

**Österreichisches Institut für Europäische
Sicherheitspolitik**

Schloss Hunyadi, Schlossgasse 6, 2344 Ma. Enzersdorf
Tel: 0223641196, Fax: 02236411969, institute@oeies.or.at

Afrika als Aufgabenfeld der ESVP: Rahmenbedingungen und Perspektiven

Studie des ÖIES

August 2007

Inhalt

Hauptaussagen und Ergebnisse	3
Aufgabenstellung	6
Die sicherheitspolitische Ausgangslage in Afrika	9
• Analyse der Konfliktursachen	10
• Neues Denken über Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	14
• Schwache und schlechte Regierungsgewalt als Bedrohungsfaktor	18
• Ansätze multilateraler Sicherheitspolitik in Afrika	20
Die sicherheitspolitische Rolle der EU in Afrika	26
• Sicherheitspolitische Motivationen der EU in Afrika	27
• Entwicklungslinien der EU-Afrikapolitik	32
• Französische Truppen in Afrika	42
• Die afrikanische Dimension der ESVP	44
• Was kann die EU in Afrika leisten?	48
Unklarheiten, Risiken und Erfolgsvoraussetzungen	51

Karten

1 Übersichtskarte von Afrika südlich der Sahara	5
2 Die ärmsten Länder Afrikas	11
3 Staaten mit hohem Bevölkerungswachstum	12
4 Staaten ohne Wirtschaftswachstum	13
5 Schlecht regierte Staaten	18
6 Der Gürtel der Instabilität und Gewalt	19
7 Staaten mit hohem muslimischem Bevölkerungsanteil	28
8 Von Entwicklungshilfe besonders abhängige Staaten	32
9 Staaten mit hoher Exportabhängigkeit von der EU	33
10 Länder mit der jüngsten Bevölkerung	55

Hauptaussagen und Ergebnisse

Über Afrika südlich der Sahara herrschen lückenhafte Vorstellungen, die der Wirklichkeit afrikanischer Politik und den sicherheitspolitischen Entwicklungen dort nicht voll gerecht werden. Weder die Öffentlichkeit noch Fachleute in Regierung, Militär, Wirtschaft und Wissenschaft in Europa sind hinreichend auf eine konstruktive sicherheitspolitische Partnerschaft mit Afrika vorbereitet. Angesichts der großen Zahl afrikanischer Staaten mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Problemen muss man sich vor generalisierenden Aussagen hüten. Die Neigung zu vorgefassten Meinungen muss durch die Bereitschaft zu Dialog und Offenheit ersetzt werden.

Die europäische Afrikapolitik ist Teil des vielfältigen gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Maßnahmenbündels, das in UNO, G-8 und internationalen Finanz- und Handelsorganisationen abgestimmt wird. Die gegenseitige interdisziplinäre Befruchtung unterschiedlicher Blickwinkel in der praxisorientierten Befassung mit dem Afrika der Gegenwart ist wichtig, um versäumte Jahrzehnte durch geschickte Innovation möglichst rasch aufzuholen.

Die Wirkungsmöglichkeiten der ESVP in Afrika bilden nur ein Element im Gesamtkontext der politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen weltweit koordinierter Bemühungen um Sicherheit und Entwicklung in Afrika. Das europäische Engagement ist dem Gedanken afrikanischer Eigenverantwortung untergeordnet und soll sich in anderweitig laufende Initiativen einfügen.

Österreich wird zur Mitwirkung an der Afrika-Politik im europäischen Rahmen verstärkte Expertise über Afrika benötigen — nicht nur, aber vor allem für deren breit definierte friedens- und sicherheitspolitische Dimension. Dies macht eine bessere Vernetzung der afrikarelevanten Expertise und verstärkte Einbindung in den vorausschauenden internationalen Dialog mit und über Afrika erforderlich. Angesichts des umfassenden Sicherheitsbegriffs mit zivilen und militärischen Elementen und einer wirtschaftlich-technischen Dimension umfasst afrikarelevante Expertise nicht nur regionalkundliche Forschung, Diplomatie und Entwicklungspolitik, sondern auch naturwissenschaftlichen, technischen, industriellen, unternehmerischen, finanz- und wirtschaftswissenschaftlichen, gesellschaftlichen und militärischen Sachverstand.

Eine effiziente EU Politik der Krisenprävention und des Krisenmanagements muss der weltweit stark ins Bewusstsein getretenen Verzahnung zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik verstärkt Rechnung tragen. Die Chance auf Sicherheit hängt ab von Wirtschaftswachstum, und solches Wachstum entsteht aus internationalem Wirtschaftsaustausch, liberalisiertem Handel und geeigneten Formen der Migration. Eine globalisierungs-unfreundliche Handelspolitik und ein Scheitern der Doha-Runde wären angesichts des demographischen Wachstumsdrucks in Afrikas ein Rezept für eskalierende Armut, politische Gewalt und Krieg.

In der wachsenden Bereitschaft afrikanischer Akteure, Eigenverantwortung bei der Bewältigung bewaffneter Konflikte auf dem Kontinent zu übernehmen, manifestiert sich ein bemerkenswerter Wandel des sicherheitspolitischen Denkens und Handelns. Man darf auf völkerrechtlich und politisch multilateral abgestützte erfolgreiche Maßnahmen afrikanischer Akteure zur Einhegung und Bewältigung afrikanischer Konflikte hoffen. Zusammenarbeit mit

Europa wird ausdrücklich angestrebt und seine materielle Hilfe erwartet, jedoch nur im Rahmen afrikanischer Initiativen.

Die Afrikanische Union ist der zentrale Ansprechpartner der EU in Afrika. Die eigentliche sicherheitspolitische Arbeit muss jedoch mit den verschiedenen regionalen Organisationen und ihren Mitgliedstaaten geleistet werden. Dazu gehört ein vertiefter Sicherheitsdialog mit Schlüsselstaaten wie Südafrika und Nigeria, die über zivile und militärische Handlungsfähigkeit verfügen. Die zwischen der EU und Afrika vereinbarte Gemeinsame Strategie hebt hervor, dass sich die sicherheitspolitische Dimension der europäisch-afrikanischen Partnerschaft nicht auf Herausforderungen in Afrika beschränken soll, sondern weltweite sicherheitspolitische Probleme gemeinsam angegangen werden sollen.

Die ESVP-Befassung mit Afrika entstammt vor allem auch dem französischen Bestreben, die Risiken und Kosten des eigenen nationalen Engagements mit anderen Staaten zu teilen und EU-Mittel dafür zu mobilisieren. Die permanente französische Truppenpräsenz in Afrika ist ein wichtiges Befähigungsmittel für ESVP-Operationen.

ESVP-Einsätze in Afrika werden auch weiterhin in bescheidenen Rahmen und im Zusammenwirken mit UNO und AU stattfinden, zukünftig voraussichtlich auch unter Nutzung des Battlegroup-Konzepts. Österreich muss sich auf die mögliche aktive Mitwirkung an solchen Operationen im EU-Verbund vorbereiten, zum Beispiel durch entsprechende Übungen mit anderen europäischen Streitkräften.

Die ESVP eignet sich strukturell in ihrer heutigen Form nicht als Rahmen für risikobehaftete Operationen, außer vielleicht bei Abgabe der politischen und militärischen Führungsverantwortung an einen einzelnen leistungsfähigen Mitgliedstaat. Das verfügbare Mittelreservoir und der Einsatzwille in der EU in bezug auf Afrika sind begrenzt. Aus dem europäischen Wunsch nach begrenztem Einsatz und raschem Rückzug ergibt sich, dass europäische Militärinterventionen in Ländern, die eines langjährigen Wiederaufbaus und glaubwürdiger Zukunftsperspektiven bedürfen, in der Regel sicherheitspolitisch wenig sinnvoll sind.

Der erfolgreiche Aufbau der regionalen Teilelemente der zivil-militärischen Afrikanischen Bereitschaftstruppe ASF ist das zentrale Erfolgskriterium des EU-Engagements für Frieden und Sicherheit in Afrika. Zur wirksamen Vorfolgung dieses Ziels ist eine geeignete Mischung von Finanzunterstützung und Bereitstellung von Expertise erforderlich. Die bestehenden Ansätze der EU sind bislang nur beschränkt geeignet, das prioritäre Ziel der Unterstützung afrikanischer Fähigkeiten im Sinne afrikanischer Eigenverantwortung zu verfolgen und zu erreichen.

Es muss sichergestellt werden, dass die diversen europäischen Maßnahmen einer kohärenten Analyse und Strategie folgen. Hier bestehen in der EU wegen der Spaltung in Kommissions- und Ratsaktivitäten erhebliche Defizite. Europa muss eine wesentlich bessere Verknüpfung des im Rat gebündelten sicherheitspolitischen und strategischen Sachverstands mit den erheblichen sicherheitspolitischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission herstellen.

Die fortgesetzte wichtige Rolle der EU bei der Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten ist eine der erklärten politischen Prioritäten der neuen Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie. Dabei stehen jedoch nicht ESVP-Einsätze im Zentrum, sondern die sicherheitspolitischen Finanzierungsinstrumente der Kommission. Die ESVP hat gegenüber der AU eine führende Beratungsrolle in den Bereichen Doktrinentwicklung und standardisierte Operationsregeln (SOP) übernommen und stellt Ausbildungs- und Logistikhilfe zur Verfügung. Vom Engagement der EU im

Krisenmanagement in Afrika sind einige Impulse für die Weiterentwicklung der ESVP zu erwarten.

Karte 1: Übersichtskarte von Afrika südlich der Sahara



Aufgabenstellung

Zweck der vorliegenden Studie ist es, die Beziehungen zwischen der EU und Afrika aus sicherheitspolitischer Perspektive zu analysieren. Im Folgenden bezieht sich das Wort Afrika gemäß dem in Europa gegenwärtig üblichen politischen Sprachgebrauch nur auf Afrika südlich der Sahara („subsaharisches Afrika“), gemeinhin auch als „Schwarzafrika“ bekannt. Nordafrika — das bekanntlich der Afrikanischen Union ebenfalls angehört¹ — ist nur dann mitgemeint, wenn es ausdrücklich einbezogen wird.

Afrika stellt für die Europäische Union und für Österreich als ihr Mitglied eine sicherheitspolitische Herausforderung dar. Dabei spielen aus europäischer Sicht sowohl unmittelbare als auch mittelbare Gefährdungsfaktoren eine Rolle. Ein sicheres Afrika ist nicht nur wegen denkbarer Gefährdungen Europas und seiner Bürger bedeutsam, sondern auch aus wirtschaftlichen, humanitären und völkerrechtlichen Gründen für Europa erstrebenswert.

Für die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten ist die aktive sicherheitspolitische Teilhabe an aktuellen Entwicklungen in Afrika eine neue Aufgabe, auf die weder die Öffentlichkeit noch die Fachleute in Regierung, Militär, Wirtschaft und Wissenschaft hinreichend vorbereitet sind.

Dies gilt verstärkt für Länder wie Österreich, die sich mit Afrika überhaupt nur in sehr begrenztem Maß befasst haben. Österreich unterhält nur in sechs der 48 Staaten Afrikas südlich der Sahara diplomatische Vertretungen (Südafrika, Nigeria, Äthiopien, Kenia, Senegal, Simbabwe), hat aber in den meisten Schwerpunktländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit EZA-Büros.

Die in Europa landläufigen Vorstellungen über Afrika, kombiniert mit geringer Sprach- und Landeskenntnis, bieten bei ernsthafter Betrachtung nur eine sehr wenig tragfähige Grundlage für das direkte sicherheitspolitische und militärische Tätigwerden in Afrika. Tatsache ist, dass allenfalls in Großbritannien, Frankreich und Portugal ein — jeweils regional spezialisiertes — nennenswertes Reservoir an Fachwissen über Afrika existiert.

Ein über diese begrenzten nationalen Fähigkeiten hinausreichendes und sie integrierendes Bemühen, das heutige Afrika unmittelbar zu begreifen, ist bisher in Europa nicht erkennbar. Dieser Befund gilt allem Anschein nach auch für Europas nachrichtendienstlichen Fähigkeitsstand in Bezug auf die Unterstützung möglicher künftiger Operationen in Afrika.

In dieser Situation ist die Versuchung groß, das eigene Denken und Handeln auf gewachsene Überzeugungen und Urteile zu stützen, die jedoch möglicherweise der Wirklichkeit afrikanischer Politik und den sicherheitspolitischen Entwicklungen dort nicht voll gerecht werden und daher geeignet sind, unnötige Risiken zu schaffen. Der vorliegende Beitrag geht von dieser Problematik aus.

Der Beitrag kann im vorgegebenen Rahmen die genannten Lücken jedoch sicherlich nicht füllen. Er versucht jedoch zumindest zu erreichen, dass deren Existenz verstärkt wahrgenommen wird. Diese Einsicht kann dann zur Grundlage einer eingehenderen, systematischen Erarbeitung der nötigen Grundlagen für die Befassung mit afrikanischer Sicherheit im Rahmen gemeinsamer Anstrengungen werden.

¹ Außer Marokko wegen der Westsahara-Frage.

Die bisherigen ESVP-Missionen demonstrieren zwar eine wachsende Einsicht in den sicherheitspolitischen Wert von Stabilität in Afrika für die EU. Zu groß erscheint jedoch die Disparität zwischen den afrikanischen Sicherheitsherausforderungen und dem sehr begrenzten Mittelreservoir und Einsatzwillen in der EU in bezug auf Afrika. Damit stellt sich die Frage, ob sich das Engagement der EU im Krisenmanagement in Afrika wirklich dazu eignet, zu einem stark wirksamen Impuls für eine Weiterentwicklung der ESVP zu werden.

Obwohl Afrika für die sicherheitspolitischen Überlegungen der EU heute eine stärker wahrnehmbare Rolle als in den neunziger Jahren spielt, müssen angesichts der politischen Realität Zweifel daran erlaubt sein, ob es sich nicht eher um rhetorische als um tatsächliche politische Aktionen handelt. Im Folgenden werden daher auch Schwachpunkte wie die mangelnde Kohärenz des außen- und sicherheitspolitischen Verhaltens der Gesamt-EU angesprochen.

An der praktischen Umsetzung des Potentials und der Handlungsoptionen der sich entwickelnden europäischen Afrikastrategie wird es sich erweisen, wie wichtig der EU und ihren Mitgliedstaaten die erklärten sicherheitspolitischen Ziele wirklich sind.

In diesem Zusammenhang steht das Problem der eng beschränkten zivilen und militärischen Handlungskapazität der ESVP. Diese Beschränkungen werden im Wesentlichen trotz aller gebotenen Fortentwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten auch in Zukunft weiterbestehen. Die Priorität der ESVP in Afrika liegt daher richtigerweise bei der Unterstützung afrikanischer Fähigkeiten im Sinne afrikanischer Eigenverantwortung. Dies wirft jedoch die Frage auf, ob die bestehenden Ansätze der EU geeignet sind, dieses Ziel zu verfolgen und zu erreichen.

Die Chancen sicherheitspolitischer Stabilisierung in Afrika sind wesentlich abhängig vom Aufbau tragfähiger politischer Institutionen innerhalb Afrikas auf nationaler, regionaler und panafrikanischer Ebene, die zur Entwicklung leistungsfähiger afrikanischer Sicherheitsinstrumente führen. Bisher lassen Afrikas Fortschritte auf dem Weg zu eigenständiger Kompetenz im Bereich koordinierter Krisenprävention und Friedenserhaltung noch sehr viel zu wünschen übrig.

Dieser Zustand wird ohne wirksame internationale Unterstützung wirtschaftlicher, finanzieller und politischer Natur wohl kaum zu überwinden sein. Das vorliegende Papier hofft Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage zu liefern, wie Europa seinen Beitrag hierzu am besten und wirksamsten leisten kann.

Die vorliegende Darstellung orientiert sich daran, dass die Rolle der ESVP in Afrika nicht aus sich selbst heraus und vor allem nicht aus der Eigendynamik europäischer Integrationsbemühungen behandelt und verstanden werden kann, sondern ein Teilstück gemeinsamer politischer und wirtschaftlicher Maßnahmen bildet, die nicht primär europäisch sind, sondern in UNO, G-8 und internationalen Finanz- und Handelsorganisationen vorgedacht und abgestimmt sind.

Für Entscheidungen über die zukünftige Ausgestaltung der Afrika-Dimension der ESVP gilt es daher vor dem Hintergrund des umfassenden Sicherheitsbegriffes, der in der Europäischen Sicherheitsstrategie verankert ist, sich nicht nur die aktuellen afrikanischen Entwicklungen vor Ort zu vergegenwärtigen, sondern auch den Sachstand der internationalen Befassung mit Afrika in dem außerordentlich vielfältigen Gesamtspektrum der nationalen, gemeinschaftlichen und multinationalen Beziehungs- und Maßnahmengeflechte.

Das vorliegende Papier behandelt daher in seinem ersten Teil verschiedene Aspekte der Ausgangslage in Afrika, einschließlich jüngerer entwicklungspolitischer Neuansätze, die bei der Gestaltung und Durchführung sicherheitspolitischer Strategien berücksichtigt werden

müssen. Im zweiten Teil wird dann zunächst der Stand der europäischen Afrikapolitik in Erinnerung gerufen und anschließend nach den zukünftigen Perspektiven der europäischen Politik und deren Erfolgsvoraussetzungen gefragt.

Die sicherheitspolitische Ausgangslage in Afrika

Afrika² stellt für die Europäische Union und damit auch für Österreich als einen ihrer Mitgliedstaaten eine sicherheitspolitische Herausforderung dar. Es wird voraussichtlich auch in mittel- bis langfristiger Zukunft ein in manchen Regionen von Schwäche und Instabilität geprägter Kontinent bleiben. Trotz des afrikanischen Ressourcenreichtums und der diplomatischen Anstrengungen seitens der internationalen Gemeinschaft leidet Afrika unter offenen und schwelenden Konflikten, die Ausdruck eines tiefgreifenden, langwierigen gesellschaftlichen und politischen Wandels sind. Armut, Krankheit, Seuchen, Instabilität, Staatsversagen, Korruption, Schmuggel, Waffenhandel und Flüchtlingsproblematik schwächen den Kontinent im Zusammenwirken mit anderen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltproblemen.

Nach einem Jahrzehnt zurückhaltenden Interesses an den Problemen Afrikas nimmt das internationale Engagement seit einigen Jahren wieder zu. Dies hat verschiedene Gründe wie z.B. die verstärkte mediale Aufarbeitung von humanitären Katastrophen. Hinzu kommt, dass Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen vermehrt öffentlichen Druck auf Regierungen auslösen.

Dazu kommen Faktoren wie die Angst vor Flüchtlingsströmen und Migration, Schmuggel und Korruption, das Interesse an Sicherung der Rohstoffversorgung sowie auch die bei den USA und den EU-Staaten vorhandene Sorge um die nicht unerhebliche Präsenz von Al-Qaida und anderen grenzüberschreitend organisierten Terrorgruppen in Afrika als Rückzugs- und Operationsraum (bislang vor allem in Somalia, Sudan, Kenia und Tansania). Zu den sicherheitspolitischen Bedrohungen zählen auch grenzüberschreitend operierende Miliztruppen und andere nichtstaatliche Gewaltakteure, die mittel- bis langfristig das ohnehin bereits hohe Konfliktpotential verstärken.

Der Rückzug der Sowjetunion sowie in geringerem Maß auch Frankreichs und der USA aus Afrika am Ende des Kalten Krieges trug in manchen Staaten — vor allem am Horn von Afrika, zum weiteren Verfall des staatlichen Gewaltmonopols und zur Ausweitung kriegerischer Konflikte bei. Insgesamt ging dennoch die Zahl der bewaffneten Konflikte in Afrika — jedoch nicht die Zahl der Opfer — seit 1992 im Vergleich zur Ära der Stellvertreterkriege während des Ost-West-Konflikts zurück, im Einklang mit dem weltweit zu beobachtenden, aber von den europäischen Medien nicht hinreichend vermittelten statistischen Trend zu weniger Krieg.³

Die herrschende Vorstellung von einer besonders hohen Konflikthäufigkeit in Afrika wird von der Statistik nur teilweise gestützt. Afrika umfasst rund ein Viertel der Staaten der Erde und ist auch der Ort von etwa einem Viertel der Kriege und bewaffneten Konflikte der Gegenwart. Nach Angaben der Hamburger Forschungsstelle Kriege, Rüstung und

² Gemeint ist Afrika südlich der Sahara.

³ Vgl. The Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Vancouver 2005. Die vor allem auch unter kontinentaleuropäischen Entwicklungspolitikern noch immer verbreitete Behauptung, Kriege seien nach dem Ende der Sowjetunion häufiger geworden, entbehrt der Faktengrundlage.

Entwicklung (AKUF) waren 2006 die folgenden Gebiete Afrikas von Kriegen⁴ und bewaffneten Konflikten⁵ betroffen:⁶

- Somalia: Krieg seit 1988
- Senegal (Casamance): bewaffneter Konflikt seit 1990
- Burundi: Krieg seit 1993
- Uganda: Krieg seit 1995
- Côte d'Ivoire: bewaffneter Konflikt seit 2002
- Angola (Cabinda): bewaffneter Konflikt seit 2002
- Sudan (Darfur): Krieg seit 2003
- Nigeria (Nigerdelta): bewaffneter Konflikt seit 2003
- Nigeria (Moslems gegen Christen): bewaffneter Konflikt seit 2004
- DR Kongo (Ostteil): Krieg seit 2005
- Tschad: Krieg seit 2005, zuvor bewaffneter Konflikt seit 1966
- Zentralafrikanische Republik: bewaffneter Konflikt seit 2006.

Analyse der Konfliktursachen

Akademische und politische Erklärungsversuche der Konfliktursachen in Afrika stützen sich in der Analyse vor allem auf externe und historisch bedingte strukturelle Ursachen und ethnische Spannungen. Es besteht unter Afrikaexperten insgesamt relativ wenig Übereinstimmung. Analysen spiegeln bisweilen eher die Weltanschauung und das Menschenbild des Kommentators als die Wirklichkeit wider.

Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 enthält den zweifellos wahren, aber analytisch und operativ wenig ergiebigen Satz „In vielen Fällen ist wirtschaftliches Versagen mit politischen Problemen und Gewaltkonflikten verbunden“. Das Strategiedokument spricht von „einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut“.

UNO-Generalsekretär Kofi Annan präsentierte 1998 einen grundlegenden Bericht über Konfliktursachen, Friedensstärkung und Entwicklung in Afrika.⁷ Seither wurde diese Analyse in einem Prozess regelmäßiger internationaler Überprüfung und Ergänzung fortgeschrieben,

⁴ „Krieg“ ist definiert als gewaltsamer Massenkrieg, der alle folgenden Merkmale aufweist: (a) an den Kämpfen sind zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte beteiligt, bei denen sich mindestens auf einer Seite um reguläre Streitkräfte (Militär, paramilitärische Verbände, Polizeieinheiten) der Regierung handelt; (b) auf beiden Seiten muss ein Mindestmaß an zentral gelenkter Organisation der Kriegsführenden und des Kampfes gegeben sein, selbst wenn dies nicht mehr bedeutet als organisierte bewaffnete Verteidigung oder planmäßige Überfälle (Guerillaoperationen, Partisanenkrieg, usw.); (c) die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität und nicht nur als gelegentliche spontane Zusammenstöße, d.h. beide Seiten operieren nach einer planmäßigen Strategie, gleichgültig ob die Kämpfe auf dem Gebiet eines oder mehrerer Gesellschaften stattfinden und wie lange sie dauern.

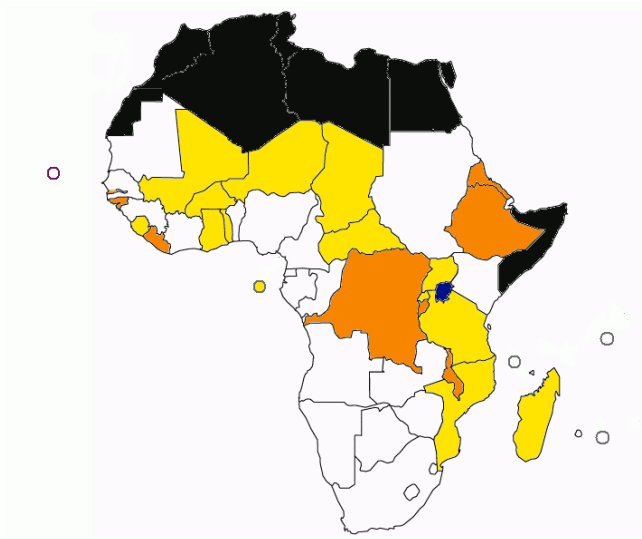
⁵ Bei einem „bewaffneten Konflikt“ handelt es sich um gewaltsame Auseinandersetzungen, bei denen die Kriterien der Kriegsdefinitionen nicht in vollem Umfang erfüllt sind.

⁶ Vgl. „Zahl der kriegerischen Konflikte gegenüber dem Vorjahr unverändert“, Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), Universität Hamburg, 11. Dezember 2006.

⁷ The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. Report of the Secretary-General, 13 April 1998 (UN-Dok. A/52/871, S/1998/318).

wobei stets die Komplexität der Herausforderungen betont wird, die bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden muss, um den Erfolg der Gesamtbemühungen nicht zu gefährden.⁸

Karte 2: Die ärmsten Länder Afrikas



Die gelb (bzw. hellgrau) markierten Staaten haben ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 400 US-Dollar, die braun (bzw. mittelgrau) markierten von weniger als 200 US-Dollar. Für Somalia fehlen Daten. Quelle: World Bank, Little Data Book on Africa 2006, Washington 2006 (Daten von 2004/05).

Es sind vor allem vier strukturellen Faktoren, die heute nach weithin geteilter Analyse zu gewaltsamen Konflikten in Afrika beitragen:⁹

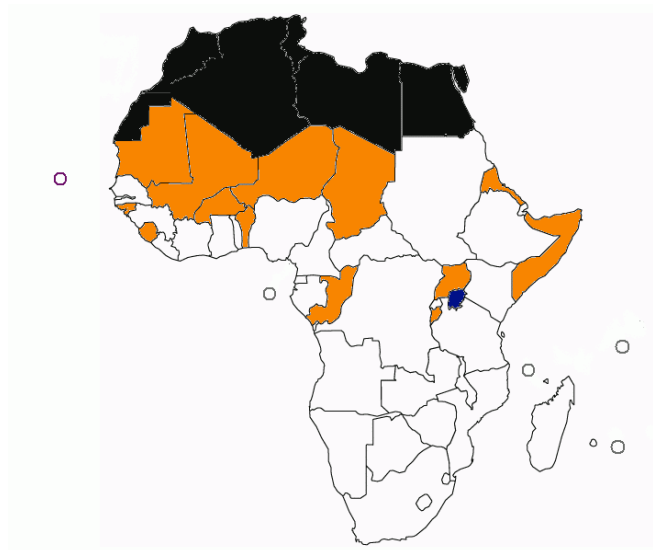
- Ineffektivität und mangelnde Legitimität des Regierungshandelns
- Fehlen wirtschaftlicher Entwicklungsperspektiven
- hohes Bevölkerungswachstum und rapide Verstädterung
- soziale Verelendung großer Bevölkerungsgruppen, verschärft durch die Ausbreitung von HIV/AIDS.

Diese strukturellen Faktoren führten dazu, dass in bestimmten Regionen alten Konflikte um knappe Ressourcen — insbesondere um nutzbares Land — zunehmend eine existenzielle Dimension zuwächst. Der Trend zur Deregulierung der Privatwirtschaft und die Verknüpfung von Entwicklungshilfe, Handelspräferenzen und Investitionen mit politischen Reformauflagen trugen dazu bei, dass postkoloniale Machtmechanismen der klientelistischen Zentralherrschaft heute weniger als früher in der Lage sind, solche konfliktverschärfenden strukturellen Faktoren ruhig zu stellen.

⁸ Vgl. den Sachstandsbericht Implementation of the recommendations contained in the report of the Secretary-General on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. Progress report of the Secretary-General, 2. August 2006 (UN-Dok. A/61/213).

⁹ Nach Stefan Mair, Konfliktpotentiale in Afrika: Eine Bedrohung europäischer Sicherheit? in: Streitkräfteamt der Bundeswehr, Reader Sicherheitspolitik. Die Bundeswehr vor neuen Herausforderungen, Ergänzungslieferung 12/03, Bonn 2003.

Karte 3: Staaten mit hohem Bevölkerungswachstum



Die braun markierten Staaten weisen ein jährliches Bevölkerungswachstum von drei Prozent oder mehr auf. Quelle: World Bank, Little Data Book on Africa 2006, Washington 2006 (Daten von 2004/05).

Eine der überzeugendsten Kurzcharakterisierungen der Konfliktursachen in Afrika stammt vom Chefvolkswirt der Weltbank für Zentralafrika. Im Mittelpunkt steht aus dieser Perspektive das unzureichende Management raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels:

„Die Bezeichnungen, die zur Charakterisierung innerer Konflikte in Afrika benutzt worden sind – Stellvertreterkriege, Stammeskonflikte – ignorieren die komplexen, schwierigen institutionellen sowie sozioökonomischen Übergangsprozesse, die in den Ländern des Kontinents im Gange sind. Die wahren Wurzeln dieser Konflikte dürften in den unerwarteten, aber auch unvermeidlichen Reibungen liegen, die sich aus diesen Übergangsprozessen ergeben, und im Scheitern eines angemessenen Managements dieser problematischen Reibungen.“

Dieser Deutungsansatz schlägt sich in der zwischen den meisten Regierungen seit den neunziger Jahren abgestimmten Betonung des Guten Regierens als Schlüssel zu Entwicklung und Sicherheit nieder.

Angesichts der großen Zahl afrikanischer Staaten mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Problemen wird man sich davor hüten müssen, allzu generalisierende und daher notwendigerweise unscharfe Aussagen über Konfliktursachen und Faktoren zu machen, die den sicherheitspolitischen Zustand und Konfliktverlauf in Afrika prägen und beeinflussen. Besser ist es, eine Matrix von Indikatoren heranzuziehen und nach Problemhäufungen in spezifischen Staaten und Subregionen zu suchen, die sicherheitspolitische Gefährdungen schaffen.

Zugriff auf Rohstoff- und Entwicklungshilfe-Renten erlauben, allerdings zu einem sehr hohen volkswirtschaftlichen und humanitären Preis.¹⁰

Neues Denken über Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Während des Kalten Krieges war es unter Entwicklungspolitikern üblich, den eigenen Interessenbereich soweit möglich gegenüber dem dominanten sicherheitspolitischen Diskurs des Ost-West-Konflikts abzuschotten. Diese Einstellung hat ihre Berechtigung seit 1990 verloren. Wenn — wie am Ende des vorigen Abschnitts erwähnt — politische Gewalt und Unsicherheit bewusst aus wirtschaftlichen Motiven und unter Ausnutzung von Hilfgeldern herbeigeführt und verstetigt werden, kann Entwicklungspolitik nicht losgelöst von Sicherheitspolitik existieren, ohne sich selbst zu pervertieren.

Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 konstatiert: „Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung. Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen (einschließlich der sozialen), sondern fördern auch Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben.“

Die Einsicht, dass fehlende Sicherheit eine Hauptursache von Armut ist, und dass ohne Schaffen von Sicherheit Armut nicht überwunden werden kann, ist heute unumstritten. Insbesondere wenn man die Bevölkerung in betroffenen Staaten selbst befragt, wird in der Regel der Mangel an Sicherheit als grundlegendes Entwicklungshindernis hervorgehoben. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Politikbereiche Entwicklung und Sicherheit/Verteidigung zu einem wirksamen gemeinsamen Ansatz zu verschmelzen.¹¹

Eine effiziente EU Politik der Krisenprävention und des Krisenmanagements muss der Verzahnung zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik verstärkt Rechnung tragen. Dies heißt, dass Entwicklungspolitiker die Kategorien „harter“ Sicherheitspolitik und „harter“ Wirtschaftspolitik respektieren und mittragen müssen und zugleich Sicherheitspolitiker ihr Handeln den übergreifenden Entwicklungszielen dienlich halten müssen.

Diese letztgenannte Aufgabe hat erhebliche Auswirkungen auf die geeignete Art und Weise internationaler ziviler und militärischer Interventionen. Das Risiko von Rückfällen in Gewalt ist sehr hoch, wenn in einer Nachkriegssituation nicht über einen langen Zeitraum — rund ein Jahrzehnt — ein von nachhaltigen Reformen und einer glaubwürdigen Zukunftsperspektive genährtes beschleunigtes Wachstum herbeigeführt wird.¹² Je ärmer und instabiler das betroffene Land ist, umso unverzichtbarer ist dabei die glaubwürdige und verlässliche Bereitstellung eines sicheren Umfelds mit Hilfe externer Ressourcen über diesen langen Zeitraum.

Der europäische politische Imperativ eines raschen Rückzugs aus afrikanischen Operationen ist unvereinbar mit den sicherheits- und entwicklungspolitischen Notwendigkeiten. Daraus

¹⁰ Vgl. hierzu z. B. Paul Collier und Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Washington 2001; dies., *Grand Extortion: Coup risks and the military as a protection racket*, Oxford 2006.

¹¹ Vgl. hierzu u.a. Stephan Klingebiel (Hrsg.): *New interfaces between security and development. Changing concepts and approaches* (DIE Studies Nr. 13), Bonn 2006; Dirk Messner und Imme Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden 2005.

¹² Vgl. z. B. Paul Collier, *Post-conflict economic recovery*, Oxford 2006.

ergibt sich, dass europäische Interventionen in Ländern, die eines langjährigen Wiederaufbaus bedürfen, in der Regel sicherheitspolitisch wenig sinnvoll sind.

Es waren vor allem afrikanische Politiker selbst, die im Lauf der letzten zehn Jahre wesentliche politische Neuansätze angestoßen haben unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit vernachlässigten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dynamiken.

Mit der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD), verbunden mit dem Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus (APRM), trafen die Staaten Afrikas die bahnbrechende Entscheidung, von alten, erfolglosen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Entwicklungskonzepten abzugehen und die Armut auf dem Kontinent in diesem neuen strategischen Rahmen durch marktwirtschaftliche Entwicklung und internationale Zusammenarbeit auf der Basis eigener Fähigkeitsentwicklung und finanzieller Eigenverantwortung zu überwinden.

Dieser Durchbruch wurde 2002 unter politischer Führung der G-8, die in Kananaskis einen Aktionsplan für Afrika beschloss, von den internationalen Finanzinstitutionen angenommen und seither durch zahlreiche bi- und multinationale Maßnahmen einschließlich des 2005 beschlossenen Schuldenerlasses unterstützt.

In der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts fanden in zwei Dritteln der Länder Afrikas südlich der Sahara demokratische Wahlen statt. Knapp ein Drittel der Länder Afrikas genießt heute eines hohes Wirtschaftswachstum von mehr als vier Prozent pro Jahr.

Die Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit haben sich im Lauf der letzten zehn Jahre, gestützt auf den Dialog zwischen den Gebern und ihren Partnerländern (den Entwicklungsländern), entscheidend fortentwickelt. Dies zieht die Lehren aus der Erfahrung mangelhafter Wirksamkeit in der Vergangenheit und der entstandenen hoffnungslosen Abhängigkeitskultur.

Die resultierende, im Jahr 2005 von mehr als 100 Staaten verabschiedete Pariser Erklärung über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe beschreibt die neuen Standards, insbesondere das Prinzip der Eigenentwicklung (Ownership), d.h. die von den Gebern respektierte und gestärkte Führungsrolle der Partnerländer bei der Definition und Umsetzung ihrer jeweiligen Entwicklungsstrategie; das Prinzip der Harmonisierung der Aktivitäten der Geberländer und sinnvollerer Bündelung der verfügbaren Mittel; das Prinzip der ergebnisorientierten Mittelverwendung und Entscheidungsfindung und das Prinzip gegenseitiger Transparenz und Verantwortlichkeit.

In diesem Zusammenhang steht der EU noch die Aufgabe bevor, das unkoordinierte Geflecht der historisch gewachsenen nationalen Schwerpunktbeziehungen mit afrikanischen Staaten im Entwicklungsbereich zu durchforsten und auf Doppelungen ebenso wie Lücken zu überprüfen.

In bezug auf Maßnahmen in schwachen Staaten ohne die Fähigkeit zu effektiver Eigenentwicklung hebt die Pariser Erklärung unter Bezug auf die Anfang 2005 von einem internationalen Expertengremium in London entworfenen „Principles for Good Engagement in Fragile States“ die Zielsetzung der Schaffung legitimer, effektiver und dauerhafter staatlicher und sonstiger Institutionen in solchen, von Zerfall bedrohten Staaten hervor. Hierfür muss — soweit möglich — die Zentralregierung unterstützt werden. Es gilt, schädliche Maßnahmen wie das Umgehen des Staatshaushalts sowie überhöhte Lohnzahlungen an Mitarbeiter zu vermeiden.

Hier liegen erhebliche Spannungspotentiale im Fall von Sicherheitseinsätzen, die erfahrungsgemäß genau diese Sünden begehen und damit genau die langfristigen

Stabilisierungsbemühungen untergraben, die sie eigentlich unterstützen sollen. Politische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftlichen Ebenen sind untrennbar miteinander verbunden. Es ist von entscheidender Bedeutung dass Maßnahmen mit der erforderlichen Kohärenz und in der richtigen Reihenfolge erfolgen. Wenn der Prozess auch nur auf einer der Ebenen zum Scheitern kommt, scheitern alle.¹³

Inhaltlich sind in dem gemeinsamen Bemühen um wirtschaftliche Entwicklung neue Schwerpunkte identifiziert worden, die unter anderem im Rahmen der Weltbank im Dialog mit afrikanischen Experten in dem Bericht „Can Africa Claim the 21st Century?“ (2000) entwickelt wurden. Im Vordergrund steht dabei der Ruf nach verbesserter Leistungsfähigkeit von Regierungen, um die Festigung gut funktionierender Staatswesen zu ermöglichen.

Daneben wird der Sicherheit der Menschen (human security) sowie dem Investieren in sie durch Bildung, Partizipation, Zugang zu Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur, zu Information, Technik, Märkten, Investitionen und Kredit als Kern der Entwicklungsstrategie verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Stärkung der eigenen Fähigkeit der Entwicklungsländer zur Aufgabenbewältigung (capacity development), und zwar durch die ergebnisorientierte Stärkung effektiver Staatlichkeit und zur gleichen Zeit aktiv beteiligter Gesellschaften mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden afrikanischen Führung in diesem langfristigen Prozess.¹⁴

Afrika ist weiterhin wirtschaftlich zu zwei Dritteln von Rohstoffexporten abhängig, und die Lagerstätten sind sehr ungleich unter den afrikanischen Staaten verteilt. Wirtschaftlich ebenso wie gesellschaftspolitisch hängt von der Überwindung dieses Zustands durch marktwirtschaftliche Einbindung afrikanischer Produkte und Dienstleistungen in die Regional- und Weltwirtschaft und die hierfür notwendige Investition in Technologie, Infrastruktur und Bildung die Frage ab, ob Afrika im 21. Jahrhundert Anschluss an die weltweite Entwicklung finden kann, oder ob es weiter zurückfällt und endgültig zur Quelle internationaler Sicherheitsgefährdungen wird.

Derzeit erlebt der afrikanische Energieförderungssektor einen bedeutenden Zufluss an ausländischen Mitteln für Exploration und Produktionsverbesserung. Die Norwegische Öl- und Gaspartnerschaft INTSOK schätzt, dass 2007-2010 im Öl- und Gassektor rund €30 Mrd. in Angola und €27 Mrd. in Nigeria investiert werden.¹⁵ Dies kommt ungefähr den gesamten staatlichen Entwicklungshilfeleistungen für Afrika in diesem Zeitraum gleich.

Allerdings sollte das Energiepotential Afrikas auch nicht überschätzt werden. Nach der aktuellen „BP Statistical Review of World Energy“ liegen in Afrika südlich der Sahara rund fünf Prozent der weltweit nachgewiesenen Erdöl-Förderreserven, davon knapp zwei Drittel in Nigeria.

Wegen des geringen Eigenverbrauchs kommt bis auf weiteres ein Großteil der afrikanischen Fördermenge zum Export, und zwar derzeit zu etwa 40 Prozent in die USA, rund 20 Prozent nach Europa und der Rest an China und andere Abnehmer in Asien. Bei Gas ist der Anteil von Afrika südlich der Sahara an den nachgewiesenen Reserven noch etwas niedriger als bei Öl (3,6 Prozent), wobei der weit überwiegende Teil auf Nigeria entfällt. Das in Afrika geförderte Gas wird bislang nicht durch Röhrenleitungen, sondern verflüssigt per Schiff ausgeführt, vor allem nach Spanien, Frankreich und Portugal.

¹³ OECD, Whole of Government Approach to Fragile States, 2006.

¹⁴ Building Effective States, Forging Engaged Societies. Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa, Washington 2005.

¹⁵ Zitiert nach einem Namensartikel des Norwegischen Entwicklungshilfeministers Erik Solheim, The Petroleum Sector in Africa: between global security, national interest and local governance?, in: Robert Bates u.a., African Security, Commodities and Development, London 2006 (RUSI Whitehall Report 4-06), S. 22.

Neben den genannten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Fortschritten der Entwicklungskonzepte in den letzten Jahren steht im Zeitalter der Globalisierung zusätzlich die außerordentlich wichtige handelspolitische Dimension sowie damit verbundenen Entwicklungen der Finanzmärkte, Direktinvestitionen sowie grenzüberschreitenden Mobilität. Knapp gesagt: Die Chance auf Sicherheit entsteht aus Wachstum, und Wachstum aus internationalem Wirtschaftsautausch. Dies gilt gerade für die Länder der Peripherie einschließlich Afrika.

Daher bildet die laufende Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO zum weiteren Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen und zur Schaffung neuer Wachstumsmöglichkeiten für den Welthandel im Waren- und Dienstleistungsbereich ein ganz besonders wichtiges, jedoch in der europäischen Öffentlichkeit weitgehend ignoriertes Feld der internationalen Rahmenbedingungen zukünftiger Afrikapolitik.¹⁶

Dieses Thema ist aufgrund der ergebnislosen letzten Gesprächsrunde während der deutschen Präsidentschaft von besonderer Aktualität, da ein endgültiges Scheitern der langjährigen Verhandlungen nicht mehr unwahrscheinlich ist. Damit käme es unter Umständen zu einem wirtschaftlich vor allem für die Schwächsten sehr schädlichen und sicherheitspolitisch gefährlichen Rückfall der Weltwirtschaftsordnung von der seit 1945 aufgebauten institutionalisierten Multilateralität auf der Basis vereinbarter bindender Regeln in ein wildes Geflecht bilateraler Reziprozitätsbeziehungen.

Für Afrika wäre ein solches Scheitern gleichbedeutend mit dem Ende der Hoffnung auf die angestrebte schrittweise Einbindung als Partner in die Weltwirtschaft. Angesichts des demographischen Wachstumsdrucks innerhalb Afrikas wäre dies ein unfehlbares Rezept für eskalierende Armut, politische Gewalt und Krieg. Diese entscheidende sicherheitspolitische Bedeutung einer globalisierungsfreundlichen Handelspolitik in bezug auf Afrika scheint in Kontinentaleuropa bislang noch viel zu wenig ins Bewusstsein gerückt zu sein.

Nach der neuesten mittleren Bevölkerungsprojektion der Vereinten Nationen wird sich die Bevölkerungszahl Gesamtfrikas bis 2050 mehr als verdoppeln. Sie wird dann mehr als dreimal so hoch sein wie diejenige von Europa (heute beträgt sie 130% der europäischen). Der Großteil dieses Anstiegs entfällt auf Länder südlich der Sahara. Die Bevölkerungen Nigeria, Äthiopien und Uganda tragen nach dieser Schätzung alleine knapp ein Drittel dazu bei. Ohne nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum sind in dieser Lage gesellschaftliche Katastrophen vorprogrammiert.

Das Schicksal der Doha-Runde bildet das wohl bedeutsamste politische Gestaltungsthema der gegenwärtigen Weltpolitik, auch wenn es im Vergleich zu anderen, leichter zu visualisierbaren Themen wie Terrorismus oder Energieversorgung nur sehr wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit findet. Es wird über Jahrzehnte hinweg entscheidende Auswirkungen auf die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in der Welt haben. Der in der Europäischen Sicherheitsstrategie als Eckpfeiler der Sicherheit beschworene effektive Multilateralismus steht und fällt mit der Bewahrung des liberalen Welthandelssystems und seiner weltweiten Öffnung.

Im Millenniumsziel Nr. 12 wurde auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der ganzen Welt vereinbart, ein offenes, auf Regeln beruhendes, berechenbares, nichtdiskriminatorisches Handels- und Finanzsystem weiterzuentwickeln, das mit der Verpflichtung auf gute

¹⁶ Zur afrikanischen Position vgl. die von der dritten außerordentlichen Sitzung der Handelsministerkonferenz der Afrikanischen Union in Addis Abeba am 16. Januar 2007 abgegebene Erklärung über die WTO-Handelsverhandlungen.

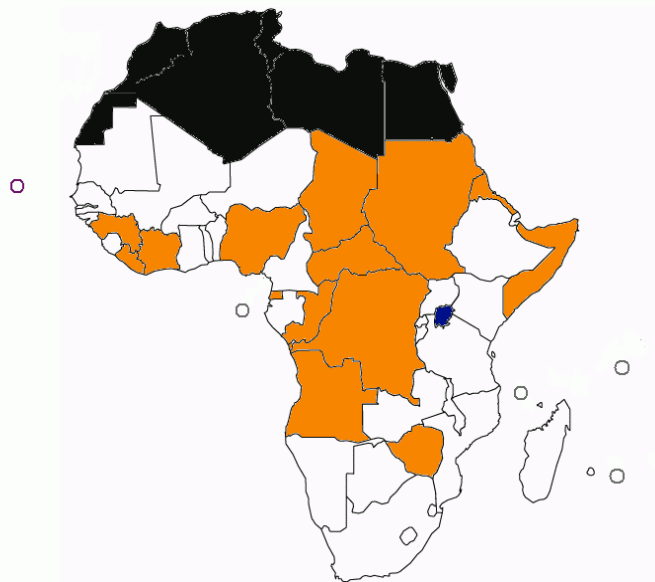
Regierungsführung, Entwicklung und Abbau von Armut auf nationaler und internationaler Ebene verknüpft ist.

WTO-Generaldirektor Pascal Lamy erinnerte in Bezug auf Doha Anfang Juli 2007 daran, dass „es Milliarden von Menschen gibt, die auf diese Vereinbarung als den Schlüssel zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele zählen“. Auch der EU-Außenhandelskommissar Peter Mandelson unterstrich in seiner Rede vor der Pariser Industrie- und Handelskammer im Juni 2007, dass die Welt — und auch die EU als größter Exporteur der Welt — eine riesige Chance verpasst, wenn Doha scheitert. Diese Thematik wird daher weiter unten im Abschnitt über die EU-Afrikapolitik nochmals aufgegriffen.

Schwache und schlechte Regierungsgewalt als Bedrohungsfaktor

Die Sorge, dass terroristische, kriminelle und andere gewalttätige Gruppierungen in Territorien operativ Fuß fassen, die außerhalb der effektiven Regierungsgewalt des innerhalb seiner Grenzen nach internationalem Recht eigentlich verantwortlichen Staates stehen, verstärkt das auch aus entwicklungspolitischen und humanitären Gründen beklagenswerte Problem schwacher und gescheiterter Staaten.

Karte 5: Schlecht regierte Staaten



Die 14 braun markierten Staaten befinden sich unter den schlechtesten 10 Prozent aller Staaten der Welt bei mindestens zwei der sechs Weltbank-Indikatoren der Regierungsqualität und zugleich unter den schlechtesten 20 Prozent aller Staaten bei mindestens vier dieser sechs Kriterien. Die sechs Kriterien sind: Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit, Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt/Terrorismus, Effizienz des Regierungshandelns, Gesetzgebungsqualität, Rechtsstaatlichkeit sowie Korruptionsbekämpfung. Quelle: Worldwide Governance Indicators for 2006, in: World Bank, Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, Washington 2007.

Ansätze multilateraler Sicherheitspolitik in Afrika

Die mit dem erwähnten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Neuaufbruch Afrikas in den letzten zehn Jahren einhergehende Umgestaltung der aus der Dekolonialisierungsepoche stammenden OAU in die Afrikanische Union (AU) in den Jahren 2000-02 hat einen entscheidend verbesserten multinationalen institutionellen Rahmen definiert. Er hat anderen politischen und sicherheitspolitischen Institutionen wie der EU, UNO und NATO einen geeigneten afrikanischen Ansprechpartner verschafft. Allerdings wird der Kapazitätsaufbau der AU sicherlich noch Jahre in Anspruch nehmen.

Die Gründungsakte der AU bekennt sich zu „Frieden, Sicherheit und Stabilität als Voraussetzung für die Verwirklichung unserer Entwicklungs- und Integrationsagenda“. In offener Abkehr vom früheren Mantra der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten wurde in der Gründungsakte das Recht der AU auf Intervention im Fall von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit auf Ersuchen eines Mitgliedstaates etabliert. Damit hat sich die sicherheitspolitische und rechtliche Ausgangslage für multinationale Operationen in Afrika deutlich verändert.

In der wachsenden Bereitschaft afrikanischer Akteure, Eigenverantwortung bei der Bewältigung bewaffneter Konflikte auf dem Kontinent zu übernehmen, manifestiert sich ein revolutionärer Wandel des sicherheitspolitischen Denkens in Afrika südlich der Sahara. Die Entwicklung in Richtung einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) bleibt von konstruktiver Dynamik geprägt, auch wenn der vorgesehene Aufbau institutioneller Strukturen einer gemeinsamen afrikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht in jeder Hinsicht so rasch wie erhofft vorankommt.

Das Protokoll zum Aufbau des Friedens- und Sicherheitsrates (PSC) der Afrikanischen Union vom 9. Juli 2002 stellt eine Vereinbarung über kollektive Sicherheit und Krisenfrüherkennung dar, die ein aus 15 regelmäßig wechselnden gewählten Mitgliedstaaten gebildetes ständiges Entscheidungsforum vorsieht, das mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen Beschlüsse zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten fassen kann, die für alle Mitglieder der AU bindend sind.

Der PSC mit Sitz in Addis Abeba hält seit 2004 regelmäßige Sitzungen. Er lehnt sich in seiner Struktur an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an, jedoch ohne ein Vetorecht. Der Rat soll durch eine durchdachte Organisationsstruktur und ein Netzwerk ziviler und militärischer Zusammenarbeit unterstützt werden, darunter:¹⁸

- ein Kontinentales Frühwarnsystem (CEWS) mit einem Lagezentrum, das mit entsprechenden afrikanischen Regionaleinrichtungen vernetzt ist. Hierfür beschloss die AU im Januar 2007 einen „Operationalisierungsrahmen“
- ein Militärausschuss aller Stabschefs der im Friedens- und Sicherheitsrat vertretenen Staaten
- eine multinationale Afrikanische Bereitschaftstruppe (ASF), die bis 2010 aus entsprechend ausgebildeten regionalen Pools nationaler Einheiten unter gemeinsamer Planung und Doktrin aufgestellt werden soll.

¹⁸ Vgl. die aktuelle Darstellung von Matthew Rombough, Post-Colonial African Challenges for Peace and Security: The Future of African Military Forces, in: RUSI Journal, August 2007. S. 64 ff.; sowie allgemein Stephan Klingebiel, Africa's new peace and security architecture. Converging the roles of external actors and African interests, in: African Security Review, 2/2005, S. 35–44.

In dem allmählichen Aufbauprozess der ASF, die in Form regional gebildeter Brigaden operieren soll, werden Strukturen und Erfahrungen im Rahmen der seit Mitte der neunziger Jahre in den Vereinten Nationen aufgebauten Standby High-Readiness Brigade (SHIRBRIG), des UN Standby Arrangements System (UNSAS) für Peacekeeping-Operationen und in mancher Hinsicht auch Konzepte der ESVP zur Orientierung herangezogen.

Zusammenarbeit mit nichtafrikanischen Staaten und Institutionen wird ausdrücklich angestrebt und deren materielle Hilfe erwartet. Ein Engagement nichtafrikanischer Staaten ist jedoch immer nur im Rahmen einer von der AU ergriffenen Initiative erwünscht — auch wenn diese Einstellung in einem Spannungsverhältnis zur materiellen und finanziellen Abhängigkeit von externen finanziellen Ressourcen für Militäreinsätze stehen mag.

Die vorgesehenen Einsatzkräfte in Brigadestärke (je rund 4000 Mann) sollen innerhalb eines Monats mobilisierbar sein. Ihr Aufgabenbereich umfasst Beobachtermissionen und andere friedensunterstützende Maßnahmen, humanitäre Hilfsleistung in Konflikten und nach Naturkatastrophen, vorbeugende Stationierungen zur Verhinderung der Eskalation und des Übergriffs von Konflikten, friedensschaffende Maßnahmen einschließlich Entwaffnung und Demobilisierung sowie die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Mitgliedstaaten. In Artikel 13 des PSC-Protokolls sind diese Einsatzmöglichkeiten aufgezählt, doch kann der PSC Einsätze auch für andere Szenarien beschließen.

Nach der öffentlich vorgelegten Planung besteht das Brigadmodell der ASF aus vier leichten Infanteriebataillonen, ergänzt durch Pioniere und Späher sowie die notwendigen sonstigen Unterstützungselemente, einschließlich eines Helikopters pro Bataillon.¹⁹ Es handelt sich also nicht um einen Verbandstyp, der zu anspruchsvollen Kampfaufgaben oder auch nur zur wirksamen eigenständigen Selbstverteidigung befähigt ist.

In der Anfangsphase leisteten einen erheblicher Teil der konzeptionellen Vorarbeit afrikanische Think Tanks wie das in Kapstadt beheimatete Institute for Security Studies (ISS) sowie Nichtregierungsorganisationen wie SaferAfrica, das von zahlreichen europäischen Regierungen, der EU und der Weltbank mitgetragen wird und seinen Sitz in Südafrika hat.

Die zentrale praktische Rolle bei der Umsetzung kommt nun jedoch unter dem Dach und Mandat der AU den verschiedenen zwischenstaatlichen Afrikanischen Regionalmechanismen für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten zu. Diese werden auch als sub-regionale Organisationen oder regionale Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) bezeichnet.

Es ist zu erwarten, dass die weitere Entwicklung zumindest ebenso stark von tatsächlichen Einsätzen wie der bevorstehenden Hybridmission der AU und der UNO im Sudan geprägt sein wird wie von den theoretisch entwickelten und beschlossenen Planungen.

Die Voraussetzungen für die Umsetzung sind in den fünf Regionen (wenn man Nordafrika mitrechnet) sind sehr unterschiedlich. Am weitesten sind die Anstrengungen in West- und Ostafrika vorangeschritten.

Vier der acht von der AU anerkannten regionalen Organisationen²⁰ sind an der Umsetzung der Afrikanischen Bereitschaftstruppe beteiligt. Ihr Verhältnis zur AU im sicherheitspolitischen Rahmen ist nicht in jeder Hinsicht klar definiert. Es handelt sich um:

¹⁹ Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force, African Union Experts Meeting on the Relationship between the AU and the Regional Mechanisms for Conflict Prevention, management and Resolution, Addis Abeba, 22.-23. März 2005 (EXP/AU-RECs/ASF/4(I)).

²⁰ Die im folgenden nicht genannten vier anderen sind die Union des Arabischen Maghreb (UMA) und die von Libyen inspirierte Gemeinschaft der subsaharischen Staaten (CEN-SAD), die beide weitgehend nur auf dem Papier existieren, sowie die sicherheitspolitisch derzeit hinter IGAD und SADC zurücktretenden

- die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten ECOWAS mit Sitz in der nigerianischen Hauptstadt Abuja und den Mitgliedstaaten Cap Verde, Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leone, Liberia, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Niger, Burkina Faso und Mali.
- die 1996 wiederbelebte Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde IGAD (Intergovernmental Authority for Development) in Ostafrika mit Sitz in Addis Abeba und den Mitgliedstaaten Eritrea, Dschibuti, Somalia, Sudan Äthiopien, Uganda und Kenia.
- die Entwicklungsgemeinschaft Südliches Afrika SADC mit Sitz in Gaborone (Botswana) und den Mitgliedstaaten DR Kongo, Angola, Namibia, Südafrika, Lesotho, Botswana, Swasiland, Mosambik, Simbabwe, Sambia, Malawi, Tansania, und Mauritius
- die 1999 wiederbelebte Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten ECCAS mit Sitz in Libreville (Gabun) und den Mitgliedstaaten Tschad, Zentralafrikanische Republik, Kamerun, Äquatorialguinea, São Tomé und Príncipe, Gabun, Kongo, DR Kongo, Ruanda, Burundi und Angola.

Für die ESVP ist es wichtig sich klarzumachen, dass zwar die AU der Ansprechpartner der EU ist, die eigentliche Arbeit jedoch im Wesentlichen mit diesen regionalen Organisationen getan werden muss.

IGAD ist derzeit im Hinblick auf die Konflikte in Sudan (mit den Operationen AMIS und UNAMID) und Somalia (mit der Operation AMISOM) die aktivste und wirkungsvollste der afrikanischen regionalen Organisation im Bereich der Sicherheitspolitik. Die Friedensvereinbarungen in Sudan und Somalia, die nun durchgesetzt werden müssen, fanden im Rahmen von IGAD statt.

IGAD koordiniert im Rahmen der ASF den Aufbau der Eastern African Standby Brigade (EASBRIG) mit einem Brigade-Hauptquartier samt Logistikbasis in Addis Abeba und einem Planungselement (PLANELM) in Nairobi.

ECOWAS hat seit 1990 auch sicherheits- und verteidigungspolitische Aktivitäten entwickelt. Im Politischen Sekretariat von ECOWAS bestehen auf der Grundlage des "Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security" von 1999 Ansätze eines multinationalen Militärstabes für die Planung und Durchführung von Friedenseinsätzen sowie zur Verwirklichung der als einer der ASG-Brigaden wiederbelebten ECOWAS-Bereitschaftstruppe.

Im Jahr 1990 hatte eine Gruppe von Mitgliedsstaaten von ECOWAS die ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG) für eine Intervention in Liberia gegründet. Diese Intervention basierte allerdings auf einem sehr fragilen Mandat und hatte keine Autorisierung der UN. 1997 fanden weitere Interventionen in Sierra Leone und Guinea-Bissau statt.

Nach dem Waffenstillstandsabkommen in Côte d'Ivoire vom Oktober 2002 entsandte ECOWAS parallel zur französischen Intervention schrittweise 3200 Soldaten nach Côte d'Ivoire mit Finanzhilfe in Höhe von €12,5 Mio. von der EU. Die Truppen kamen aus neun ECOWAS-Staaten, mit den größten Kontingenten aus Ghana, Guinea-Bissau, Togo und

Benin. Diese Mission ECOMICI wurde anschließend mit Mandat des UN-Sicherheitsrats im Rahmen der UN-Mission MINUCI koordiniert und später in diese integriert.²¹

Die Logistik war zwischen den Teilnehmern völlig unkoordiniert. Frankreich gewährte einigen dieser Länder Logistikhilfe durch das Programm RECAMP, Großbritannien unterstützte Ghana (dessen Truppen am schnellsten vor Ort waren) und Belgien nach anfänglicher Verzögerung Benin. Die USA stellten durch den Auftragnehmer Pacific Architects and Engineers (PAE) Material zur Verfügung.

Im August 2003 entsandte dann Nigeria mit ECOWAS-Mandat Truppen nach Liberia (ECOMIL), die anschließend in UNMIL integriert wurden. Hier erwies sich ECOWAS als ein möglicher Rahmen für militärische Sofortmaßnahmen in akuten Krisenlagen, bevor die UNO tätig werden konnte. Aus analytischer Perspektive lässt sich allerdings feststellen, dass die Effizienz von ECOWAS von zwei Faktoren abhängt: dem Willen Nigerias zu handeln sowie der Fähigkeit Nigerias, Partner für diese Handlungen zu finden.

Ein Problem ergibt sich vor allem durch Rivalitäten zwischen franko- und anglophonen Mitgliedstaaten. Insbesondere Rivalitäten zwischen Nigeria und Côte d'Ivoire haben die Effizienz bei Konfliktprävention und Konfliktmanagement behindert. Trotz der erwähnten Nachteile hat ECOWAS in der Vergangenheit den Standard für andere regionale Organisationen in Afrika im Hinblick auf sicherheitspolitische Zusammenarbeit gesetzt.

In einem Dokument vom 1. März 2005 haben die EU und ECOWAS ihre Absicht zu verbesserter Zusammenarbeit bei Konfliktverhütung und -bewältigung, friedenserhaltenden Maßnahmen und guter Regierungsführung in Afrika bekräftigt. Für den Bereich Konfliktbewältigung werden dabei folgende Eckpunkte genannt:

- Maßnahmen gegen die Kultur der Straflosigkeit für Kriegsverbrechen
- Entwicklung eines regionalen Ansatzes für Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR)
- Abschaffung von Kindersoldaten
- Unterstützung von ECOWAS-Vermittlungsbemühungen.

SADC wurde ursprünglich als Bündnis der Frontstaaten gegen das südafrikanische Apartheidregime gegründet und befindet sich seit 2001 in einem Prozess der Umstrukturierung, der im sicherheitspolitischen Bereich wohl wegen fehlenden Konsenses noch unvollständig ist. Vor allem wirken sich hier wohl die zwischen Südafrika und Simbabwe bestehenden Spannungen aus.

SADC hatte Ende der neunziger Jahre als Rahmen für zwei Interventionen ohne externes Mandat gedient. Eine Intervention von Südafrika und Botswana in Lesotho verhinderte den Sturz der demokratisch gewählten Regierung. Das Eingreifen von Angola, Simbabwe und Namibia in der DR Kongo diente der Abwehr der Eroberung des Staates durch Ruanda, Uganda und die mit ihnen verbündeten Rebellen.

Im August 2007 weihte SADC seine ASF-Bereitschaftsbrigade SADCBRIG ein, die allerdings außer einem im SADC-Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheitszusammenarbeit in Gaborone angesiedelten Planungselement nicht über permanente Einrichtungen verfügen soll. Es ist allerdings vorgesehen, dass Botswana ein zentrales Logistikdepot für SADCBRIG bereitstellt.

²¹ Vgl. den Bericht Lessons from ECOWAS Peacekeeping Operations 1990-2004: Towards An Action Agenda for Implementation, vorgelegt bei einer Konferenz am 10.-11.2.2005 im Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Accra, Ghana.

ECCAS umfasst einen Nichtangriffs- und Beistandspakt zwischen den Mitgliedern sowie Organe zur Förderung, Erhaltung und Herstellung von Frieden und Sicherheit: einem Friedens- und Sicherheitsrat für Zentralafrika (COPAX), einer Verteidigungs- und Sicherheitskommission (CDC) der Stabschefs der nationalen Streitkräfte sowie Oberbefehlshaber von Polizei und Gendarmerie, dem Frühwarnmechanismus von Zentralafrika (MARAC) und der nicht-ständigen Multinationalen Truppe von Zentralafrika (FOMAC) mit einem gemeinsamen multinationalen Leitungsstab in Libreville.

Die AU und EU dringen darauf, dass die geographisch engere Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft CEMAC der nördlich des Kongo gelegenen ECCAS-Staaten in die ECCAS integriert werden soll. CEMAC ist der institutionelle Rahmen für die 2002 von Frankreich und Gabun nach einem Putschversuch in die Wege geleitete multinationale Friedensmission FOMUC in der Zentralafrikanischen Republik mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrats und zusätzlicher Unterstützung von der EU, Deutschland und China.

Wie sich auch aus der Betrachtung dieser regionalen Organisationen ergibt, kommt einigen wenigen afrikanischen Schlüsselländern aus strukturellen Gründen besondere Bedeutung zu. Dies gilt sicherlich für Südafrika, das in eine maßgebliche Rolle als regionale Führungsmacht und wirtschaftliches Schwergewicht sowie Ursprungsland von Investitionen in anderen afrikanischen Ländern hineinwächst.

Nigeria ist nicht nur aufgrund seiner enormen Bevölkerungszahl und als Energieproduzent wichtig, sondern ist auch aufgrund seiner relativen Größe und Leistungsfähigkeit entscheidend für die Handlungsfähigkeit der ECOWAS.

Hinzu kommt Äthiopien, das sich als Hauptstütze der IGAD und Sitzland der AU bewährt hat und in Somalia im Zusammenwirken mit den USA zu einem kritischen Zeitpunkt wirksame Interventionsfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

Es ist über die bestehende Partnerschaft mit der Afrikanischen Union hinaus sicherlich kein schlechter Ansatz, wenn die EU einen vertieften, institutionalisierten, partnerschaftlichen Sicherheitsdialog mit diesen Schlüsselstaaten sucht.

Daneben stehen mehrere andere afrikanische Staaten hervor, die aufgrund ihres politischen Gewichts und Handlungspotentials Mittler- und Partnerrollen spielen könnten, wie z.B. Südafrika, Senegal, Ghana, Kenia, Äthiopien, Angola und allenfalls Uganda. In dem OEZA-Bericht „Friedenssicherung und Konfliktprävention: Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit“ wird zum Beispiel die Bedeutung der in Dakar errichteten Diskussionsplattform Centre de Réflexion Europe-Afrique pour la prévention des conflits (CREAF) hervorgehoben.

Die Umsetzung des Grundgedankens der partnerschaftlichen Abstützung internationaler Maßnahmen auf afrikanische Fähigkeiten wird im sicherheitspolitischen Bereich durch die Tatsache wesentlich geprägt, dass in Afrika nur Südafrika, Nigeria und Angola über einigermaßen leistungsfähige Streitkräfte verfügen. Auch deren Truppen geben nicht in jeder Hinsicht Anlass zu der Annahme, dass sie der mit multinationalen Einsätzen in anderen Staaten verbundenen anspruchsvollen Vertrauensstellung ohne zusätzliche Ausbildung und wirksamere Führung stets gerecht werden könnten. Im Bereich der zivilen Polizeikräfte und noch mehr der Zivilverwaltung stellen sich ähnliche Kapazitäts- und Vertrauensprobleme.

Eine deutsche Studie nennt eine Litanei von Schwachpunkten afrikanischer Streitkräfte, darunter:²²

- geringer Bildungsstand des Personals
- ethno-politische Rekrutierungsformen
- Korruptionsanfälligkeit (geringer Sold...)
- Verbreitung von HIV/AIDS
- knappe technische Ressourcen
- kaum entwickelte Kommunikations- und Transportfähigkeiten.
- keine Operationsexpertise für technologieintensive Waffensysteme
- mangelnde Einsatzbereitschaft von Waffensystemen und Fehlen von Experten für die Instandhaltung teuer erworbenen Prestigematerials
- gravierende Mängel in Logistik und Wartung, Nachschub und Ersatzteilen
- Parteilichkeit der an multinationalen Friedenseinsätzen beteiligten Staaten.

Die vergangene Erfahrung mit der Einsatz- und Handlungsfähigkeit, Disziplin und Verlässlichkeit afrikanischer intergouvernementaler Organisationen waren in der Tat nicht ermutigend. Die Erwartungen müssen daher zunächst realistisch bleiben, da wirkliche Erfolge mehr Zeit brauchen werden.

Dennoch sind die oben genannten Veränderungen sehr bemerkenswert. Hoffnungen auf ein Gelingen völkerrechtlich und politisch multilateral abgestützter zukünftiger Interventionen afrikanischer Akteure zur Einhegung und Bewältigung afrikanischer Konflikte scheinen also durchaus berechtigt.

²² Zur Leistungsfähigkeit afrikanischer Streitkräfte vgl. Arno Meinken, *Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Ursachen und Wirkungen militärischer Ineffektivität in Subsahara-Afrika*, Berlin 2005. Es bleibt ein Desiderat, dass SWP-Studien die Effektivität der eigenen deutschen Streitkräfte ähnlich kritisch beurteilen.

Die sicherheitspolitische Rolle der EU in Afrika

Die Diskussion innerhalb der EU um den Umgang mit Konflikten in Afrika südlich der Sahara begann 1993 vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Staatszerfall in Somalia. Aus diesen Erfahrungen wurde zunächst die Schlussfolgerung gezogen, in künftigen Konflikten in Afrika zurückhaltend zu agieren.

Bereits 1994 wurde diese Position jedoch wieder erschüttert. Die westliche „Zurückhaltung“ in Ruanda erschien als verwerfliche Untätigkeit angesichts eines vermeidbaren Völkermordes, unterminierte die Glaubwürdigkeit der moralisierenden Politik der EU, trug zu der humanitären Krise an den Großen Seen bei, und ebenso zur Destabilisierung der DR Kongo, die spätere Operationen notwendig machte.

Eine französisch-britische Initiative im Dezember 1994 führte zur Diskussion des Themas „Präventive Diplomatie und Peacekeeping in Afrika“ zunächst im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU), die zu jener Zeit zwar weiterhin selbständig, doch durch das Protokoll zum Maastricht-Vertrag bereits an die EU angebunden war. Ein gemeinsames britisch-französisches „Non-Paper“ sah vor, dass die WEU sich insbesondere auf die Unterstützung eines OAU-Frühwarnsystems konzentrieren und eigene afrikanische Kapazitäten zur Friedenssicherung fördern sollte, darunter eine afrikanische Kriseneingreiftruppe.

Unter entsprechenden Gesichtspunkten kam die Frage der Konfliktprävention auch mehrfach auf die Tagesordnung von GASP-Treffen. Eine Einigung zwischen den europäischen Staaten war jedoch nur schwer herstellbar. Ein sehr umfangreicher Fragenkatalog ergab sich hinsichtlich des Zeitpunktes, des Umfangs, der Dauer, der Instrumente und der Finanzierung eines eventuellen europäischen Engagements.

Der Europäische Rat einigte sich schließlich im Dezember 1995 auf eine Erklärung über präventive Diplomatie, Konfliktbeilegung und Friedenswahrung in Afrika. Diese Entscheidung war eine Kompromissformel zur Überbrückung der kontroversen Positionen der Mitgliedsstaaten. Sie betonte vor allem die Bedeutung afrikanischer Friedensinitiativen.

Zugleich wurde beschlossen, in der GASP das Thema Konfliktprävention als vorrangig zu behandeln und in der EU einen Gemeinsamen Standpunkt hierzu zu erarbeiten. Es wurde also die Tür zu einer Operationalisierung auf europäischer Ebene offen gelassen. Hervorgehoben wurden die Entwicklungshilfe und die Unterstützung von Demokratisierung als Maßnahme zur Konfliktprävention, was implizit auch die Rolle der Europäischen Kommission in einer Politik der Konfliktprävention umfasste.

Die Kommission nutzte die Gelegenheit dieser Debatte über präventive Diplomatie, um in einer Mitteilung an den Rat ihre eigenen sicherheitspolitischen Prioritäten zu formulieren. In dem Kommissionspapier wurde „strukturelle Stabilität“ als das übergeordnete Ziel europäischer Politik benannt, definiert als die Kombination aus nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung, Demokratie und Achtung der Menschenrechte, tragfähigen politischen Strukturen, gesunden Gesellschafts- und Umweltbedingungen und der Fähigkeit zur Bewältigung von Wandel ohne Rückgriff auf gewaltsame Konfliktaustragung. Die Kommission spannte also die diversen internationalen Ziele der EU zusammen, ohne sich auf wirtschaftliche Fragen zu beschränken.

Sicherheitspolitische Motivationen der EU in Afrika

Seit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, die den soeben beschriebenen Ansatz zusätzlich in den Kontext der wichtigsten überregionalen Sicherheitsbedrohungen und des weltweiten strategischen Umfeld stellt, muss die stetige aktive Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Problemen Afrikas südlich der Sahara als ein selbstverständlicher, notwendiger Teil europäischer Politik gelten.²³

Die Europäische Sicherheitsstrategie hebt immer wieder die strategische Betonung europäischen Handelns im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Partnern hervor, vor allem auch in dem sehr leistungsfähigen transatlantischen Verbund. Es ist wichtig festzustellen, dass heute in Ziel und Analyse eine nahezu deckungsgleiche Übereinstimmung zwischen der europäischen und amerikanischen Afrika-Strategie besteht.²⁴

Das amerikanische Interesse an Afrika ist ebenso wie das europäische, chinesische, indische und russische begrenzt. Zugleich entfalten sich in Afrika gemeinsame Sicherheitsgefährdungen von AIDS und illegaler Migration bis hin zu neuen terroristischen Schlupfwinkeln in zerfallenen Staaten, explosiven christlich-muslimischen Konfrontationslinien (vgl. hierzu auch Karte 7) und Gefährdungen der Rohstoffversorgung.

Hieraus leitet sich eine große Bereitschaft der Weltmächte über Europa hinaus zur Zusammenarbeit bei der Unterstützung der Problembewältigung in Afrika her. Diese funktionierende Multilateralität im Umgang mit Afrika muss auch weiterhin den übergreifenden, primären Ansatz europäischer Afrikapolitik einschließlich ihrer sicherheitspolitischen Dimension darstellen. Die UNO, G-8, Bretton-Woods-Institutionen, OECD sowie EU-US-Gipfel waren und bleiben wichtige Foren für diese multilateral vernetzte Politik.

Beim G-8-Gipfel in Sea Island (2004) sagten die führenden Wirtschaftsmächte —darunter vier EU-Mitglieder — angesichts des steigenden Bedarfs an einsatzfähigen Friedenstruppen zu, durch gebündelte Bemühungen bis 2010 die Ausbildung von insgesamt 75000 Soldaten zu organisieren und zu bezahlen, um sie für Einsätze zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität vorzubereiten, vor allem in Afrika südlich der Sahara. Mit besonderem Nachdruck wurde dabei der Fähigkeitsbedarf im Bereich bewaffneter Ordnungstruppen nach Art der Carabinieri und Gendarmerie hervorgehoben.²⁵

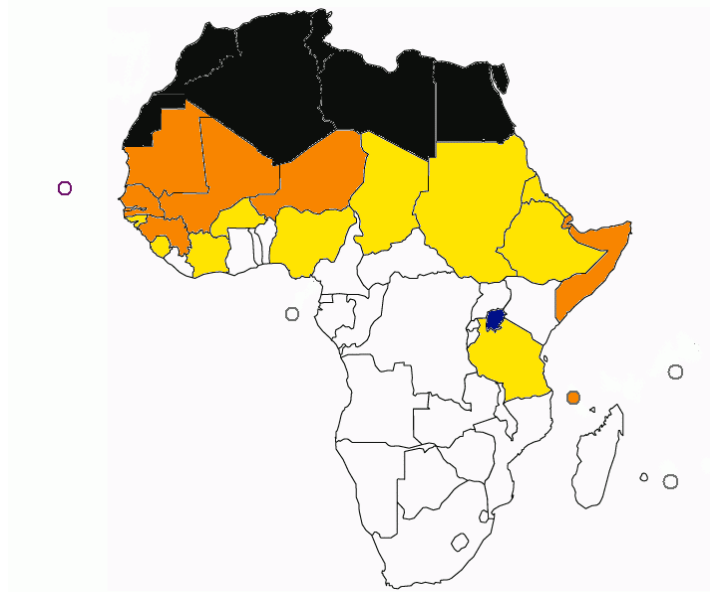
Beim G-8-Gipfel in Gleneagles im folgenden Jahr, dessen Schwerpunktthema Afrika war, wurde dies bekräftigt und durch eine ausführliche Liste weiterer koordinierter und kohärenter Maßnahmen zur Unterstützung afrikanischer Fortschrittsbemühungen ergänzt.

²³ Zu den Grundlagen der sicherheitspolitischen EU-Afrikapolitik vgl. Feira Fernandez, *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, EU ISS Occasional Paper, Paris 2004.

²⁴ Vgl. zur US-Politik z.B. USAID, *Strategic Framework for Africa*, Februar 2006.

²⁵ G8 Action Plan: *Expanding Global Capability for Peace Support Operations*, White House Fact Sheet, 10.6.2004.

Karte 7: Staaten mit hohem muslimischen Bevölkerungsanteil



In den gelb markierten Staaten liegt der muslimische Bevölkerungsanteil über 30 Prozent, in den braun markierten über 80 Prozent. Quelle: CIA, The World Factbook 2007. Die Daten für Eritrea wurden geschätzt.

Dieser multilaterale Prozess der gegenseitigen Selbstverpflichtung der leistungsfähigsten Akteure der Weltpolitik kann nur lebensfähig bleiben, wenn die beteiligten Staaten ihre Versprechungen auch umsetzen. Die europäischen Teilnehmer können dies in der Regel nur durch gemeinsames Vorgehen in der EU verwirklichen. Die wohl wichtigste Aufgabe der ESVP in Afrika liegt darin, die europäische Beteiligung an weltweit vereinbarten multinationalen Maßnahmen mit sicherheitspolitischer Dimension zu bündeln und leistungsfähiger zu gestalten.

Neben dieser Kernaufgabe, die dem europäischen und weltweiten Sicherheitsinteresse an Konflikteinhegung und Verminderung transnationaler Gefährdungen durch schwache Staaten (Terrorismus, Kriminalität, Seuchen, Flüchtlinge) sowie Wahrung der völkerrechtlichen Grundlagen (Menschenwürde, Gewaltverbot, Versorgungssicherheit) dient, werden im politischen Raum häufig vier weitere Bereiche europäischen Sicherheitsinteresses an Afrika genannt: Schutz europäischer Staatsangehöriger in Afrika, Zugriff auf afrikanische Rohstoffe, Verhinderung von Wanderungsbewegungen und die Selbstbehauptung Europas im geopolitischen Wettstreit mit anderen Mächten.

Am wenigsten kontrovers ist das Thema des Schutzes und der Evakuierung von Europäern in Afrika in akuten Krisen. In der Tat können manche afrikanische Staaten das zu erwartende Maß an Sicherheit für Ausländer in solchen Situationen nicht selbst garantieren, sodass eigenständige Fürsorge geboten ist. Die Fähigkeit zum Schutz des eigenen in Afrika eingesetzten Personals trägt auch zur Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit europäischer Politik und Wirtschaft in Afrika bei.

Die Furcht vor Wellen von Millionen illegaler Einwanderer aus Afrika ist nicht nur in den tatsächlich betroffenen Staaten Spanien, Frankreich und Italien verbreitet.

Illegale Einwanderung aus Afrika findet in erheblichem Ausmaß statt, schon aufgrund des Wohlstands- und Altersgefälles zwischen den Kontinenten, aber sie ist in Umfang und Intensität weit davon entfernt, für die EU sicherheits- und identitätsgefährdend zu sein. Die Emigrationsrate vom afrikanischen Kontinent in OECD-Staaten liegt in den Ländern südlich der Sahara im Durchschnitt nur bei 0,7 Prozent. Das heißt: Von 1000 Afrikanern emigrieren nur sieben in den wohlhabende Norden. Zum Vergleich: In den Maghrebländern Marokko, Algerien und Tunesien ist diese Emigrationsrate im Durchschnitt mehr als sechsmal so hoch (46 von 1000).²⁶ Es sind auch im Zeitalter der „boat people“ noch immer in erster Linie die gut Ausgebildeten, die aus Afrika nach Europa kommen bzw. nach dem Studium hier bleiben.

Für die sicherheitspolitische Praxis ist die populäre Furcht vor Masseneinwanderung jedoch nützlich, da sie die Vermittlung des ansonsten sehr abstrakten Arguments erlaubt, dass den Afrikanern mit europäischer Hilfe in ihren Heimatländern genügend Sicherheit und Lebenschancen geboten werden müssen. Diese Argumentationsweise wird von einer Reihe europäischer Regierungen in starkem Maß genutzt.

Im Hinblick auf die Energie- und Rohstoffversorgung führt der rapide wachsende Energiebedarf von China und Indien zu tief greifenden Verschiebungen der weltweiten Nachfragestruktur und der Lieferströme. Europa hat sich hierauf jedoch seit langem vorbereitet durch Umerziehung der öffentlichen Meinung, erzwungene Einführung energiesparender Technologien, die geopolitische Partnerschaft mit dem Hauptlieferland Russland und einem diversifizierten Energieverbund innerhalb Europas.

Afrika südlich der Sahara spielt im europäischen Energiekalkül derzeit noch keine bedeutende Rolle. Europa ist jedoch daran interessiert, entwicklungs- und sicherheitspolitisch schädliche Auswirkungen der verstärkten Nachfragekonkurrenz für afrikanisches Erdöl und Erdgas zu verhindern und zu begrenzen, also z. B. mäßigend auf die chinesische Afrikapolitik einzuwirken und diese in weltweite entwicklungspolitische Standards und multinational abgestimmte Maßnahmen einzubinden.

Im Bereich des Abbaus seltener Metalle kommt Lagerstätten in bestimmten afrikanischen Staaten in der Tat eine wichtige Marktbedeutung zu. Dies gilt jedoch in erster Linie für Südafrika, das sicherheitspolitisch fest auf eigenen Beinen steht. Außerhalb Südafrikas bestehen Mineralvorkommen mit bedeutendem Weltmarktanteil vor allem in der DR Kongo (etwa 40 Prozent der weltweiten Förderung von Kobalterz zur Metallproduktion in China und Belgien) sowie in Sambia (etwa 30 Prozent der weltweiten Förderung von Kupfererz).²⁷ Durch Recycling und Bevorratung ist die tatsächliche Abhängigkeit von der Lieferungskontinuität jedoch begrenzt und stellt jedenfalls keinen hinreichenden Interventionsgrund dar.

Von strategischer Bedeutung ist der Uranabbau in Niger und Namibia (je ca. sieben Prozent der weltweiten Förderung).²⁸ Er schafft allerdings angesichts der Verfügbarkeit kanadischen, australischen und kasachischen Urans aus europäischer Sicht keine Abhängigkeiten. Sicherheitspolitisch ist hier das Bemühen um die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen relevant.

Wenn das Argument der Sicherung der Rohstoffversorgung also für das sicherheitspolitische Interesse Europas an Afrika nicht weit trägt, so sind andere Aspekte des Rohstoffreichtums

²⁶ Datenquelle: OECD Database on immigrants and expatriates (Stand: November 2005), Tabelle: Emigration rates to OECD countries by country of birth (Total population).

²⁷ British Geological Survey, World Mineral Production 2001-2005, Nottingham 2007.

²⁸ British Geological Survey, Die Rössing-Mine in Namibia wird von Rio Tinto betrieben, die Akouta-Mine und Arlit-Grube in Niger von französisch-nigerischen Konsortien mit japanischer und spanischer Beteiligung. Seit 2006 erschließt China eine weitere Uranlagerstätte in Niger.

durchaus von hoher sicherheitspolitischer Bedeutung. Das beste Beispiel bietet der 2000 in enger weltweiter Zusammenarbeit der relevanten staatlichen und privaten Akteure im Zusammenwirken mit UNO, WTO und G-8 geschaffene Kimberley-Prozess zur Unterbindung des Handels mit „Blutdiamanten“ zur Finanzierung von Bürgerkriegen, organisierter Kriminalität und Terrorismus.

Die EU führt 2007 den Vorsitz in dieser pragmatisch und wirksam arbeitenden Organisation. Es ist durch die vereinbarten Ursprungszeugnisse sowie Kontroll- und Embargomaßnahmen gelungen, den Handel mit Diamanten aus Minen, die von bewaffneten Gruppen kontrolliert werden (derzeit v. a. in Liberia und Côte d’Ivoire), auf 340000 Karat pro Jahr zu senken (0,2 Prozent der Weltproduktion), nach Schätzungen etwa 20 mal weniger als in den neunziger Jahren.

Europa ist in Afrika auch politisch mit der Entwicklung konfrontiert, dass wichtige globale Akteure, wie die USA, China und Indien bemüht sind, ihren politischen Einfluss im afrikanischen Raum zu stärken. Europa allerdings verfügt bereits über ein historisch gewachsenes Maß an politischem und wirtschaftlichem Einfluss in Afrika, nutzt diesen jedoch noch nicht effektiv genug, seinen politischen Einfluss zu stärken, Ziele und Interessen europäischer Politik durchzusetzen und europäische Wertvorstellungen zu fördern.

Die USA zeigen zwar bisher keine Neigung, sich sicherheitspolitisch direkt in größerem Maßstab in Afrika zu engagieren. Die Ziele, die im Zusammenhang mit der Schaffung eines eigenen amerikanischen Regionalkommandos für Afrika (AFRICOM), von den USA verfolgt werden, sind noch unklar.²⁹

Chinas wachsendes Handels- und Investitionsinteresse an Afrika ist ein Novum, das die Regeln und Gewohnheiten afrikanischer Politik auf Dauer verändert. Es ist primär durch das chinesische Bedürfnis an Rohstoffen und Absatzmärkten getrieben, das sich selbstverständlich aus seinem raschen Wachstum auf dem Weg vom Entwicklungsland zum Industriestaat ergibt.

Nichts an dieser Entwicklung ist überraschend. Für Afrika erwachsen viele potentielle wirtschaftliche Vorteile aus dem chinesischen Interesse, auch wenn es im Einzelnen sehr darauf ankommt, wie die chinesische Präsenz in Afrika ausgestaltet wird. Eine sicherheitspolitische Gefährdung in dieser Entwicklung zu entdecken fällt schwer. Die USA tun dies ausdrücklich nicht.

Für Europa eignet sich der Hinweis auf China nicht, um die eigene Politik gegenüber Afrika zu verbessern. China als Vorwand in der öffentlichen Begründung zu nutzen, wäre ein gefährliches Spiel, da bestehende „geopolitische“, gegen Kooperation und Multilateralismus gerichtete Fehlwahrnehmungen weiter verstärkt würden. Die Sicherheitspolitik wäre als ein Feld der offensichtlichen europäischen Schwäche ohnehin denkbar ungeeignet für Versuche europäischer Selbstbehauptung gegenüber vermeintlich rivalisierenden Großmächten.

Die ESVP muss der Tatsache ins Auge sehen, dass aus realistischer afrikanischer Perspektive die EU daher nicht — zumindest noch nicht — als ein wichtiger sicherheitspolitischer Akteur und Partner gilt (wohl aber Frankreich und Großbritannien). In seiner jüngsten Erklärung zur Konfliktlage in Afrika vom Juni 2007 erwähnt der Exekutivrat der Afrikanischen Union die EU/ESVP nicht einmal als einen der relevanten Partner.³⁰

²⁹ Zur Grundinformation vgl. <http://www.eucom.mil/africom/africomFAQs.asp>

³⁰ AU-Dokument EX.CL/Dec. 374 (XI), 11. ordentliches Ratstreffen in Accra, 25.-29.6.2007.

Aus dem Gesagten folgen drei vordringliche Aufgabenfelder für die ESVP in Afrika südlich der Sahara:

1. Unterstützung afrikanischer Bemühungen um die Schaffung geeigneter, wirksamer eigener Sicherheitskräfte. Dazu gehört auch die Bereitstellung sinnvoller europäischer Sicherheitsdienstleistungen (Ausbildung, Konzeptentwicklung, C4ISR, Transport, Versorgung, Materialerhaltung) für diese Sicherheitskräfte, sowohl im Routinebetrieb als auch im Einsatzfall, unter Nutzung der fortgeschrittenen technischen und organisatorischen Möglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Hilfe beim afrikanischen Fähigkeitsaufbau muss sinnvollerweise auch die gemeinsame Arbeit an zeitgemäßen Ausrüstungskonzepten umfassen, ebenso wie die Zusammenarbeit bei der Deckung der sich hieraus ergebenden Beschaffungserfordernisse. Derzeit gibt es dafür auf europäischer Ebene noch keinen multilateralen Andockpunkt, ebenso wenig wie in der NATO oder anderswo. Alle diesbezüglich laufenden Maßnahmen bleiben daher bilateraler Natur auf rein nationaler Ebene, entbehren europäischer Transparenz und sind ungenügend mit den verfolgten Fähigkeits- und Stabilisierungszielen verwoben.

2. Unterstützung von Einsätzen unter afrikanischer Führung oder Leitung der UNO in Bürgerkriegen und Regionalkonflikten sowie von Rettungs- und Hilfeinsätzen, Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen durch europäische Sicherheitsdienstleitungen, einschließlich Bereitstellung technologieintensiver „Kräftemultiplikatoren“. Letzteres würde bei größeren afrikanischen Operationen eine entsprechend gut ausgerüstete europäische Kerntruppe vor Ort erfordern, die für das obere Ende der in Afrika zu erwartenden Kampfsituationen ausgestattet sein müsste, mit der hierfür erforderlichen Agilität und Informationsüberlegenheit.

Denkbar wäre es, jeweils einen EU-Gefechtsverband (Battlegroup), der speziell auf solche möglichen afrikanischen Aufgabenstellungen vorbereitet und für sie ausgerüstet ist, bereitzuhalten.

3. Gezielte und begrenzte, nicht lange andauernde europäisch geführte Rettungs- und Evakuierungseinsätze zugunsten von EU-Bürgern und internationalem Personal.

Diese ESVP-Aufgaben müssen eingebettet sein in eine übergreifende europäische Politik, die mit allen Partnern gemeinsam entschlossen und verlässlich darauf hinarbeitet, funktionierende und aus eigener Kraft wirtschaftlich erfolgreiche Staaten in ganz Afrika zu ermöglichen.

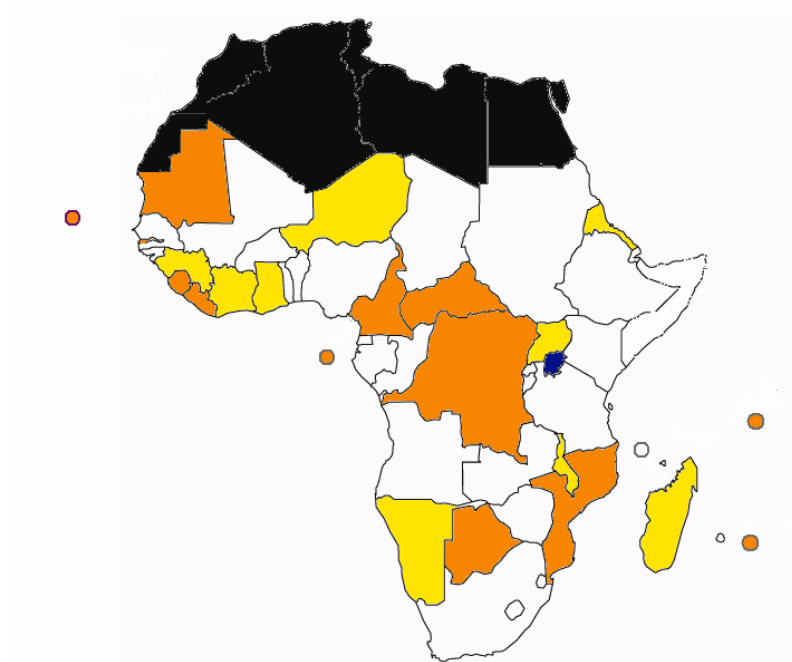
Die zunehmende Verschränkung von entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Aufgaben verstärkt vor allem auch die Notwendigkeit zur Förderung der friedensunterstützenden Rolle der Vereinten Nationen. Afrika stellt heute das primäre Einsatzgebiet für die UNO dar. Die EU ist dabei, eine permanente, enge sicherheitspolitische Arbeitsbeziehung mit der UNO zu etablieren. Dazu gehört auch die Fähigkeit zur raschen Bereitstellung wirksamer europäischer Befähigungsmaßnahmen für militärische und zivile Operationen im Rahmen der UNO. Für viele EU-Mitgliedstaaten schafft dies ein Novum, da sie bis jetzt sicherheitspolitisch mit Afrika allenfalls mittelbare Bedrohungsvorstellungen, nicht jedoch eigenes Tätigwerden oder gar eigene Einsatzperspektiven verbanden.

Diese aktuelle Veränderung steht zugleich im Rahmen der laufenden allgemeinen Bemühungen um Fortschritte bei der Entwicklung der ESVP. Sie kann daher unter europapolitischen Gesichtspunkten und vor allem im Fall Österreichs auch unter den Gesichtspunkten der verteidigungspolitischen Strategie- und Streitkräfteentwicklung nicht ignoriert werden.

EU	\$56,3 Mrd. ³² (einschl. \$14,4 Mrd. Schuldenerlass)	51,8 %
USA	\$27,6 Mrd. (einschl. \$4,1 Mrd. Schuldenerlass)	25,4 %
Japan	\$13,1 Mrd. (einschl. \$3,5 Mrd. Schuldenerlass)	12,1 %
Sonstige	\$11,6 Mrd. (einschl. \$0,7 Mrd. Schuldenerlass)	10,7 %

Die Entwicklungshilfeleistungen der EU-15 betragen 2004 0,36% des BIP, die der USA 0,16%. Aus dem Kreis der EU-Mitglieder war es 2005 Luxemburg, das mit \$563 die größte Entwicklungshilfeleistung pro Einwohner erbrachte (an alle, nicht nur an afrikanische Empfänger). Weltweit führt Norwegen mit \$603 pro Einwohner. Zum Vergleich: Österreich \$191, USA \$93, G-7-Durchschnitt \$112.³³

Karte 9: Staaten mit hoher Exportabhängigkeit von der EU



Die gelb markierten Staaten liefern mehr als 35 Prozent ihrer gesamten Ausfuhren in die EU, die braun markierten mehr als 50 Prozent. Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics, Tabelle 3.1A Export structure by main regions, Angaben für das Jahr 2004. Die fehlenden Angaben für Botswana, Eritrea und Namibia wurden ergänzt aus der World Bank Country Profile Data Bank (Stand April 2007, Daten von 2005).

Zwischen Europa und Afrika herrscht ein hohes Maß an Asymmetrie der Abhängigkeiten. Die sehr große wirtschaftliche Bedeutung der EU für Afrika ergibt sich nicht nur aus der Stellung der EU als größte Quelle von Entwicklungshilfe, Ursprungsland privater

³² Diese Summe enthält den gemeinschaftlich durch die EU-Kommission geleisteten Betrag von \$9,4 Mrd. Den größten nationalen Einzelbeitrag in Europa leistete Großbritannien mit \$10,8 Mrd.

³³ Für die Berechnung der Pro-Kopf-Angaben wurden die Wohnbevölkerungszahlen für 2005 aus dem OECD Factbook 2007 herangezogen.

Überweisungen, sondern auch daraus, dass afrikanische Länder insgesamt rund 40 Prozent ihres Außenhandels mit der EU abwickeln. Das heißt, dass für die Mehrzahl der afrikanischen Staaten die EU der bei weitem wichtigste, für manche sogar der absolut lebensnotwendige externe Partner ist (vgl. Karte 9).

Für die EU hingegen ist Afrika südlich der Sahara wirtschaftlich außer als Lagerstätte bestimmter Rohstoffe nur von marginaler Bedeutung. Sein Anteil am EU-Außenhandel (Einfuhren und Ausfuhren) liegt deutlich unter zwei Prozent, wobei allein mehr als ein Drittel auf Südafrika entfällt.

Die entwicklungspolitische Dominanz Europas in Afrika kann nicht mit sicherheitspolitischem Einfluss gleichgesetzt werden. Betrachtet man, welche afrikanischen Länder besonders von Entwicklungshilfeleistungen oder von Ausfuhren in die EU abhängig sind (Karten 8 und 9), zeigt sich nur eine schwache Korrelation zu den Ländern und Regionen, in denen sicherheitspolitisches Handeln erforderlich scheint. Es wäre ein Fehler anzunehmen, dass die EU aus afrikanischer Sicht schon allein aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts als relevanter, positiver sicherheitspolitischer Faktor gewertet wird.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU (damals EWG) und den ehemaligen Kolonien in Afrika wurden im Yaoundé-Abkommen (1963-1969; 1969-75) institutionalisiert und danach vom Lomé-Abkommen, dessen Wirkungsbereich auf die karibischen und pazifischen Staaten ausgedehnt wurde, abgelöst. Der Lomé-Prozess wurde dann im Jahr 2000 durch das Cotonou-Abkommen ersetzt, das — mit einer Revision 2005 — heute den rechtlichen Rahmen für die Beziehungen der zwischen der EU und den AKP-Staaten bildet.

Derzeit werden zusätzlich ergänzende bilaterale Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den einzelnen afrikanischen Staaten ausgehandelt. Diese Verhandlungen werden von der Europäischen Kommission regional gebündelt geführt im Zusammenwirken mit den entsprechenden afrikanischen regionalen Wirtschaftsorganisationen.

Das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staatengruppe (AKP) einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (Cotonou-Abkommen) basiert auf den fünf Säulen

- Handel (einschließlich weitgehender Zollbefreiung afrikanischer Produkte)
- politischer Dialog
- wirtschaftliche Zusammenarbeit bzw. Entwicklungshilfe
- Finanzkooperation
- Partizipation der Zivilgesellschaft sowie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure.

Das Abkommen verfolgt ausdrücklich auch das Ziel, zu Frieden und Sicherheit beizutragen und stabile, demokratische Verhältnisse zu stärken. Die EU betrachtet die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Rahmen konzeptionell als einen integrierten Teil der europäischen Konfliktbewältigungsstrategie im Rahmen der GASP.³⁴

Im Cotonou-Abkommen wurde erstmals eine politische Komponente der Beziehungen zwischen der EU und den AKP Staaten verankert. Es fordert die Achtung der Menschenrechte, Armutsbekämpfung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gutes Regieren und Abbau von Korruption. Bei Verstößen kann die EU ihre Hilfe einfrieren, mindern oder aufheben.

³⁴ Commission Communication COM(1999)240 final of 19 May 1999.

In seiner aktuellen Fassung von 2005 sieht das Abkommen auch sicherheitspolitische Zusammenarbeit vor, insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und des Söldnerwesens sowie bei der völkerrechtlichen Ahndung von Kriegsverbrechen.

Dieser Schritt zur integrierten Nutzung von Partnerschaftsverhältnissen zur gegenseitigen sicherheitspolitischen Stärkung ist für die EU etwas ideologisch und praktisch völlig Neues. Er schließt im Einklang mit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 die Lücke sicherheitspolitischer Naivität gegenüber transnationalen Gefährdungen, die sich in Europa zumindest auf gemeinschaftlicher Ebene seit den achtziger Jahren im Vergleich zum Rest der Welt aufgetan hatte.

Um die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Neuansatzes besser fördern zu können, beschlossen die EU- und AKP-Staaten auf Anregung der Afrikanischen Union 2003³⁵ gemeinsam, unter dem Dach des Cotonou-Abkommens eine Friedensfazilität für Afrika (APF) zur Finanzierung von friedensstützenden und friedenserhaltenden Maßnahmen aufzulegen,³⁶ nachdem zunächst bis Anfang 2004 ad hoc €8 Mio. für die ECOWAS-Mission ECOMIL in Liberia, €12,5 Mio. für die ECOWAS-Mission MICECI in Côte d'Ivoire und €25 Mio. für die AU-Mission AMIB in Burundi aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) mobilisiert worden waren.

Die APF mit Mitteln von zunächst €250 Millionen über drei Jahre stellt gegenwärtig das bedeutendste Instrument zur Unterstützung von Frieden und Sicherheit in Afrika dar. Die Mittel stammen je rund zur Hälfte aus einer 1,5-prozentigen Abführung aus den jedem afrikanischen Land im EDF zugeteilten Mitteln für langfristige Entwicklungsmaßnahmen und aus nicht zugeteilten Mitteln des Fonds.

Es handelt sich also um Gelder der staatlichen Entwicklungshilfe. Sie werden jedoch statistisch nicht mehr als solche gezählt. Die erste APF-Tranche wurde 2006 kurzfristig um weitere €50 Mio. aufgestockt. Die nächste Tranche für die folgenden drei Jahre bis 2010 beträgt €300 Mio.

Zweck der von der EU-Kommission in der Generaldirektion RELEX verwalteten APF ist vor allem die teilweise Deckung der Kosten, die sich für afrikanische Staaten aus der Entsendung von Friedenstruppen innerhalb Afrikas ergeben. Der weit überwiegende Teil der bereitgestellten Mittel ist für die Stationierungs- und Transportkosten der AU-Missionen in Darfur (AMIS I und II) eingesetzt worden. Hinzu kommen rund €20 Mio. für FOMUC in der Zentralafrikanischen Republik und kleine Beträge für die AU-Beobachtermission auf den Komoren (AMISEC).

APF-Mittel dürfen daneben auch für den strukturellen Ausbau der Fähigkeit zur Durchführung von Friedensmissionen verwendet werden. In der ersten Tranche waren hierfür \$35 Mio. vorgesehen. Es wurden der AU jedoch zunächst nur \$6 Mio. bereitgestellt, während erst einmal weitere Workshops und Studien unternommen wurden.

Ausdrücklich ausgeschlossen ist eine Verwendung der APF-Mittel für irgendeine Form von Militär- und Rüstungsausgaben wie Sold, Waffen, Munition, Ausrüstung, Ersatzteile und Ausbildung. Hier besteht aus operationeller Sicht ein innerer Widerspruch, denn genau dies sind die Kostenfaktoren verbesserter Fähigkeiten.

Vor allem auch in bezug auf die Ausrüstung kommt hinzu, dass im Zeitalter der informationstechnischen Revolution Fähigkeits- und Infrastrukturentwicklung für

³⁵ Die Anregung wurde von AU-Gipfeltreffen in Maputo beschlossen.

³⁶ Entschließung 3/2003/CE des AKP-EG-Ministerrats vom 11.12.2003

Friedenssicherungs- und Stabilisierungseinsätze sinnvollerweise nicht ohne Investition in Sicherheitstechnik stattfinden kann.

Der Widerspruch erklärt sich historisch daraus, dass afrikanische Militärausgaben in sehr vielen Fällen eher der Korruption, persönlichen Bereicherung und politischen Machtsicherung gedient haben als der nationalen und internationalen Sicherheit. Aus dieser Erfahrung erscheinen sie schädlich für die Ziele der Armutsbekämpfung und guten Regierungsführung.

Die Einsicht in die tatsächliche Notwendigkeit von Sicherheit und Verteidigung als Voraussetzung für Entwicklung und Frieden ist in diese Denklinie — sowohl in der Kommission als auch in einigen Mitgliedstaaten — noch nicht hinreichend eingearbeitet, ebenso wenig wie die erkennbare neue Qualität der konstruktiven Eigenverantwortlichkeit in Afrika.

Im Regelbuch der EU-Kommission ist immer noch ohne Wenn und Aber festgeschrieben, dass afrikanischen Empfängerstaaten von Kommissions-Mitteln keine Ausgaben für militärische Zwecke erlaubt sind. Dies gilt auch im Fall des Ausbruchs bewaffneter Konflikte, wobei keine Unterscheidung zwischen Angreifer und Angegriffenem vorgesehen ist.³⁷

Letztlich wird Afrika auf diese Weise die Eigenverantwortung für die individuelle und kollektive Selbstverteidigung verweigert. Die durch das europäische Versagen auf dem Balkan in den neunziger Jahren hinreichend widerlegte europäische Vorstellung, Gewalt dürfe keinesfalls mit Gewalt begegnet werden, wird unverändert noch immer nach Afrika projiziert.

Das erklärte neue Ziel, Instabilität und gemeine Gefährdungen in Afrika durch wirksame afrikanische zivile und militärische Handlungsfähigkeit im Sicherheitsbereich zu überwinden, wird den Übergang zu einer positiveren Bewertung geeigneter Verteidigungsaufwendungen in Afrika erfordern. Im Jargon der Entwicklungspolitik ausgedrückt erfordert das Mainstreaming von Konfliktverhütung auch ein Bekenntnis zur Verteidigung.

In der EU wird diese Einsicht unnötig kompliziert und behindert, weil die Kommission sich wegen der inhaltlich beschränkten Zuständigkeiten der EU nach dem Vertrag von Nizza von verteidigungsrelevanten Überlegungen grundsätzlich fernhalten muss. Die AFP steht an der Grenze der Befugnisse der EU-Institutionen.³⁸

Die Kommissionsaktivitäten in Darfur sind zwischen dem ersten und zweiten Pfeiler der EU bislang nur in Ansätzen koordiniert worden, obwohl die EU durch die ESVP im gleichen Zusammenhang eine eigene Unterstützungsmission durchführt (dazu mehr weiter unten). Es sind gelegentlich Besorgnisse laut geworden, dass APF-Mittel wegen unzureichender Koordination innerhalb der EU an Empfänger fließen könnten, die den ESVP-Zielen in Darfur entgegenwirken.

Aus Sicht der ESVP ist als europapolitisches Kuriosum anzumerken, dass die von der Kommission für die Unterstützung der AU-Operation in Darfur und den Aufbau der AU-Infrastruktur bereitgestellten europäischen Mittel die verfügbaren EU-Mittel zur Umsetzung der Aufgaben der ESVP deutlich übersteigen.

³⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 19.5.1999 über die Zusammenarbeit mit AKP-Staaten in bewaffneten Konflikten, COM(1999)240 final.

³⁸ Dies wurde auch ausdrücklich festgestellt in der im Auftrag der Kommission unternommenen Beurteilung von James Mackie u.a., Mid Term Evaluation of the African Peace Facility Framework-Contract (9ACP RPR 22) 250 M€. Final Report, Maastricht: ECDPM, 19.1.2006 (S. 30). Dieser Bericht enthält weiterführende Details über die institutionellen Arrangements und Spannungen in der EU in bezug auf die APF.

Koordinationsbedarf zwischen den Pfeilern der EU entsteht auch im Hinblick auf die externen Maßnahmen der EU zur Terrorbekämpfung. Seit 2004 investiert die EU in entsprechende Kapazitätsbildungs- und Grenzsicherungsmaßnahmen in ausgewählten Partnerstaaten. In Afrika konzentrieren sich diese Aktivitäten bisher auf Algerien und Marokko.

Das ab 2007 verfügbare, im Jahresdurchschnitt mit €300 Mio. dotierte neue Instrument für Stabilität (IfS) der EU, das im Budgetrahmen 2007-2013 im Zuge der Vereinfachung der Hilfsbudgets als neues Instrument der Kommission zur Bereitstellung von Hilfsgeldern eingeführt wurde,³⁹ erlaubt es, diese sicherheitsbezogenen Unterstützungsmaßnahmen der Kommission wesentlich auszuweiten.

Von der Seite des Rates ist dabei insbesondere die Nutzung zur verbesserten Terrorbekämpfung betont worden.⁴⁰ Für die Umsetzung in Afrika hat die Kommission — anders als für andere Regionen — noch keine Strategie vorgelegt. Das Instrument für Sicherheit ist in zwei Komponenten gegliedert. Für den Bereich Krisenvorkehrungen und -bewältigung ist DG RELEX zuständig, für den Bereich weltweite und regionale grenzüberschreitende Herausforderungen — einschließlich Nichtverbreitung, organisierte Kriminalität und Terrorismus — ist das Koordinationsbüro EuropeAid verantwortlich, das die Hilfsmaßnahmen von RELEX, DEV und ECHO bündelt. Ein unmittelbarer Bezug zur ESVP besteht organisatorisch nicht, wohl aber inhaltlich und in der Außenwahrnehmung der EU als vermeintlich kohärenter Akteur.

Nach dem Bericht “A More Secure World” einer hochrangigen UNO-Expertenkommission müssen für derartige gemeinsame internationale Sicherheitsbemühungen die Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit maßgeblich sein.⁴¹ Dafür muss sichergestellt sein, dass kohärentes, an einer einheitlichen, definierten Strategie orientiertes sicherheitspolitisches Denken die diversen Maßnahmen steuert und zusammenhält. Hier bestehen in der EU wegen der Spaltung in Kommissions- und Ratsaktivitäten noch Defizite.

Eine verbesserte Integration der Politikbereiche Entwicklung und Sicherheit/Verteidigung in einem wirksamen gemeinsamen Ansatz ist in der EU und ihren Mitgliedstaaten in Angriff genommen worden, hat aber bisher nur begrenzte Erfolge hervorgebracht. In der ESVP hat sich dieser Ansatz mangels Mandat und Verfügungsmasse noch nicht niedergeschlagen.

Ein kollaborativer Ansatz ist zwar als notwendig erkannt, aber in der politischen und administrativen Praxis kompliziert und kostspielig. Es gibt auf der Arbeitsebene viele Anreize, einen solchen Ansatz zu umgehen. Regierungen müssen durch entsprechende Mittelausstattung, klare Prioritätensetzung und fühl- und sichtbare politische Führung solche schädlichen Tendenzen verhindern.

Strikt getrennte Haushaltlinien für Entwicklungszusammenarbeit, andere politische Aufgaben sowie Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit sind potentiell schädlich. Zusammengefasste oder zumindest gemeinsam verwaltete Budgets quer durch das Aufgabenspektrum hingegen können hilfreich sein. Ähnliches gilt für das Informationsmanagement. Auch hier ist ein Zusammenlegen und Vernetzen der Systeme der verschiedenen Akteure von großem Vorteil, um kohärentes gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen.

³⁹ EG-Verordnung 1717/2006 vom 15.11.2006, Amtsblatt L 327 (24.11.2006), aufbauend auf dem Kommissionsvorschlag COM (2004) 630 final vom 29.9.2004.

⁴⁰ Vgl. EU-Ratssekretariat (DG H 2), Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism, Dok. 9666/07 vom 21.5.2007, Paragraph 42.

⁴¹ A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004.

Die EU ist in ihrer eigenen Politik in Kommission und Rat sowie Einzelstaaten weit von solcher Kohärenz entfernt. Veränderung ist nur wahrscheinlich, wenn es zunächst in den Mitgliedstaaten gelingt, die an der Afrika-Politik beteiligten Ressorts, einschließlich Verteidigungsministerien und Streitkräfte, an Gemeinsamkeit des politischen Denkens und Handelns in Konzeption und Durchführung heranzuführen.

Einen vorbildlichen Ansatz bilden zum Beispiel die in Großbritannien geschaffenen interministeriellen Konfliktverhütungs-Pools, die Mittel aus den Ministerien für Äußeres, Entwicklung und Verteidigung zur Ermöglichung einer ressortübergreifenden Politik nach gemeinsamer Entscheidung gemeinsam einsetzen. Der allgemeine Global Conflict Prevention Pool (GCPP) steht unter Federführung des Außenministeriums (FCO), der spezielle Africa Conflict Prevention Pool (ACPP) zur Konfliktverhütung und zum Konfliktabbau in Afrika südlich der Sahara hingegen unter Federführung des Entwicklungshilfeministeriums (DFID). Ähnliche Ansätze schlagen sich in den Stabilitätsfonds der niederländischen und dänischen Regierungen nieder.

Eines von vielen Beispielen dafür, wie auf diese umfassende, ressortübergreifende Weise — mit demokratisch legitimer Verantwortlichkeit und wirksamer politischer Kontrolle — mit begrenzten Mitteln Gutes erreicht werden kann, ist der von der britischen Regierung finanzierte Radiosender Mega FM im Norden Ugandas, der dort seit 2002 zur Herstellung von Kommunikationskanälen zwischen den Konfliktparteien und zwischen ihrer Führungsebene und Anhängern beitrug und bei den Befriedigungsbemühungen im Bürgerkrieg mit der Lord's Resistance Army half.⁴²

Die gegenseitige interdisziplinäre Befruchtung unterschiedlicher Blickwinkel ist gerade im Fall Afrikas besonders wichtig, wo es darum geht, versäumte Jahrzehnte durch geschickte Innovation möglichst rasch aufzuholen. In seinem Fünfjahresbericht zur Umsetzung der Millenniumsziele forderte UN-Generalsekretär Kofi Annan ausdrücklich die verstärkte Nutzbarmachung technischer Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik (auch zur Stärkung der Sicherheit!) sowie gezielte Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen zur Bewältigung der spezifischen Probleme ärmerer Länder in Bereichen wie Tropenmedizin und -pharmazie sowie tropische Agrarwissenschaft.⁴³

Die EU hat mit der Einrichtung ihres bis 2010 mit €5.6 Mrd. aus dem EDF dotierten Infrastruktur-Fonds für Afrika, der 2006 seine Arbeit aufnahm, einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan.⁴⁴ Der Wille zur Nutzung von Wissenschaft, Technik und Forschung für Entwicklungszwecke wurde auch jüngst von der AU zum Themenschwerpunkt ihres achten Gipfeltreffens in Addis Abeba Anfang 2007 gemacht.

Es ist durchaus denkbar, dass kleinere EU-Staaten es in diesem Bereich leichter finden als große, eine praxisorientierte, transdisziplinäre Befassung mit dem Afrika der Gegenwart in die Wege zu leiten und damit auch die europaweite Diskussion, Meinungsbildung und Politik mitzuprägen.

Die EU hat erstmals in der 2005 von der Kommission vorgelegten EU-Strategie für Afrika den Versuch einer Gesamtschau als Grundlage einer umfassenden Strategie gegenüber dem

⁴² DFID, Preventing violent conflict, London 2006, S. 11.

⁴³ In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, Abschnitt 67ff.

⁴⁴ Zur Infrastruktur-Partnerschaft zwischen der EU und Afrika vgl. COM(2006)376 final vom 13.7.2006. Die schlussfolgerungen wurden vom Rat am 16.10.2006 angenommen.

südlichen Nachbarkontinent unternommen.⁴⁵ Im Dezember 2005 billigte der Ministerrat diese Afrika-Strategie der EU.

Die Afrika-Strategie unternahm den Versuch, die diversen Afrika betreffenden Strategien und Politiken der Kommission und der Mitgliedsstaaten zu einem Ganzen zusammen zu binden und dabei auf die Entwicklungen in Afrika und in der weltweiten Afrikapolitik sowie die Millenniums-Entwicklungsziele zu reagieren.

Die Strategie betont das Prinzip „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ und bekennt sich zu Gleichberechtigung, Partnerschaft, Eigenbestimmung (ownership), Subsidiarität, Solidarität und politischem Dialog. Sie erkennt an, dass für eine kohärente europäische Politik gegenüber Afrika auch eine deutlich verbesserte innere Kohärenz in der EU erreicht werden muss.

Für Europa werden drei strategische Prioritäten in Afrika identifiziert:

1. Stärkung von Frieden und Sicherheit und Unterstützung legitimer und wirkungsvoller Regierungsführung
2. Schaffung der wirtschaftlichen Voraussetzung für das Erreichen der Millenniumsziele durch wachstumsstärkende Maßnahmen, Handel und verbesserte Transport- und Kommunikationsvernetzung innerhalb Afrikas
3. direkte Umsetzung der Millenniumsziele durch Fokussierung der Entwicklungspolitik auf die Menschen und ihren gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den Umweltschutz.

Neu an der Strategie war ihre Ausrichtung auf ganz Afrika, während zuvor Afrika südlich der Sahara unter AKP-Gesichtspunkten und Nordafrika unter Gesichtspunkten der Assoziations- und Mittelmeerpolitik wahrgenommen und behandelt wurden. Entsprechend ist bis heute für das subsaharische Afrika in der Kommission DG DEV zuständig, für Nordafrika DG RELEX.

Der Neuansatz kann als Reaktion auf die Gründung der Afrikanischen Union und die darin zum Ausdruck kommende panafrikanische Aufbruchstimmung verstanden werden. Allerdings sind bisher in der AU die nordafrikanischen Staaten sicherheitspolitisch kaum aktiv geworden.

Die thematischen Interessenlagen unterscheiden sich deutlich zwischen Nordafrika und dem subsaharischen Afrika. Europa tendiert in der Praxis weiterhin zu einer separaten Behandlung Nordafrikas, zumal die fünf Staaten an der südlichen Gegenküste nun Partner im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind.

Dennoch gilt es zu respektieren, dass Afrika selbst sich als Einheit sieht. Geeignete Schritte zur innerafrikanischen Integration, die den gesamten Kontinent einbeziehen, bleiben im Interesse verbesserter Entwicklungschancen wünschenswert.

Der unilaterale Ansatz der EU-Afrikastrategie stieß nicht nur in Afrika auf kritische Stimmen. Beim Ministertreffen der EU-Troika mit den afrikanischen Partnern in Bamako im Dezember 2005 wurde daraufhin ein Dialogprozess mit afrikanischen Partnern eingeleitet und ab Juli 2006 in vertiefenden Arbeitsgruppen und öffentlicher Konsultation fortgeführt, um zu einem besseren gegenseitigen Grundverständnis zu gelangen.

⁴⁵ EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. Dokument COM(2005)489 final vom 12.10.2005. Zum Stand der Umsetzung vgl. den vom Europäischen Rat im Dezember 2006 gebilligten Bericht The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership — The Way Forward and Key Achievements in 2006, Rats-Dokument 16630/06 vom 11.12.2006, Annex.

Dies mündete im Frühjahr 2007 in den Rahmenentwurf einer Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie,⁴⁶ die nun nach weiterer Abstimmung und Ausarbeitung im Dezember 2007 auf der Ebene der europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet werden soll.

Der Entwurf zeichnet zu Beginn eine Vision der geschichtlichen, kulturellen und geographischen Gemeinsamkeiten und beschreibt Europa und Afrika als Wertegemeinschaft für Menschenrechte, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Es werden vier gemeinsame, allgemeine Ziele der langfristigen Partnerschaft zwischen den Nachbarkontinenten genannt:

- Vertiefte politische Partnerschaft, die über Entwicklungsfragen hinausreicht
- Förderung von Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung, Menschenrechten, regionaler und kontinentweiter Integration in Afrika sowie Erreichen aller Millenniumsziele bis 2015
- Förderung und Bewahrung eines Systems des effektiven Multilateralismus und starker, legitimer multilateraler Institutionen sowie gemeinsame Thematisierung des gesamten Spektrums weltweiter Herausforderungen über „afrikanische“ Themen hinaus
- Aufbau einer umfassenden, auf die Menschen konzentrierten Partnerschaft durch Stärkung der Zivilgesellschaft und einen holistischen Entwicklungsansatz, der auch Demokratieaufbau einbezieht.

Der Entwurf der gemeinsamen Strategie mahnt dazu, das traditionelle Verhältnis sowie gegenseitige Vorurteile und Fehlwahrnehmungen zu überwinden. Konkrete Schritte fordert die gemeinsame Strategie auf den folgenden Feldern:

- Frieden und Sicherheit
- Regierungsführung und Menschenrechte
- Handel und Regionalintegration
- Schlüsselthemen der Entwicklung.

In bezug auf Frieden und Sicherheit wird im Entwurf ein Katalog von Maßnahmen genannt, zu denen auch praktische Aspekte gehören wie die gemeinsame Nutzung von Erfahrungen und Lektionen aus Operationen durch Informations- und Personalaustausch, vor allem bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten.

Der Exekutivausschuss der Afrikanischen Union hat Ende Juni den Rahmenentwurf grundsätzlich gebilligt als Grundlage für die weitere Ausarbeitung des Entwurfs zu einer vollständigen Gemeinsamen Strategie samt Aktionsplan bis zum Zweiten EU-Afrika-Gipfeltreffen in Lissabon im Dezember 2007, das in einem Treffen auf Ebene der Außenminister im November in Ägypten vorbereitet werden soll. Inhaltlich wurde angemahnt, die aus afrikanischem Entwicklungsinteresse wichtigen Themen Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit in die Agenda des Gipfels aufzunehmen.⁴⁷

Die Europäische Kommission schlug am 27. Juni 2007 auf der Basis eines zusammen mit dem Ratssekretariat verfassten Papiers⁴⁸ fünf Initiativen für den ersten Aktionsplan zur Umsetzung der Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie vor. Die ausgewählten Bereiche sind: europäische Energiesicherheit und afrikanische Elektrifizierung, Bewältigung des

⁴⁶ In der am 15.5.2007 in Brüssel vom 8. EU-Afrika Troika-Treffen angenommenen Fassung.

⁴⁷ Exekutivrat der Afrikanischen Union, 11. Ordentliches Ratsstreffen in Accra (25.-29.6.2007), Decision on Africa-European Union Dialogue, AU-Dok. EX.CL/342(XI).

⁴⁸ Beyond Lisbon: making the EU-Africa Strategic Partnership Work, SEC(2007)856 vom 27.6.2007.

Klimawandels, verbesserte Migrations- und Beschäftigungspolitik, ein Unterstützungsnetz für demokratische Regierungsführung sowie eine gemeinsame politische und institutionelle EU-Afrika-Architektur.

Während also die Sicherheitspolitik nicht zu den mittelfristigen Initiativen im Aktionsplan gehört, wird sie im genannten gemeinsamen Papier von Kommission und Ratssekretariat als eine politische Priorität der Gemeinsamen Strategie angesprochen. Die ESVP als solche wird dabei nicht erwähnt, wohl aber die fortgesetzte wichtige Rolle der EU bei der Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten.

Besonders hervorgehoben wird die Zielsetzung, die europäisch-afrikanische Partnerschaft nicht nur auf Herausforderungen für den Frieden und die Stabilität in Afrika zu beschränken, sondern vielmehr weltweite sicherheitspolitische Probleme gemeinsam anzugehen. Beispielhaft wird angeregt, dass Afrika und die EU gemeinsam ihr Gewicht zur Einhegung von Friedens- und Sicherheitsgefährdungen im Nahen und Mittleren Osten zur Geltung bringen sollen.⁴⁹

Zugleich hat die Kommission eine Mitteilung vorgelegt, in der sie versucht, den neuen partnerschaftlichen Ansatz zum Umgang mit Afrika nach innen zu vermitteln. Sie betont, dass Afrika nicht mehr als Entwicklungsproblem, sondern als eigenständiger politischer Akteur in der internationalen Politik anzusehen ist: „Es wird immer klarer, dass Afrika *wichtig* ist — als politische Stimme, als wirtschaftliche Kraft und als eine enorme Quelle menschlicher, kultureller, natürlicher und wissenschaftlicher Potentiale.“⁵⁰

Für eine Reihe von afrikanischen Staaten sind die Agrarhandels-Verhandlungen als entwicklungspolitische Maßnahme im Rahmen der Doha-Runde von großer Bedeutung. Dabei geht es vor allem darum, die Verzerrungswirkung subventionierter Exporte europäischer Nahrungsmittel zu eliminieren, denn die schädlichen Verzerrungswirkungen übermäßig subventionierter europäischer Nahrungsmittelexporte nach Afrika würden durch die Liberalisierung vermindert, und damit der lokalen Landwirtschaft in Afrika größere Wettbewerbsfähigkeit und die Chance auf dringend nötige Investitionen zur Produktivitäts- und Ertragssteigerung verschaffen.

Es ist allerdings zutreffend, dass die besonders armen Staaten Afrikas ohnehin überwiegend ihre Agrarprodukte nahezu zollfrei im Rahmen des Cotonou-Abkommens in die EU liefern können⁵¹ und von einer stärkeren Öffnung der europäischen und nordamerikanischen Agrarmärkte daher als Exporteure weniger profitieren würden als etwa die großen Agrarproduzenten Südamerikas.

Die derzeitigen Chancen, die Doha-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, müssen eher als gering eingeschätzt werden.

Neben der notwendigen Öffnung neuer mittel- und langfristiger Investitions- und Exportperspektiven für Afrika liegt eine für die afrikanischen Staaten befriedigende rasche Lösung der Doha-Runde auch schon deswegen im europäischen Interesse, weil die afrikanischen Staaten in den laufenden Welthandelsverhandlungen ihre Fähigkeit demonstrieren haben, durch ihr zahlenmäßiges Gewicht auch andere wichtige Fortschritte zwischen Europa, den USA und anderen Hauptakteuren der Weltwirtschaft zu blockieren.

⁴⁹ Ebd., S. 5.

⁵⁰ From Cairo to Lisbon — The EU-Africa Strategic Partnership, COM(2007)357 final vom 27.6.2007.

⁵¹ Der wirtschaftliche Vorteil dieser Präferenzen für die AKP-Länder ist gering. Er wird von der Weltbank auf nur rund vier Prozent des Wertes der von ihnen in die EU gelieferten Waren geschätzt. Vgl. Paul Brenton/Takako Ikezuki, The Value of Trade Preferences for Africa, Trade Note 21, 16.5.2005.

Die Generaldirektion für Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission hat in einem 37-seitigen Diskussionspapier zur Förderung der afrikanischen Landwirtschaft⁵² die Notwendigkeit der endgültigen Abschaffung des traditionellen protektionistischen Systems der EU-Agrarsubventionen — immerhin in der G-8 und WTO für 2013 zugesagt — nicht an einer einzigen Stelle erwähnt. Stattdessen betont das Papier die Notwendigkeit verbesserter Qualitätsstandards afrikanischer Agrarprodukte als Voraussetzung für deren Handelsfähigkeit, drängt also auf Schaffung zusätzlicher nichttarifäre Handelshemmnisse im Namen des europäischen Verbraucherschutzes.

Damit wird vom entwicklungspolitischen „Europäischen Konsens“ der EU von 2005 und der darin enthaltenen ausdrücklichen Selbstverpflichtung Europas, im Rahmen der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik das mit den EU-Beihilfen für den Agrarsektor verbundene Maß an Handelsverzerrung substantiell abzubauen und die Agrarentwicklung in Entwicklungsländern zu erleichtern, in einem gewissen Maß abgegangen.⁵³

Französische Truppen in Afrika

Die Rolle der ESVP in Afrika ist wesentlich geprägt und konditioniert durch die Tradition französischer Truppenpräsenz im postkolonialen Afrika, gestützt auf diverse bilaterale Beistandsabkommen. Nach der Pariser Entscheidung zur Neugestaltung der Afrikapolitik in der Schlussphase der zweiten Mitterrand-Amtszeit und dem Bruch der wirtschaftlichen Bindung zwischen Franc und CFA-Franc im Jahr 1994 ist die französische Militärpräsenz in Afrika heute anderer Natur als in der Vergangenheit. Im Mittelpunkt stehen heute nicht mehr die Stützung korrupter Diktaturen und das Zurückdrängen „anglo-amerikanischen“ Einflusses, sondern die Förderung von Frieden, Stabilität und Menschenrechten.

Heute unterhält Frankreich permanente Garnisonen in den drei afrikanischen Staaten Dschibuti, Gabun und Senegal sowie im französischen Überseeterritorium Réunion. Hinzu kommen nach dem Stand vom Juli 2007:

- die als nicht-permanent bezeichnete Präsenz in Tschad (im Rahmen der seit der Intervention von 1986 andauernden Operation EPERVIER)
- die andauernde Operation LICORNE in Côte d’Ivoire im Gefolge der gescheiterten Intervention von 2002 und dem daraus resultierenden Verlust des zuvor zweitwichtigsten französischen Stützpunkts in Afrika. Die Operation in Côte d’Ivoire wird durch Luftwaffentruppen in Togo (100 Mann) sowie Marineeinheiten im Golf von Guinea (250 Mann, Operation CORYMBE) unterstützt.
- die laufende Operation BOALI in der Zentralafrikanischen Republik (400 Mann der Fremdenlegion).

⁵² Advancing African Agriculture. Proposal for continental and regional level cooperation on agricultural development in Africa. Discussion paper from the Commission, DG Development, Unit B2: Policies for sustainable management of natural resources, Januar 2007. Auf S. 8 findet sich ein sehr allgemeiner Hinweis auf die „handelsverzerrenden Landwirtschaftssubventionen und unterschiedlichen Grade der Abschottung heimischer Agrarmärkte in OECD-Ländern“ ohne das Eingeständnis, dass die EU das Hauptproblem darstellt.

⁵³ Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy, 22.11.2005, Ratsdokument 14820/05.

Die Operationsweise der französischen Streitkräfte in Afrika ist stark lokalisiert und nur ansatzweise streitkraftübergreifend konzipiert. Sie kommt ohne zeitgemäße Luftunterstützung und weiträumig vernetzte Informations- und Kommunikationsmittel aus. Sie operiert in der Regel stationär und nicht wirkungs- und ergebnisorientiert.

Diese militärische Kultur ist von historisch gewachsener Professionalität geprägt und bedarf hinsichtlich der erklärten Ziele der europäischen Fähigkeitsentwicklung im Hinblick auf Ausrüstung, Kampfstärke und Schutz eigener Kräfte entsprechender Anpassungen. Sie beruht außerdem anders als die für die ESVP denkbaren, krisenbezogenen Einsatzformen auf der permanenten Präsenz vor Ort.

Die Einsatzdoktrin der französischen Überseetruppen betont den sogenannten „militärischen Humanismus“, der in erster Linie das Vertrauen der Zivilbevölkerung zu gewinnen und zu wahren versucht. Diese Doktrin mag zwar zunächst sympathisch und „europäisch“ klingen, ist jedoch in vielen der zu erwartenden zukünftigen Konfliktsituationen unter Beteiligung internationaler terroristischer Gruppen und von dritten Regierungen unterstützter Rebellen für die eigenen Soldaten lebensgefährlich und für den Missionserfolg fatal, wenn sie nicht zügig und entschlossen durch umfassende Nutzung technischer Überlegenheit ergänzt wird.

Die französischen Überseetruppen sind zwar von zentraler Bedeutung für europäische Operationsmöglichkeiten in Afrika, aber in Struktur und Einsatzdoktrin ist eine Reihe von Anpassungen in Richtung der von der ESVP verfolgten Ziele der europäischen Fähigkeitsentwicklung erforderlich. Diese Frage bedarf der Thematisierung noch vor zukünftigen Einsätzen.

Die wichtigsten in Afrika stationierten französischen Militäreinheiten:

In Dschibuti (2900 Mann)

- Gemeinsamer Führungsstab der Französischen Streitkräfte in Djibuti (FFDJ)
- Armee: 5. Gemeinsames Überseeeregiment der Marinetruppen (5e RIAOM); 13. Halbbrigade der Fremdenlegion (13e DBLE)
- Luftwaffe: 10 Kampfflugzeuge Mirage 2000 C/D
 - Marine: ein Trupp Sondereinsatzkräfte

In Gabun (850 Mann plus Marinepräsenz)

- Gemeinsamer Führungsstab der Französischen Truppen in Gabun (TFG) in Libreville
- Armee: 6. Marineinfanteriebataillon (6e BIMa) in Libreville
- Marine: „temporäre“ Präsenz im Ölhafen Port-Gentil (nach IISS-Angaben zusätzlich mehr als 1400 Mann)

In Senegal (1150 Mann)

- Gemeinsamer Führungsstab der Französischen Kapverde-Streitkräfte (FFCV), Dakar
- Armee: 23. Marineinfanteriebataillon (23e BIMa) in Dakar

In Côte d'Ivoire (3200 Mann)

- Operation LICORNE der ehemaligen Französischen Truppen in Côte d'Ivoire (TFCI) (3000 Mann)
- Beteiligung an ONUCI

In Tschad (1100 Mann)

- Feldhauptquartier der Französischen Elemente in Tschad (EFT) in Ndjamena
- Armee: eine motorisierte Kompanie sowie zwei Staffeln Radspähpanzer ERC-90 in Ndjamena: eine Aufklärungskompanie und eine Staffel Radspähpanzer ERC-90 in Abeche
- Luftwaffe: 6 Kampfflugzeuge Mirage F-1CT/CR, vier Transportflugzeuge C160/C-135 und drei Hubschrauber Puma in Ndjamena

Frankreich hat in Dakar, Libreville und Brazzaville drei Stützpunkte zur Einlagerung und Wartung von Material im Rahmen des Programms RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) eingerichtet, das seit 1997 an die Stelle der früheren bilateralen französischen Ausbildungs- Übungs- und Ausrüstungshilfe für afrikanische Klientelstaaten getreten ist.

Dieses Programm wurde in Abstimmung mit den USA und Großbritannien entwickelt, für alle afrikanischen Staaten offene Programm zur Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung später der UNO und EU zur Mitfinanzierung angeboten. Die EU hat dieses Angebot aufgegriffen und strebt die Europäisierung von RECAMP an.

Das praktische Hauptelement von RECAMP besteht in der Einlagerung von Material für drei Infanteriebataillone und ein Feldhospital. RECAMP wurde bereits genutzt für die Ausstattung der friedenerhaltenden Operationen MISAB, MINURCA, MONUC sowie Einsätze von CEDEAO und CEMAC. Es gibt auch ein RECAMP-Ausbildungszentrum, das derzeit von Côte d'Ivoire nach Koulikouro (Mali) ausgelagert ist. Außerdem finden multilaterale RECAMP-Übungsprogramme im Zusammenwirken mit den afrikanischen regionalen Sicherheitsorganisationen, den EU-Staaten, USA und Kanada statt.⁵⁴

Die britischen Streitkräfte nehmen ähnliche Funktionen mit Mitteln des ressortübergreifenden African Conflict Prevention Pool (ACPP) durch das British Military Advisory Training Team (BMATT) in Westafrika, das British Defence Advisory Team (BDAT) in Nigeria sowie British Peace Support Teams (BPST) in Ostafrika und im Südlichen Afrika wahr. Dazu gehört auch die Schaffung des mit Kenia gemeinsam betriebenen Internationalen Ausbildungszentrums für Minenräumung (IMATC) in Nairobi. Die einzige Stationierung britischer Truppen in Afrika besteht aus 90 Soldaten im International Military Advisory Training Team (IMATT) in Sierra Leone.

Die USA betreiben im Rahmen ihrer Peacekeeping-Unterstützung ein ähnliches Programm wie RECAMP unter dem Namen African Contingency Operations Training and Assistance, durchgeführt durch das European Special Operations Command (SOCEUR) in Stuttgart. Hinzu kommen Programme wie die vom amerikanischen Außen- und Verteidigungsministerium sowie USAID gemeinsam betriebene Trans-Sahara Counterterrorism Partnership.

Zu nennen ist auch das Kofi-Annan-Ausbildungszentrum für Peacekeeping (KAIPTC) in Ghana, das von den USA, der EU und sieben ihrer Mitgliedstaaten (darunter auch das an der ESVP nicht mitwirkende Dänemark) sowie Norwegen, Schweiz, Kanada, Japan und Indien gemeinsam getragen wird.

Die afrikanische Dimension der ESVP

Die ESVP ist seit ihren Anfängen mit Afrika verknüpft. Das britisch-französische Gipfeltreffen von St. Mâlo, das im Dezember 1998 den ursprünglichen Impuls zu ihrer Schaffung gab, war zugleich der Ort einer bahnbrechenden gemeinsamen Erklärung der beiden Länder über eine intensiviertere und besser koordinierte Afrikapolitik.

⁵⁴ Zum laufenden Übungszyklus vgl. <http://www.recamp5.org/>

Frankreich hat deutlich gemacht, dass es seine traditionellen Sicherheitsverpflichtungen in Afrika südlich der Sahara aus Effektivitäts-, Legitimitäts-, Kapazitäts- und Kostengründen im Rahmen der ESVP multilateralisieren will. Der erste autonome Einsatz der ESVP, Operation Artemis, erfolgte dementsprechend 2003 in Afrika.

Der Schock der französischen Ablehnung des Verfassungsvertrages hat die EU bis auf weiteres ihres strategischen Impulses beraubt.

Die in der EU herrschende Sprachlosigkeit und sicherheitspolitische Führungsschwäche hat jedoch eine klärende Diskussion über die Auswirkungen dieser Veränderung bislang verhindert. Gegenwärtig lassen sich mangels einer erkennbaren strategischen Identität der EU also nur spekulative Aussagen über die Zukunftsperspektiven der ESVP in Afrika machen. Die diplomatische Ausarbeitung europäischer Positionen in Brüssel läuft allerdings weiter.

Seit Anfang 2004 gibt es in der ESVP einen Gemeinsamen Standpunkt zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika.⁵⁵ Ende 2004 billigte der Rat einen ersten Aktionsplan für die Friedens- und Sicherheitsunterstützung in Afrika durch die EVSP.⁵⁶ Dabei wurde der damaligen akademischen Mode entsprechend eine zivil-militärische Schwerpunktsetzung auf Ausbildungsmaßnahmen in den Bereichen Reform des Sicherheitssektors (SSR) sowie Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) erkennbar. Der überarbeitete Gemeinsame Standpunkt vom 12.4.2005 legte im Detail die politischen Ansätze und Zielsetzungen der ESVP-Bemühungen um die Sicherheit in Afrika fest.⁵⁷

Im November 2006 wurde ein neues ESVP-Konzept zur Stärkung afrikanischer Fähigkeiten für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten vorgelegt, das vom Ratssekretariat und der Kommission gemeinsam erarbeitet wurde.⁵⁸ Im Sommer 2007 wurde dieses Konzept, dessen Inhalt nicht veröffentlicht wurde, vom Rat diskutiert, jedoch — soweit ersichtlich — noch nicht gebilligt.⁵⁹

Das Konzept identifiziert den erfolgreichen Aufbau der Afrikanischen Bereitschaftstruppe ASF als Erfolgskriterium europäischer Politik und verlangt zur wirksamen Verfolgung dieses Ziels nach einer geeigneten Mischung von Finanzunterstützung und Bereitstellung von Expertise. Die EU hat gegenüber der AU eine führende Beratungsrolle in den Bereichen Doktrinentwicklung und standardisierte Operationsregeln (SOP) übernommen und stellt durch Frankreich und Großbritannien als Führungspartner (lead partner) Ausbildungs- und Logistikhilfe zur Verfügung.⁶⁰

Wie in den genannten Dokumenten erkennbar wird, stellen die Wirkungsmöglichkeiten der ESVP in Afrika nur ein Element im Gesamtkontext der politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen entsprechender weltweit koordinierter Bemühungen um Sicherheit und Entwicklung in Afrika dar. Das europäische Engagement ist dem Gedanken afrikanischer Eigenverantwortung untergeordnet und soll sich in anderweitig laufende Initiativen einfügen.

Die Legitimität und Erfolgsaussichten von ESVP-Operationen in Afrika — ob indirekt im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union, afrikanischen

⁵⁵ Dok. 2004/85/CFSP vom 26.1.2004.

⁵⁶ Rats-Dok. 10538/4/04 Rev 4 vom 16.11.2004.

⁵⁷ Dok. 2005/304/CFSP vom 12.4.2005, Amtsblatt L 097 (15.4.2005), S. 57-62.

⁵⁸ Vgl. Presseerklärung zum 2760. Treffen des Rats für Allgemeine und Äußere Angelegenheiten am 13.11.2006, Dok. 14779/06 (Presse 302)

⁵⁹ Vgl. die Ratsvorlage 11316/06 vom 7.7.2007.

⁶⁰ Vgl. Dennis Gyllensporre, Supporting African Military Capacity Development, in: Impetus. Bulletin of the EU Military Staff, Nr. 2 (Herbst/Winter 2006), S. 16 f.

Regionalorganisationen und Einzelstaaten und der UNO oder direkt durch eigene Expeditionseinsätze oder möglicherweise in der Zukunft sogar langfristige Stationierungen — steht und fällt mit ihrer Einbindung in eine glaubwürdige, erfolgreiche, auf dauerhafte Fortschritte gerichtete Gesamtpolitik der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Partnern.

Die bereits durchgeführten und laufenden Operationen der ESVP in Afrika können an dieser Stelle nicht im Detail dargestellt und gewürdigt werden, sollen jedoch knapp erwähnt werden. Es handelt sich um die folgenden fünf Operationen:

- ARTEMIS in Bunia (DR Kongo) (Juni-September 2003)
- EUFOR DR CONGO in Kinshasa (DR Kongo) (Juni-Dezember 2006)
- Polizeiberatungs-Mission EUPOL DR CONGO in Kinshasa (DR Kongo), (seit April 2005, bis Juni 2007 mit engerem Mandat unter dem Namen EUPOL KINSHASA)
- zivil-militärische Sicherheitsreform-Beratungsmission EUSEC DR CONGO in Kinshasa (DR Kongo) (seit Juni 2005)
- zivil-militärische Unterstützung der AU-Mission AMIS II in der Provinz Darfur (Sudan)⁶¹ (seit Januar 2004 durch EU-Mitgliedstaaten und die Kommission, seit Juli 2005 durch die ESVP).

ARTEMIS stand im Zusammenhang mit dem 2001 in der DR Kongo geschlossenen Friedensabkommen nach mehrjährigem Bürgerkrieg und zahlreichen militärischen Interventionen. Es führte zum Abzug der ausländischen Truppen und zu einem Machtvakuum, das rasch durch lokale Milizen gefüllt wurde. Die internationale Gemeinschaft fürchtete eine humanitäre Katastrophe wie in Ruanda. Die UNO war zu dieser Zeit mit einem kleinen Kontingent von Peacekeeping-Soldaten aus Uruguay (MONUC) vor Ort vertreten, die der Situation jedoch hilflos ausgesetzt waren. Frankreich bot den Vereinten Nationen seine Hilfe an, zog es jedoch vor, dies im Rahmen der ESVP zu verwirklichen.

Die Resolution 1484 des UN-Sicherheitsrats vom 30. März 2003 und die Gemeinsame Aktion des Ministerrats der EU vom 5. Juni 2003 bildeten die rechtlichen Grundlagen für den militärischen Einsatz der EU. Die konkreten Aufgaben für die EU Truppen waren die Sicherung des Flughafens in Bunia (im Norden der DR Kongo nahe der Grenze zu Uganda) sowie das Errichten und der Schutz von Flüchtlingslagern für Vertriebene. Dabei wurde Entebbe (Uganda) als Versorgungsbasis genutzt.

Das Novum der Operation Artemis war, dass es sich um eine Überbrückungsaufgabe („Bridging“) handelte. Die EU-Truppen übernahmen von der UNO für einen bestimmten Zeitraum die Verantwortung. Nach Aufstockung der UN-Truppen wurde sie wie vereinbart wieder an die UN-Truppen zurückgegeben.

De facto war Artemis überwiegend eine französische Operation. Das Hauptquartier war in Paris, doch übte das PSK politische Kontrolle über die Operation aus. Es gelang, Truppen und Material in einem schwierigen sicherheitspolitischen Umfeld trotz komplexer logistischer Probleme ohne Rückgriff auf NATO-Unterstützung⁶² rasch vor Ort zu bringen. Die Sicherheitslage in und um Bunia konnte erheblich verbessert werden.

EUFOR DR CONGO, mit knapp 2000 Mann Gesamtstärke die größte ESVP-Operation in Afrika, diente zur Absicherung der ersten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der DR Kongo nach fast einem halben Jahrhundert, gestützt auf die Resolution 1671 des UN-

⁶¹ Gemeinsame Aktion 2005/557/CFSP, Amtsblatt L 188 (20.07.2005).

⁶² Jedoch mit einem kanadischen Lufttransportbeitrag (2 C-130 im Shuttle zwischen Entebbe und Bunia) sowie Rückgriff auf gemietete russisch/ukrainische An-124 Transportflugzeuge (50 Flüge).

Sicherheitsrats und den politischen Willen der Regierung der DR Kongo. An der Mission waren 21 EU-Staaten und die Türkei beteiligt.

Die Hauptaufgabe in Kinshasa bestand in der Unterstützung der UNO-Truppen (MONUC) durch Untermauerung der internationalen Präsenz, Absicherung von zwei Flughäfen in Kinshasa und Bereitstellung einer Bereitschaftstruppe in Bataillonsstärke in Libreville/Gabun, um im Bedarfsfall rasch Verstärkung heranzuführen oder eine Evakuierung des internationalen Personals durchführen zu können. Der von einem deutschen Luftwaffengeneral geleitete Führungsstab (Operations HQ) arbeitete im Einsatzführungskommando der „Rahmennation“ Deutschland in Potsdam, das französisch geführte Truppenkommando (Force HQ) befand sich am Flughafen N’Dolo.

Die Operation war weitgehend unproblematisch und ein voller Erfolg. Es erwies sich jedoch, dass die politischen Prozeduren der ESVP eine angemessene militärische Planung und Vorbereitung des Einsatzes nicht zuließen. Im Vorfeld der Operation fiel negativ auf, dass einzelne EU-Staaten sowie der EU-Militärstab unkoordiniert parallele Sondierungen vor Ort vornahmen.

Lektionen für die Zukunft ergaben sich auch aus den Erfahrungen der Kooperation mit der UNO. Unklare Zuständigkeitsabgrenzungen, Unterschiede in der Organisationskultur und in bestimmten Arbeitsabläufen — z. B. Logistik und Verwaltung — sowie unzureichendes Wissen übereinander erschwerten die gemeinsame Arbeit. Zu den Schlussfolgerungen gehört auch die Notwendigkeit einer Überprüfung der 2004 mit der UNO vereinbarten Typologie möglicher militärischer ESVP-Maßnahmen im Zusammenhang mit UNO-Missionen.⁶³

Die Unterstützungsmission für AMIS II dient dazu, diesen Versuch der AU zu unterstützen, die Region zu stabilisieren. Die EU stellt auf der Grundlage einer Gemeinsamen Aktion⁶⁴ militärische Fachleute, Zivilpolizisten, sowie Unterstützungsmaßnahmen für Logistik, Ausbildung und Transport zur Verfügung, einschließlich Lufttransport von Truppen. Die EU-Präsenz bei AMIS II umfasst 31 Polizeioffiziere, 16 Einsatz- und Versorgungsplaner und zwei Militärbeobachter (Stand Mai 2007). Hinzu kommt die bereits erwähnte Zuweisung erheblicher APF-Finanzmittel zur Deckung der nichtmilitärischen Kosten und Transportkosten der zivil-militärischen AU-Mission, die etwa 7000 Mann umfasst. Auf der Grundlage von Resolution 1769 des UN-Sicherheitsrats vom 31. Juli 2007 wird AMIS II Ende 2007 durch die neue Hybridmission UNAMID der AU und der UNO ersetzt.

Die NATO — mit 19 Mitgliedstaaten, die auch der EU angehören — ist ebenfalls seit Juni 2005 in Darfur auf Ersuchen der AU unterstützend tätig, vor allem durch Lufttransportleistungen (mehr als zehnmals so umfangreich wie die entsprechenden EU-Leistungen), aber auch durch kapazitätsbildende Ausbildungsmaßnahmen in der Darfur Integrated Task Force (DITF) der AU in Addis Abeba und im Missionshauptquartier im Sudan sowie durch Unterstützung bei der systematischen Auswertung gesammelter Erfahrungen.

Diese NATO-Aktivitäten werden mit EU-Aktivitäten synchronisiert, und alle Unterstützungsleistenden — neben EU und NATO vor allem auch USA, Kanada und Norwegen — bemühen sich stets um Transparenz und Komplementarität.

Mehrfach haben hochrangige AU-Repräsentanten die NATO besucht. Die ESVP ist aus Sicht der AU im Hinblick auf Darfur keineswegs die einzige oder auch nur die wichtigste europäische Sicherheitsinstitution. Die APF-Mittel der EU-Kommission allerdings sind ein wirklich bedeutsamer Beitrag, ohne den die AU-Operation wohl nicht möglich wäre.

⁶³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Military aspects of UN-EU co-operation in crisis management operations in the light of EUFOR RD Congo, ESDP Seminar, Berlin, 19-21 March 2007.

⁶⁴ 2005/557/CFSP vom 18.7.2005.

Zusätzlich haben einzelne EU-Mitgliedstaaten seit 2005 Finanz- und Sachleistungen im Wert von weiteren rund €160 Mio. zur Unterstützung der AU-Mission beigetragen

Was kann die EU in Afrika leisten?

Die genannten Einsätze belegen das Interesse der EU an einem Engagement bei der Krisenbewältigung in Afrika. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass ein gewisser Widerspruch existiert zwischen dem Bekenntnis der EU zum Einsatz für Stabilität in Afrika und den verfügbaren finanziellen und operativen Möglichkeiten.

Die erklärte Bereitschaft, die Vereinten Nationen zu unterstützen, und zwar auch mit EU-Gefechtsverbänden (Battlegroups) legt in Verbindung mit dem hohen Anteil Afrikas an UNO-Einsätzen — derzeit sind rund zwei Drittel der UNO-Friedenstruppen in Afrika im Einsatz, v.a. in DR Kongo, Liberia, Côte d’Ivoire und Sudan — die Erwartung nahe, dass Afrika in Zukunft einen der Haupteinsatzräume der ESVP bilden wird.

Zu einer Zeit wachsender Besorgnis über die Entwicklung in Darfur im Grenzraum zum Tschad wird das mögliche Spektrum sicherheitspolitischer Unterstützungs-, Stabilisierungs- und Einsatzmöglichkeiten der EU in Afrika südlich der Sahara zu einem Thema, das — neben einer möglichen Zuspitzung der Lage in Kosovo — für die weitere ESVP-Entwicklung entscheidend sein könnte.

Im Hinblick auf die ESVP besteht keine hinreichende Klarheit darüber, wie das Verhältnis zwischen dem Truppenkommandeur und den anderen EU-Akteuren im Einsatzgebiet besteht. Klar müsste sein, dass die EU-Kommission und ihre Außenvertretungen mangels thematischer Zuständigkeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik keine Führungs- und Koordinationsrolle im Einsatzraum spielen können — aller Voraussicht nach auch nicht nach der geplanten personellen Zusammenlegung des Hohen Repräsentanten des Rates mit dem EU-Außenkommissar.

Es bestehen im Hinblick auf die Wahrung einer eindeutigen militärischen Befehlskette auch wohlbegründete Vorbehalte dagegen, im Einsatzraum den jeweiligen regionalen außenpolitischen Beauftragten der EU im militärischen Bereich eine Führungs- und Koordinationsrolle unter Umgehung der Brüsseler Stellen und des Operationshauptquartiers zuzugestehen. Ebenso wenig sind Kommission und zivile Ratselemente bereit, den militärischen Führern im Einsatzraum Entscheidungen über zivile Aufgaben in Einsatzräumen zu überlassen.

Dieser Zuständigkeitswirrwarr, der nur auf der politischen Ebene des Ministerrats oder sogar des Europäischen Rats zusammengeführt werden kann, ist eine entscheidende, im derzeitigen Vertrags- und Verfassungsrahmen nicht wirklich behebbare Strukturschwäche der EU-Sicherheitspolitik.

Die derzeit für militärische und zivil-militärische Operationen im Rahmen des EU-Militärstabes verfügbaren Planungs- und Führungsstrukturen sind kaum in der Lage, größere, wirklich risikobehaftete militärische Operationen zu planen und zu führen. Das seit Anfang 2007 operativ gewordene EU Operationszentrum ist derzeit eine für Operationen bis zu 2000 Mann geschaffene Planungs- und Führungsstruktur, die allerdings für den Einzelfall jeweils aktiviert werden muss. Der Aufbau einer permanenten militärischen bzw. zivil-militärischen

EU Planungs- und Führungskapazität zur Führung von Operationen von strategischer Ebene in Brüssel würde die EU in die Lage versetzen, im militärischen Bereich Führungsverantwortung zu übernehmen und wäre sicherlich ein wichtiger Beitrag, die ESVP in Afrika wirksamer und glaubwürdiger zu machen.

Die Alternative bleibt, diese Aufgaben einem einzelnen EU-Staat als Rahmennation so wie derzeit zu übertragen — mit allen politischen und rechtlichen Nachteilen, die dies nach sich zieht.

Im Effekt zeigt eine solche nüchterne Analyse, dass ESVP-Einsätze voraussichtlich noch auf lange Zeit in dem eher bescheidenen Rahmen angesiedelt sein werden, in dem sie sich bisher bewegt haben.

Dieser Befund ist sicherlich unbefriedigend und angesichts des in vieler Hinsicht bemerkenswerten Fortschritts der ESVP seit 1999 auch enttäuschend. Man darf sich jedoch nicht darüber täuschen, dass viele der im Zusammenhang mit der ESVP öffentlich beschworenen politischen Ambitionen ein tragfähiges institutionelles und militärisches Fundament entbehren und zur Gefahr für europäische Streitkräfte, europäische Glaubwürdigkeit und die auf europäische Versprechungen vertrauenden Menschen in Einsatzgebieten werden können, wenn sie ohne ein solches hinreichendes Fundament umgesetzt werden.

In bezug auf den Nahen und Mittleren Osten und noch mehr in bezug auf Ostasien ist diese Einsicht in die eigenen Grenzen der europäischen operativen Fähigkeiten und Ambition wohletabliert. In bezug auf Afrika hingegen besteht vielfach die Vorstellung, dass Einsätze dort vergleichsweise niedrige Ansprüche stellen und als gewissermaßen als Übungsfeld dienen können. Diese Haltung findet sich kaum unter Militärfachleuten, und schon gar nicht bei jenen, die sich mit der oft ernüchternden Geschichte vergangener Expeditionseinsätze in Afrika beschäftigt haben.

Die spezifischen Operationsbedingungen in vielen afrikanischen Einsatzräumen — große Entfernungen, schwierige Vegetations-, Klima- und Gesundheitsbedingungen, fehlende Infrastruktur, ungewisse Loyalitäten, mangelnder Informationsfluss, unzureichendes Lageverständnis — machen Erfolg mit unangemessen begrenztem Mitteleinsatz eher unwahrscheinlich. Allein der Sudan ist fast dreimal so groß wie Frankreich und Deutschland zusammen.

Bemerkenswerterweise sind gerade die USA trotz ihrer großen Potentiale und technischen Überlegenheit außergewöhnlich zurückhaltend bei Operationen auf afrikanischem Boden, sicherlich noch weiter verstärkt nach der Erfahrung von Somalia 1993.

Sicherlich können europäische Streitkräfte auch unter schwierigen Kampfbedingungen erfolgreiche und auch politisch zielführende Operationen in Afrika durchführen, wenn sie sich auf entsprechende Ausrüstung, Vorbereitung und dauerhafte politische Entschlossenheit stützen können. Ein Beispiel bietet Sierra Leone, wo nicht nur die britische Intervention, sondern auch die weltweiten, von Politik und Privatwirtschaft gemeinsam vorangetriebenen Maßnahmen des Kimberley-Prozesses zur Ächtung von „Blutdiamanten“ unter aktiver Beteiligung der EU die erwünschte Stabilisierungswirkung herbeigeführt haben.

Unter den in Afrika weithin gegebenen schwierigen Operationsbedingungen wird fortgeschrittene vernetzte Sicherheitstechnik ganz besonders wichtig für die Leistungs- und Durchhaltefähigkeit sein, nicht nur für europäische Einsatzkräfte, sondern auch für die mit Hilfe europäischer Mitteln zum eigenen wirkungsvollen Handeln befähigten afrikanischen Kräfte.

Ohne leistungsfähige, vernetzte Sensor- und Kommunikationstechnik gewissermaßen „blind“ in afrikanische Einsätze zu ziehen, ist nicht ratsam und kann im denkbaren Eskalationsfall schlimme Folgen für die eigenen Einsatzkräfte und den Missionserfolg haben. EUFOR DR Kongo hat sich auch am Beispiel der eingesetzten unbemannten Aufklärungsdrohnen gezeigt, dass diese sichtbare Informationsüberlegenheit einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, der Mission den notwendigen Respekt zu verschaffen.

Während europäische Militäroperationen noch ein gewisses Maß an eigenständiger Handlungsfähigkeit auch im Fall unzureichender Staatlichkeit und mangelhafter Abstützungsstrukturen in Einsatzräumen autonom herstellen können, tut sich demgegenüber die im Rahmen des europäischen sicherheitspolitischen Selbstverständnisses besonders bedeutsame nichtmilitärische Seite der Sicherheitspolitik schwer, wenn sie in ihren zivilen und zivil-militärischen Operationen auf keinerlei hinreichend funktionstüchtige Strukturen im Operationsgebiet aufsetzen kann.

Dieses Problem ist gerade in den wahrscheinlichsten Fällen solcher europäischen zivilen Hilfs- und Stabilisierungseinsätze und in den Szenarien des größten Bedarfs stark ausgeprägt, nämlich in Fällen des völligen Zusammenbruchs der Regierungsgewalt sowie angesichts von wandernden Flüchtlingsströmen nach Naturkatastrophen, Bürgerkriegen und Völkermord. Die entsprechenden Fähigkeiten für wirksame Einsätze unter solchen Bedingungen wirklich zu schaffen, würde viel mehr als nur den Griff in die Portokasse und die halbherzige Abarbeitung bürokratischer Planziele erfordern.

Unklarheiten, Risiken und Erfolgsvoraussetzungen

Auch bei aller gebotenen vernünftigen Vorsicht und Zurückhaltung wird es im Laufe der kommenden Jahre und Jahrzehnte zu zivilen und militärischen ESVP-Operationen in Afrika kommen, schon weil die EU dort für bestimmte Aufgabenstellungen als einziger Akteur die erforderlichen Voraussetzungen mitbringen kann. Afrika als Operationsraum wird aller Voraussicht nach einer der Hauptbestandteile der ESVP bleiben, wie bereits von Anfang an angelegt.

Aus österreichischer Sicht muss daraus wegen der politisch gewollten Zentralität der ESVP für die Landesverteidigung und die Weiterentwicklung des Bundesheers die Folgerung gezogen werden, dass eine verstärkte Vorbereitung auf die mögliche zukünftige aktive Mitwirkung an solchen Operationen im EU-Verbund vorangetrieben werden muss, zum Beispiel durch entsprechende Übungen mit anderen europäischen Streitkräften. Eine ESVP nur für den Westbalkan wird es auf Dauer nicht geben.

Die in diesem Papier umrissene Komplexität der sicherheitspolitischen Befassung mit Afrika, die ein hohes Maß an Professionalität und Stetigkeit erfordert, hebt in der ESVP die Rolle der wenigen Mitgliedstaaten mit Afrikaexpertise und operativer Handlungsfähigkeit hervor. Die Rolle der ESVP in Afrika wird auch in Zukunft vor allem vom etablierten französischen und britischen Engagement mit afrikanischen Partnern abhängig bleiben.

Österreich wird zur Mitwirkung an der Afrika-Politik im europäischen Rahmen verstärkte Expertise über Afrika benötigen — nicht nur, aber vor allem für deren breit definierte friedens- und sicherheitspolitische Dimension. In den Krisenstaaten Zentralafrikas ist Österreich nicht durch diplomatische Vertretungen präsent, um ein Mindestmaß an Informationsdichte sicherzustellen.

Dies macht eine verstärkte österreichische Einbindung in den vorausschauenden internationalen Dialog mit und über Afrika erforderlich. Nur ein intensiveres Bemühen im Vorfeld um das Mitverfolgen der internationalen strategischen Befassung mit Afrika kann die Sprach- und Einflusslosigkeit überwinden helfen.

Dazu bedarf es des Aufbaus ergebnisorientierter Arbeitsbeziehungen und gezielter Förderungsmaßnahmen für geeignete Institutionen in Österreich und die bessere Vernetzung der afrikarelevanten Expertise innerhalb Österreich, innerhalb Europas sowie weltweit, vor allem auch im Zusammenwirken mit afrikanischen Partnern.

Angesichts des umfassenden Sicherheitsbegriffs mit zahlreichen zivilen und militärischen Elementen und einer bedeutenden wirtschaftlich-technischen Dimension ist unter afrika-relevanter Expertise nur zum kleinen Teil die übliche regionalkundliche Forschung und auch nicht nur die diplomatische und entwicklungspolitische Gemeinde gemeint. Vielmehr muss das Spektrum zudem auch gegenwarts- und zukunftsorientierten naturwissenschaftlichen, technischen, industriellen, unternehmerischen, finanz- und wirtschaftswissenschaftlichen, gesellschaftlichen und militärischen Sachverstand einbeziehen, wenn es den praktischen Herausforderungen Afrikas gerecht werden will.

Die aus der Ferne unterschätzte Vielfalt und starke Dynamik Afrikas verbietet es, ohne weiteres generalisierende Festlegungen über die Bedeutung bestimmter wichtiger Methoden europäischer Sicherheitspolitik und Militärdiplomatie — wie z. B. die Reform des Sicherheitssektors (SSR) — in konkreten Einzelkonstellationen im afrikanischen Kontext zu

unterstellen, selbst wenn sicherlich die Leitgedanken vielfach in die spezifischen Problemkonstellationen fruchtbar eingebracht werden können. Es gilt zu vermeiden, dass vorgefasste Vorstellungen ohne vorherige Konsultation vor Ort und ohne genaue, einer laufenden Überprüfung unterzogene Analyse in sicherheitspolitisch kontraproduktiver Weise verfolgt werden.⁶⁵

Eigene Ordnungsvorstellungen sollten nicht ungeprüft und ohne vorherigen Dialog mit afrikanischen Partnern für übertragbar gehalten werden. Es gilt, allmählich sowohl in der politischen Diskussion als auch in den Medien und der öffentlichen Meinung die Neigung zu vorgefassten Meinungen durch die Bereitschaft zu Dialog und Offenheit zu ersetzen. Das auf Gewissheiten beruhende Denken des Kalten Krieges hilft in Afrika nicht weiter.

Ein Beispiel ist die aus europäischer Sicht zunächst verstörende, aber bei genauerem Hinsehen nicht unbedingt als negativ zu bewertende Rolle privater Sicherheitsunternehmen — was nicht das gleiche ist wie Söldner — in einer Reihe von energie- und rohstofffördernden Staaten Afrikas.

Weder einheimische Regierungskräfte noch ausländische staatliche Sicherheitskräfte drängen sich in Wirklichkeit danach, die von ihnen erledigten Schutz- und Sicherungsaufgaben zu übernehmen. An einigen Orten — wie etwa im Niger-Delta — würden staatliche Kräfte schon durch ihre bloße Präsenz die angespannte Lage voraussichtlich eher weiter verschärfen. In Nigeria ist dies die erklärte Einschätzung der Regierung. Entscheidend für die Beurteilung im Einzelfall ist daher die Frage, ob bestimmte nichtstaatliche Sicherheitskräfte im Effekt die Sicherheit stärken oder nicht.

Solange die EU und ESVP in ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit in Afrika so beschränkt sind wie heute, bleibt die bereits eingeschlagene Grundlinie maßgeblich und sinnvoll, in Afrika sicherheits- und verteidigungspolitisch im Wesentlichen nur durch indirekte Maßnahmen, d.h. vor allem durch Stärkung eigener afrikanischer Sicherheitsmaßnahmen, tätig zu werden.

Die EU wird zwar weiter daran arbeiten, ihre militärischen und zivilen Kapazitäten für mögliche eigene Einsätze zu verbessern. Priorität hat aber die Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten. Regionaler Schwerpunkt wird vermutlich die DR Kongo bleiben, weil dort die Voraussetzungen für eigene multinationale Operationen unter afrikanischer Verantwortung besonders kompliziert sind. Allerdings sind auch andere Eventualitäten nicht undenkbar, etwa bei einem Kollaps des Regimes in Simbabwe infolge der immer unerträglicher werdenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage im Land.

Diese indirekte Strategie der ESVP in Afrika könnte in dem Moment auf den Prüfstand gestellt werden, wenn es zu großen humanitären Katastrophen kommt, die einen solchen Aufschrei in der europäischen Öffentlichkeit auslösen, dass ein direktes entschlossenes Eingreifen politisch notwendig wird. Da nicht einmal die Völkermorde in Ruanda und Darfur diesen Effekt ausgelöst haben, liegt die emotionale Schwelle in Europa offenbar so hoch, dass ein solcher Fall eher unwahrscheinlich bleiben wird.

Die andere denkbare große Prüfung für die indirekte ESVP-Strategie in Afrika könnte eintreten, sobald Al-Qaida oder verwandte Gruppierungen in einem afrikanischen Land südlich der Sahara über das bereits in Somalia und zuvor Sudan erlebte Maß hinaus Fuß fassen und es als Operationsbasis und Rückzugsraum benutzen wie sie es bis 2001 in Afghanistan unter den Taliban taten. Diese Aussicht ist keineswegs unwahrscheinlich und

⁶⁵ Zur Kritik der praktischen Herangehensweise an die Reform des Sicherheitssektors in Afrika vgl. Eric Scheye und Gordon Peake, „Unknotting local ownership“, in: Anja Ebnöther und Philipp Fluri (Hrsg.), *After Intervention*, Wien 2005.

wird verschärft durch die potentiell in Gewalt mündenden Spannungslinien zwischen christlichen und moslemischen Bevölkerungsgruppen in mehreren afrikanischen Ländern, einschließlich Nigeria.

Aus eigener Kraft könnten die Europäer selbst in solchen Szenarien elementarer eigener Bedrohung aus Afrika durch den internationalen strategischen Terrorismus aus heutiger Sicht autonom nur wenig tun. Nur wenn es zunächst gelingt, zügig eigene wirksame afrikanische Handlungskapazitäten herzustellen, besteht eine Aussicht auf ein erfolgreiches europäisches Tätigwerden gegen mögliche Schutzräume des internationalen Terrorismus in Afrika südlich der Sahara.

Hinzu kommt, dass in solchen Fällen ein Zusammenwirken mit den USA geboten wäre. Mittel- und langfristig wird die ESVP somit voraussichtlich in eine Arbeitsbeziehung mit dem neu geschaffenen amerikanischen Regionalkommando AFRICOM eintreten müssen, das in absehbarer Zeit von Stuttgart auf den afrikanischen Kontinent verlegt werden soll.

Die genannten Limitierungen europäischer sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit in Afrika führen ebenso wie andere Überlegungen — insbesondere die durch andere laufende militärische Aufgaben bereits erreichte Kapazitätsgrenze der Streitkräfte insbesondere in Deutschland und Großbritannien — müssen zu Zurückhaltung führen.

Mit Blick auf die allmähliche Herausformung einer kohärenten weltpolitischen Strategie der EU sollte man sich jedoch lieber nicht hinter diesen technischen Argumenten verstecken, sondern unter Eingeständnis der begrenzten eigenen Fähigkeiten eine vertiefte Diskussion über die gesamtpolitischen Wirkungsvoraussetzungen der EU in Afrika suchen und eine entsprechende konzeptionelle Weiterentwicklung im einzelstaatlichen und europäischen Denken anstoßen.

Als besonders wichtig erscheint dabei zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch der im vorstehenden Papier verschiedentlich genannte, in der politischen Praxis der EU-Staaten jedoch weithin übersehene Querbezug zwischen der sicherheitspolitischen Lage Afrikas und der europäischen Rolle bei der Fortgestaltung der weltweiten Wirtschafts- und Handelspolitik.

Die Glaubwürdigkeit und damit die Tragfähigkeit und Erfolgsaussichten einer verstärkten Rolle der EU und ESVP in Afrika sind aus afrikanischer und internationaler Sicht untrennbar verknüpft mit den handels- und migrationspolitischen Positionen der Europäer. Diese wirken sich mit sehr viel größerer Amplitude positiv oder negativ auf die internationale Sicherheit aus als es die ESVP auf absehbare Zeit tun kann.

Entgegen der bisweilen zu hörenden Ansicht, Instabilität und Terrorismus seien Produkte der zunehmenden weltweiten Marktöffnung („Globalisierung“), deuten die Fakten im Gegenteil eher darauf hin, dass Wirtschaftswachstum sowie vermehrte Bildungs- und Entfaltungschancen für einen immer größeren Teil der Menschheit die Grundvoraussetzung für friedliche Integration, den Abbau von Völkerhass und die wirkungsvolle Bekämpfung von Sicherheitsbedrohungen bilden.

Ohne Einbettung in eine auf Öffnung, Partnerschaft und regelbasierten effektiven Multilateralismus gestützte globale Gesamtstrategie werden zusätzliche ESVP-Einsätze mit europäischen Streitkräften in Afrika zunehmend zu einem politisch ungenügend flankierten Abenteuer. Afrikaner brauchen Entwicklungschancen, nicht europäische Soldaten und Zivilbeamte — und es wird politisch in der Regel sehr schwierig sein, irgendeinen der beteiligten afrikanischen Partner wirklich vom Gegenteil zu überzeugen.

Der gemeinsame Namensartikel des britischen Premierministers Brown und des französischen Staatspräsidenten Sarkozy aus Anlass von dessen Besuch in Großbritannien Ende August 2007 unterstreicht, dass Tschad und Darfur „zwei Seiten der gleichen Medaille sind.“⁶⁶

Die bevorstehende große Mission UNAMID steht vor einer schwierigen Aufgabe. Brown und Sarkozy haben jedoch klargestellt, dass ein europäisches militärisches Eingreifen auch bei einem Scheitern dieser Mission und fortdauernder Gewalt im Darfur-Konflikt nicht zu erwarten ist. Vielmehr würden die Europäer in diesem Fall lediglich „auf zusätzliche Sanktionen gegen jene hinarbeiten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, den politischen Prozess behindern oder den Waffenstillstand weiterhin verletzen.“⁶⁷ Diese zurückhaltende Politik ist zwar moralisch angreifbar aber politisch unvermeidlich und wohl gewählt.

Die gegenwärtige portugiesische EU-Präsidentschaft und der für Dezember 2007 angesetzte zweite EU-Afrika-Gipfel, der an den ebenfalls unter portugiesischer Führung 2000 in Kairo durchgeführten ersten anknüpft, bietet eine gute Gelegenheit, in der EU größere Klarheit über die eigene Interessenlage, Prioritätensetzung und das zukünftige Ambitionsniveau in bezug auf Afrika zu schaffen, dies mit afrikanischen Partnern und anderen wichtigen Akteuren abzustimmen und gegebenenfalls praktische Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten und voranzutreiben.

Noch im zweiten Halbjahr 2007 sollen die Weichen der europäischen Afrikapolitik für das nächste halbe Jahrzehnt gestellt werden — falls es der portugiesischen Präsidentschaft gelingt, trotz der Regierungskonferenz zur Reform der EU-Verträge und des Arbeitsstillstands in Europa während der Sommerpause das Thema Afrika EU-weit genügend ins Bewusstsein zu rücken.

Grundgedanke der vorstehenden Darstellung ist es, dass die Formulierung europäischer Politik gegenüber Afrika und die weitere Ausformung der afrikanischen Dimension der ESVP sich in einem integrierten Ansatz vollziehen, der entwicklungspolitische, wirtschafts- und handelspolitische, migrationspolitische, kulturpolitische und sicherheitspolitische Aspekte stets im Verbund wahrnehmen und verfolgen muss, wenn er vor den Herausforderungen der Realität Bestand haben sollen. Mit anderen Worten: Es ist ein strategischer Ansatz erforderlich.

Dieser darf sich jedoch in seriöser Weise nicht — wie in der EU leider üblich — auf die diplomatische Verabschiedung von Dokumenten mit dem Wort „Strategie“ im Titel beschränken. Die sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen Afrikas eignen sich nicht dazu, dem Wechselspiel europapolitischer Eigendynamiken und Eigenträgeiten untergeordnet zu werden. Wer diese Regel ignoriert, wird aller Voraussicht nach erfolglos bleiben, Mittel vergeuden und unter Umständen das zum Einsatz kommende europäische Zivil- und Militärpersonal zusätzlich gefährden.

Der europäische Anspruch, das gesamte Spektrum an „Werkzeugen“ der Politik kohärent und gebündelt zu nutzen und dabei die Rolle militärischer Einsatz- und Gewaltmittel nicht losgelöst von der zivilen Aufgabenerfüllung, sondern als ihren integralen Bestandteil zu betrachten, ist und bleibt das Markenzeichen der EU in der multilateralen Sicherheitspolitik. Die EU wird daran gemessen werden, wie gut sie diesem Anspruch gerecht wird.

⁶⁶ Gordon Brown und Nicolas Sarkozy, We are pushing and pushing to save the Darfuris, in: The Times, 31.8.2007.

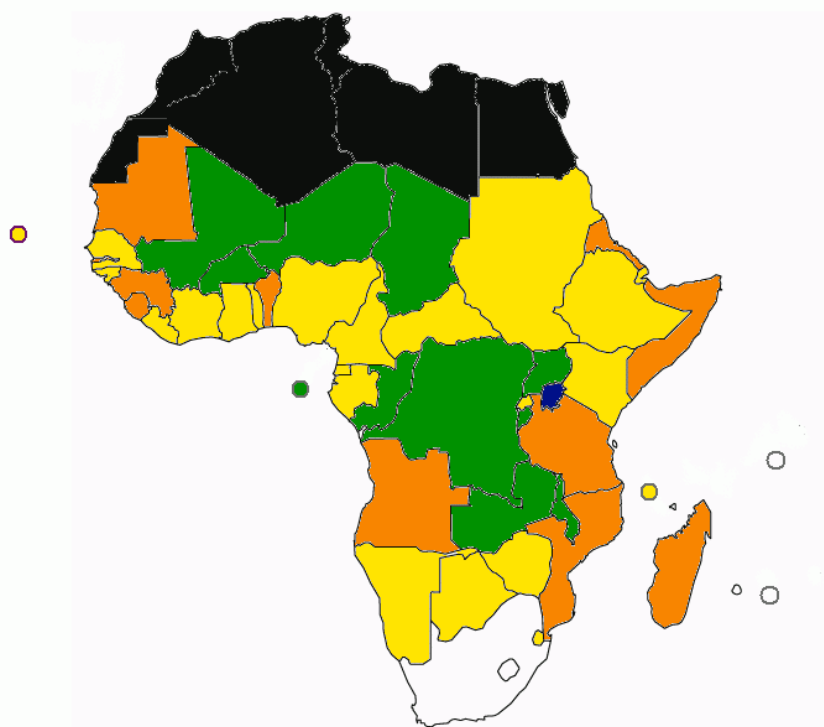
⁶⁷ Ebd.

Gegenwärtig fehlt es jedoch an den gedanklichen und organisatorischen Grundvoraussetzungen zu seiner Einlösung.

Für die Konzeptentwicklung und den Dialog kommt erschwerend hinzu, dass Europäer und Afrikaner nicht nur wegen ihrer unterschiedlichen historischen Erfahrungen in sehr verschiedenen Bezugswelten leben. Das außerordentliche demographische Auseinanderklaffen zwischen der extrem jungen Bevölkerung Afrikas und der extrem gealterten Bevölkerung Europas (vgl. Karte 10) erlaubt nur wenige gemeinsame Grundlagen in Wahrnehmung, Werten und Begrifflichkeiten.

Die Europäer müssen sich in dieser Situation klar machen, dass sie sich sehr werden bemühen müssen, wenn sie es vermeiden wollen, die heutige Dynamik Afrikas zu verfehlen. Sie müssen auch begreifen, dass die europäische Welt der Mittvierziger auf die afrikanische Welt der Achtzehnjährigen zwar materiell attraktiv, aber gedanklich oft eher abgestanden und irrelevant wirkt. Das Weltbild der heutigen europäischen Führungskräfte wurde herausgeformt, als Afrika von den Großvätern der heutigen Generation geprägt war. Die Vorbildrolle, die viele Europäer gerne für sich in Anspruch nehmen möchten, hat weniger Aussicht auf Akzeptanz als es den Europäern lieb ist.

Karte 10: Länder mit der jüngsten Bevölkerung



In den gelb (bzw. hellgrau) markierten Staaten liegt das mittlere Alter der Bevölkerung (Median) unter 21 Jahren, in den braun (bzw. mittelgrau) markierten unter 18 Jahren und in den grün (bzw. dunkelgrau) markierten unter 17 Jahren (zum Vergleich: Österreich 41,3 Jahre, USA 36,6 Jahre, China 33,2 Jahre). Quelle: CIA, The World Factbook 2007.

Es dient auch nicht der europäischen Glaubwürdigkeit, wenn das in Afrika angebotene Rezept der konfliktberuhigenden Friedenseinsätze als sicherheitspolitische Lehre aus der historischen und strategischen Erfahrung Europas und als Weg zur Imitation des europäischen Einigungs- und Wohlstandsprozesses verkauft wird.

Im Gegenteil: Europa wurde gerade nicht durch Friedenstruppen wie in Oberschlesien oder durch internationale Übergangsverwaltungen wie in Danzig befriedet. Solche Maßnahmen erwiesen sich in der traurigen Wirklichkeit des Zwischenkriegseuropas sogar eher als konflikterschürend.

Befriedung und der Durchbruch zur europäischen Gemeinsamkeit geschahen vielmehr einerseits durch die entschlossene gewaltsame Niederringung der menschenverachtenden Teile der europäischen Machteliten, die bis dahin den Kontinent als Spielball ihrer Rivalitäten missbraucht hatten, durch die alliierte Militärintervention von 1944 und andererseits durch die beharrliche Überwindung des europäischen Völkerhasses durch Wirtschaftswachstum und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum gemeinsamen Vorteil. Eine europäische sicherheitspolitische Strategie, die dieses grundlegende Faktum der europäischen strategischen Erfahrung ausblendet, wäre wenig überzeugend.

Kaum ein Thema eignet sich weniger als Afrika zur Selbstbeweihräucherung Europas und der EU. Von einer bedeutenden oder gar maßgeblichen strategischen Rolle in Afrika ist die EU weit entfernt. Es wäre unsinnig, auf eine solche Rolle in irgendeinem anderen Sinn hinzuarbeiten als zur Ermöglichung europäischer Mitwirkung an der weltweiten multilateralen Sicherheitszusammenarbeit gemeinsam mit den Vereinten Nationen und mit leistungsfähigen nichteuropäischen Partnern sowohl in Afrika selbst als auch außerhalb.

Viel glaubwürdiger und wirksamer ist Europa, wenn es auch in Afrika für seine erfolgreiche Werteordnung der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Chancengerechtigkeit, wirtschaftlichen und kulturellen Freiheit eintritt.