

Alexandra Krause

Mehr als ein Papiertiger?

**Die Konfliktbearbeitungspolitik
der GASP in Afrika**

HSFK-Report 9/2001



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: krause@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-53-7

€ 6,-

Zusammenfassung

Die EU und Afrika – dieses Paar wurde in der Vergangenheit überwiegend mit der Lomé-Partnerschaft in Verbindung gebracht, die nicht selten als Paradebeispiel europäischer Entwicklungspolitik gefeiert wurde. Tatsächlich verblieben außen- und sicherheitspolitische Bestrebungen weitgehend auf bilateraler Ebene, namentlich bei denjenigen Mitgliedstaaten, die besondere, postkolonial begründete Interessen in der Region verfolgen.

Seit Mitte der neunziger Jahre unterliegt die Afrikapolitik der EU indes einer – zunächst einmal konzeptionellen – Entwicklung. Nicht nur werden neue Konzepte für eine effizientere Form der Entwicklungshilfe gesucht; auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wird zunehmend stärker in die Pflicht genommen.

Zwischen 1995 und 2001 entstanden mehrere programmatische Papiere seitens des Rates und der Kommission, in denen eine Initiative der Union zur Konfliktbearbeitung in Afrika angekündigt wurde. Erstaunlich scheint dies einmal angesichts einer allorts rückläufigen politischen Konjunktur der Nord-Südproblematik. Vor allem aber sind bei einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten kaum nationale Interessen am Schwarzen Kontinent identifizierbar. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Report das Afrikakonzept der EU und schließlich die in der Folge tatsächlich implementierte Politik der GASP in der Region der Großen Seen miteinander kontrastiert.

Auslöser für die innergemeinschaftliche Debatte über ein Afrikakonzept waren der Völkermord in Ruanda und das von allen Seiten konstatierte Versagen der internationalen Gemeinschaft. Das erste einschlägige Dokument des Außenministerrates von 1995 war allerdings noch zurückhaltend formuliert. Eine weitgehend indirekte Politik der Union wurde skizziert, die auf die Unterstützung afrikanischer Akteure beim Ausbau ihrer Konfliktbearbeitungskapazitäten gerichtet war. Damit setzten sich die Vertreter eines „exklusiven“ Ansatzes durch, der einen Beitrag der EU lediglich als Ergänzung der Strategien anderer Akteure vorsah.

Die Kommission hingegen legte 1996 ein weitreichendes Konzeptpapier vor, in dem sie die Verbindung außen- und entwicklungspolitischer Elemente der Konfliktbearbeitung forderte. Zwar plädierte auch sie für eine Unterstützung afrikanischer Akteure durch die Union; diese sollte aber eingebettet sein in eine eigenständige, pfeilerübergreifende EU-Politik. Für die GASP implizierte das Programm

- ein langfristiges Engagement in Afrika, das alle jeweiligen Konfliktphasen umfasst,
- die Ausschöpfung des gesamten GASP-Instrumentariums sowie
- eine Überordnung der EU-Politik über bilaterale Aktionen der Mitgliedstaaten.

Die große Reichweite des Kommissionskonzeptes ist angesichts ihrer traditionell integrationsfreundlichen Haltung wenig erstaunlich. Bemerkenswert ist vielmehr das Folgedokument des Außenministerrates von 1997: Darin wurden alle grundlegenden Prinzipien der Kommission aufgenommen – was eine enorme Weiterentwicklung der

Ratsposition darstellte. 1997 war damit eine anspruchsvolle konzeptionelle Grundlage für die GASP-Politik gegenüber Afrika gelegt.

Die tatsächliche GASP-Politik vor Ort weist allerdings – gemessen am eigenen konzeptionellen Anspruch – noch starke Defizite auf.

Das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo (früher: Zaire) verdeutlicht zunächst, dass die GASP immerhin seit 1996 quantitativ stärker in der Region präsent ist als vor der konzeptionellen Diskussion. Im Vorher-Nachher-Vergleich zeigt sich: Während 1994 in Ruanda mit Ausnahme einiger Deklarationen und eines Troikabesuchs überwiegend finanzielle Hilfe geleistet wurde, wurden gegenüber dem Kongo darüber hinaus auch mehrere Gemeinsame Aktionen konzipiert. Einzelne Elemente der GASP-Politik lassen sich zudem in einen Zusammenhang mit den konzeptionellen Diskussionen stellen – so die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen und die Aufstellung eines Zielkatalogs für die Kongopolitik der Union. Insbesondere die Arbeit des Sonderbeauftragten verlieh der GASP-Politik ein Moment der Kontinuität.

Eine langfristig angelegte Strategie war allerdings letztlich allenfalls in Ansätzen erkennbar; ein Großteil der GASP-Politik bestand in der verbalen Unterstützung der UNO und der anderen externen Akteure. Zwei Gemeinsame Aktionen von 1996 konnten nicht umgesetzt werden, und zur Verwirklichung der 1997 aufgestellten Ziele geschah wenig.

Zudem schien Frankreich sich einer Überordnung der EU-Politik über nationale Ansätze ähnlich wie schon in Ruanda zu verweigern. Eine Reihe bilateraler französischer Aktionen standen einer gemeinsamen europäischen Politik entgegen.

Der Blick auf die Kongopolitik der GASP legt nahe: Zwar können einige Maßnahmen der GASP auf die innergemeinschaftlichen Diskussionen zurückgeführt werden; der Beginn eines im Konzept implizierten tiefgreifenden Wandels der Politik der Union lässt sich jedoch bisher auf der *policy-making*-Ebene nicht ausmachen.

Dennoch unterliegt die Afrikapolitik der EU derzeit einer offenkundigen Dynamik. Die Union kann sich einer Aufwertung der politischen Komponente ihrer Beziehungen zum Schwarzen Kontinent kaum noch entziehen. Anzeichen dafür gibt es nicht nur auf EU-Ebene; auch die bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten – allen voran Frankreichs – weisen erste Anzeichen einer „Europäisierung“ auf. So unterliegt die französische Afrikapolitik derzeit einem – innerstaatlich noch umkämpften – Reformprozess, im Zuge dessen unter anderem militärische Alleingänge begrenzt werden sollen.

Eine verstärkte Orientierung der mitgliedstaatlichen Afrikapolitiken an einem gemeinsamen EU-Ansatz ist nicht zuletzt im Sinne des Strebens der EU nach außenpolitischer Profilierung begrüßenswert. Zukünftig sollte die Union zwar rhetorisch bescheidener auftreten, aber dennoch ihre zivilen Kapazitäten langfristig entschlossener für Afrika fruchtbar machen. Die Nutzung des Instruments der „Gemeinsamen Strategie“ bietet sich dabei gleich für mehrere Regionen südlich der Sahara an. Die Konzeption solcher langfristig angelegter Strategien könnte eine kohärente Abstimmung

der verschiedenen Maßnahmen und die Einhaltung eines verbindlichen Zeitrahmens für ihre Implementation erleichtern. Wenn eine solche Politik flankiert wird von verstärkten diplomatischen Bemühungen – eingeschlossen solche des Hohen Vertreters der GASP Solana – so hat die Union gute Chancen, auch in Afrika als Konfliktbearbeitungsakteur ernstgenommen zu werden.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Das Konzept: Ein hehrer Anspruch an die EU-Politik	4
1.1. Der Hintergrund der EU-Diskussion	4
1.2. Frankreich und Großbritannien: Der Anstoß der Debatte	6
1.3. Die Schlussfolgerungen des Rates: Erfolg für die Skeptiker	8
1.4. Der Beitrag der Kommission: Konzept mit großer Reichweite	8
1.5. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates: Erfolg für die Visionäre	11
1.6. Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der Ratsposition	12
1.7. Die Ergänzung des Konzepts: Der Kongo-Krieg als Auslöser	14
1.8. Bilanz und Fragen an die GASP-Politik	16
2. Die EU in der Region der Großen Seen	17
2.1. Ruanda und Zaire/die DRK: Die Konfliktlinien	18
2.2. Die GASP und der Völkermord in Ruanda	20
2.2.1. Die Reaktion auf die Massaker	20
2.2.2. Die Bewältigung der Kriegsfolgen	22
2.2.3. Die GASP und Ruanda: Politik ohne Konzept	24
2.3. Die GASP und Zaire/die Demokratische Republik Kongo	25
2.3.1. Die GASP-Politik vor dem Machtwechsel in Zaire	25
2.3.2. Die GASP und Kabila	27
2.3.3. Die Reaktion auf den Kongo-Krieg seit 1998	29
2.3.4. Die GASP und Zaire/die DRK: Kein „qualitativer Sprung“	31
2.4. Das Konzept: Nur ein Papiertiger?	33
3. Perspektiven und Empfehlungen für die EU-Politik gegenüber Afrika	35
3.1. Die EU und Afrika: Neue Wege?	35
3.2. Empfehlungen	37

Einleitung

Afrika gilt gemeinhin als der vergessene Kontinent – obwohl sich nirgendwo gewaltsame Konflikte so massiv häufen wie in der Region südlich der Sahara. Diese scheint gar seit dem Ende des Kalten Krieges stärker aus dem politischen Fokus wohlhabender Industriestaaten zu geraten als je zuvor. Auch auf der Agenda der Europäischen Union rangiert Afrika nicht an prominenter Stelle – dies legen zumindest rückläufige Mittelaufwendungen nahe.¹

Immerhin konnte die Union 1975 mit der Lomé-Partnerschaft einen weltweit einmaligen Rahmen für den Dialog zwischen Nord und Süd schaffen. Die Zusammenarbeit mit den inzwischen 71 AKP-Staaten² war zunächst rein handels- bzw. entwicklungspolitischer Natur. Nicht zuletzt wegen ihrer Ineffizienz geriet diese Form der Entwicklungshilfe stark in die Kritik; sie wurde jedoch in ihren Grundzügen durch die neueste Auflage des Lomé-Abkommens im Juni 2000 bestätigt: Neben Geldern aus dem Europäischen Entwicklungsfonds werden den Partnern – noch – umfangreiche Handelserleichterungen gewährt sowie verlässliche Exporterlöse für Rohstoffe und Mineralien garantiert.³

Zunehmend finden aber auch politische Elemente Eingang in die Beziehungen der EU zu den afrikanischen Staaten. Im Lomé-Abkommen werden seit 1989 Demokratisierung, Menschenrechte und neuerdings *good governance* und Konfliktprävention thematisiert. Darüber hinaus entwickelten sich in den neunziger Jahren auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) langsam Ansätze einer Afrikapolitik.

Zu Beginn der neunziger Jahre startete die EU eine konzeptionelle Initiative zur Konfliktbearbeitung in Afrika. An der innergemeinschaftlichen Debatte über die Aus-

1 So sank der relative Anteil der Lomémittel am entwicklungspolitischen Gesamtbudget der EU von 66,3 Prozent (1989/90) auf 42,8 Prozent (1996/97). Vgl. Olsen, Gorm Rye, *Europe in Search of an Africa Policy for the 21st Century – From Idealism to Instrumentalism*, Leipzig (University of Leipzig Papers on Africa N°39) 2000, S. 5.

2 AKP-Staaten sind Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik. Die nordafrikanischen Staaten des Maghreb gehören nicht dazu – sie sind im Rahmen des Barcelona-Prozesses in die Mittelmeerpolitik der EU eingebunden. Vgl. Meyer zu Natrup, Friedhelm B, *Die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Schwarzafrika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B7-8 1988.

3 Das sogenannte Cotonou-Abkommen brachte nicht die von vielen Kritikern geforderte Gesamtrevision des Lomé-Systems. Das Kooperationspaket mit den AKP-Staaten wurde nicht, wie mehrfach angeregt, aufgeschlüsselt und nach geographischen bzw. entwicklungspolitischen Gesichtspunkten neuverteilt. Die einseitigen Handelspräferenzen sind allerdings, da sie gegen die WTO-Prinzipien der Reziprozität und der Nichtdiskriminierung verstoßen, auf eine Übergangszeit von 8 Jahren beschränkt. In der Zwischenzeit müssen neue, WTO-kompatible Lösungen gefunden werden. Vgl. Weiland, Heribert, *Von Lomé zu Cotonou: Das neue Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union*, in: Hofmeier, Rolf/Jakobeit, Cord (Hg.), *Afrika-Jahrbuch*, Hamburg (Leske und Budrich) 1999, S. 48-57, S. 54.

gestaltung des EU-Beitrags gegenüber der Region südlich der Sahara beteiligten sich beide maßgeblich an der Afrikapolitik der EU beteiligten Akteure – die Kommission und der Außenministerrat. Die Kommission trug mit ihren entwicklungspolitisch fokussierten konzeptionellen Beiträgen erheblich zur Prominenz des Begriffs der Konfliktprävention sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene bei.⁴ Aber auch der Rat verfasste zwischen 1995 und 2001 mehrere konzeptionelle Papiere, die zur programmatischen Grundlage der intergouvernemental organisierten Außenpolitik der Union (GASP) gegenüber Afrika wurden.

Nun mag man bezweifeln, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU ein wirkliches Interesse an einem politischen Engagement im subsaharischen Afrika hat, das zur Lösung der dortigen gewalttätigen Konflikte beiträgt: Die Region verliert zunehmend an wirtschaftlicher Bedeutung für die EU, und starke Migrationströme sind auch in Zukunft von dort nicht zu befürchten. In dieser Hinsicht tangieren Konflikte in der eigenen Nachbarschaft – siehe Balkan und Nahost – die Union in weitaus stärkerem Maße. Außerdem wird ein Großteil der Aufmerksamkeit der EU derzeit in das Projekt der Osterweiterung investiert.

Skepsis hinsichtlich einer gemeinsamen Afrikapolitik der Union scheint aber vor allem aufgrund der historischen Bindungen einzelner Mitgliedstaaten zum Schwarzen Kontinent angebracht. Großbritannien, Belgien, Portugal und – allen voran – Frankreich stehen durch ihre kolonialpolitische Vergangenheit in einem speziellen Verhältnis zu einzelnen afrikanischen Staaten. Die Vermutung liegt nahe, dass Sonderinteressen dieser ehemaligen Kolonialmächte einer gemeinsamen Politik im Wege stehen.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Report zunächst die konzeptionellen Papiere der EU zur Afrika-Thematik vorgestellt, die seit Mitte der neunziger Jahre entstanden. In einem zweiten Teil beleuchte ich, ob und inwieweit der konzeptionelle Anspruch in der praktischen Politik der GASP zwischen 1996 und Anfang 2001 eingelöst wurde.

Die für den Beobachtungszeitraum relevanten Dokumente entstanden zwischen 1995 und 1999. Es handelt sich um Schlussfolgerungen und einen Gemeinsamen Standpunkt des Rates sowie zwei Mitteilungen der Kommission an den Rat (bzw. an das Europäische Parlament).⁵ Das zentrale Erkenntnisinteresse bei der Vorstellung dieser Papiere liegt in der Frage, welcher Anspruch darin an die GASP-Politik gestellt wird: Welcher Reichweite sind die Forderungen, die seitens des Rates und der Kom-

4 Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang in erster Linie die 1996er Mitteilung der Kommission an den Rat zum Thema Peacebuilding und Konfliktprävention in Afrika. Vgl. European Commission, *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond* (Communication from the Commission to the Council), Brussels 1996.

5 Im Mai 2001 wurde im Rat ein weiterer Gemeinsamer Standpunkt zur Konfliktbearbeitung gegenüber Afrika verabschiedet. Dieser wird, da er auf die EU-Politik im Analysezeitraum noch keinen Einfluss nehmen konnte, im Schlussteil behandelt.

mission an das gemeinsame Engagement der Mitgliedstaaten gerichtet werden? Wie unterscheiden sich die Konzepte beider Institutionen diesbezüglich? Welchen Stellenwert erhält die europäische Politik jeweils im Vergleich zu den bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten?⁶

Die in den Papieren propagierten Ziele werden kontrastiert mit der praktischen Politik der GASP gegenüber Zaire/der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Die gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten in diesem konkreten Einzelfall soll im Lichte des eigenen konzeptionellen Anspruchs bewertet werden.

Die Analyse des Fallbeispiels nehme ich in einer Vorher-Nachher-Perspektive vor: Die Ruandapolitik der GASP von 1994 bis 1995 wird der gemeinsamen Politik der Mitgliedstaaten gegenüber Zaire bzw. der Demokratischen Republik Kongo zwischen 1996 und März 2001 vorangestellt. Das zeitliche Auseinanderliegen der beiden Konflikte – Ruanda vor und DRK im Zuge der konzeptionellen Diskussionen – erleichtert die Beantwortung der Frage, ob bzw. inwieweit die GASP-Akteure den Anspruch der einschlägigen Papiere einzulösen begonnen haben.⁷

Als Analyserahmen für die Außenpolitik der EU dienen somit ausschließlich die schriftlichen Äußerungen der EU-Institutionen zu der hier interessierenden Thematik. Es wird mit einer Gegenüberstellung „Rhetorik versus Realität“ gearbeitet. Mit dieser Methode wird eine Schwierigkeit umgangen, die zahlreichen Studien zur GASP anhaftet: Diese besteht darin, einen geeigneten Bewertungsmaßstab für die Politik der Union zu etablieren – sofern eine Bewertung überhaupt intendiert ist: Einige Autoren arbeiten mit Christopher Hill's Capabilities-Expectations-Gap.⁸ Hill sieht ein Charakteristikum der EU als „internationaler Akteur“ in der Diskrepanz zwischen „Fähigkeiten“ der EU und „Erwartungen“, die sowohl intern als auch von Drittstaaten(gruppen) an die Union herangetragen werden. Als Bewertungsmaßstab für die EU-Außenpolitik ist diese Gegenüberstellung unter anderem deshalb problematisch, weil die Meinungen schon bei der Frage nach dem strukturellen Potential der Union stark auseinandergehen. Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Un-

6 In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob ein Bezug der verschiedenen Dokumente aufeinander nachweisbar ist und welche Unterschiede bzw. Überschneidungen es zwischen Rats- und Kommissionspapieren gibt. Dies ist insofern bedeutend, als hier der Schwerpunkt auf der intergouvernementalen GASP-Politik liegt: Diese kann streng genommen nur an den Ratsdokumenten gemessen werden, die von den Mitgliedstaaten im GASP-Kontext erstellt wurden. Die Mitteilungen der Kommission können nur dann als Bewertungsmaßstab dienen, wenn der Rat explizit ihre Inhalte bestätigt, denn solche Kommissionsdokumente haben lediglich den Charakter einer Empfehlung und Diskussionsgrundlage.

7 Außerdem kann, sollte die EU den hier herausgearbeiteten Anforderungen nicht gerecht werden, beobachtet werden, ob zumindest eine generelle Weiterentwicklung der EU-Politik gegenüber der Region seit 1995 festzustellen ist.

8 Hill, Christopher, *The Capabilities-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies*, 31(3) 1993, S. 305-328; Hill, Christopher, *Closing the Capabilities-Expectations Gap*, in: Peterson, John/Sjursen, Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London/New York (Routledge), 1998, S. 18-38.

einheitlichkeit der Erwartungen Dritter, an denen die Fähigkeiten der EU gemessen werden könnten.

In letzter Zeit wird zunehmend auf Begrifflichkeiten wie „internationale Präsenz“, „Handlungsfähigkeit“ oder „Akteursqualität“ rekurriert, um zu einem Urteil über den Output der EU zu gelangen.⁹ Diese Begrifflichkeiten sind zweifellos elementar für die Interpretation der EU-Außenbeziehungen. Auch hier scheinen aber die Kriterien, die an die Bewertung angelegt werden, zuweilen willkürlich gewählt und bleiben unklar ausformuliert. Häufig greifen auch diese Beobachter wiederum auf die Unterscheidung interner Strukturen und externer Erwartungen bzw. Perzeptionen zurück. Die Ergebnisse solcher Analysen sind so nur bedingt aussagekräftig.¹⁰

Die hier gewählte Vorgehensweise etabliert dementsgegen einen klar definierten Bezugsrahmen für die Bewertung der GASP-Politik. Nichtsdestotrotz ist auch hier der analytische Ertrag begrenzt: Die Willensbekundungen staatlicher sowie internationaler Akteure sind in den meisten Fällen weitaus ehrgeiziger als die schließlich implementierte Politik. Der Befund einer Differenz zwischen Rhetorik und Realität ist im Fall der EU somit nicht nur vorprogrammiert, sondern liegt auch in der Natur der Sache, können doch konzeptionelle Dokumente lediglich die Funktion einer Richtschnur bzw. eines Orientierungsrahmens einnehmen. Diesem Tatbestand wird im folgenden Rechnung getragen: Untersucht wird nicht, ob die einzelnen programmatischen Äußerungen 1:1 umgesetzt wurden. Das Erkenntnisinteresse liegt vielmehr in der Frage, ob und inwieweit die Einigung auf ein neues Politikprogramm den Beginn eines Wandels in der intergouvernemental organisierten Politik der GASP hin zu einem stärkeren gemeinsamen Engagement bewirken konnte.¹¹

1. Das Konzept: Ein hehrer Anspruch an die EU-Politik

1.1. Der Hintergrund der EU-Diskussion

Die konzeptionelle Diskussion innerhalb der EU muss im Kontext einer Debatte über angemessene Formen internationaler Konfliktbearbeitung gesehen werden, die

9 Beispielhaft dafür: Bretherton, Charlotte/Vogler, John, *The European Union as a Global Actor*, London/New York (Routledge) 1999 sowie Jorgensen, Knud Erik/Rosamond, Ben, *Regional Laboratory for a Global Polity?*, Centre for the Study of Globalization and Regionalisation (CSGR), Working Paper N°71/01, 2001.

10 Neuere Studien versuchen, sich der notwendigen Präzision dieser Begriffe anzunähern. Vgl. Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden (Nomos) 2000.

11 Zunächst werden demnach keine *normativen* Kriterien an die EU-Politik angelegt, sondern es geht allein um eine Gegenüberstellung von konzeptionellem Anspruch und praktischer Umsetzung. Eine normative Bewertung wird erst im Schlusskapitel vorgenommen.

seit dem Ende des Kalten Krieges von internationalen Konfliktbearbeitungsakteuren – Organisationen wie auch Regierungen – geführt wird.

Ausgelöst wurden diese Überlegungen durch eine Reihe von aktuellen Problemen, die sich zunächst isoliert voneinander entwickelt hatten und die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre konvergierten. Erstens stellten im Zuge der Auflösung des Ost-West-Konfliktes zahlreiche neu ausbrechende Konflikte die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen: Es handelte sich überwiegend um innerstaatliche Kriege, Staatszerfallsprozesse und ethnisch geprägte Auseinandersetzungen. Den Konfliktbearbeitungsakteuren wurde deutlich, dass ein reines „Brände löschen“ auf lange Sicht nicht genügt, um Konflikte einzudämmen, die ihre Ursachen in der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Struktur des jeweiligen Landes haben.

Zweitens musste man eingestehen, dass selbst das Löschen nicht funktionierte: Der in jeder Hinsicht kostspielige sowie gescheiterte Einsatz der UNO in Somalia führte zu einer stark rückläufigen Bereitschaft der westlichen Staatenwelt – nicht nur der USA – zu einem Engagement in Krisenszenarien, die sich nicht vor der eigenen Haustür abspielen. Die auf dem Fuß folgende Katastrophe in Ruanda (s. u.) wurde trotz frühzeitiger Warnungen nicht verhindert, und auch die Maßnahmen, die schließlich ergriffen wurden, entbehrten jeder effektiven Koordination.¹²

Zusätzlich veränderten sich die Bedingungen internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Die zunehmende Mittelknappheit bzw. mangelnde „Hilfs“-Bereitschaft der Geber führten hier zu enormen Budgetkürzungen. Zugleich mündete Fundamentalkritik am grundsätzlichen Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit in Debatten über eine regionale und inhaltliche Neuausrichtung dieses Instruments.

Auf der Suche nach wirksameren Methoden der Konfliktbearbeitung werteten Regierungen und internationale Organisationen den Nutzen langfristiger Engagements auf, die vor allem die Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen bearbeiten.¹³

Konfliktprävention – so der nahezu einhellige Konsens – sei kostengünstiger als die meist sehr aufwendige reaktive Konfliktbewältigung. Sie sei politisch wirksamer, da sie eine Verhärtung der Konfliktfronten vermeiden könne, und sie erspare, wenn erfolgreich, unnötiges Leid.

Gleichzeitig wurde konzediert, dass Konfliktprävention nur *ein* Schwerpunkt einer Reform der Konfliktbearbeitung sein könne: Die internationale Gemeinschaft stehe auch in der Verantwortung, mehr Entschlossenheit und Effizienz beim Eingreifen in bereits bestehende Konflikte zu beweisen. Zwar propagierten sowohl staatliche, als auch nichtstaatliche Akteure zunehmend die zentrale Bedeutung von *effective ow-*

12 Dies gilt nicht nur für den Ruandafall, sondern in Terilen auch für die Konfliktbearbeitung während des Jugoslawienkrieges.

13 Vgl. Matthies, Volker, Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen (Leske und Budrich) 2000, S. 18.

nership. *Effective ownership* beruht auf der Annahme, dass die betroffenen Staaten selbst die Hauptverantwortung zur Lösung ihrer Konflikte tragen. Es komme auf die Bereitschaft an, die eigenen Konfliktstrukturen abzubauen bzw. zu kanalisieren. Der vehemente Verweis auf dieses Prinzip der Eigenverantwortung betroffener Staaten für die Lösung ihrer Konflikte steht sicherlich nicht zuletzt im Zusammenhang mit der schmerzhaften Somalia-Erfahrung.¹⁴ Dennoch war einer Mehrzahl der beteiligten Akteure bewusst, dass *effective ownership* allenfalls ein Langzeitziel sein konnte und dass ein stärkerer politischer Wille der internationalen Gemeinschaft nicht nur vorbeugend, sondern auch „heilend“ vonnöten war.

Mit der Zusammenführung der entwicklungspolitischen mit der sicherheitspolitischen Komponente zum Zweck einer effizienten Konfliktbearbeitungsstrategie konvergieren Mitte der neunziger Jahre die Perspektiven zweier Akteursgruppen: Die Entwicklungspolitiker, -agenturen und NGOs hatten ihre Diskussionen auf die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen fokussiert, während die Sicherheitspolitiker, Diplomaten und Militärs stärker militärische friedensschaffende bzw. -erhaltende Operationen in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen gestellt hatten.¹⁵

Die nun in der Diskussion dominante „Doppelstrategie“ fand zum Beispiel Eingang in die „Agenda für den Frieden“, mit der Boutros Boutros-Ghali 1992 ein Leitdokument der Konfliktbearbeitung der neunziger Jahre formulierte.¹⁶

Die EU beteiligt sich seit ca. 1993 an dieser internationalen Debatte. Sie bezog ihre ersten konzeptionellen Papiere zur Konfliktbearbeitung auf Afrika. Dieser regionale Fokus steht im direkten Zusammenhang mit den humanitären Katastrophen in Somalia und vor allem in Ruanda, die – nicht zuletzt seitens der Öffentlichkeit – einen starken Handlungsdruck auf die EU generierten (*siehe unten*). Aber auch EU-intern kann insbesondere das Ruandadebakel als „formatives Ereignis“ für die Debatte über ein EU-Konzept zu Afrika gesehen werden.

1.2. Frankreich und Großbritannien: Der Anstoß der Debatte

Die innergemeinschaftliche Debatte zur Afrikathematik wurde von den beiden Mitgliedstaaten angestoßen, die als größte ehemalige Kolonialmächte die stärkste Affinität zu Afrika haben: Frankreich und Großbritannien.

14 Während des Einsatzes von US- und UN-Truppen im Kampf gegen den somalischen Milizenchef Aidid waren 1993 28 pakistanische UN-Soldaten und 18 US-Soldaten ums Leben gekommen. Die humanitäre Aktion „Restore Hope“ wurde 1995 als gescheitert erklärt; die Truppen wurden abgezogen.

15 Engel, Ulf, Konfliktprävention und Normendiffusion im außenpolitischen System der Bundesrepublik Deutschland, Konferenzpapier, Oktober 2001, S. 13.

16 Vgl. Boutros-Ghali, Boutros, An Agenda for Peace, 2nd Edition with the New Supplement and Related Documents, United Nations Publication, 1995.

Im Dezember 1994 stellten sie der Union und später auch der WEU ein gemeinsames Papier zum Thema „Präventivdiplomatie und Peacekeeping in Afrika“ vor. In Reaktion auf den Völkermord in Ruanda forderten sie eine Initiative der EU zur Konfliktbearbeitung in Afrika. Die entsprechenden Maßnahmen sollten, so der Tenor des Papiers, ihren Fokus in der Unterstützung der diesbezüglichen afrikanischen Kapazitäten haben. Afrikanische Staaten sollten im Bereich des *peace-keeping* und der Krisenreaktion ausgebildet und ausgestattet werden. Dabei war auch eine Beteiligung der WEU vorgesehen.¹⁷

Die britisch-französischen Vorschläge legten einen besonderen Schwerpunkt auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU).¹⁸ Die OAU hatte 1993 einen Mechanismus zur Konfliktbearbeitung erarbeitet, der – gemäß der oben beschriebenen Debatte – die Konfliktprävention in den Vordergrund stellte. Großbritannien und Frankreich riefen zur finanziellen und technischen Förderung dieses Mechanismus durch die EU auf.¹⁹

Das Papier regte eine lebhafte Diskussion innerhalb des Rates, aber auch zwischen Rat und der GDVIII (Entwicklung) der Kommission an, die um die Frage kreiste, welcher Art die EU-Initiative zum Krisenmanagement in Afrika sein sollte. Auf der einen Seite standen die Vertreter eines „exklusiven“ Konzeptes, das sich weitgehend auf eine Unterstützung afrikanischer Anstrengungen beschränkte und die EU-Politik als Ergänzung der bilateralen Aktivitäten der Mitgliedstaaten sah. Eigene EU-Initiativen sollten allenfalls traditionelle politische und militärische Mittel umfassen.

Einige Mitgliedstaaten und auch die Kommission sprachen sich dagegen für einen „inkluisiven“ Ansatz aus, nach dem die EU eigene Konzepte entwickeln und alle verfügbaren Instrumente einsetzen sollte. Dabei war eine Verbindung politischer und militärischer mit entwicklungspolitischen Elementen vorgesehen. Der Schwerpunkt lag hier auf konfliktpräventiven Maßnahmen.²⁰

Die Interessendivergenzen waren offensichtlich, und die Gegner eines umfassenden Ansatzes waren insbesondere Großbritannien und Frankreich, die an der eindeutigen Vorrangstellung ihrer eigenen Afrikapolitik vor einer gesamteuropäischen Strategie interessiert waren.

17 Zitiert nach Landgraf Martin, *Peace-Building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission*, in: Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hg.), *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburg (Institut für Afrikakunde), 1998, S. 105.

18 Seit 1993 bemühte sich die EU um eine Stärkung der politischen Beziehungen mit der OAU. Unter deutscher Ratspräsidentschaft trat die EU im Dezember 1994 in einen politischen Dialog mit der OAU.

19 Landgraf 1998 a.a.O. (Anm.17), S. 105.

20 ebenda, S. 106.

1.3. Die Schlussfolgerungen des Rates: Erfolg für die Skeptiker

Die ersten konzeptionellen Ausführungen zur Thematik der Konfliktbearbeitung der EU in Afrika blieben eindimensional und folgten dem exklusiven Ansatz: In den Schlussfolgerungen des Außenministerrates vom Dezember 1995 wurde die EU-Initiative allein dem Aufgabenbereich der GASP zugeschrieben, beschränkte sich auf die Unterstützung afrikanischer Kapazitäten und sollte bilaterale Ansätze der Mitgliedstaaten lediglich ergänzen.²¹ Eigenständige politische Initiativen der EU fehlten weitestgehend. Durch den Ausschluss entwicklungspolitischer Elemente aus der EU-Initiative konnten die Außenminister den Beitrag der Union in Eigenregie gestalten, mussten sie doch ihre Politik nicht mit der Kommission abstimmen.

Sie erhoben *effective ownership* zum Leitziel; die internationale Führungsrolle wurde der UNO zugeteilt. Die EU sollte weniger als eigenständiger externer Akteur auftreten, sondern in erster Linie eine koordinierend-unterstützende Funktion erfüllen.²²

Die Stoßrichtung der Schlussfolgerungen lässt darauf schließen, dass die Diskussion von den Staaten dominiert werden konnte, die selbst starke nationale Interessen in Afrika haben und die gleichzeitig einer Intensivierung der GASP in vielen Fällen skeptisch gegenüberstehen: Großbritannien und Frankreich. Diese beiden konnten darüber hinaus mit der Durchsetzung ihrer Position die EU für ihre eigenen Ziele instrumentalisieren: Beide Staaten hatten auch auf nationaler Ebene mit einer verstärkten Förderung afrikanischer Kapazitäten der Konfliktbearbeitung begonnen und hatten vorher schon eigenständige Initiativen in diesem Bereich unternommen.²³

Die Außenminister schienen zwar an einer Aufwertung der Rolle der EU in Afrika interessiert; diese Rolle sollte aber nur restriktiv ausgefüllt werden. Eine Strategie, die die langfristige Präsenz der EU hinsichtlich afrikanischer Konflikte sicherte, fehlte nach wie vor.

1.4. Der Beitrag der Kommission: Konzept mit großer Reichweite

Anders sah es mit dem Beitrag der Kommission zur innergemeinschaftlichen Diskussion aus. Diese hatte weniger auf nationale Interessen und das politisch Kon-

21 Council of the European Union, Preventive Diplomacy, Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa, Schlussfolgerungen des Rates, angenommen am 4.12.1995.

(<http://europa.eu.int/comm/development/prevention/conclusions-1995.htm>)

22 Ein Verweis auf eine eventuelle Beteiligung der WEU deutete auf eine Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einem wie auch immer gearteten verteidigungspolitischen Engagement im Namen der EU hin. Die vage diesbezügliche Formulierung lässt allerdings vermuten, dass im Rat noch keine Klarheit über die Art und Weise einer möglichen WEU-Operation bestand, was eine Umsetzung dieser Ankündigung unwahrscheinlich erscheinen ließ.

23 Landgraf 1998 a.a.O. (Anm.17), S. 105.

sensfähige Rücksicht zu nehmen. Parallel zu den Diskussionen im Rat erarbeitete sie eine Mitteilung an den Rat mit dem Titel „The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-building, Conflict Prevention and Beyond“, das im März 1996 vorgestellt wurde.²⁴

Im Gegensatz zum Ratspapier handelt es sich hier um ein umfassendes Programm, das beide Pfeiler der Außenbeziehungen integriert. Die Kommission stellt mit der detaillierten Formulierung von Zielen für jede einzelne Konfliktphase und Mitteln zu ihrer Umsetzung eine relativ präzise Handlungsanleitung bereit.²⁵ Die Hauptpfeiler der Kommissionsstrategie sind

- die Förderung von *effective ownership* in Form einer finanziellen und technischen Hilfe afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen beim Ausbau ihrer Frühwarnsysteme
- die Bekämpfung der Grundursachen gewaltsamer Konflikte durch die Förderung „struktureller Stabilität“ in den betroffenen Staaten.²⁶ Damit bezeichnet die Kommission einen Zustand, der einerseits eine nachhaltige ökonomische Entwicklung und andererseits Demokratie, die Beachtung der Menschenrechte und tragfähige politische und soziale Strukturen umfasst. In diesem Zusammenhang wird die strategische Rolle von Entwicklungshilfe für die Konfliktbearbeitung betont.²⁷
- eine proaktive, *alle* verfügbaren Instrumente integrierende Politik der EU, die den gesamten Konfliktzyklus umfasst.
- eine verstärkte internationale Koordination, unter anderem durch einen intensivierte Informationsaustausch der EU mit der UNO und der OAU.

Auch die Kommission sieht in der Unterstützung von OAU und UNO eine wichtige Aufgabe der EU und schreibt afrikanischen Staaten die Hauptverantwortung für die Lösung ihrer eigenen Konflikte zu. Die indirekte Komponente der EU-Politik erhält

24 Commission 1996 a.a.O. (Anm.4).

25 Sie verweist auch explizit auf die oben beschriebene internationale Debatte zu dieser Thematik. Vgl. ebenda, S. 1.

26 Während auf internationaler Ebene Einigkeit darüber besteht, dass ein Schwerpunkt der Konfliktbearbeitung in der Bearbeitung der Grundursachen von Konflikten liegen muss, ist die *Benennung* dieser Ursachen nicht unumstritten. Die Kommission arbeitet mit folgender Ursachenliste: (1) ein Ungleichgewicht der politischen, sozioökonomischen und kulturellen Möglichkeiten verschiedener Bevölkerungsgruppen, (2) ein Mangel an Legitimität und Effektivität der Regierung, (3) das Fehlen effektiver Mechanismen zur friedlichen Versöhnung von Gruppeninteressen, (4) das Fehlen von Instrumenten zur Überbrückung von Trennungslinien zwischen verschiedenen Gruppen und (5) das Fehlen einer aktiven Zivilgesellschaft. Vgl. Landgraf 1998 a.a.O. (Anm.17), S. 108.

27 Dabei verweist die Kommission darauf, dass beachtet werden muss, wer die Hauptnutznießer der entsprechenden Programme sind. Dieser Hinweis zeigt, dass sie sich der unerwünschten Nebenwirkungen von Entwicklungshilfe wie zum Beispiel der Stärkung klientelistischer Herrschaftsverhältnisse zumindest bewusst ist. Vgl. Debiel, Tobias, Fischer, Martina, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme, Berghof Report Nr.4, Berlin (Universitätsdruckerei Berlin), 2000, S. 6.

im Kommissionspapier relativ breiten Raum. Im Unterschied zum Rat sieht die Kommission aber daneben auch in hohem Maße eigenständige Beiträge der Union vor. Hier wird erstmals eine komplexe Strategie entwickelt, mit der die Kommission einen weitaus höheren Anspruch an die EU-Politik stellt als die Außenminister. Welche Implikationen haben diese Forderungen nun für die GASP-Politik?

Zunächst einmal nimmt die Kommission dem Rat die alleinige Gestaltungsmacht. Mit der Zuordnung der Konfliktbearbeitung in Afrika zu den Zielen der EU (und nicht der GASP) und speziell mit dem Einbezug von Entwicklungshilfe in die Konfliktbearbeitungspolitik stehen Kommission und Außenministerrat in der geteilten Verantwortung für die diesbezügliche EU-Politik. Durch die Hervorhebung eines Pfeilerübergreifenden Vorgehens wird an die Mitgliedstaaten die Forderung der Aufwertung eines *EU-spezifischen* Ansatzes gerichtet.

Eine fundamentale Bedeutung für die Politik der GASP hat in diesem Zusammenhang der Aufruf der Kommission, die EU-Politik solle den bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten überlagert werden. Daraus ergibt sich für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, gegebenenfalls nationale Sonderinteressen zugunsten der Wirksamkeit eines europäischen Vorgehens zurückzustellen. Folglich müssten die Mitgliedstaaten – wollten sie dem Anspruch des Papiers gerecht werden – das Verhältnis zwischen europäischer und nationaler Politik neu bewerten.

Die Kommission fordert eine systematische Ausschöpfung des gesamten Spektrums des GASP-Instrumentariums bis hin zu eventuellen verteidigungspolitischen Maßnahmen. Die militärische Komponente wird im genauen Wortlaut als „(advocacy of) preventive military intervention“ angekündigt. Durch die Setzung der Klammer bleibt unklar, ob solche Einsätze nur unterstützt oder auch von der EU selbst durchgeführt werden sollen. Letztere Möglichkeit wird immerhin impliziert.²⁸

Um eine Strategie zu verwirklichen, die den gesamten Konfliktzyklus zum Inhalt hat, müssten die Mitgliedstaaten Afrika *langfristig* auf die EU-Agenda setzen. Eine fallweise Variation des mitgliedstaatlichen Engagements, je nach Interessenlage innerhalb der EU, würde dadurch erschwert. Wird auch die Koordinations- und Führungskompetenz in Sachen Konfliktbearbeitung uneingeschränkt der UNO zugestanden, so charakterisiert sich die EU dennoch als eigenständiger Akteur, als *global player*.

Die EU-Konfliktbearbeitungspolitik, wie sie von der Kommission skizziert wird, müsste den vielbeschworenen Anspruch einer zweifachen Kohärenz erfüllen: Einerseits eine horizontale Kohärenz zwischen Pfeiler eins und zwei, und andererseits eine vertikale Kohärenz zwischen europäischer und nationaler Ebene. Sehr deutlich wird beides im Fall von Sanktionen. Erstens muss für das Entscheidungs- und Durchführungsverfahren das Tandem Rat–Kommission funktionieren. Sanktionen beziehen sich zwar in vielen Fällen auf die Aussetzung von Entwicklungshilfe, die bekanntlich von der Kommission verwaltet wird; die Entscheidung darüber wird aber in den

²⁸ Vgl. Commission 1996 a.a.O. (Anm.4), S. 6.

meisten Fällen in Form einer einstimmigen Erklärung der Mitgliedstaaten im GASP-Kontext getroffen. Zweitens sind EU-Sanktionen nur dann wirksam, wenn sie durch entsprechende bilaterale Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Die Kommission beschränkt sich also weder darauf, die EU in erster Linie als ökonomische Macht zu definieren, die finanzielle Hilfen in afrikanische Krisengebiete schleust, noch stellt sie die Aufgabe der Konfliktbearbeitung ausschließlich in den zwischenstaatlichen Kontext der GASP. Vielmehr wird „Konfliktbearbeitung“ pfeilerübergreifend definiert.

Sowohl EU-intern, als auch auf internationaler Ebene war die Mitteilung an den Rat eines der ersten Dokumente, in denen implizit die Zusammenführung der entwicklungspolitischen und der sicherheitspolitischen Diskussion über eine Reform der Konfliktbearbeitung gefordert wurde.

1.5. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates: Erfolg für die Visionäre

Die Mitteilung der Kommission an den Rat wurde zur Diskussionsgrundlage für eine neubelebte innergemeinschaftliche Debatte. Vor allem die Diskussionen im Rat waren für die Ausgestaltung der GASP-Politik insofern äußerst wichtig, als mit der Kommissionsmitteilung zwar eine Empfehlung an den Rat gegeben worden war, dieser aber nicht an die hier aufgestellten Handlungsanleitungen gebunden war.

Interessanterweise führte die Debatte im GASP-Kontext tatsächlich zu einer wesentlichen Annäherung des Rates an die Ziele der Kommission. Ausdruck dieser Annäherung ist der Gemeinsame Standpunkt zur Konfliktprävention und -lösung in Afrika, den die Außenminister am 2. Juni 1997 annahmen.²⁹

Darin wird das Ratspapier von 1995 insoweit bestätigt, als wiederum die vorrangige Zuständigkeit der afrikanischen Staaten für die Lösung ihrer Konflikte betont wird. Die Unterstützung afrikanischer Kapazitäten und Initiativen der Konfliktbearbeitung stelle die Priorität der Mitgliedstaaten dar.

Aufschlussreicher sind diejenigen Artikel, in denen der Rat konkret auf die Ausgestaltung der EU-Politik eingeht. Die Außenminister nehmen alle grundlegenden Prinzipien der Kommission auf und beziehen sich auch explizit auf die Mitteilung. Hier findet sich nun auch die Forderung nach einem proaktiven, umfassenden und integrierten EU-Ansatz, der vor allem an den Grundursachen gewaltsamer Konflikte ansetzt. Eine effektive Politik der Konfliktprävention und -bewältigung erfordere eine Mischung aus politischen, ökonomischen, sozialen, entwicklungspolitischen und wenn nötig auch militärischen Maßnahmen. Ein entscheidendes Moment in der Ratsrhetorik ist die Aufnahme des Ziels, die EU-Politik zum „gemeinsamen Rah-

29 Council of the European Union: Common Position Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa, Brussels, 02.06.1997.

men“ für die bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten zu machen.³⁰ Die EU-Politik wird nicht mehr als punktuelle Ergänzung, sondern als Richtschnur für die Politik der Mitgliedstaaten konstruiert.³¹

In den Schlussfolgerungen, die dem Gemeinsamen Standpunkt angefügt sind, erläutern die Außenminister den Hintergrund der EU-Politik in Afrika. Gewaltsamen Konflikten dort könne die EU nicht tatenlos zusehen, da die Förderung von Frieden und Sicherheit grundsätzlich prioritäre Ziele der *Union* (nicht der GASP) seien. Das Argument für eine EU-Konfliktbearbeitungspolitik gegenüber Afrika wird sogar noch verstärkt durch den Verweis auf die besonderen historischen Beziehungen Europas zum Schwarzen Kontinent. Damit bescheinigt der Rat eine doppelte Motivation für ein diesbezügliches Engagement.

1.6. Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der Ratsposition

Wie ist nun der bemerkenswerte Fortschritt zu erklären, der beim Vergleich des Ratsstandpunkts von 1995 mit dem 1997er Papier ins Auge fällt? Zwei Erklärungsfaktoren scheinen zusammenspielen: Einerseits greift ein institutionalistisches Argument, das auf den Einfluss der Kommission als supranationale EU-Institution auf die intergouvernementale Politikgestaltung innerhalb des zweiten Pfeilers abhebt (1).³² Diese Argumentation muss aber in einen Zusammenhang mit der Wirkung der oben ausgeführten internationalen Debatte über angemessene Konfliktbearbeitung auf den konzeptionellen Output der GASP gestellt werden (2).

Erstens ist demnach anzunehmen, dass die Mitteilung der Kommission von 1996 einen Push-Faktor für die GASP-Entscheidungsprozesse darstellte. Dabei kam der konzeptionelle Anstoß für die Aufnahme der Konfliktpräventionsidee und ihre Verbindung mit traditionellen außenpolitischen Maßnahmen mit dem franko-britischen Papier zu Konfliktprävention und *peace-keeping* von 1993 aus den Reihen der Mitgliedstaaten selbst. Allerdings war der vorgesehene Beitrag der EU, festgeschrieben im Ratsstandpunkt von 1995, ganz in sicherheitspolitischer Manier ausschließlich auf die

30 ebenda, S. 1.

31 Erstmals wird vom Außenministerrat auch das Problem des Waffenhandels angesprochen. Der Rat unterstreicht die Verpflichtung der Union, in bezug auf Rüstungsexporte „weiter verantwortungsvoll zu handeln“ und ihre Bemühungen um die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels zu verstärken. Damit greift er die Ergebnisse des Europäischen Rates von Luxemburg (Juni 1991) und Lissabon (Juni 1992) auf. Dort waren acht Kriterien entwickelt worden, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung für oder gegen Waffenexporte orientieren sollten.

32 Ich recurriere hier auf den soziologischen bzw. historischen Institutionalismus, der Institutionen nicht nur eine Erwartungungsgewissheiten verringernde und Transaktionskosten senkende, sondern auch eine politikformative bzw. -lenkende Funktion zuschreibt. Vgl. March, James G./Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York (Free Press), 1989; Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies*, XLIV 1996, S. 936-957.

diplomatische und militärische Komponente ausgerichtet. Konfliktprävention sollte lediglich durch die Förderung von *effective ownership* in Afrika und die Stärkung afrikanischer Regionalorganisationen verwirklicht werden. Die Maßnahmen, die im Rahmen der EU ergriffen werden sollten, konnten in notfalls minimalistischer Weise den bilateralen Politiken ergänzend hinzugefügt werden, ohne dass die Außenminister sich auf eine genuin „europäische“ Diskussion einlassen mussten.

Die Kommission nahm nun 1996 die Inhalte des ersten Ratsstandpunktes explizit in ihre Mitteilung an den Rat auf, stärkte aber die entwicklungspolitische/konfliktpräventive Komponente erheblich, was ihrem eigenen Arbeitsschwerpunkt entsprach. Außerdem wertete sie die Bedeutung der EU-Initiative auf, indem sie diese den bilateralen Ansätzen der Mitgliedstaaten überordnete. Die Kommission ging so lediglich den vom Rat eingeschlagenen „Pfad“ weiter, füllte ihn aber in ihrem Sinn aus. Der Ruf der Kommission nach einem proaktiven, Pfeilerübergreifenden Vorgehen war integrationstechnisch betrachtet äußerst geschickt, da die Mitgliedstaaten nur schwer von ihrem eigenen Ruf nach einer EU-Initiative abrücken konnten. Zudem üben Kommissionsstatements dieser Art, auch wenn sie formal unverbindlich sind, einen Anpassungsdruck auf den Rat aus und forcieren so weiterführende Diskussionen im GASP-Kontext. Diese Diskussionen resultierten 1997 in der Annahme des zweiten Ratsstandpunktes. Die Aufnahme der weitreichenden Kommissionsziele in das Dokument kann somit als unintendierte, aber notwendige bzw. aus der Sicht der Mitgliedstaaten angemessene Konsequenz des ursprünglichen eigenen Handelns betrachtet werden.³³

Die Mitgliedstaaten konnten sich den Vorschlägen der Kommission in diesem Fall besonders schwer entziehen, weil diese einen Konsens auf internationaler Ebene über angemessene Konfliktbearbeitungsmethoden widerspiegelten. An dieser Stelle kommt der zweite Erklärungsfaktor zum Tragen: Der Begriff der Konfliktprävention wurde Mitte der neunziger Jahre zur internationalen Norm³⁴, zu deren Entstehung nicht nur NGOs und *epistemic communities*, sondern auch supranationale Institutionen wie die EU-Kommission beigetragen haben.³⁵ Für die hier interessierende GASP-Politik besonders relevant ist die von der Kommission proklamierte Verbindung entwicklungs-

33 Zur Frage nichtintendierter Konsequenzen politischen Handelns siehe u.a. Pierson, Paul, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec, *European Integration and Supranational Governance*, New York (Oxford University Press), 1998.

34 Der Begriff der Norm ist hier definiert als Set kollektiver Erwartungen über regelhaftes Akteursverhalten und impliziert einen intersubjektiv geteilten Erwartungshorizont sowie eine unmittelbare Verhaltensorientierung. Vgl. Boekle, Henning/ Rittberger, Volker/ Wagner, Wolfgang, *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie*, Tübinger Arbeitspapier zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr.34, Tübingen 1999; Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca/ New York (Cornell University Press), 1983.

35 Die Kommission wird in diesem Zusammenhang auch als Normunternehmerin („normentrepreneur“) bezeichnet. Vgl. Engel 2001, S. 29. Da sie auch selbst politische Entscheidungen trifft und implementiert, ist sie aber gleichzeitig Normadressat.

und außenpolitischer Maßnahmen. Die diesbezüglichen Ziele der Kommission decken sich nicht nur mit denen anderer internationaler Organisationen; die Kommission beeinflusste diese auch explizit. Sie war zum Beispiel an der Ausarbeitung der OECD-Leitlinien zu „Konflikt, Frieden und Entwicklungszusammenarbeit“ beteiligt.³⁶

Zur Diffusion ihrer Ziele innerhalb der EU benutzte die Kommission argumentative und propagandistische Techniken. Dazu zählten die Verbreitung strategischer Hintergrundinformationen und wiederholte Appelle sowohl an die eigene Bürokratie (in erster Linie der GDVIII) als auch an die Außenministerien der Mitgliedstaaten.³⁷ Letztere standen unter dem Druck, die Erkenntnisse aufzugreifen, die sich international durchgesetzt hatten.³⁸ Die Folge war nicht nur die Aufnahme entwicklungspolitischer Elemente in ihr gemeinsames Konfliktbearbeitungskonzept, sondern im Zusammenhang damit auch die Übernahme des Bekenntnisses zu einem proaktiven, Pfeilerübergreifenden Vorgehen.

Vor diesem Hintergrund ist die einstimmige Einigung auf so weitreichende Ziele etwas besser nachvollziehbar. Dennoch: Die Mitgliedstaaten stimmten mit der Aufnahme der Kommissionsziele einem Konzept zu, das die europäische der nationalen Politik überordnet. Dies ist angesichts der eingangs geäußerten Zweifel am politischen Willen der Mitgliedstaaten zu einer engen Koordination ihrer Afrikapolitiken auf EU-Ebene nach wie vor bemerkenswert.

1.7. Die Ergänzung des Konzepts: Der Kongo-Krieg als Auslöser

Mit der Kommissionsmitteilung und dem Ratsdokument war eine umfassende konzeptionelle Grundlage für die Konfliktbearbeitungspolitik der EU gegenüber Afrika geschaffen. Die Ziele, die die Kommission ausformuliert hatte und die vom Rat in ihren Grundzügen bestätigt worden waren, bilden bis heute – zumindest offiziell – die Basis eines innergemeinschaftlichen konzeptionellen Konsenses.³⁹

36 OECD, Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century, Paris (Development Cooperation Guidelines Series), 1997. 1998 bestätigte auch Kofi Annans Bericht über Konfliktursachen und die Förderung von Frieden und Entwicklung in Afrika diese Schlagrichtung. Vgl. Annan, Kofi, The Causes of Conflicts and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, New York 1998.

37 Engel 2001 a.a.O. (Anm.15), S. 29.

38 Ihnen kann in diesem Fall die Orientierung an einer „logic of appropriateness“ unterstellt werden, die sich von der rationalistisch gefassten „logic of consequentialism“ insofern unterscheidet, als Akteure hier nicht mehr (nur) nutzenmaximierend handeln, sondern das „moralisch Richtige“ in ihre Handlungsoptionen einbeziehen. Vgl. u.a. March, James/Olsen, Johan P., Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York (Free Press) 1989.

39 Auch die Entwicklungshilfeminister bestätigten in zwei Dokumenten die Kommissionsstrategie. Sowohl in einem Dokument zur „Kohärenz“ von 1997 als auch in ihren Schlussfolgerungen vom 30.11.1998 hoben sie hervor, dass Entwicklungshilfe ein wichtiges Potential für die Prävention von Konflikten habe, wenn sie die Grundursachen der Konflikte angehe. Politische, ökonomische und soziale Elemente des Krisenmanagements müssten kohärent angewendet werden. Vgl. Resolution

Auch die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament von 1999 argumentiert auf der Grundlage der Kommissionsstrategie von 1996. Das Dokument mit dem Titel „Cooperation with ACP States Involved in Armed Conflict“⁴⁰ entstand als Reaktion auf den Ausbruch des Krieges in der Demokratischen Republik Kongo (*siehe unten*). Die Kommission sah sich mit Blick auf die Gewalt-handlungen veranlasst, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit kriegführenden Staaten – vor allem Afrikas – zu überprüfen.

In dem Dokument wird angekündigt, dass die Kontrollmechanismen bezüglich der Verwendung der Lomé-Mittel zukünftig verstärkt und ausgebaut werden sollen, um die Chance einer Umleitung von EU-Geldern für kriegerische Zwecke einzuschränken.⁴¹ Von der Möglichkeit der teilweisen oder vollständigen Suspendierung von Entwicklungshilfe und des Aussetzens neuer Programme soll demnach zukünftig konsequenter Gebrauch gemacht werden.⁴²

Eine restriktivere Handhabung der Mittelvergabe erfordert – auch wenn sie von der Kommission verwaltet wird – eine entsprechend konsequente Politik der Mitgliedstaaten, zumal über eine Gesamtsuspension der Entwicklungszusammenarbeit im Normalfall pfeilerübergreifend entschieden wird (*siehe oben*). In dem Papier betont die Kommission zudem, dass EU-Sanktionen gegebenenfalls durch komplementäre bilaterale Sanktionen der Mitgliedstaaten, zum Beispiel die Verweigerung von Visa oder die Aussetzung militärischer Kooperation, ergänzt werden sollen.

Sie wiederholt ihre Forderung nach einer Kombination ökonomischer mit politischen Instrumenten und hebt dabei die Rolle der Mitgliedstaaten im GASP-Kontext besonders hervor. Der GASP wird in dem Dokument die Aufgabe zugeschrieben, eine alle Instrumente und Handlungsfelder umfassende Strategie für die einzelnen afrikanischen Staaten zu entwickeln. Die Formulierung einer Koordinationsfunktion der GASP erhöht nochmals die Bedeutung eines umfassenden Engagements der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene.

zur „Kohärenz“, angenommen vom Rat der Entwicklungshilfeminister am 5. Juni 1997. (<http://europa.eu.int/comm/development/prevention/resolution-1997.htm>) sowie Council of the European Union, The Role of Development Cooperation in Strengthening Peacebuilding, Conflict Prevention and Resolution, 30.11.1998 (<http://europa.eu.int/comm/development/prevention/conclusions-1998.htm>).

40 Vgl. Communication of the Commission to the Council and the European Parliament. Co-operation with ACP-Countries Involved in Armed Conflicts, COM(199)240 final, Brussels, 19.05.1999.

41 Dazu gehören verstärkte Anforderungen an die Transparenz der Regierungsausgaben der in bewaffnete Konflikte verwickelten Staaten sowie regelmäßige Evaluationen der Nutzung der EU-Mittel und die ratenweise Auszahlung der Gelder. Diese Kontrollmechanismen sollen künftig in allen entwicklungspolitischen Übereinkommen mit den einzelnen AKP-Staaten verankert werden.

42 Die Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit kann ausschließlich bei eklatanten Verstößen gegen Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit veranlasst werden. Vgl. Art. 5, IV. Lomé-Abkommen. Mit dem Cotonou-Abkommen wird die Möglichkeit der Suspendierung der Entwicklungshilfe auch auf Fälle schwerer Korruption ausgeweitet. Vgl. Cotonou-Abk. Art. 4.

Zum ersten Mal entstand hier ein Dokument, das konkrete Erfahrungen mit einem afrikanischen Konflikt aufgriff und versuchte, diese in konkrete Maßnahmen zur Konfliktbewältigung umzusetzen. Die Mitteilung hatte in erster Linie den Zweck, sowohl in der Kommission selbst, als auch im Rat eine verstärkte Sensibilität, aber auch *Entschlossenheit* und *Geschlossenheit* im Umgang mit kriegführenden AKP-Staaten anzuregen.

1.8. Bilanz und Fragen an die GASP-Politik

Im Lichte der eingangs geäußerten Annahme einer grundsätzlich geringen Priorität Afrikas auf der EU-Agenda und einer gleichzeitig sehr heterogenen Interessenlage der Mitgliedstaaten lassen sich mehrere Befunde formulieren:

Zunächst ist es durchaus bemerkenswert, dass die EU sich überhaupt so intensiv mit der Afrikathematik beschäftigt hat. Zwar war nach der Ruandakatastrophe der öffentliche Handlungsdruck auf die EU nicht unerheblich. Aber auch angesichts dieser Tatsache erstaunen die relativ hohe Anzahl der konzeptionellen Papiere sowie die häufigen und intensiven Diskussionen innerhalb der Kommission und vor allem im Rat. Dabei ist insbesondere die Tatsache hervorzuheben, dass die konzeptionellen Dokumente zur Afrikathematik bis 1998 die einzigen programmatischen Ausführungen zur Konfliktbearbeitung der EU überhaupt waren.

Zweitens kann vermerkt werden, dass der Rat zwischen 1995 und 1997 eine enorme Weiterentwicklung seines Konzeptes vorgenommen hat. Die Inhalte des Standpunktes von 1997 sind an die Vorschläge der Kommission von 1996 angelehnt und damit erstaunlich weitreichend in ihrem Anspruch an die Politik der Mitgliedstaaten. Besonders erwähnenswert ist die Zustimmung Großbritanniens und Frankreichs, denen man noch 1994 den Versuch einer Instrumentalisierung der EU-Politik für ihre nationalen Ziele unterstellen konnte (*siehe oben*).

Nun ist Papier bekanntlich geduldig, und die konzeptionellen Dokumente sind zunächst nichts als Willensbekundungen der beiden Institutionen. Der Blick auf die tatsächliche Politik der Mitgliedstaaten soll zeigen, ob es sich hier um mehr als einen Papiertiger handelt.⁴³ Realistischerweise kann dabei nur nach *Ansätzen* eines Wandels gesucht werden, der an den hier dargestellten Zielen orientiert ist. Folgende Fragen an die GASP-Politik gegenüber der Region der Großen Seen lassen sich auf der Basis des konzeptionellen Anspruchs formulieren:

- Waren die Mitgliedstaaten in allen Konfliktphasen aktiv?

⁴³ Dabei kann das insbesondere von der Kommission geforderte Zusammenspiel zwischen beiden Pfeilern der EU-Außenpolitik hier nur insoweit behandelt werden, als dargestellt wird, inwieweit die Kommission humanitäre sowie entwicklungspolitische Gelder gewährte. Die konfliktpräventive Nutzung von Entwicklungshilfe seitens der Kommission ist für den Einzelfall nicht nachweisbar, da hierzu noch keine hinreichenden Informationen zugänglich sind.

- Ließen die GASP-Aktionen eine eigenständige EU-Politik erkennen oder blieb die Unterstützung anderer Akteure wie der UNO verbal?
- Wurden Instrumente punktuell eingesetzt oder war eine langfristige Strategie zu erkennen? Inwieweit wurden die instrumentellen Kapazitäten ausgenutzt?
- Können eine kohärente Abstimmung der verschiedenen Aktionen und deren konsequente Durchführung nachgewiesen werden?

Und schließlich:

- Ist die EU-Politik zum Bezugsrahmen für die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten geworden?

2. Die EU in der Region der Großen Seen

Die Region der Großen Seen⁴⁴ in Zentralafrika bildete in den letzten Jahren einen der Hauptschwerpunkte der Afrikapolitik der EU. Die EU- und insbesondere die GASP-Politik gegenüber diesem Schauplatz fast ununterbrochener gewaltsamer Auseinandersetzungen ist fast ausschließlich eine Politik der Konfliktbearbeitung.

Im Folgenden wird zunächst die Reaktion der GASP auf den Völkermord in Ruanda 1994 nachgezeichnet. Der Ruanda-Politik zwischen Frühjahr 1994 und Frühjahr 1995 wird die gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten gegenüber Zaire bzw. der Demokratischen Republik Kongo (DRK)⁴⁵ von 1996 bis März 2001 gegenübergestellt. 1996 wurde als Einschnitt gewählt, weil in diesem Jahr ein Bürgerkrieg ausbrach, der einen Machtwechsel an der Staatsspitze einleitete. Der interne Konflikt mündete 1998 in einen regionalen Krieg. Mit dem Analysezeitraum 1996-2001 ist eine Beobachtung verschiedener Konfliktphasen möglich, da in dieser Zeit zweimal eine Gewalteskalation mit anschließender Konsolidierung der politischen Situation stattfand.

Die beiden Staaten eignen sich insofern für eine Gegenüberstellung der jeweiligen GASP-Politik, als in beiden Fällen eine ähnliche nationale Interessenlage der Mitgliedstaaten angenommen werden kann: Belgien als ehemalige Kolonialmacht sowie Frankreich, in dessen Einflussbereich Ruanda und Zaire in den neunziger Jahren integriert waren, haben ein Sonderverhältnis zu den beiden Staaten. Die restlichen

44 Die Region der Großen Seen umfasst in der – eng gefassten – Definition des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) die Staaten Ruanda, Burundi, Uganda und die Demokratische Republik Kongo. Diese Definition wird hier verwendet, da sie sich mit der der EU deckt. Weiter gefasste Definitionen beziehen daneben auch Kenia und Tansania sowie teilweise Sambia und Zimbabwe ein.

45 Präsident Mobutu hatte das Land 1971 in „Zaire“ umbenannt. Die alte Staatsbezeichnung „Demokratische Republik Kongo“ (im folgenden: DRK) wurde von Mobutus Nachfolger Laurent-Désiré Kabila wiederbelebt.

Mitgliedstaaten haben vermutlich weder in Ruanda, noch in Zaire/der DRK besondere nationale Interessen.

Gleichzeitig ist diese Konstellation typisch für die EU-Afrika-Beziehungen: Diese sind durch die Sonderstellung geprägt, die Frankreich innerhalb der EU und insbesondere im GASP-Kontext in vielen Fällen aufgrund seiner privilegierten Beziehungen zum frankophonen Afrika einnimmt.

2.1. Ruanda und Zaire/die DRK: Die Konfliktlinien

Seit den sechziger Jahren ist die Region der Großen Seen fast ständig Schauplatz gewaltsamer Konflikte und kriegerischer Auseinandersetzungen. In den jahrzehntelangen Kämpfen scheint auf den ersten Blick die ethnische Komponente des Konfliktaustrags dominant zu sein. Und tatsächlich stehen sich Hutu und Tutsi immer wieder feindlich gegenüber. Dahinter stehen aber letztlich strategische und wirtschaftliche Interessengegensätze nicht nur zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen, sondern auch zwischen den verschiedenen Staaten der überbevölkerten Region.⁴⁶

Der Startpunkt der Konfliktkette und der ethnischen Auseinandersetzungen liegt in *Ruanda*. 1959 brachen Hutu in einer blutigen Revolte die Königsmacht der Minderheitsgruppe der Tutsi.⁴⁷ In einem Referendum wurde das Königtum abgeschafft; die Hutu besetzten nach ihrem Sieg bei Parlamentswahlen sämtliche politische Institutionen.

Dreißig Jahre später – im Oktober 1990 – kehrten 5.000 bis 10.000 Tutsi-Flüchtlinge als Ruandische Patriotische Front (RPF) bewaffnet aus dem ugandischen Exil zurück.⁴⁸ Sie scheiterten mit dem Versuch einer gewaltsamen Machtergreifung. 1993 wurde mit dem Abkommen von Arusha die Teilhabe der Tutsi-Minderheit an der Regierung festgeschrieben. Die Spannungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen konnten vermeintlich eingedämmt werden; der Bürgerkrieg schwelte aber weiter.⁴⁹ Ein Flugzeugabsturz des ruandischen Hutu-Präsidenten Habyarimana, der Tutsis angelastet wurde, löste schließlich im Frühjahr 1994 den verheerenden Geno-

46 Vgl. zu den Grundursachen gewaltsamer Konflikte auch FN 19.

47 Der Konflikt kann bis zum Beginn des Kolonialismus zurückverfolgt werden. Die deutschen und später belgischen Kolonialherren bedienten sich der traditionellen Herrschaftsstrukturen und förderten durch die Aufwertung der Tutsi und eine stereotype Charakterisierung der beiden Volksgruppen einen Rassismus, der sich schließlich gewaltsam entlud. Vgl. Clapham, Christopher, *Rwanda: The Perils of Peace-Making*, in: *Journal of Peace Research*, vol.35, n°2, 1998, S. 193-210, S. 197.

48 Vgl. Dießenbacher, Hartmut, *Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda. Ethnischer Klassenkonflikt und Bevölkerungswachstum*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B31/1994, S. 14-23, S. 14.

49 Extreme Hutuparteien wie die „Hutu power“-Bewegung, die die bestehende Regierung kontrollierte, schlossen sich dem Abkommen allerdings nicht an, was weitere Konflikte schon vorprogrammierte. Vgl. Clapham 1998, S. 203.

zid aus, der innerhalb von drei Monaten ca. 800.000 Tote forderte. Seither wird das Land von einer Tutsi-dominierten Regierung geführt.

Millionen Ruander – darunter die Haupttäter des Völkermordes, die so genannten Interahamwe-Milizen und die ruandische Armee FAR – flohen in die Nachbarländer Burundi, Tansania und vor allem Zaire. Der Umgang mit dem Flüchtlingsproblem wurde in der Folge zum Schlüssel für eine Stabilisation Ruandas und der gesamten Region.

Den Hintergrund für den Konflikt in *Zaire* bildete die Regierungsweise des langjährigen Präsidenten Mobutu. Er zielte auf eine vollständige Entmachtung und Ächtung oppositioneller Gruppen. Zur Fragmentierung der Opposition schürte er Spannungen zwischen den Volksgruppen der verschiedenen Regionen im Land.⁵⁰

Im August 1996 formierte sich die Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire (AFDL), angeführt von Laurent-Désirée Kabila. Die AFDL zielte auf die Beseitigung Mobutus. Sie begann im Oktober 1996 mit der Eroberung zairischen Territoriums. Mitte Mai 1997 kämpfte sie sich nach Kinshasa vor und stürzte den Präsidenten. Laurent-Désirée Kabila wurde bei seinem Einzug in die Hauptstadt von 10 afrikanischen Staaten, darunter Ruanda, Uganda und Burundi, unterstützt. Besonders Ruanda war an einem Sturz Mobutus interessiert gewesen, weil dieser die ruandischen Hutu-Flüchtlinge duldete, die teilweise in den 1994er Genozid verwickelt gewesen waren.

Der neue, selbsternannte Präsident Kabila versprach unter massivem ausländischem Druck Demokratie, Wahlen und Gerechtigkeit für das Land, das er in „Demokratische Republik Kongo“ umbenannte. Zur Konsolidierung seines Regimes startete er den Aufbau eines staatlichen Repressionsapparates. Dieser richtete sich auch gegen einige seine früheren Anhänger, die sich nun von ihm abwandten. Kabila wurde der Zusammenarbeit mit den ruandischen Völkermördern beschuldigt. Ruanda unterstützte zusammen mit Uganda die Rebellengruppen, die sich schließlich gegen Kabila auflehnten und einen langwierigen Kampf um kongolesisches Territorium begannen.⁵¹ Auf der Seite Kabilas griffen Angola, Zimbabwe und Namibia ein.

Am 10. Juli 1999 unterzeichneten die kriegführenden Parteien in Lusaka ein Friedensabkommen, das in der Folge von allen Seiten permanent gebrochen wurde. In Kisangani standen sich schließlich sogar Ruanda und Uganda feindlich gegenüber.

50 Er war vor allem an der Ächtung der Banyamulenge-Tutsi interessiert. Ihre Ausgrenzung organisierte er aber nicht selbst, sondern ließ sie durch Hutu-Milizen durchführen, die er mit gezielter Anti-Tutsi-Propaganda für sich einnahm. Vgl. Kühne, Winrich/Mair, Stefan, *Der Konflikt an Ostafrikas Großen Seen und der Machtwechsel in Zaire*, in: Brüne, Stefan/Betz, Joachim, *Jahrbuch Dritte Welt*, Deutsches Übersee-Institut Hamburg (Beck) 1998, S. 132-164.

51 Die wichtigste Rebellengruppe ist das Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), das sich 1999 spaltete. Der radikale Flügel (RCD-Goma) unter Wamba dia Wamba wird von Ruanda unterstützt und zielte auf den Sturz Kabilas. Bembas RCD-ML, von Uganda gestützt, verfolgt moderatere Ziele.

Erst der Mordanschlag auf Kabila, dem sein Sohn Joseph an die Staatsspitze folgte, scheint eine positive Wende eingeläutet zu haben.⁵² Die beteiligten Staaten haben begonnen, ihre Truppen zurückzuziehen, und nach anfänglichen Widerständen seitens der Rebellen und Kabilas hat die UNO die Stationierung von Blauhelmsoldaten eingeleitet. Der im Juli 2001 beschlossene innerkongolesische Dialog wurde am 15. Oktober eingeleitet, jedoch frühzeitig abgebrochen. Nach wie vor gibt es gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und Regierungstruppen.

2.2. Die GASP und der Völkermord in Ruanda

2.2.1. Die Reaktion auf die Massaker

Vor dem Ausbruch der Gewalthandlungen im Frühjahr 1994 war die EU in Ruanda politisch kaum präsent. Das Arusha-Abkommen zur Eindämmung des Konfliktes (*siehe oben*) begrüßten die Mitgliedstaaten in einer GASP-Erklärung unumwunden. Auf die massiven Menschenrechtsverletzungen vor und nach den Verhandlungen reagierte die EU dagegen nicht. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda wurde fortgesetzt.

Als die Massenmorde begannen, blieb die Union in Ruanda nahezu untätig – ähnlich wie die Gesamtheit der internationalen Gemeinschaft: Auch die 1993 in Ruanda stationierte UNAMIR war aufgrund der Unentschlossenheit der Sicherheitsratsmitglieder im entscheidenden Moment handlungsunfähig.⁵³ Mit Hilfe belgischer und französischer Fallschirmjäger sowie logistischer Unterstützung der USA waren nichtafrikanische Ausländer in einer Blitzaktion evakuiert worden, doch die Ruander blieben ihrem Schicksal überlassen.

Die GASP bezeugte ihre politische Existenz lediglich durch fünf Erklärungen, die im April und Mai abgegeben und in denen die Gräueltaten verurteilt wurden. Außerdem wurde die Entwicklungshilfe ausgesetzt – jedoch nicht gestützt durch eine Weisung der GASP.⁵⁴

52 Dabei sagte man dem neuen Herrscher anfangs nach, er sei durch nichts für diesen Posten qualifiziert als durch seine Verwandtschaft mit L.-D. Kabila. Vgl. FAZ, 18.01.2001.

53 Die UNO hatte 1993 zur Unterstützung der Implementierung des Arusha-Abkommens die Entsendung von 2500 UNO-Soldaten als UN Assistance Mission in Ruanda (UNAMIR) beschlossen. Nach den Massakern wurde die Truppenstärke – inzwischen waren 1705 Blauhelme stationiert – auf Drängen u.a. Frankreichs und Belgiens vorübergehend stark verringert. Die verbliebenen UNO-Soldaten konnten den Greueltaten nichts entgegenhalten. Als der Sicherheitsrat am 17. Mai schließlich eine Erweiterung der Truppenstärke beschloss, konnte die UNAMIR II nur noch die Folgen der Massaker bearbeiten. Sie errichtete Sicherheitszonen zum Schutz der Flüchtlinge, deplazierter Personen und Zivilisten. Das Mandat lief im März 1996 aus. Vgl. Furley, Oliver/May Roy (eds.), *Peacekeeping in Africa*, Aldershot/Vermont (Ashgate) 1998.

54 Die Gelder wurden weniger im Rückgriff auf Kriterien der politischen Konditionalität, sondern in erster Linie aus Gründen der technischen Undurchführbarkeit der Programme gestoppt. Vgl. Fabre,

Frankreich griff schließlich im Alleingang in die Krise ein. Die „Operation Turquoise“ wurde unter französischem Kommando mit UNO-Mandat durchgeführt. Sie war im wesentlichen als humanitäre Aktion konzipiert. Durch die Errichtung einer Schutzzone im Südwesten des Landes fanden 1,9 Millionen Flüchtlinge Unterschlupf.⁵⁵

Die Intervention, an der 2500 französische Soldaten teilnahmen, war erst nach langem Zögern vom Sicherheitsrat gewährt worden. Sowohl verschiedene Staaten, als auch Nichtregierungsorganisationen fürchteten, dass Frankreich vor allem Hutu-Extremisten schützen und damit traditionelle Macht- und Wirtschaftsinteressen wahren wollte.⁵⁶ Der französische Einsatz wurde wegen der diversen Vorbehalte erst durchgeführt, als schon nahezu 800 000 Opfer zu beklagen waren.⁵⁷

Frankreich hatte 1973 mit dem ruandischen Hutu-Präsidenten Habyarimana ein Abkommen über militärische Kooperation abgeschlossen, das die ehemals belgische Kolonie langsam in den französischen Einflussbereich integrierte. Paris war seitdem an einer Erhaltung des machtpolitischen status quo interessiert gewesen. Das Habyarimana-Regime war von Frankreich bis zur letzten Minute – vor allem durch militärische Hilfe – gestützt worden.

Kurz nachdem die Opération Turquoise vom Sicherheitsrat genehmigt worden war, hatte Frankreich auch die Legitimation der EU und die Hilfe der WEU gesucht, indem es die geplante Aktion auf dem Europäischen Rat in Korfu am 24./25. Juni und im Ständigen Rat der WEU thematisierte. Der WEU-Rat verkündete, eventuell individuelle Einsätze seiner Mitglieder zu koordinieren; einige EU-Staaten wie z. B. Italien erklärten sich bereit, gegebenenfalls mit Absegnung der UNO-Sicherheitsrates logistische Unterstützung zu leisten.⁵⁸

Kurz nach der Stationierung der französischen Truppen beklagte der damalige französische Verteidigungsminister Léotard gegenüber seinen europäischen Nachbarn

Dominique, *L'Union Européenne face à la Crise Rwandaise*, dans: *Afrique Contemporaine* N°178, 2ème trimestre 1996.

55 Das Mandat sah weder die Entwaffnung der Milizen vor, die für den Genozid verantwortlich waren, noch die Verfolgung und Festnahme der Täter. Vgl. Scherrer, Christian P., *Ethnisierung und Völkermord in Zentralafrika*, Frankfurt/M.(Campus) 1997 sowie Furley/May 1998 a.a.O. (Anm.53).

56 Braeckman, Colette/Human Rights Watch, *Qui a Armé le Rwanda? Chronique d'une Tragédie Annoncée*, Brüssel (Les Dossiers du GRIP, Nr.188), S. 31 sowie Gouteux, Jean-Paul, *Un Génocide Secret de l'Etat. La France et le Rwanda 1990-1997*, Paris (Editions Sociales) 1998 und Prunier, Gérard, *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*, New York (Colombia University Press) 1995.

57 Die französische Intervention geriet während und nach ihrer Durchführung stark in die Kritik. Zwar seien die Hutu-Milizen, die für den Genozid verantwortlich waren, teilweise entwaffnet worden, und es habe auch einige Festnahmen gegeben. Die Waffen seien aber an die zairischen Behörden weitergegeben worden, die sie vermutlich den Weitergeflüchteten zurückgaben. Die Verhafteten hätten beim Abzug der französischen Truppen ihre Freiheit wiedererhalten. Beide Aktionen seien also halbherzig betrieben worden. Vgl. Scherrer 1997, S. 106-108, Verschave, Francois-Xavier, *Complexité de génocide. La politique de la France au Rwanda*, Paris (La Découverte) 1994.

58 Im Rahmen der GASP ist die französische Initiative vermutlich nicht diskutiert worden.

und vor allem Deutschland, Frankreich fühle sich in Ruanda alleingelassen – womit er zweifellos recht hatte.⁵⁹

2.2.2. Die Bewältigung der Kriegsfolgen

Als die Gewalt abflaute, wurde die GASP geringfügig aktiver. Am 22. Juli 1994, drei Tage nach der Einsetzung der neuen ruandischen Regierung, gaben die Mitgliedstaaten eine Erklärung ab. Zunächst wurde ausführlich auf die humanitäre Hilfe der EU und auf eine eventuelle Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe eingegangen. Die Mitgliedstaaten verdeutlichten so, dass im Vordergrund des EU-Einsatzes in Ruanda finanzielle Maßnahmen stehen sollten. Tatsächlich bewilligte die Union in sehr hohem Umfang humanitäre Hilfe. 1994 flossen 214,6 Millionen ECU nach Ruanda und in seine Nachbarstaaten.

Auf politischer Ebene äußerten sich die Mitgliedstaaten in besagter Erklärung nur vage. Die neue Regierung wurde nicht offiziell anerkannt, sondern ihre Einsetzung lediglich zur Kenntnis genommen.⁶⁰ Mit dieser Formulierung konnten sich einzelne Mitgliedstaaten durchsetzen, die große Zweifel an der Glaubwürdigkeit der neuen ruandischen Autoritäten hatten.⁶¹ Sie wurden angeführt von Frankreich, das (zu Beginn unterstützt von Belgien) die ruandische Regierung für die problematische Situation in den Flüchtlingslagern verantwortlich machte.

Vom 28. August bis zum 3. September besuchte eine EU-Troika unter Leitung des damaligen Ratspräsidenten und Parlamentarischen Staatssekretärs im BMZ Repnik Burundi, Uganda, Ruanda, Tansania und Zaire, um das regionale Ausmaß der Krise in Ruanda zu bewerten.⁶² Das Ausmaß der Krise sollte „evaluiert“ werden, man wollte sich „ein Bild machen“. Offen gelassen wurde weiterhin, ob die neue Regierung anerkannt würde oder nicht. Außerdem befand sich zur gleichen Zeit die britische Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit Chalker im Auftrag ihrer Regie-

59 Zitiert nach Kühne, Winrich, *Lessons from Peacekeeping Operations in Angola, Mozambique, Somalia, Rwanda and Liberia*, in: Kühne, Winrich/Lenzi, Guido/Vasconcelos, Alvaro, *WEU's Role in Crisis Management and Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa*, Institute for Security Studies, Western European Union (Imprimerie Alenconnaise) 1995, S. 16-45, S. 34.

60 Bulletin EU 7/8 1994, S. 79.

61 Dieser Punkt hatte intensive innerschichtliche Diskussionen hervorgerufen. Das Europäische Parlament forderte zum Beispiel am 15. September 1994 in einer Resolution – vergeblich – die Anerkennung der neuen Regierung durch die Union. Vgl. Fabre 1998 a.a.O. (Anm.54), S. 6.

62 Zuvor, vom 27.-31. Juli, waren Mitglieder des Europäischen Parlaments nach Afrika gereist und hatten in einem Bericht an den Rat und die Kommission ein entschlossenes politisches Vorgehen der EU in Ruanda gefordert. Die zeitliche Nähe der beiden Reisen lässt darauf schließen, dass der Einfluss des Parlaments nicht unwichtig bei der Entscheidung zu der Troika-Mission war. Die Parlamentarier plädierten im einzelnen erneut für die Anerkennung der neuen Regierung durch die EU, die Entsendung von Beobachtern zur Überwachung der Menschenrechtssituation, die Unterstützung des Tribunals, das die Täter des Völkermords zur Rechenschaft ziehen sollte und für politischen Druck auf die Milizen in den Flüchtlingslagern.

rung in der Region. Die EU vermochte so nur schwer „mit einer Stimme zu sprechen“.

Im Oktober 1994 konnten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf einen Gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der GASP verständigen. Darin wurde eine Fortsetzung der humanitären Soforthilfe und die koordinierte Durchführung eines kurzfristigen Wiederaufbauprogramms für Ruanda angekündigt. Die Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe wurde an zwei Bedingungen geknüpft: EU-Mittel sollten nur bei Fortschritten im Hinblick auf die Rückkehr der Flüchtlinge einerseits und einer Erweiterung der Regierungsbeteiligung andererseits gewährt werden. Beide Bedingungen waren vorwiegend von Frankreich forciert worden.

Diese Art der politischen Konditionalität erwies sich jedoch inhaltlich als problematisch: Eine schnelle Rückkehr der 2,5 Millionen Flüchtlinge war für die ruandischen Behörden kaum zu bewältigen und würde mit einer Destabilisierung des Landes einhergehen. Diese Probleme wurden im GASP-Papier nicht thematisiert. Außerdem war es schwierig zu bewerten, wann von „Fortschritten“ bei der Rückkehr der Flüchtlinge zu sprechen war. Die ruandische Regierung betrieb zwar eine Repatriierungspolitik, sie favorisierte aber eindeutig die Rückkehr der Tutsi-Flüchtlinge ins Land, während die GASP mit ihrer Forderung auf die Rückkehr der Hutu zielte.⁶³

Auch die zweite Bedingung, die Erweiterung der Basis für die neue Regierung, war brisant. Die einzigen Parteien, die nicht an der neuen Regierung beteiligt waren, waren die für den Völkermord mitverantwortlichen Gruppierungen. Es war also äußerst unrealistisch, dass die ruandische Regierung dieser Bedingung nachkommen würde.⁶⁴

Ungeachtet der politischen Konditionen, die im Gemeinsamen Standpunkt aufgestellt worden waren, wurde im Oktober 1994 die Entwicklungshilfe für Ruanda wieder aufgenommen.⁶⁵ Im November verweigerte die EU allerdings Auszahlungen in Höhe von \$124 Millionen Dollar. Von mehreren Beobachtern wird dieser Schritt auf die Blockade Frankreichs zurückgeführt, das die Aufnahme der Hutu-Partei „Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Développement“

63 Fabre 1998 a.a.O. (Anm.54), S. 11.

64 Weiterhin forderten die Mitgliedstaaten, dass die Anzahl der internationalen Beobachter der Menschenrechtslage erhöht, die UNAMIR-Truppen rasch stationiert und die der Greuelthaten für schuldig Befundenen zügig durch einen internationalen Gerichtshof bestraft werden sollten. Vgl. Bulletin EU 10/1994, Ziffer 1.3.4.

65 1994 flossen insgesamt ca. 350 Millionen Ecu an EU-Geldern nach Ruanda. Der Anteil, den Entwicklungshilfe im eigentlichen Sinn daran hatte, lag bei 67 Millionen Ecu. Diese wurden im Rahmen eines Rehabilitationsplans für Ruanda gebunden, der aus Mitteln des Entwicklungsfonds finanziert wurde. Die humanitäre Hilfe belief sich auf 280 Millionen Ecu (wovon 200 Millionen für die 2,5 Millionen Flüchtlinge bestimmt waren und 80 Millionen auf Lebensmittelhilfe fielen). Vgl. Fabre 1998 a.a.O. (Anm.54), S. 13-14.

(MRNDD) in die ruandische Regierung zur Bedingung für die Auszahlung der Gelder gemacht habe.⁶⁶ Offiziell stritt die EU diesen Zusammenhang aber ab.

Von Mai bis Juni 1995 wurde die Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen noch einmal wegen schwerer Massaker im ruandischen Flüchtlingslager Kibeho unterbrochen. Die Regierung, die dort Hutu-Extremisten vermutete, begann die gewaltsame Räumung der Lager.⁶⁷ Dies ließ innerhalb der EU Zweifel an der Bereitschaft der ruandischen Regierung aufkommen, die Rückkehr der Flüchtlinge zu erleichtern. Seit Juni 1995 ist Ruanda wieder voll in die entwicklungspolitische Förderung durch die EU eingebunden.

2.2.3. Die GASP und Ruanda: Politik ohne Konzept

Der damalige Kommissar für Entwicklungspolitik, Manuel Marin, fasste die Ruanda-Politik der EU am 15. September 1994 vor dem Europäischen Parlament zusammen:

„Wir haben in Ruanda 350 Millionen Ecu ausgegeben. Wenn man dem hinzufügt, was die Mitgliedstaaten und internationale Organisationen und Agenturen innerhalb von drei Monaten aufgebracht haben, so kommt man auf 500 Millionen Ecu. [...] Hätte man nicht – mit 500 Millionen Ecu – fähige Leute nach Ruanda schicken können, um den Konflikt zu verhindern? [...] Wir sehen uns einem vollständigen Widerspruch gegenüber: Wir sind der weltweit größte Geber – und all das, um Brände zu löschen.“⁶⁸

Die Reaktion der EU auf den Völkermord bestand in erster Linie in finanzieller Hilfe – diese allerdings in beträchtlicher Höhe.

Weiterreichende Aktionen wurden innerhalb der EU kaum thematisiert. Ein Einsatz der WEU wurde im Juni 1994 angeregt – nicht aber in die Tat umgesetzt. Dass seitens der EU nicht mehr geschah, weist auf den mangelnden politischen Willen der meisten Mitgliedstaaten hin, sich in Afrika politisch zu engagieren. Dazu trug sicherlich auch – aber nicht nur! – die Tatsache bei, dass das Somalia-Trauma noch zu tief saß.

Die innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten – und insbesondere französische Sonderinteressen – nahmen schließlich auch den tatsächlich eingesetzten Instrumenten, mit Ausnahme der humanitären Hilfe, ihre Wirksamkeit. Eine eindeutige politische Stellungnahme bzw. ein entschlossenes Vorgehen waren nicht erkennbar.

66 Vgl. Danida, *The International Response to Conflict and genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Kopenhagen 1997, S. 14 sowie Crawford, Gordon, *Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards fair and equal treatment*, in: Lister, Marjorie (Hg.), *European Union Development Policy*, London (MacMillan) 1998, S. 131-178, S. 164.

67 Weiss, Marianne, *Rwanda*, in: Hofmeier, Rolf (Hg.), *Afrika Jahrbuch. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*, Hamburg, Institut für Afrikakunde (Leske und Budrich) 1995, S. 286-292, S. 287.

68 Zit. nach: Fabre 1998 a.a.O. (Anm.54), S. 16, (Übersetzung: A.K.)

Aus dem fehlenden politischen Willen zum konsequenten Engagement und den innereuropäischen Dissonanzen resultiert ein weiterer wichtiger Grund für die relative Untätigkeit der Union: Der Genozid traf die Mitgliedstaaten, trotz deutlicher Signale einer sich zuspitzenden Krise im Vorfeld, völlig unvorbereitet. Die Konzeptlosigkeit im Hinblick auf das, was die Union zumindest hätte tun *können*, kam zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass große Unklarheit darüber herrschte, ob, und wenn ja in welcher Weise, die WEU für einen solchen Einsatz in Frage kam. Die politischen Maßnahmen ließen keine Strategie erkennen. Einerseits schien sich die Union nicht mit einer Rolle als Geldgeber begnügen zu wollen, andererseits blieb der Versuch, eine politische Rolle zu spielen, im Ansatz stecken.

Die Selbstkritik, die die EU nach Ruanda übte, gab den Anstoß zur konzeptionellen Diskussion über eine EU-Initiative in Afrika. Und letztlich war es gerade Frankreich, das durch die Operation *Turquoise* in Ruanda diese Debatte mit auslöste. Die durch die französische Initiative angeregten Diskussionen im Europäischen Rat über Ruanda trugen dazu bei, dass die Afrikathematik in der Folge vermehrt auf der Agenda der EU im allgemeinen und speziell auch der GASP stand. Allerdings ist dieser vorsichtige Ansatz einer „Europäisierung“ der französischen Afrikapolitik kritisch zu beäugen. Die vehemente Verteidigung des Habyarimana-Regimes bis zum bitteren Ende sowie die Blockade der EU-Politik gegenüber der neuen Regierung illustrierten, dass Frankreich eine gemeinsame EU-Politik nur so lange mittrug, wie diese im eigenen Interesse lag.

2.3. Die GASP und Zaire/die Demokratische Republik Kongo

Vor 1996 waren die Mitgliedstaaten auch gegenüber Zaire wenig aktiv. Allerdings hatten anhaltende Korruption, schwerste Menschenrechtsverletzungen und die systematische Behinderung des 1990 begonnenen Demokratisierungsprozesses durch Präsident Mobutu Anfang 1992 zur Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Zaire geführt. Zusätzlich verhängte die Union 1993 – in Reaktion auf die umstrittene Ernennung Faustin Birindwas zum Premierminister – ein Waffenembargo gegen das Land.⁶⁹

2.3.1. Die GASP-Politik vor dem Machtwechsel in Zaire

Seit Ende 1995 verstärkte Mobutu sein rigides Vorgehen gegen die Banyamulenge-Tutsi, um seine Herrschaft gegen potentielle Angriffe ihrerseits zu sichern (*siehe oben*). Die Mitgliedstaaten nahmen zunächst nicht Stellung zu den offenkundigen Menschenrechtsverletzungen. Zu stark war die Position Frankreichs, das Mobutu ähnlich wie zuvor Habyarimana hofierte. Eine Verurteilung des Regimes wäre von französischer Seite nicht mitgetragen worden. Dafür spricht auch, dass Paris im Juli

69 Bulletin der EG 1/2-1992, Ziffer 1.5.13 sowie Bulletin der EG 4-1993, Ziffer 1.4.5.

ohne Absprache mit seinen EU-Partnern die Entwicklungszusammenarbeit mit Zaire offiziell wieder aufnahm.

Erst als im Oktober 1996 im Süd-Kivu, an der Grenze zu Ruanda, die AFDL unter ihrem neuen Führer Kabila zur Gegenoffensive ansetzte, traten die Mitgliedstaaten auf die politische Bühne. Innerhalb von vier Wochen nahmen sie zwei Erklärungen und zwei Gemeinsame Aktionen an.

In den Erklärungen – die vor dem Ausbruch eines offenen Konfliktes warnten – wurde wiederholt auf die Arbeit des Sonderbeauftragten der EU für die Region hingewiesen, der im Namen der EU für eine friedliche Konfliktlösung eintreten sollte.

Als Sonderbeauftragter war im März 1996 der italienische Diplomat Aldo Ajello im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion von den Mitgliedstaaten ernannt worden.⁷⁰ Ajello war Mitte Oktober nach Ruanda und Zaire gereist und dort mit Regierungsvertretern beider Staaten zusammengetroffen. In ihrer Erklärung vom 25. Oktober 1996 kündigten die Mitgliedstaaten eine erneute Reise des Sonderbeauftragten in die Region an mit dem Ziel, auf einen frühzeitigen Dialog der Konfliktparteien hinzuwirken. Die Mitgliedstaaten setzten darauf, dass die Präsenz eines EU-Vertreters in der Region ihrer Deklarationspolitik erheblichen Nachdruck verleihe. Ajello war in erster Linie dazu beauftragt, die UNO, die OAU und die regionalen politischen Führer in ihren Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts zu unterstützen. Sein Mandat beinhaltete aber auch die Möglichkeit, eigene Vermittlungsversuche im Namen der EU zu unternehmen.⁷¹

Mit der Verabschiedung der zwei Gemeinsamen Aktionen kündigten die Mitgliedstaaten im November 1996 ein substantielles finanzielles und politisches Engagement für das Land an; beide Aktionen wurden aber auf Eis gelegt: Am 11. November 1996 beschloss der Rat eine Gemeinsame Aktion zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Zaire. Der Inhalt dieser Aktion mutet dem Beobachter der politischen Ereignisse in Zaire 1996 allerdings recht befremdlich an: Die Mitgliedstaaten kündigten die Aufstellung einer europäischen Wahlbeobachtungseinheit zur Unterstützung der Vorbereitung von Wahlen an. Zusätzlich sollte ein Beitrag zum Sonderfonds der UNO für Wahlenunterstützung geleistet werden. Insgesamt bewilligten sie einen Betrag von vier Millionen Ecu. Die Wahrscheinlichkeit, dass in naher Zukunft in Zaire Wahlen abgehalten würden, war aber geradezu illusorisch – dementsprechend harrt diese Aktion noch heute der Umsetzung.

Ein ähnliches Schicksal ereilte die zweite Gemeinsame Aktion, die kurz darauf, am 22. November 1996, angenommen wurde. Diese bezog sich auf das Flüchtlingsproblem, mit dem Zaire infolge des Völkermordes in Ruanda zu kämpfen hatte und das

⁷⁰ Bulletin der EU 3/1996, Ziffer 1.4.90.

⁷¹ Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Aktion betreffend die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die afrikanische Region der Großen Seen, Brüssel 25.03.1996, S. 1.

eng mit dem aktuellen Konflikt im Kivu verwoben war.⁷² Im Rahmen dieser Aktion kündigte die Union einen Beitrag zur Entsendung einer multinationalen Truppe nach Ostzaire, unter Schirmherrschaft der UNO, an. Diese Truppe sollte in erster Linie die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimatländer erleichtern.

Die WEU wurde beauftragt, eventuelle verteidigungspolitische Elemente der Gemeinsamen Aktion auszuarbeiten und durchzuführen. Hier wurde erstmals ein EU-Beitrag mit militärischen Bezügen angekündigt; die Aktion war somit sehr ambitioniert.

Das UNO-Projekt wurde jedoch im Dezember vom UN-Sicherheitsrat unter fadenscheinigem Vorwand gestoppt: Infolge des kurzfristigen Waffenstillstands habe die Mehrheit der Flüchtlinge in die östlichen Nachbarstaaten zurückkehren können. Daher könnten keine größeren Flüchtlingsgruppen mehr identifiziert werden, für die ein organisierter militärischer Schutz hätte organisiert werden müssen.⁷³

Die Blockade war von den USA und einigen EU-Mitgliedstaaten forciert worden, die Frankreich verdächtigten, die UNO-Intervention mit der Rettung des Mobutu-Regimes verbinden zu wollen. Der allenfalls halbherzige Einsatz für die Operationalisierung des Projekts spricht aber auch für den mangelnden Willen einiger Mitgliedstaaten, einen Einsatz der WEU in Afrika tatsächlich mitzutragen. Diese hatten sich womöglich zu dem vagen Verweis auf „eventuelle verteidigungspolitische Bezüge“ durchgerungen, ohne deren Durchführung ernsthaft zu erwägen.

2.3.2. Die GASP und Kabila

Im Februar 1997 legten die Mitgliedstaaten im Rahmen einer GASP-Erklärung fünf Grundsätze fest, auf deren Grundlage „alle Parteien“ nach einer politischen Lösung für die Probleme Zaires und der Region suchen sollten:⁷⁴

1. Die Wahrung der territorialen Integrität Zaires wie der übrigen Länder der Region;
2. die Wahrung der Bürgerrechte,
3. die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge,
4. die Wiederherstellung gutnachbarlicher Beziehungen und
5. die Fortsetzung des Demokratisierungsprozesses inklusive der Abhaltung freier Wahlen.

72 Die zairischen Hutu-Milizen erfuhren Unterstützung durch die aus Ruanda geflüchteten Angehörigen dieses Volkes. Sie wurden von Mobutu zur Fortsetzung gewaltsamer Übergriffe gegen die im Kivu siedelnden Tutsi aufgefordert. Vgl. Körner, Peter, Zaire, in: Afrika Jahrbuch 1996 a.a.O. (Anm.67), S. 216.

73 ebenda, S. 220.

74 Bulletin der EU, 02/97, Ziffer 1.

Damit erstellten die Mitgliedstaaten erstmals einen Zielkatalog, an dem die Politik der Union ausgerichtet werden sollte.⁷⁵ Die Umsetzungsvorschläge seitens der EU blieben jedoch vage: Die Mitgliedstaaten kündigten ein nicht näher erläutertes Engagement zum Wiederaufbau in der Region als Ganze an, sobald die politische Situation stabilisiert sei. Darüber hinaus wurde der Einsatz der EU für die baldige Abhaltung einer internationalen Konferenz über Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region unter Schirmherrschaft von UNO und OAU betont. Eine solche Konferenz setzte aber voraus, dass die betroffenen Akteure grundsätzlich bereit waren zur friedlichen Austragung ihrer Konflikte, wovon keine Rede sein konnte. Was hier als Maßnahme zur Umsetzung des politischen Leitfadens propagiert wurde, war also tatsächlich ein zusätzliches Langzeitziel. Außerdem war der Beitrag der EU mit dem „Eintreten für“ eine solche Konferenz ausschließlich indirekter Art.

Der letztlich relativ unblutig durchgeführte Machtwechsel im Mai 1997 wurde von den Mitgliedstaaten per Erklärung begrüßt, und Kabila wurde aufgerufen, sein Versprechen einer baldigen Abhaltung von Wahlen und einer Verbesserung der Menschenrechtssituation wahrzumachen. Der neue Herrscher wurde von der EU – wohl weil es keine Alternative zu geben schien – anfangs milde behandelt. Die Verweigerung Kabilas, der UNO und den Hilfstruppen Zugang in bestimmte Gebiete zu gewähren, wurde lediglich von der Kommissarin für humanitäre Maßnahmen, Bonino, kritisiert.

76

Am 3. und 4. August 1997 reiste eine Ministertrioika zur ersten politischen Kontaktaufnahme ins Land. In Gesprächen mit Kabila und Außenminister Karaha ließen sich die europäischen Besucher von der Zusage der neuen Regierung überzeugen, ihre Politik auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat zu stützen. Sie kündigten die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit an.

Die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen und die starre diesbezügliche Haltung Kabilas zeigten, dass die Mitgliedstaaten voreilig agiert hatten. Der Löwenanteil der zugesagten Entwicklungshilfe blieb eingefroren; lediglich 79 Millionen Ecu wurden für Wiederaufbau- und Gesundheitsprogramme freigegeben. Außerdem wurden über das European Humanitarian Office (ECHO) humanitäre Maßnahmen von NGOs unterstützt.⁷⁷

75 Die Ziele orientierten sich an denen der OAU und der UNO.

76 Arts, Karin, *Development Co-operation and Human Rights: Turbulent Times for EU Policy*, in: Lister, Marjorie (Hg.), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Boulder/Colorado (Westview Press) 1999, S. 15. Die anfangs relativ wohlwollende Haltung der EU gegenüber Kabila deckte sich mit der Position nahezu der gesamten internationalen Gemeinschaft. Die Teilnahme am OAU-Gipfel im Juni 1997 verschaffte Kabila kontinentweite Anerkennung. Auch die USA standen dem neuen Machthaber aufgeschlossen gegenüber. Sie versprachen sich von Kabila eine Verstärkung der Frontlinie gegen das islamistische Regime im Sudan.

77 Aber auch die Zahlungen via ECHO wurden im September 1997 zwischenzeitlich eingestellt, weil die Regierung Kabilas die Arbeit von NGOs behinderte. Vgl. Schmidt, Sigmar, *Die Afrikapolitik der*

In einer Erklärung vom 3. November 1997 wurde die Art und Weise des Machtwechsels nachträglich verurteilt. Die Mitgliedstaaten bedauerten, dass die von der EU unterstützten Vermittlungsversuche – vor allem von afrikanischer Seite – erfolglos geblieben seien. Sie brachten ihre Missbilligung darüber zum Ausdruck, dass keine freien Wahlen stattgefunden hatten.

Der eigentliche Verlierer des Machtwechsels in der DRK war Frankreich. Im Gegensatz zu seinem stärksten Rivalen auf afrikanischem Boden, den USA, hatte Paris seine Verbindungen zu Mobutu nicht rechtzeitig gelöst, sondern durch Hilfestellung bei der Anheuerung von Söldnertruppen selbst in zunehmend aussichtsloser Lage auf den Diktator gesetzt.⁷⁸ Die USA konnten nun einen Sieg über Frankreich verbuchen, der mit einem Einflusszuwachs in Kinshasa verbunden war.

Frankreich spielte weder bei den Vermittlungsbemühungen um eine friedliche Beendigung des Krieges noch nach der Machtübernahme Kabilas eine Rolle.⁷⁹ Sein problematisches Verhältnis zu der neuen Führung in Kinshasa wurde zunächst verstärkt durch den Boykott des Frankophonie Gipfels in Hanoi durch Kabila sowie in der Ausweisung eines französischen Diplomaten wegen des Vorwurfs der Sabotage und Spionage. Anlässlich einer Geberkonferenz in Brüssel im Dezember 1997 deutete sich aber eine Entkrampfung des Verhältnisses an. Eine solche Entspannung gab es auch in den Beziehungen zwischen Belgien und der DRK. Belgien hatte das neue Regime im Mai anerkannt, hatte es aber zunächst schwergehabt, Kontakte zur neuen Regierung herzustellen. Ende Juli wurde aber schließlich eine Wiederaufnahme der 1991 suspendierten belgischen Entwicklungshilfe angebahnt.

Weder die französische noch die belgische bilaterale Politik gegenüber Zaire bzw. der DRK waren mit den GASP-Aktionen koordiniert. Hinzu kam, dass die Mitgliedstaaten sich nur zögernd auf eine geschlossene Haltung gegenüber Kabila einigen konnten – was eine gemeinsame Politik ohne Zweifel erschwerte.

2.3.3. Die Reaktion auf den Kongo-Krieg seit 1998

Unüberbrückbare innenpolitische Gräben, verbunden mit der enormen Instabilität der gesamten Region, ließen eine geplante Nationale Versöhnungskonferenz platzen. Stattdessen glitt die DRK knapp 15 Monate nach dem Machtwechsel erneut in einen Krieg um die Macht im Staat.

Die EU-Mitgliedstaaten begleiteten die Ereignisse in der DRK zunächst mit einer aktiven Deklarationspolitik. Neben der Verurteilung der Gewalttaten hielten sie an

EU, in: Wessels, Wolfgang, Weidenfeld, Werner (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Institut für Europäische Politik, Bonn (Europa Union Verlag) 1997/98, S. 267.

78 Körner, Peter, Demokratische Republik Kongo (Ex-Zaire), in: Afrika-Jahrbuch 1997 a.a.O. (Anm.67), S. 201.

79 In der kritischen Phase vor der Machtergreifung Kabilas hatte Paris allerdings – wie andere westliche Staaten – Truppen für eine mögliche Evakuierungsoperation nach Brazzaville verlegt.

den im Jahr zuvor proklamierten Zielen fest. Begleitet waren die Erklärungen stets von der Ankündigung, bei Stabilisierung der politischen Lage den Wiederaufbau im Land finanziell zu unterstützen.⁸⁰ Die (erfolglosen) Vermittlungsversuche der UNO und der OAU wurden immer wieder befürwortet.

Erwähnenswert ist hier wiederum der Einsatz des Sonderbeauftragten Ajello. Im September 1998 versuchte er, durch Zusammenkünfte mit den Staatsführungen von Kinshasa, Ruanda, Uganda, Äthiopien und Zimbabwe Perspektiven der Konfliktlösung auszuloten. Die Vermittlungsversuche scheiterten zwar; immerhin konnte die EU durch die Aktionen ihres Sonderbeauftragten ihre deklaratorischen Ziele untermauern. Dies zeigte sich ebenso im Februar 1999, als Ajello wenige Tage, nachdem die Mitgliedstaaten in einer Erklärung die Eröffnung von Friedensverhandlungen gefordert hatten, nach Kinshasa reiste, um mit der kongolesischen Regierung die Position der EU zu erörtern.⁸¹ Allerdings hatte Frankreich ein weiteres Mal die Glaubwürdigkeit der – nun zunehmend Kabila-skeptischen – EU-Politik untergraben, indem es Kabilas Einreise zum Frankophoniegipfel in Paris im November 1998 ermöglicht hatte. Am Rande des Gipfels vermittelte die französische Regierung einen Waffenstillstand zwischen Kabila und dem RCD, der von Chirac – unzutreffend – als Durchbruch bezeichnet wurde. Diese Aktion untermauert, dass Frankreich auch nach dem Sturz seines Protegés Mobutu bilateralen Beziehungen zur DRK den Vorrang vor einer Koordination mit den EU-Partnern oder gar einer politischen EU-Initiative gab. Belgien wurde nicht als Friedensstifter aktiv.

Das Friedensabkommen von Lusaka vom Juli 1999 wurde im Rahmen der GASP begrüßt. Die Zusage eines Wiederaufbauprogramms blieb an Frieden, Demokratie und die Achtung der Menschenrechte gekoppelt. Vier Monate später gab die Mitgliedstaaten ein positives Signal, indem sie für die in Lusaka beschlossene Gemeinsame Militärkommission im Rahmen eines Gemeinsamen Standpunktes vom November 1999 1,2 Millionen Euro bereitstellten.⁸² Diese Maßnahme war konsequent insofern,

80 Eine Erkundungsmission im Juni 1998 brachte im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe wenig Fortschritte. 1998 wurden lediglich Mittel für humanitäre Nothilfe und die Instandsetzung von Straßen, über die Hilfstransporte laufen, freigegeben. Insgesamt flossen über ECHO 1994 und 1998 über 600 Millionen ECU in die Region um die Großen Seen. Vgl. Schmidt, Sigmar, Die Afrikapolitik der Europäischen Union, in: Jahrbuch der Europäischen Integration a.a.O. (Anm.77) 1998/99, S. 279.

81 Die kongolesische Spitze machte wiederholt deutlich, dass sie – was die Einmischung externer Akteure betraf – ein Engagement des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Hilfe bei der Beilegung des Konfliktes wünschte. Der EU-Repräsentant war nur einer von zahlreichen Vermittlern; er konnte letztlich hinsichtlich der politischen Entwicklung im Land nicht viel ausrichten. Die Tatsache, dass die kongolesische Zeitung „La Référence Plus“ über Ajellos Besuch berichtete und dabei auch die Erklärung der Mitgliedstaaten erwähnte, lässt immerhin darauf schließen, dass die EU-Politik in der DRK wahrgenommen wurde. Vgl. La Référence Plus, N° 1510, 22.02.1999.

82 Bulletin EU 11/1999, Ziffer 1.5.113. Die gemeinsame Militärkommission setzt sich aus zwei Vertretern aller Konfliktparteien zusammen und wird von einem neutralen, von der OAU ernannten, Vorsitzenden geleitet. Sie ist für die Entwaffnung und Reintegration der bewaffneten Gruppen verantwortlich.

als sie sich in die Strategie der EU, Negativentwicklungen zu sanktionieren und positive Entwicklungen entsprechend zu honorieren, einreichte.

Allerdings bestrafte die Union durch die Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit lediglich die DRK; eine Sanktionierung der am Krieg beteiligten Staaten wurde innerhalb der GASP anscheinend nicht erörtert.⁸³ Ruanda, Burundi und Uganda wurden von der EU weiterhin finanziell versorgt. Kritik am militärischen Eingreifen Angolas, Namibias und Zimbabwes auf Seiten Kabilas übte lediglich das Europäisches Parlament; der Rat verzichtete in seinen Erklärungen darauf, die Länder direkt zu erwähnen.⁸⁴ Großbritannien lieferte 1999 sogar noch Waffen nach Uganda und Zimbabwe.

Zwei Monate nach dem erneuten Machtwechsel in der DRK infolge des Attentats auf Kabila im Januar 2001 streckte der neue Präsident Joseph Kabila seine Fühler nach Westeuropa aus. Auf einer Europareise im März 2001, während der er für finanzielle Unterstützung seines Landes durch den Westen warb, traf er am 16. März in Brüssel mit Kommissionspräsident Prodi zusammen. Dieser stellte eine schrittweise Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit mit der DRK in Aussicht und kündigte die Zahlung von 120 Millionen Euro aus dem 7. und 8. Europäischen Entwicklungsfonds sowie 28 Millionen Euro für ein Wiederaufbauprogramm des Justizwesens an.⁸⁵

Im April konnte schließlich die UNO mit der Entsendung einer Friedenstruppe in die DRK beginnen und damit die diesbezügliche Vereinbarung im Lusaka-Abkommen einlösen.⁸⁶ An der UNO-Truppe, die auf bis zu 5537 Mann mandatiert ist, sind mit Frankreich, Belgien, Großbritannien und Dänemark immerhin vier EU-Mitgliedstaaten beteiligt.

2.3.4. Die GASP und Zaire/die DRK: Kein „qualitativer Sprung“

Die GASP-Politik gegenüber Zaire/der DRK lässt im Vergleich zum Ruandafall durchaus einige Entwicklungen erkennen, die sich auf die innergemeinschaftlichen Diskussionen zurückführen lassen: Die EU trat während des gesamten (bisherigen) Konfliktzyklus als außenpolitischer Akteur in Erscheinung. Mit der Überweisung humanitärer Hilfe in großem Umfang, zahlreichen Erklärungen, vier gemeinsamen Aktionen (von denen aber nur eine – die Ernennung eines Sonderbeauftragten – umgesetzt wurde), einer Troika-Mission, einem Gemeinsamen Standpunkt und der Verhängung von Sanktionen wurden mehrere EU- und vor allem GASP-Instrumente genutzt.

83 Vgl. Schmidt 1998/1999 a.a.O. (Anm.77), S. 279.

84 Vgl. z.B die Erklärung vom 28.8.1998, Bulletin der EU 7/8 1998, Ziffer 1.4.16.

85 Vgl. Pressemitteilung der Kommission IP/01/379 vom 16.3.2001.

86 Die Entsendung der ersten militärischen Beobachter begann am 31.8.1999, nachdem das Rassemblement Congolais pour la Démocratie die Lusaka-Vereinbarung unterschrieben hatte.

Bei wohlwollender Betrachtung kann ein Bemühen der Union um eine langfristige Strategie ausgemacht werden. Die politische Konditionierung der Entwicklungshilfe war zwar nicht ohne Ambiguitäten, ließ aber eine „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Taktik erkennen. Außerdem formulierten die Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Standpunkt von 1997 grundsätzliche Ziele der EU-Politik, die auch langfristig aufrechterhalten wurden.

Positiv fällt die Entsendung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen auf. Aldo Ajello wurde als erster der inzwischen sechs Sonderbeauftragten der EU benannt. Schon dies ist ein nennenswertes Signal für die EU-Politik gegenüber der Region.

Mit dem italienischen Diplomaten Ajello betraute der Rat mit dieser Aufgabe kein unbeschriebenes Blatt: Er hatte von 1992 bis 1995 als Vertreter des UNO-Generalsekretärs in Mozambique bei der Durchführung des Demokratisierungsprozesses geholfen und kann auf große Erfolge bei seinen Vermittlungsbemühungen zwischen den Konfliktparteien verweisen. Dadurch hat er gute Chancen, von den dortigen Konfliktparteien ernstgenommen zu werden.

Die Arbeit des Sonderbeauftragten war ein wichtiges Element der Kontinuität in der EU-Politik im Analysezeitraum. Durch seine Person konnte die EU ihre Präsenz vor Ort verstärken und ihrer Sanktions- und Deklarationspolitik Nachdruck verleihen. Bei seinen eigenständigen Initiativen sind ihm – so betont Ajello selbst – die Mitgliedstaaten noch nie in die Quere gekommen. Selbst Frankreich habe noch keinen Versuch gestartet, sein Mandat zu limitieren, obwohl einige seiner Vorschläge nicht rundum mit der französischen Position übereinstimmten.⁸⁷

Diese Einzelelemente einer positiven Entwicklung lassen es allerdings bei weitem nicht zu, von der Einleitung eines tiefgreifenden Wandels der gemeinsamen Politik der Mitgliedstaaten zu sprechen. Interessanterweise datieren sowohl die Ernennung eines Sonderbeauftragten, als auch die Verhängung der Sanktionen und die Aufstellung eines Zielkatalogs für die EU-Politik vor der Veröffentlichung des Ratsstandpunktes im Juni 1997; die beiden erstgenannten Maßnahmen auch vor der Annahme der Kommissionsmitteilung. Ein Impuls auf die praktische Politik, der von der Erstellung eines neuartigen Konzepts hätte erwartet werden können, kann also nicht eindeutig ausgemacht werden. Die konzeptionellen Papiere selbst hatten keinen sichtbaren Einfluss auf die GASP-Politik, die bis auf die erwähnten Fortschritte die schon bekannten Unzulänglichkeiten aufwies.

So wurden die Mitgliedstaaten dem Kriterium einer kohärenten Abstimmung der Maßnahmen und ihrer konsequenten Durchführung nicht gerecht. Die Gemeinsamen Aktionen waren unzureichend reflektiert und zeugten von mangelhaften Analysekapazitäten. Ein Einsatz der WEU wurde angekündigt, aber nicht durchgeführt. Sanktio-

⁸⁷ Richard, Pierre-Olivier, Aldo Ajello. *Cavalier de la Paix*, Brüssel, Les Livres du GRIP n°251-252 (Editions Complexes) 2000.

nen wurden nur über die DRK selbst verhängt; durch die fortwährende entwicklungspolitische Unterstützung von Staaten wie Ruanda und Uganda setzte sich die EU dem Vorwurf „doppelter Standards“ bei der politischen Konditionierung der Entwicklungshilfe oder gar der „Mitverantwortung“ für den andauernden Krieg aus.⁸⁸

Die Mitgliedstaaten hatten zwar einen Zielkatalog aufgestellt, leisteten aber kaum eigenständige Beiträge zur Umsetzung dieser Ziele. Sie blieben der Linie einer indirekten Politik bis auf wenige Ausnahmen über den gesamten Analysezeitraum treu. Auf eine proaktive EU-Initiative wurde zugunsten einer vorwiegend verbalen Unterstützung aller Bemühungen von UNO und afrikanischen Akteuren weitgehend verzichtet. So stellten sich die Deklarationspolitik oder Signale wie die Nichtteilnahme an diplomatischen Ereignissen nur als blasse Ansätze eines aktiven Einwirkens auf das Konfliktgeschehen dar.

Auch eine Überordnung der europäischen Politik über nationale Initiativen war – zumindest im Fall Frankreichs – nicht auszumachen. Die wenigen, teilweise unreflektierten und inkonsequenten Aktionen der GASP boten keinen kohärenten Rahmen, an dem die Mitgliedstaaten ihre nationalen Politiken sinnvoll hätten ausrichten können. Zudem wurden einmal gefundene gemeinsame Positionen in einigen Fällen wiederum durch zuwiderlaufende Aktionen seitens Frankreichs geschwächt. Die französische Regierung verzichtete auch nach dem Abgang Mobutus nicht auf nationale Alleingänge, stellte sich einer gemeinsamen Politik der Mitgliedstaaten aber nicht mehr so vehement in den Weg wie im Ruandafall.

Das Resultat der Fallanalyse ist – gemessen am konzeptionellen Anspruch von Kommission *und* Rat – unbefriedigend. Zwei Ergebnisse können festgehalten werden: Erstens: Die Priorität der Region der Großen Seen auf der GASP-Agenda ist seit Mitte der neunziger Jahre gestiegen, was auf ein Umdenken im Zuge der konzeptionellen Diskussionen hindeutet. Zweitens: Zwischen konzeptioneller Rhetorik und der Realität der gemeinsamen Politik liegt eine erhebliche Kluft. Der Beginn einer konkreten Umsetzung der konzeptionellen Papiere ist nicht auszumachen.

2.4. Das Konzept: Nur ein Papiertiger?

Ist die GASP nun im Kongo auf der ganzen Linie gescheitert? Sind die Hindernisse, die einer Weiterentwicklung der Außenpolitik der EU bisher im Wege standen, einzig in der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einem intensiven Engagement auf dem Schwarzen Kontinent und in weiterhin bestehenden französischen Sonderinteressen zu suchen? Im folgenden soll versucht werden, ein differenzierteres Bild zu zeichnen.

⁸⁸ Die Begriffe der Mitverantwortung und gar der Mitschuld Europas bzw. des Westens für die Situation in der DRK gebrauchte z. B. der in Paris lebende kongolesische Journalist Mwamba Bapuwa anlässlich eines Vortrags in Frankfurt am 24. September 2001.

Pessimistisch betrachtet wäre anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten sich zur Erstellung eines weitreichenden Konzeptes gerade deshalb haben hinreißen lassen, *weil* kein Interesse an der Region bestand und besteht. In diesem Fall hätte das Konzept die Funktion, von der gleichzeitig betriebenen Marginalisierung Afrikas in der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik abzulenken. Möglicherweise hatten sich die Mitgliedstaaten auch das Bekenntnis zu einer proaktiven Initiative von der Kommission „aufdrängen“ lassen; als es an die Umsetzung ging, war vom politischen Willen nicht mehr viel zu erkennen.

Diese Sichtweise ist sicherlich nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Konditionen und Restriktionen, denen das politische Handeln der Mitgliedstaaten unterlag, lassen aber aufgrund ihrer Komplexität ein so simplifizierendes Urteil nicht zu.

Zunächst kann aus den vorliegenden Erkenntnissen nicht pauschal auf ein mangelndes Interesse „der“ Mitgliedstaaten geschlossen werden. Der hier geleisteten Bestandsaufnahme muss eine differenzierte Aufarbeitung der Verhandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten und der im einzelnen verfolgten Positionen folgen. Aller Wahrscheinlichkeit nach gab es auch Staaten, die von Beginn an weitreichende Positionen vertreten hatten, sich aber nicht durchsetzen konnten.

Schließlich wird angesichts der politisch hochkomplexen Krise in der DRK nochmals eindrücklich deutlich, dass die Umsetzung konzeptioneller Ziele nicht von heute auf morgen geleistet werden kann und vor allem, dass ein Konzept lediglich einen Orientierungsrahmen, nicht aber eine präzise Handlungsanleitung darstellen kann. Insofern kann den Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt kein „Versagen auf der ganzen Linie“ vorgeworfen werden. Zudem stehen die – gemessen am Konzept – positiven Elemente der EU-Politik in engem Zusammenhang mit den innergemeinschaftlichen Diskussionen, auch wenn sie nicht die *Folge* der Erstellung der konzeptionellen Papiere waren. Der Impuls ging also nicht von den schriftlichen Dokumenten selbst aus, wurde aber durch die jahrelange Debatte mitbewirkt.

In dieser Situation könnte wiederum das Argument der Pfadabhängigkeit (*siehe oben*) greifen, in der sich die GASP-Akteure befinden. Afrika wird zwar ohne Zweifel auch in Zukunft nicht zur Priorität auf ihrer außenpolitischen Agenda werden. Nach der konzeptionellen Richtungsbestimmung wird es aber auch auf der praktischen Ebene zunehmend schwieriger, den eingeschlagenen Pfad zu verlassen, ohne die Glaubwürdigkeit zu verlieren und Kosten zu produzieren. Somit deutet das Ergebnis dieser Analyse daraufhin, dass die Erstellung eines weitreichenden Konzeptes zwar nicht zu einem eindeutigen Wandel der GASP-Politik geführt, aber immerhin einen gewissen Handlungsdruck auf die Mitgliedstaaten produziert hat. Ob dieser sich langfristig in den Politikergebnissen eindeutig niederschlägt, bleibt abzuwarten und weiterzuverfolgen – wissend, dass die europäischen Mühlen langsam mahlen.

3. Perspektiven und Empfehlungen für die EU-Politik gegenüber Afrika

3.1. Die EU und Afrika: Neue Wege?

Das Fallbeispiel der Region der Großen Seen ist exemplarisch für die Konfliktbearbeitungspolitik der EU gegenüber Afrika. Zwar scheint die Notwendigkeit entschlossenen politischen Handelns den Mitgliedstaaten bewusst zu sein; langfristige praktische Strategien werden aber noch oftmals durch eine Politik indirekter Natur in Form einer Unterstützung afrikanischer und internationaler Akteure weitgehend ersetzt.

Immerhin unterliegt die Gesamtentwicklung der EU-Politik gegenüber Afrika derzeit einer Dynamik, die insbesondere die GASP-Politik prägen könnte: Die gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung afrikanischer Konflikte muss zunehmend in Verbindung mit der Lomépolitik der Union gesehen werden. Die Prinzipien der Demokratie- und Menschenrechtsförderung, die zu Beginn der neunziger Jahre von den Mitgliedstaaten zu Politikzielen der GASP erhoben wurden, zogen eine zunehmende Politisierung des Lomé-Abkommens nach sich, die wiederum die GASP in die Pflicht nimmt.⁸⁹ Diese Tendenz gibt Anlass zu der Vermutung, dass das innergemeinschaftliche Bild einer europäischen Afrikapolitik derzeit einem Wandel unterliegt, der weg von der rein entwicklungspolitischen und hin zur Übernahme einer politischen Verantwortung für den Schwarzen Kontinent führen könnte. In diese Richtung weist auch das Gipfeltreffen der EU mit 52 afrikanischen Staaten vom 3. und 4. April 2000.⁹⁰ Ziel dieser Zusammenkunft war es, die Bindungen zwischen Afrika und der EU zu stärken und der Partnerschaft zwischen ihnen eine neue strategische Dimension zu verleihen. Beide Seiten einigten sich auf eine Erklärung und einen Aktionsplan, in dem neben ökonomischen Aspekten auch die politische Komponente der EU-Afrika-Beziehungen und insbesondere die Konfliktbearbeitung aufgegriffen wurden. Dabei machten die Teilnehmer zahlreiche Vorschläge zur Schaffung einer „Kultur der Konfliktprävention“ und zur Bewältigung bestehender Konflikte. Am 10. Oktober 2001 fanden die ersten Konsultationen der afrikanischen und europäischen Außenminister über die Umsetzung des Aktionsplans statt. Der Wert einer solchen Form des Dialogs liegt indes vor allem auf symbolischer Ebene. Die EU gab das Signal, dass die solidarische Partnerschaft mit

89 Im neuen Cotonou-Abkommen wird erstmals explizit Konfliktprävention thematisiert.

90 Romano Prodi als Vorsitzender der Kommission, die Kommissare Patten (Außenbeziehungen) und Nielson (Entwicklungspolitik) sowie Solana waren ebenfalls anwesend und bescheinigten so den politikfeldübergreifenden Charakter der Agenda. Auch ein Vertreter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen nahm teil, was die zunehmend enge Kooperation der EU mit der UNO in der Afrikapolitik widerspiegelt.

Afrika zukünftig gestärkt werden und über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinausgehen soll.

Das Gipfeltreffen und insbesondere die (nicht zuletzt moralische) Verpflichtung, die sich aus dem Aktionsplan ergab, trug dazu bei, dass die Außenminister auf ihrem Treffen am 14./15. Mai 2001 mit der Verabschiedung eines weiteren Gemeinsamen Standpunktes nach vier Jahren wieder auf konzeptioneller Ebene die Thematik der Konfliktbearbeitung gegenüber Afrika aufgriffen.

Der Rat kündigte an, dass einzelfallbezogen auch die eigenen operativen Mittel der EU eingesetzt werden sollen. Dies bezieht sich auf das inzwischen verfügbare Kontingent von 5000 Polizisten, die innerhalb von 30 Tagen für internationale Missionen zur Verfügung stehen, aber auch auf mögliche künftige militärische Einsätze im Rahmen der Schnellen Eingreiftruppe der EU. Die Stärkung der globalen Krisenbewältigungsfähigkeiten der EU soll somit explizit auch für afrikanische Konflikte nutzbar gemacht werden.

Der Fokus der internationalen Diskussion verschiebt sich zuungunsten der Konfliktpräventionsidee zunehmend wieder in Richtung Sicherheitspolitik (*siehe oben*) und somit zur Aufwertung der Bewältigung bereits bestehender Konflikte. Die Ratsbeschlüsse über den Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind dabei wichtiger Ausdruck einer Veränderung der Gestaltung von Außenpolitik in Europa. Symptomatisch ist in diesem Zusammenhang der Abstieg der Kommission als internationale *lead agency* zum Thema Konfliktprävention.⁹¹ Die GASP-Politik zur Konfliktbearbeitung ist somit ins Zentrum gerückt. Was mögliche Aktionsfelder der Schnellen Eingreiftruppe in Afrika betrifft, so gibt es bisher keine eindeutigen Aussagen. Javier Solana deutete bereits an, dass diese auch in entfernten Regionen zum Einsatz kommen könnten und müssten. Im September 2000 regte der französische Premier Jospin an, dass EU-Interventionen in Afrika unter UNO-Mandat und in enger Verbindung mit der OAU durchaus denkbar seien.⁹² Auch Äußerungen des französischen Verteidigungsminister Richard gehen in diese Richtung. Allerdings wissen wir nun, dass solche konzeptionellen Versprechungen grundsätzlich mit großer Skepsis bezüglich ihrer Verwirklichung zu genießen sind. Außerdem steht zu erwarten, dass sich nach den Anschlägen des 11. September 2001 die regionalen Prioritäten der GASP hinsichtlich möglicher Einsatzbereiche der Truppe nochmals verschieben werden. Immerhin ist aber wieder eine verstärkte Diskussion im Rat über die Afrikathematik sichtbar.

Eine Voraussetzung für eine Umsetzung der hehren konzeptionellen Ziele ist, soviel ist klageworden, ein Wandel der Haltung Frankreichs, des bisher größten Bremsers einer gemeinsamen EU-Politik. Und auch dafür gibt es erste Anzeichen:

91 Engel 2001 a.a.O. (Anm.15), S. 26.

92 Yost, David S., *La France et la Sécurité Européenne*, Collection „Perspectives Internationales, Paris (Presses Universitaires de France) 2000, S. 113.

Die traditionelle französische Afrikapolitik ist schon lange an ihre Grenzen gelangt. Tatsächlich war es neben massivem innenpolitischem Druck und nachlassenden Ressourcen in erster Linie die schmerzliche Erfahrung des Einflussverlusts in Ruanda und Zaire, die ein Umdenken an der politischen Spitze in Paris auslöste. 1997/98 wurde eine Reform angestoßen, im Zuge derer unter anderem ein Abbau des französischen Militärs in Afrika um 40 Prozent eingeleitet wurde. Die französische Präsenz beschränkt sich zunehmend auf die wichtigsten frankophonen Staaten wie Kamerun, Elfenbeinküste, Gabun und Senegal.⁹³ Im Zuge der Neuordnung der postkolonialen Verhältnisse ging das berüchtigte Kooperationsministerium – früher für die Beziehungen zu Afrika verantwortlich – im Außenministerium auf. Die Zuständigkeit des neuen *Ministre-Délégué* für Entwicklungszusammenarbeit und Frankophonie wurde auf alle AKP-Staaten ausgedehnt und damit der Kooperation der EU mit der AKP-Gruppe angeglichen.⁹⁴ Frankreich scheint seine innenpolitisch heiß debattierte Afrikapolitik zumindest auf entwicklungspolitischer Ebene zunehmend mit der europäischen Politik in Einklang bringen zu wollen. Ob diese Entwicklung mittelfristig zu einer wirklichen Europäisierung der französischen Afrikapolitik führen wird, muss (noch) offen bleiben. Zumindest scheint aber auch in Frankreich langsam die Erkenntnis Einzug zu halten, dass eine kolonial geprägte und nationalstaatlichem Machtdenken verpflichtete Einflusspolitik nicht mehr zeitgemäß ist.⁹⁵

3.2. Empfehlungen

Es liegt auf der Hand, dass die EU an Legitimität und Glaubwürdigkeit verliert, wenn sie ihre oft beschworene und vertraglich verankerte Vision eines demokratischen Ideals und humaner Lebensbedingungen nur vor der eigenen Haustür aktiv fördert und humanitäre Katastrophen im Rest der Welt schweigend betrachtet. Dies hat die Union spätestens seit Ruanda begriffen, und die konzeptionellen Papiere zeugen ja immerhin vom guten Willen, die Hausaufgaben zu machen. Dass der eingeläutete Wandel bisher nur bruchstückhaft und für eine Einflussnahme auf afrikanische Konflikte völlig unzureichend erfolgte, zeigt, dass die Wertediskussion nicht ausreichen scheint, um die Mitgliedstaaten zum entschlossenen gemeinsamen Handeln zu bringen.

Ein anderer Punkt dürfte für die Überlegungen der Mitgliedstaaten stichhaltiger sein: Spätestens seit dem Maastrichter Vertrag ist die Union um die Stärkung ihres außenpolitischen Profils bemüht. Die Konfliktbearbeitungskapazitäten werden zur

93 Generell versucht Frankreich, sich der zunehmenden Dominanz des Kontinents durch Südafrika und Nigeria anzupassen.

94 Molt, Peter, Die Europäische Union sucht nach einer gemeinsamen Afrikapolitik, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2 1999, S. 257-274, S. 259.

95 Vgl. Brüne, Stefan, Unter Reformdruck: Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara, in: *Afrika-Jahrbuch* 1991 a.a.O. (Anm.67), S. 37-46, S. 45.

Zeit nicht zuletzt deshalb ausgebaut, um den Status der EU als internationaler Akteur zu konsolidieren. Will die EU wirklich ein *global player* sein, so kommt sie nicht umhin, sich auch außerhalb des weiteren europäischen Umfeldes zu engagieren. Die seitens der EU stets propagierte Förderung von *effective ownership* ist dabei als Langzeitziel unumgänglich. Afrikanische Regionalorganisationen – allen voran die OAU – haben aber auf mittlere Sicht nicht die nötigen Kapazitäten für eine effiziente Konfliktbearbeitung. Außerdem wurde afrikanischen Akteuren in der Vergangenheit mehrfach der Vorwurf gemacht, parteiisch zu sein, wie zum Beispiel im Fall der nigerianischen Dominanz bei der ECOWAS-Intervention in Liberia. Die EU ist als Konfliktbearbeitungsakteur mittelfristig eine sinnvolle Alternative.⁹⁶ Dies gilt umso mehr, als sich die USA zunehmend aus Afrika zurückziehen.

Dies heißt nicht, dass die Führungs- und Koordinationsrolle der UNO in Afrika angetastet werden soll. Eine Einbettung sämtlicher Aktionen der Union in die Politik der Vereinten Nationen ist unerlässlich, um eine effiziente Konfliktbearbeitung zu gewährleisten. Was eigenständige Initiativen angeht, so wäre im Sinne der Glaubwürdigkeit der EU zukünftig schon auf rhetorischer Ebene mehr Bescheidenheit äußerst ratsam. Das heißt aber nicht, dass die EU nicht zumindest im zivilen Bereich mehr tun kann und sollte, als bisher: Sie kommt nicht um die Erstellung langfristiger *fallspezifischer* Strategien herum, will sie wirksam zur Verbesserung der politischen, sozialen und ökonomischen Situation in afrikanischen Staaten beitragen. Für die Konzeption solcher Strategien bietet sich das Instrument der „Gemeinsamen Strategie“ an, dessen Anwendung für die Region der Großen Seen auch innerhalb der EU schon mehrfach gefordert wurde. Das mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte Instrument sieht die Bündelung und Abstimmung außen- und entwicklungspolitischer Maßnahmen vor. Die Politikplanungs- und Frühwarneinheit (Policy Unit), die dem Hohen Vertreter der GASP untersteht, wäre für die konzeptionelle Vorarbeit zuständig.

Den Rahmen aller Aktionen sollte eine entschlossenere diplomatische Tätigkeit der Union bilden. Eine vermehrte Ernennung von Sonderbeauftragten wäre dabei im Sinne der außenpolitischen Profilierung der EU durchaus wünschenswert; allerdings muss diese mit den anderen externen Akteuren abgestimmt werden, um eine kontra-produktive Anhäufung internationaler Vermittler zu vermeiden. *Wenn* die Union solche Vertreter entsendet, sollte sie diese mit einem gestärkten Mandat und vor allem besseren Ressourcen ausstatten.

Wichtig und sinnvoll wäre nicht zuletzt ein Einsatz des Hohen Vertreters der GASP in Afrika. Erfolge auf dem Balkan und in Nahost zeigen, dass die Benennung Solanas zur außenpolitischen Führungsfigur ein Glücksgriff für die EU war. Ein Auftreten des ehemaligen NATO-Generalsekretärs – der in den Medien inzwischen schon häufig als „Außenminister der EU“ bezeichnet wird – wäre ein wichtiges Signal für das Interesse

⁹⁶ Vgl. Vasconcelos, Alvaro, Should Europe have a Policy on Africa? in: Kühne/Lenzi/Vasconcelos 1995 a.a.O. (Anm.59), S. 1-15.

der EU an afrikanischen Staaten. Der Hohe Repräsentant könnte sogar als Transmissionsriemen dienen, der die Koordination der Politikimplementierung gewährleistet.

Der Erfolg von Vermittlungsversuchen kann durch informelle Kontakte zur jeweiligen politischen Spitze verstärkt werden. Die Union sollte sich dabei durchaus die privilegierten Beziehungen Frankreichs zu afrikanischen Persönlichkeiten zunutze machen, um ihren Einfluss zu stärken. So könnte eine Multiplikatorwirkung erzielt werden, indem die Missionen einerseits auf multilateraler Ebene durchgeführt werden und damit wirksamer sind als bilaterale Aktionen, gleichzeitig aber von der Reputation eines (ehemals) einflussreichen nationalen Akteurs profitieren.

Schließlich ist nicht einzusehen, warum Initiativen wie die European Monitoring Mission (EUMM) bisher nur für den Balkan existieren. Ein Beobachterteam der EU überwacht dabei die politische Situation in Krisengebieten und lässt der EU detaillierte Lagebeurteilungen zukommen. Ein solches Instrument wäre gerade für Afrika interessant, da hier, wie am Beispiel des Kongo deutlich wurde, die Analysekapazitäten der EU noch zu wünschen übrig lassen.

Die EU hat sich allerdings durch Budgetkürzungen im Bereich Afrika in den letzten Jahren selbst eine Restriktion ihres Handelns auferlegt, deren Beseitigung die offenkundige Vorbedingung für die Umsetzung dieser Vorschläge ist. Der politische Wille der Mitgliedstaaten, sich auch außerhalb der eigenen Nachbarschaft gemeinsam zu engagieren, ist dafür unerlässlich.