweifeln. Dennoch ist für die EU eine engstmögliche Zusammenarbeit mit der AU politisch ganz und gar unverzichtbar, will sie sich nicht in einem hochsensiblen Bereich dem Vorwurf neokolonialistischer Machenschaften aussetzen.

Für die Kooperation AU/EU ist bedeutsam, dass die Aufstellung der in der AU-Charta vorgesehenen afrikanischen Eingreiftruppe für Friedenseinsätze (African Stand-by Force, ASB) ein Erfolg wird. Denn mangels personeller und finanzieller Engpässe sehen sich die Vereinten Nationen außer Stande, wie von dem seinerzeitigen UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali (1992) in seiner »Agenda für den Frieden« gefordert, in SSA entscheidend bei der Verhinderung und Beilegung von Konflikten mitzuwirken. Umso wichtiger die Rolle der AU. Deren ASB soll bis 2010 15.000 Angehörige umfassen. Sie werden sich aus je einer Brigade pro afrikanische Region rekrutieren (Stand-by Brigaden). Noch gibt es keine dieser Brigaden. Ferner gibt es selbst im Westen und im Süden des Kontinents mit der bereits erwähnten ECOWAS und der Southern African Development Community (SADC) nur die Anfänge der sie künftig tragenden politischen Institutionen. Jede der Brigaden wird 10.000 Soldaten haben. Bis dahin müssen AU und UN-SR auf die bestehenden nationalen Streitkräfte afrikanischer

Staaten zurückgreifen. Der Münchner Afrika-Spezialist Martin Pabst hat Recht, wenn er in ungeschminkter Sprache auf die häufig mindere Qualität dieser Streitkräfte, auf die überall sichtbaren Mängel in Ausbildung und Ausrüstung verweist. Afrikanische Streitkräfte haben sich bei ihren Einsätzen in Sierra Leone, Liberia, Côte d'Ivoire, der DRK, in Burundi und im Sudan häufig als anfällig für Korruption, bei Menschenrechtsverletzungen und als Verbreiter von HIV/Aids unrühmlich hervor getan. Das gilt im Besonderen für die häufig eingesetzten Nigerianer. Mit jetzt aufeinander abgestimmten Hilfsprogrammen sind Frankreich, die USA und Großbritannien bemüht, die Qualität afrikanischer Streitkräfte zu verbessern. Wie in den anderen Bereichen westlich-afrikanischer Zusammenarbeit, so stellt sich allerdings auch hier die Frage nach der Ab-

quartier in Pretoria, von privaten Sicherheitsgesellschaften bewachen.

Ob es der AU gelingt, ihre Sicherheitsarchitektur wirklich aus der Taufe zu heben, ist fraglich. Gelingt ihr das nicht, wird sie auch politisch kaum eine Rolle spielen. In einem einzigen Fall wird das anders sein: sollte das allen schönfärberischen Reden zum Trotz höchst fragile demokratische Südafrika implodieren, werden die 15 alten EU-Mitglieder allesamt voll gefordert sein. Das neue Südafrika sieht sich mit Problemen konfrontiert, an denen auch bedeutend stärkere Staaten zerbrechen könnten. Die bereits erwähnten Schwächen von Polizei und Streitkräften sowie Zoll- und Einwanderungskontrolle, staatlichem Gesundheits- und Schulwesen, der HIV/Aids-Pandemie, einer sehr hohen, in der Regel strukturellen Arbeitslosigkeit, Massenarmut, einem miserab-



Jacques Diouf, Generaldirektor der FAO (li.), im Gespräch mit dem Präsidenten Südafrikas, Thabo Mbeki.

Foto: FAO

sorptionsfähigkeit der afrikanischen Partner. Es wird aus Gründen der politischen Korrektheit gerne übersehen, dass seit dem Umbruch in Südafrika auch die Qualität der südafrikanischen Streitkräfte deutlich nachgelassen hat. Wie alle anderen Bereiche des öffentlichen Dienstes haben sie durch die Politik der »affirmative action«, d.h. die Ersetzung berufserfahrener Afrikaner (»Buren«) durch berufsunerfahrene Afrikaner an Anfälligkeit für Korruption gewonnen und an Effizienz verloren. Bezeichnend ist im demokratischen Südafrika insgesamt, was Ende 2004 der zuständige Minister, Charles Nqakula, im Kapstädter Parlament bestätigte: in Südafrika lassen sich, wie Le Monde vom 28. Dezember 2004 auf der ersten Seite meldete, an die 150 Dienststellen der Polizei, darunter deren Haupt-

len Ausbildungsniveau der Bevölkerungsmehrheit und einer horrenden nicht selten blutrünstigen Kriminalität. Natürlich kann es zu Aufständen des millionenstarken Lumpenproletariats kommen. Denkbar ist auch, dass die Regierung Thabo Mbeki oder ihre Nachfolgerin, so wie dies die simbabwische Regierung unter Präsident Robert Mugabe 2000 in Harare tat, ihre in bitterer Armut lebenden Gefolgsleute dadurch zu pazifizieren sucht, dass sie ihnen »weißes« Eigentum überträgt.

So sehr hier Interessen aller alten EU-Staaten betroffen sind, so sehr problematisch wird hier für die AU und alle ihre Mitglieder jede EU-Intervention sein. Hatten doch die meisten alten EU-Staaten mehr oder weniger normale Beziehungen zum Südafrika der Apartheid, und dessen Regierung wurde erst nach Jahrzehnten des

politischen Kampfes der Afrikaner gegen den Rassismus gestürzt. Daher müssen die AU und ihre Mitglieder in jede wie auch immer geartete EU-Intervention im demokratischen Südafrika einbezogen werden. Eine ganz andere Frage ist, ob London außer mit der AU auch mit seinen EU-Partnern gemeinsam vorgehen wird. Wer sich vor Augen hält, wie die britische Diplomatie mit dem Ende des Kalten Krieges den Rückzug Südafrikas aus Namibia und anschließend die Herrschaftsumkehr von der weißen Minderheit auf die schwarze Mehrheit in Pretoria unter Ausschluss aller ihrer EU-Partner und mit dem Rückhalt der USA bewerkstelligte, wird skeptisch sein. Denn damals wie heute hat Großbritannien in Südafrika sehr bedeutsame nationale Interessen: Investitionen, Handel und vor allem die Präsenz von schätzungsweise 700.000 britischen Staatsbürgern in der Kap-Republik. Die restlichen etwa 700.000 EU-Ausländer entfallen auf alle anderen EU-Staaten. In diesem Zusammenhang sei nur vermerkt, dass die nahe der Grenze zu Südafrika in Botswana (Molepolole) gelegene US-Luftwaffenbasis, ein Großflughafen, allen Europäern mit Ausnahme der Briten ein Mysterium bleiben wird. Und das, obwohl ihm bei einer Evakuierung der Ausländer aus einem implodierten Südafrika die zentrale Rolle zukommt.

Schon die derzeit akuten afrikanischen Konflikte überfordern die EU und ihre Mitglieder. Aber es gilt, dass ihr Abseitsstehen der Hinnahme der Apokalypse auf dem Nachbarkontinent gleichkäme.

Möglichkeiten und Grenzen der neuen Afrika-Politik der EU

Der Not gehorchend, hat sich die EU in den letzten Jahren verstärkt mit den Tragödien in Afrika befasst. Das gilt für die Politik wichtiger EU-Mitglieder, dies etwa im Rahmen der G8, aber auch für die Gemeinschaft als Ganzes. Sie hat sich bis 2004 sukzessive einen stärkeren Afrika-Fokus gegeben. Diese Veränderungen spielen sich auf drei Ebenen ab: Zum einen die Beziehungen zu den UN, die sich seit einigen Jahren schon besonders intensiv mit afrikanischen Krisen befassen, zum anderen den Instrumenten und schließlich den Konzepten, mit denen den afrikanischen Konflikten begegnet werden soll.

Die Veränderungen in der europäischen Politik erfolgen größtenteils auf dem »Umweg« über die Beziehungen zu den UN. Heute ist Afrika deren primäres Operationsgebiet. So hat der Europäische Rat die Absicht bekundet, mit den UN eine permanente Arbeitsbeziehung zu etablie-

ren, um die Weltorganisation auch bei kurzfristigen militärisch-zivilen Operationen unterstützen zu können. Das ist ein Novum in der europäischen Afrika-Politik. Hier sei daran erinnert, dass sich die Europäer bisher nur sehr wenig an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN in Afrika beteiligt haben. Ihr Anteil beträgt in Liberia und in Äthiopien/Eritrea weniger als 7 %, in der DRK nur 1,2 % und in Sierra Leone sogar nur 0,5 % des Personals. Denn viele EU-Staaten verbanden mit Afrika bislang allenfalls mittelbare sicherheitspolitische Bedrohungen.

Ausdruck des neuen Interesses der Gemeinschaft an einer sicherheitspolitischen Stabilisierung der SSA ist u.a. ein von Frankreich, Deutschland und Großbritannien gemeinsam erarbeitetes Konzept der Gemeinschaft, bis 2007 13 so genannte »Battle Groups« aufzustellen. Sie sollen eine Stärke von je ca. 1.500 Mann haben, innerhalb von zehn Tagen einsetzbar sein; sie sind auf Missionen von 30, bei Unterstützung sogar bis 120 Tage angelegt. Sie sollen im besonderen Maße geeignet sein, kurzfristig anberaumte Militäroperationen zur Unterstützung von UN-Aktionen durchzuführen. Hier wird in Brüssel SSA zwar nicht als das einzige, aber als das primäre Operationsgebiet genannt. Die bereits mehrfach erwähnte, unter Führung Frankreichs durchgeführte EU-Operation Artemis in der DRK wird, auch das wurde bereits erwähnt, als Muster für diese Art der Unterstützung genannt. Im Sommer 2004 zeigte sich der Europäische Rat, wenn auch nur in allgemeiner Form, bereit, UN-Operationen auf verschiedene Weise zu unterstützen:

- es wird als denkbar bezeichnet, dass sich die EU – allerdings unter ihrer eigenen politischen Kontrolle und strategischen Direktive – an einer UN-Operation (»modularer Ansatz«) beteiligt;
- die Teilnahme an Stand-by-Vorkehrungen, die von der EU bisher sehr kritisch beurteilt worden sind, wird nicht mehr völlig ausgeschlossen. Konkrete Maßnahmen werden allerdings nicht genannt;
- ein »bridging model« in Anlehnung an Artemis und mit Blick auf die künftigen »Battle Groups« wird als eine grundsätzliche Option von UN-Operationen durch die EU ins Spiel gebracht;
- nationale Beiträge, die in manchen Fällen, wie bei den Stand-by-Arrangements, den Bedürfnissen der UN entgegen kommen, sind weiterhin möglich. Die militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten sind keinesfalls für Zwecke der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reserviert.

Diese Ansätze werden nicht nur in Afrika angewandt werden, aber doch vor allem in Afrika. Diese Ergänzung der bisherigen Politik der Gemeinschaft stellt keinen ra-

dikal Wandel der europäischen Politik dar. Er ist vielmehr eine Abkehr von der bisherigen Passivität. So blieb vor Jahren die von der UN-Institution Committee on Conscience ausgesprochene Warnung vor einem Genozid im Sudan u.a. in Brüssel weitgehend unbeachtet. Daran hat sich bis auf den heutigen Tag relativ wenig geändert. Kaum beachtet werden auch heute noch alle hier und da ausgesprochenen Warnungen, das demokratische Südafrika könne an seinen unlösbaren internen Problemen scheitern.

Diese graduelle Veränderung lässt sich in zwei generellen Leitlinien zusammenfassen:

- Die bisher stark entwicklungs- und handelspolitisch geprägte Sicht afrikanischer Probleme wird zunehmend durch sicherheitspolitische Überlegungen ergänzt. Das führt dazu, dass einerseits militärische Maßnahmen der Stabilisierung große Beachtung finden und andererseits die klassischen Maßnahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit stärker als bisher unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten gesehen werden.
- Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die EU als Ganzes nun in erheblichem Umfang in Afrika militärisch engagieren wird, sei es im Rahmen der UN oder aber mit eigenen Operationen. Denn zwei andere Formen der Unterstützung stehen im Vordergrund: Die traditionelle Politik, die UN und, soweit sie bereits vorhanden sind(!), afrikanische Regionalorganisationen zu unterstützen, wird verstärkt fortgesetzt. 2004 hat die Gemeinschaft explizit festgestellt, dass die primäre Verantwortung für Konfliktprävention und -management bei den Afrikanern selbst liegt. Neu ist nur, dass sich die EU daran durch Transportunterstützung, sonstige logistische Hilfe und finanzielle Zuschüsse beteiligt. Neben anderen Gebern wird sich daher die EU mit 250 Mio. Euro an der Finanzierung des in den AU-Haushalt aufgenommenen »Friedensfonds«, beteiligen. Diese EU-Mittel werden mit Zustimmung der Afrikaner dem Europäischen Entwicklungsfonds (Konvention von Cotonou) entnommen. Afrikaner und Europäer zeigen damit, dass sie darin übereinstimmen, innere Sicherheit und Stabilität seien die ersten Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklungspolitik. Die Grenzen des eigenen militärischen Engagements sind eng gefasst und werden sich im Rahmen der Fähigkeiten einzelner »Battle Groups« halten. D.h., dass es sich um kurzfristige Interventionen handelt, die sich auf Unterstützung von Operationen der UN oder afrikanischer Regionalorganisationen beschränken.



Die Kinder in Afrika brauchen eine Zukunftsperspektive.

Foto: UN

Wenn man von der realistischen Prämisse ausgeht, dass die EU-Staaten ihre finanziellen Beiträge zu friedenserhaltenden Operationen nicht erhöhen und auch nicht deutlich mehr Truppen für UN-Missionen zur Verfügung stellen werden, so bleiben über das bisher Gesagte hinaus folgende Wege zur Verbesserung der Effektivität von UN-Operationen in Afrika:

- Da 80 Prozent der Ausgaben der UN für Friedensoperationen auf Afrika entfallen, ist die Unterstützung von Regionalorganisationen, insbesondere der AU durch die EU und deren Mitglieder der entscheidende Hebel zu deren indirekten Entlastung in Afrika. Der integrierte Ansatz des Friedensfonds, der Entwicklungshilfegelder zur Unterstützung friedenserhaltender Operationen nutzt, geht von der von den Afrikanern geteilten Prämisse aus, dass Stabilität die erste Voraussetzung für Entwicklung ist und daher Priorität hat.
- Ebenso ist es angebracht, dem Ratsschlag des High-Level-Panel zur UN-Reform zu folgen, wonach eine direkte Unterstützung von Regionalorganisationen durch die UN zuzulassen ist. Dabei empfiehlt sich eine Befassung des Sicherheitsrates mit diesen Leistungen, sodass eine Abstimmung mit Maßnahmen der EU und Dritter erfolgen kann.

Einige jüngste Entwicklungen der EU haben die Voraussetzungen für das Handeln der Union in Afrika verbessert. Selbst wenn es kein Automatismus zur EU-Unterstützung der UN in Afrika gibt bzw. geben

kann, so ist das »Battle Group«-Konzept mit seiner Flexibilität aus der Sicht UN und AU sowohl in Bezug auf operative Einsätze als auch die daran teilnehmenden Länder zu begrüßen. Ein anderes gilt für das in Schwierigkeiten steckende Großprojekt einer 60.000 Mann starken Eingreiftruppe. Dies umso mehr, als Letztere bestenfalls 2010 im vollen Umfang des so genannten Petersberg-Spektrums einsatzbereit sein wird. Das »Battle Group«-Konzept lässt wie im Fall der Operation Artemis zu, dass der Staat oder die Staaten die militärische Hauptlast tragen, die ein besonderes Interesse in einer konkreten Krisenregion haben. So hat etwa der britische Premierminister Tony Blair Afrika zur ersten Priorität für deren Einsatz erklärt. Er stößt damit allerdings in der EU auf Widerstand. Der Konsensfindung im Kreis der jetzt 25 Mitgliedstaaten wird dadurch erleichtert, dass die Unterstützung durch weitere Staaten und die Brüsseler Institutionen dabei flexibel gehandhabt werden kann. Gelingen der EU darüber hinaus flankierende Maßnahmen, die das Umfeld der Operationen verbessern (z.B. durch die Unterstützung regionaler Organisationen oder humanitärer Hilfe), so kann der Schulterschluss von EU und UN das Potenzial der Weltorganisation deutlich verstärken.

Schließlich ist positiv zu bewerten, dass das EU-Konzept nationale Beiträge zu UN-Operationen wie auch zu der so genannten SHIBRIG-Brigade zulässt. Die sie stellenden Nationen gehören übrigens

zu zwei Dritteln der EU an. Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die ein besonderes Interesse an einer konkreten Friedensmission haben, können so zusätzlich nationales Potenzial einbringen. Auch relativiert sich so die in New York häufig gehörte Klage, die EU sei nicht bereit, ihre Aktionen als UN-Operationen durchzuführen zu lassen.

Schlussbemerkungen

Fast 50 Jahre einer lange Zeit durchaus großzügigen Entwicklungs- und Handelspolitik der EU (Konventionen von Yaundé, Lomé und jetzt Cotonou) und aller ihrer alten Mitglieder haben letztlich kaum Frucht getragen. Von dem eher Wenigen, das aufgebaut wurde, ist in weiten Regionen in jüngerer Zeit Vieles zerstört worden. Zu Recht hat man auch in Brüssel die Sorge, dass die Zahl der gescheiterten afrikanischen Staaten eher zu- als abnehmen wird. Diesen Prozess wird die neue Sicherheitspolitik der EU kaum aufhalten können. Dennoch verdient sie Unterstützung, da so zumindest versucht wird, den Schaden zu begrenzen. Wie eingangs erwähnt wurde, liegt das sehr wohl im Interesse auch der Gemeinschaft. Das Sterben afrikanischer Regionen bedeutet eine noch kaum vorstellbare Katastrophe. Eine ganz andere Frage ist, ob sie die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen können, die anschließend für die innerstaatliche Versöhnung und den wirtschaftlichen Wiederaufbau erforderlich sein werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Implosion die Staaten oft hinter das Niveau hat zurückfallen lassen, das sie in der Kolonialzeit erreicht hatten. Die großen wirtschaftlichen Probleme nicht nur des wiedervereinigten Deutschland, sondern auch die Aufgaben, mit denen sich das Europa der 25 im Osten des Kontinents sowie im Nahen und Mittleren Osten konfrontiert sieht, lassen die Afrikaner mangels eines Minimums an Stabilität schlechte Karten haben. Abhilfe kann vielleicht eine Rückbesinnung auf die vor dem Ersten Weltkrieg in der Habsburger Doppelmonarchie entwickelten und im letzten Jahrhundert von dem niederländischen Politikwissenschaftler Arend Lijphart weitergeführte Lehre von den Vorzügen einer konkordanzdemokratischen Ordnung bringen: statt durch eine Herrschaft der numerischen Mehrheit werden die afrikanischen Staaten durch ein System ständiger Großer Koalitionen aller ethnischen Mehrheits- und Minderheitsgruppen regiert. ■

Dr. Klaus Frhr. von der Ropp, African Consulting, Potsdam und **Professor Dr. Peter Schmidt**, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.