

# Selected Term Paper

## No. 17

Die Afrikapolitik der Europäischen Union  
zwischen Entwicklungs- und  
Sicherheitspolitik

von **Jan Grebe**

## März 2007

[http://www.ipw.rwth-aachen.de/for\\_select.html](http://www.ipw.rwth-aachen.de/for_select.html)

ISSN 1862-8117

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><i>Die Afrikapolitik der Europäischen Union</i></b> .....	<b>5</b>
2.1	Von Lomé bis Cotonou: Europas Kooperationspolitik .....	7
2.2	Die Afrikastrategie der Europäischen Union .....	10
2.3	Institutioneller Rahmen europäischer Afrikapolitik: Europas Sanktionspolitik.....	13
<b>3</b>	<b><i>Die Europäische Union zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik</i></b> .....	<b>18</b>
3.1	Die Sicherheitsstrategie der EU: Entwicklungspolitik auf dem Prüfstein .....	18
3.2	Peace-Facility for Africa: Zivil-militärisches Instrument einer neu ausgerichteten EU ...	25
3.3	Der Kongo-Einsatz der EU: Soldaten zur Wahlsicherung .....	28
<b>4</b>	<b><i>Resümee</i></b> .....	<b>32</b>
<b>5</b>	<b><i>Literaturverzeichnis</i></b> .....	<b>33</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abb.1: Die Zuständigkeiten der EU-Kommission in den Außenbeziehungen (1995 bis Juli 1999)	13
Abb.2: Die Zuständigkeiten der EU-Kommission in den Außenbeziehungen (seit Juli 1999)	13
Abb.3: Das Konzept des Erweiterten Sicherheitsbegriffs	20

### **Abkürzungsverzeichnis**

**AKP-Staaten:** Staaten Afrikas, der Karibik und dem pazifischen Raums

**APRM:** Afrikanischer Peer-Review-Mechanismus

**ASF:** African Standby Force

**AU:** Afrikanische Union

**BNE:** Bruttonationaleinkommen

**COMESA:** Common Market for Eastern and Southern Africa

**ECHO:** Humanitarian Aid Department of the European Commission

**ECOWAS:** Economic Community of West African States

**EEF:** Europäischer Entwicklungsfond

**EG:** Europäische Gemeinschaft

**EPA:** Economic Partnership Agreement

**ESDP:** European Security and Defense Policy

**ESVP:** Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

**EU:** Europäische Union

**EWG:** Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

**EZ:** Entwicklungszusammenarbeit

**FHI:** Freedom House Index

**GASP:** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

**MDG:** Millennium Development Goals

**MONUC:** United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo

**NEPAD:** New Partnership for Africa's Development

**NGO:** Non-governmental Organisation

**OAE:** Organisation für Afrikanische Einheit

**OAU:** Organisation for African Unity

**ODA:** Official Development Aid

**REC:** Regional Economic Communities

**SADC:** Southern African Development Community

**SCR:** Service Commun des Relations Exterieures

**UN:** United Nations, Vereinte Nationen

# 1 Einleitung

Die Verbindungen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten stehen in einer langen Tradition. Lange Zeit kolonialisierten Staaten der heutigen Europäischen Union (EU) Teile Afrikas, bis sie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Reihe dieser Gebiete – teilweise nach erbitterten Kämpfen oder Kriegen – in die Unabhängigkeit entließen. Großbritannien und Frankreich haben aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit und wirtschaftlichen Interessen immer noch enge Bindungen zu ihren ehemaligen Kolonien. Die Europäische Gemeinschaft (EG) und heute die EU haben jedoch mehr und mehr an Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent gewonnen. Die Beziehung zwischen der EG/EU und den afrikanischen Staaten blickt auf eine kurze, aber intensive Geschichte zurück. Angefangen mit den Verträgen von Yaounde und Lomé wurde im Vertrag von Cotonou (2000) die Arbeit endgültig in einen institutionalisierten Rahmen gefasst. Die EG/EU-Interessen hinsichtlich Afrikas unterliegen ständigen Wandlungen und müssen demnach immer neu ausgerichtet werden. Exogene und endogene Faktoren sowie der fortschreitende Prozess der Integration und Profilbildung innerhalb der EU tragen zu einer verstärkten Ausrichtung der Gemeinschaft mit Blick auf den afrikanischen Kontinent bei.

Ausgehend von dieser Entwicklung wird untersucht, dass die gemeinsame Afrikapolitik der EU eine Verzahnung von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik darstellt. Die Förderung von demokratischer Kultur und *good governance* dient heute mehr denn je sicherheitspolitischen Interessen der EU, welche die Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik deutlich machen.

Im ersten Teil der Arbeit wird der historische und institutionelle Rahmen der gemeinsamen Afrikapolitik der Europäischen Union beleuchtet. Dazu wird der Weg vom Lomé-Kooperationsvertrag bis hin zum Vertrag von Cotonou kurz skizziert. Die gemeinsame Außenpolitik der EU ist sowohl durch fehlende Transparenz innerhalb der einzelnen Politikbereiche gekennzeichnet, als auch durch nicht klar definierte Zuständigkeiten. Welche Interessen stehen hinter der neuen Afrikapolitik? Dominieren entwicklungspolitische, sicherheitspolitische oder handelspolitische Aspekte den Versuch, eine gemeinsame Strategie für Afrika zu entwerfen? Eine Antwort darauf scheint die im Oktober 2005 verabschiedete Afrikastrategie der EU zu geben. Diese wird im Folgenden genauer auf ihren Inhalt und ihre Bedeutung für die zukünftige Afrikapolitik untersucht.

Im Anschluss daran werden im zweiten Teil der Arbeit die sicherheitspolitischen Aspekte, die in der außenpolitischen Ausrichtung der EU eine zunehmende Rolle spielen, betrachtet. Hierzu wird das Projekt „Peace Facility for Africa“ vorgestellt und anhand des geplanten Kongo-

Einsatzes der EU gezeigt, dass die Probleme der Union bei der außenpolitischen Identitätsfindung im Bereich der Neuausrichtung der Entwicklungspolitik liegen.

Die Literaturlage umfasst neben umfangreichen allgemeinen Betrachtungen eine Vielzahl von Fallstudien. Kapitel 2 stützt sich besonders auf Werke von Grimm (2003) und Brown (2002), die umfangreich die Beziehungen der EU zu Afrika analysieren, während sich Kapitel 3 insbesondere auf aktuelle Zeitungsbeiträge (Kongo-Einsatz), sowie gegenwärtig publizierte Diskussionsbeiträge bezieht, die die Afrikastrategie und andere Gesichtspunkte einer europäischen Afrikapolitik analysieren. Derzeitige Veröffentlichungen im Bereich der Analyse von Afrika dienen der Erarbeitung des Themas. Explizit zu erwähnen, ist das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das in diesem Bereich wichtige Forschungsarbeit leistet. Ausätze von Messner/Faust (2004 und 2005), Kliengbiel (2004 und 2005) sowie erneut Grimm (2005) lieferten wichtige Informationen bezüglich der Verzahnungsthese.

## 2 Die Afrikapolitik der Europäischen Union

Seit der Unterzeichnung des Kooperationsvertrages in Lomé von 1975 besteht eine formalisierte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten. Alexandra Krause fasst dazu zusammen: „Mit der Lomépartnerschaft schuf die damalige EG 1975 den Rahmen eines umfangreichen Entwicklungshilfeprogramms für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks [...]“<sup>1</sup> Im Jahr 2000 wurde der wegen seiner Ineffizienz stark in die Kritik geratene Vertrag zum fünften Mal überarbeitet und neu aufgelegt.

Im Zuge der Dekolonisation erlangten immer mehr Länder die Unabhängigkeit, so dass die AKP-Gruppe stetig erweitert wurde.<sup>2</sup> Der Vertrag von Cotonou (2000) sollte die (Entwicklungs-) Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten für die nächsten 20 Jahre festschreiben.<sup>3</sup> Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Welle der Unabhängigkeit ehemaliger Kolonien in Asien, Afrika und der Karibik zu verstehen, die die Staatenwelt zusehends verändert hat. Auch das Entstehen der Europäischen Union<sup>4</sup> als partiell supranationaler Akteur hat zu einem Wandel des Bildes staatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen beigetragen.<sup>5</sup> Siegmund Schmidt fasst in einem Artikel zusammen, dass „die Beziehungen der EU zum Nachbarkontinent Afrika demonstrieren, dass die Union zunehmend zu einem eigenständigen weltpolitischen Akteur neben den Nationalstaaten wird.“<sup>6</sup> Die EU befindet sich in einem emanzipatorischen und identitätsfindenden Prozess, weshalb die Union häufig als „wirtschaftlicher Riese, aber politischer Zwerg“<sup>7</sup> oder auch als „Weltmacht im Werden“<sup>8</sup> bezeichnet wird. Martin Winter nimmt in einem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 9. März 2006 zum geplanten Kongoeinsatz der EU Stellung und zeigt ihre Probleme auf:

„Das Problem der europäischen Außenpolitik liegt nicht in einer prinzipiellen Schwäche, sondern in ihrer Jugendlichkeit. Es geht ihr gegenwärtig wie einem Halbwüchsigen, der in

---

<sup>1</sup>Krause, Alexandra (2002): Die EU als internationaler Akteur in Afrika; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13-14, S. 24-30., fortan: Krause 2002.

<sup>2</sup> Vgl. Brown, William (2002): The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations, London/New York., S. 2, fortan: Brown 2002.

<sup>3</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>4</sup> Diese Arbeit vertritt nicht den Anspruch eine theoretische Diskussion über die Staatlichkeit der EU zu leisten. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die EU staatliche Elemente besitzt, sich selber aber nicht als Staat sieht, daher auch kein „nationales Interesse“ formulieren kann. Ferner wird die Zusammenarbeit der EU mit den Staaten Afrikas oder regionale bzw. supranationalen Organisationen als bilaterale Zusammenarbeit betrachtet.

<sup>5</sup> Vgl. Grimm, Sven (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas Rolle in einer randständigen Region. Hamburg., S. 14, fortan: Grimm 2003.

<sup>6</sup> Schmidt, Siegmund (2004): Die Europäische Union und Afrika; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn/Berlin, S. 539-557.S. 553, fortan: Schmidt 2004.

<sup>7</sup> Grimm 2003, S. 14.

<sup>8</sup> Weidenfeld, Werner; zitiert nach Grimm 2003, S. 14.

die Höhe geschossen ist, dessen Muskeln sich der neuen Größe aber noch mühsam anpassen müssen.“<sup>9</sup>

Besonders im Bereich der Koordination der GASP und ESVP ist ein fehlender Wille der Mitgliedstaaten zu beklagen. Eine einheitliche außenpolitische Richtung ist in den seltensten Fällen festzustellen. Die EU befindet sich in einem Stadium der Selbstfindung, zwischen Aufbruch und der Vorstellung es sei alles möglich und man sei schon am Ende des Prozess. Die Mitgliedsstaaten der EU spielen in dem supranationalen Konstrukt eine gewichtige Rolle, hinsichtlich ihrer Unterstützung oder Behinderung der EU bei diesem Prozess.<sup>10</sup>

Die Gemeinschaftsorgane positionieren sich als „Agenten“ der Mitgliedstaaten ganz nach der Vorstellung der „Prinzipal-Agent-Theorie“<sup>11</sup>. Außenpolitik<sup>12</sup>, als Kernbereich der nationalen Souveränität, wird nicht auf eine supranationale Organisation übertragen, weshalb die europäischen Gemeinschaftsorgane Mandatsträger sind und nach definiertem nationalem Interesse handeln.<sup>13</sup> Stefan Brüne stellte 2002 fest: „Europa hat bislang keine Außenpolitik, die diesen Namen verdient.“<sup>14</sup> Warum strebt die EU eine gemeinsame Afrikapolitik an? In welchem Verhältnis steht die Afrikaausrichtung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten?

Insbesondere in den vergangenen Jahren sieht sich diese partnerschaftliche Beziehung neuen Veränderungen ausgesetzt. Das Afrika südlich der Sahara<sup>15</sup> hat in der weltpolitischen Konstellation einen schweren Stand. Die wirtschaftliche Bedeutung als europäischer Rohstofflieferant hat in den vergangenen Jahren zusehends abgenommen. Als Folge beträgt Afrikas Anteil am Welthandel heute unter einem Prozent.<sup>16</sup> Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent haben mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht abgenommen; vielmehr „weist diese Region [...] die weltweit höchste Anzahl gewaltsamer Auseinandersetzungen auf.“<sup>17</sup> Traurige Höhepunkte der Kriege waren der Völkermord in Ruanda und der immer noch andauernde Konflikt im Kongo. Peter Molt kommt zu folgender Erkenntnis:

„[...] Das Bild Afrikas hat sich in diesem Jahrzehnt [1990er Jahre, d. Verfasser] nachhaltig verdunkelt durch die Proliferation von Bürgerkrieg und Genozid.“<sup>18</sup>

<sup>9</sup> Winter, Martin (2006): Weltmacht geht anders. Mit dem dilettantisch vorbereiteten Kongo-Einsatz übernimmt sich die Europäische Union, SZ, S. 4.

<sup>10</sup> Auch hier gilt, dass die Arbeit es nicht leisten kann eine Diskussion über das Endstadium der EU zu führen. Der Autor geht davon aus, dass die EU bestrebt ist, in Zukunft ein kohärentes außenpolitisches Interesse zu definieren.

<sup>11</sup> Grimm 2003, S. 16.

<sup>12</sup> Außenhandelspolitik wird hier nicht dem Kernbereich der potentiell übertragbaren Außenpolitik zugeschrieben.

<sup>13</sup> Vgl. Grimm 2003, S. 16f.

<sup>14</sup> Brüne, Stefan (2002): Europa und die dritte Welt; in: Nord-Süd aktuell, 4. Quartal, S. 531.

<sup>15</sup> Dies umfasst 48 Staaten des afrikanischen Kontinents. Ausgeschlossen sind die afrikanischen Staaten der EuroMediterrane Partnerschaft (auch Barcelona-Prozess genannt).

<sup>16</sup> Vgl. Schmidt 2004, S. 540f.

<sup>17</sup> Krause 2002, S. 24.

<sup>18</sup> Molt, Peter (2000): Notwendigkeit und Chancen einer europäischen Afrikapolitik, [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/03\\_jb00\\_40.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb00_40.pdf) [zugegriffen am: 17.2.2006].

Afrika sieht sich dem Problem der innerstaatlichen Konflikte zusehends ausgesetzt und hat bis jetzt keine Antwort darauf gefunden, die oben angesprochene Proliferation von Bürgerkrieg und Genozid zu verhindern. Aktuelles Beispiel ist die andauernde Krise in der Darfurregion im Sudan, in der es die AU nicht schafft, die Menschen zu beschützen. Staatszerfall scheint eine Begleiterscheinung und Folge der Dekolonisation zu sein.<sup>19</sup>

Siegmar Schmidt kommt jedoch zu einem anderen Ergebnis im Bezug auf die politische Entwicklung in den 1990er Jahren:

„Im Unterschied zur schwierigen wirtschaftlichen Situation war die politische Entwicklung Afrikas in den 1990er Jahren weitaus positiver. In nahezu allen Staaten Schwarzafrikas fanden Demokratisierungsprozesse statt. [...], als konsolidiert kann aber noch keine Demokratie in Afrika gelten.“<sup>20</sup>

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat eine veränderte politische Ausrichtung bezüglich des afrikanischen Kontinents stattgefunden. Positive sowie negative Schlagzeilen beherrschen den politischen Dialog zwischen den Staaten Europas und den afrikanischen Kooperationspartnern. Auch wenn die wirtschaftlichen Beziehungen deutlich an Bedeutung verloren haben, so spielen in politischer Hinsicht „die AKP-Staaten hingegen eine gewichtige Rolle aufgrund ihres Stimmengewichtes in der UNO.“<sup>21</sup>

Bevor jedoch auf die Politik im 21. Jahrhundert geschaut wird, muss zum allgemeinen Verständnis die Entwicklung der Beziehungen nachgezeichnet werden.

## ***2.1 Von Lomé bis Cotonou: Europas Kooperationspolitik***

Der erste Vertrag von Lomé wurde 1975 von neun EG-Staaten und 46 AKP-Staaten unterschrieben. Im Laufe der Jahre wurde er zahlreiche Male überarbeitet, bis schließlich im Jahre 1989 Lomé IV unterzeichnet werden konnte (1995 wurde dieser Vertrag erneut überarbeitet). Bis dahin stieg nicht nur die Anzahl der EG-Mitgliedsstaaten von neun auf fünfzehn, auch die AKP-Staatengruppe wurde von 46 auf 71 Mitglieder erweitert.<sup>22</sup> Inhalte des Vertrages waren insbesondere die Bereitstellung von Entwicklungshilfe seitens der EU und Handelserleichterungen für die Länder des AKP-Raums. Im Jahr 2000 lief der Vertrag von Lomé aus.

Seit Oktober 1998 stand die EU in Vertragsverhandlungen mit den AKP-Staaten über die zukünftige Kooperation und Zusammenarbeit, denn eine grundlegende Überarbeitung der Lomé-

<sup>19</sup> Der Autor geht davon aus, dass Dekolonisation und fragile Staatsgebilde in einem engen Zusammenhang stehen. Diese Arbeit kann jedoch eine theoretische Herleitung der Behauptung nicht führen.

<sup>20</sup> Schmidt 2004, S. 541.

<sup>21</sup> Vgl. Schmidt, Siegmund (2002): Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern? ; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19-20, fortan: Schmidt 2002.

<sup>22</sup> Vgl. Brown 2002, S. 2f.

Kooperationsabkommen war nötig geworden, da die Kritik an der EU seitens der Mitgliedsregierungen und Nichtregierungsorganisationen zugenommen hatte. Anlass hierfür waren die geringen positiven Auswirkungen der Kooperation, sowie die Vergabe von Mitteln an autoritäre, die Menschenrechte verletzende Regierungen.<sup>23</sup>

Ein besonderes Gewicht liegt auf der Zusammenarbeit mit den 46 Ländern südlich der Sahara, die 95 Prozent der Bevölkerung der AKP-Staaten ausmachen und rund 80 Prozent der Leistungen der EU erhalten.<sup>24</sup> Am 23. Juni 2000 konnte nach langen und schwierigen Verhandlungen zwischen den fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten und inzwischen 77 AKP-Staaten der Vertrag von Cotonou verabschiedet werden: „Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou [stellt] wie seine Vorläufer ein multilaterales Handels- und Entwicklungsabkommen dar, das Präferenzzölle mit technischer und finanzieller Hilfe verknüpft.“<sup>25</sup> Die Laufzeit beträgt zwanzig Jahre, wobei eine Überprüfung im Fünfjahresrhythmus vorgesehen ist. In diesem Vertrag „wird die politische Dimension der Partnerschaft weitaus expliziter als in den bisherigen Vertragswerken verankert.“<sup>26</sup> Neben handelspolitischen Inhalten tritt die Förderung von Demokratie und Menschenrechten in den Vordergrund. Artikel 8 des Vertrages stellt dies fest:

„The Parties shall regularly engage in a comprehensive, balanced and deep political dialogue leading to commitments on both sides.“<sup>27</sup>

Artikel 9, Absatz 1 des Vertrages stellt unter anderem fest, auf welche Inhalte die Kooperation abzielt:

„Cooperation shall be directed towards sustainable development centred on the human person, who is the main protagonist and beneficiary of development; this entails respect for and promotion of all human rights. Respect for all human rights and fundamental freedoms, including respect for fundamental social rights, democracy based on the rule of law and transparent and accountable governance are an integral part of sustainable development.“<sup>28</sup>

Der politische Dialog und die Forderung der EU-Staaten, die Ausrichtung afrikanischer Politik müsse sich an europäischen Menschenrechts- und Demokratiewerten orientieren, fanden in dem Vertrag besondere Berücksichtigung. Verstöße gegen zentrale Kooperationsvereinbarungen können, nach Anhörungen in gemeinsamen Gremien, zum Entzug von Leistungen führen.<sup>29</sup>

Wie kam es zu dieser entwicklungs- und handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Staaten, die in einem politischen Dialog endete? Peter Molt ist der

<sup>23</sup> Schmidt 2002.

<sup>24</sup> Vgl. Molt 2000, S. 1, sowie: Schmidt 2002.

<sup>25</sup> Schneider, Patricia (2004): Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Staaten; in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, S. 1-18., fortan: Schneider 2004.

<sup>26</sup> Schmidt 2004, S. 543.

<sup>27</sup> Artikel 8 des Vertrages von Cotonou, [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf), S. 13.

<sup>28</sup> Artikel 9 des Vertrages von Cotonou, [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf), S. 15.

<sup>29</sup> Vgl. Schmidt 2004, S. 543.

Meinung, dass man auf die Frage, warum die EU immer noch an einer Kooperation festhält, nur eine historische Erklärung anführen kann.<sup>30</sup> Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 gibt es Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien in Afrika. 1963 schloss die EWG erstmals Kooperationsabkommen mit afrikanischen Staaten ab (Yaunde-Abkommen).<sup>31</sup> Diese Assoziationsabkommen wurden später erweitert, als mit Lomé I ein Weg von Assoziation hin zu Partnerschaft eingeschlagen wurde. Lomé I stellt ein neues Kapitel europäischer Kooperationspolitik dar. Multilateralismus ersetzt zusehends die bilateralen Beziehungen.

„This results in the widening of relations in two ways: in the move away from bilateral ties of the colonial era to multilateralized ties between two groups of countries; and in the expansion of the issues areas covered in the relationship – from imperial economic linkages to issues of aid, economic support, political dialogue and regional politics.”<sup>32</sup>

Im Laufe der Zeit wurden die Lomé-Vereinbarungen immer wieder überarbeitet, bis man 2000 mit dem Vertrag von Cotonou ein handels-, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Partnerschaftsabkommen schuf. Mit der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages wurde diese Zusammenarbeit in einen institutionellen Rahmen überführt.<sup>33</sup> Die Afrikanische Union (AU), als Nachfolger der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE), ist seit 2002 einer der wichtigsten Ansprechpartner für die EU in Afrika, insbesondere seitdem die EU Ende der neunziger Jahre „verstärkt eine regional ausgerichtete Entwicklungspolitik“<sup>34</sup> betreibt. Neben der AU spielen ebenfalls die *Southern African Development Community* (SADC), der *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) und die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) als regionale Partner eine wichtige Rolle in der Afrikapolitik der EU.<sup>35</sup>

Die Beziehungen zu den AKP-Staaten wurden zusehends politischer hinsichtlich des politischen Dialoges sowie der regionalen Kooperation. Die Zusammenarbeit war nun nicht mehr ausschließlich auf Handelskooperation beschränkt. Mit der ständigen Überarbeitung der Lomé Verträge wurden immer wieder Schwachstellen aufgedeckt. Der politische Dialog mit den AKP-Staaten trat mehr und mehr in den Vordergrund und wurde im Partnerschaftsabkommen von Cotonou fest verankert. In der Afrikastrategie der EU von 2005 nimmt der politische Dialog mit den AKP-Staaten eine entscheidende Rolle im Bezug auf die zukünftige Kooperation ein.

---

<sup>30</sup> Vgl. Molt 2000, S. 1.

<sup>31</sup> Vgl.: Schneider 2004, S. 4.

<sup>32</sup> Ebd., S. 6.

<sup>33</sup> Vgl. Molt 2002, S. 1.

<sup>34</sup> Schneider 2004, S. 4.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 4.

## ***2.2 Die Afrikastrategie der Europäischen Union***

Im Oktober 2005 legte die Kommission der EU eine Strategie für Afrika vor, die auf der Tagung des Rates der Europäischen Union am 15./16. 12. 2005 angenommen wurde.<sup>36</sup> Unter dem Titel „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“<sup>37</sup> versucht die EU-Kommission einen gesamt-afrikanischen Ansatz zu formulieren, der die „verschiedenen Afrika betreffenden Strategien und Politiken der Kommission, der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Gemeinschaft in einen Gesamtzusammenhang“<sup>38</sup> stellt.

Was ist neu an der Strategie? Welche Ziele verfolgt diese? Warum braucht die EU zum jetzigen Zeitpunkt ein solches Konzept? Diese Fragen werden durch eine kurze Vorstellung und kritische Betrachtung der Afrikastrategie beantwortet. Die EU sieht genau wie andere Akteure der internationalen Gemeinschaft (bspw. China<sup>39</sup>, USA), dass sich der afrikanische Kontinent im Umbruch befindet.

„Die Gründung der Afrikanischen Union (AU) und der ‚Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas‘ (New Partnership for Africa’s Development – NEPAD), die gestärkte Rolle der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities – REC) in Afrika und das Heranwachsen einer neuen politischen Elite in den afrikanischen Staaten haben Afrika verändert. Dies wirkt sich auch auf die Beziehungen zwischen Afrika und Europa aus.“<sup>40</sup>

Ausgehend von dieser Annahme, wird im Strategiepapier ein klares Ziel in Bezug auf die zukünftige Kooperation mit Afrika formuliert. Während einige Mitgliedsstaaten der EU aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit umfangreiche Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Afrika haben, ist für manche Länder die Kooperation mit afrikanischen Staaten neu (insbesondere osteuropäische Länder haben keine Erfahrung auf dem afrikanischen Kontinent). Die Europäische Gemeinschaft blickt auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit Afrika zurück, dennoch ist die Beziehung zwischen Afrika und der heutigen EU nach wie vor durch Zersplitterung gekennzeichnet, so dass für die EU-Kommission das Ziel besteht, „der Europäischen Union einen in sich geschlossenen, umfassenden, integrierten und langfristigen

<sup>36</sup> Vgl. hierzu: EU-Rat (2005): Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Europäischen Rat: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, 14.12.2005, 15702/1/05 REV 1., S. 2.

<sup>37</sup> Europäische Kommission (2005): Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, 12.10.2005, KOM(2005) 489 endg.

<sup>38</sup> Grimm, Sven/Kielwein, Nina (2005): Die Afrika-Strategie der Europäischen Union - Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel? , [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/\\$FILE/AuS-9-2005-Grimm-Kielwein.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/$FILE/AuS-9-2005-Grimm-Kielwein.pdf) [zugegriffen am: 9.1.2006], S. , S. 1, fortan: Grimm/Kielwein 2005.

<sup>39</sup> Zur chinesischen Afrikapolitik siehe: Tull, Dennis M. (2005): Die Afrikapolitik der Volksrepublik China, Stiftung Wissenschaft und Politik, online im Internet: [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=2355](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=2355) [zugegriffen am: 06.02.07]

<sup>40</sup> Europäische Kommission (2005): a.a.O., S. 2

Rahmen für die Beziehungen zu Afrika an die Hand zu geben“.<sup>41</sup> Insbesondere für den Aufbau der oben erwähnten Institutionen bedarf es eines koordinierten Dialoges. Die Europäische Union vertritt den Anspruch, Armut in Afrika zu lindern und den Bürgern Frieden und Wohlstand zu bringen. Deshalb ist das Kernziel der Strategie, „Afrika dabei zu unterstützen, die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Millennium Development Goals – MDG) zu erreichen.“<sup>42</sup>

Europa will in Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die erfolgreiche Bewältigung von Kriegen und bewaffneten Konflikten in Afrika legen, da es ohne Frieden und Sicherheit keine nachhaltige Entwicklung geben kann. Diese Zielsetzung wurde bereits im Dezember 2003 in der gemeinsamen Europäischen Sicherheitsstrategie formuliert, in der zwischen globaler Sicherheit und Entwicklung ein enger Zusammenhang gesehen wird. Sicherheit wird hierbei als Vorbedingung für Entwicklung gesehen.<sup>43</sup> Die EU betont, dass sie mit der AU, den subregionalen Organisationen und afrikanischen Ländern zusammenarbeiten will, um Konflikte frühzeitig zu erkennen, nicht zuletzt um die Friedensfazilität für Afrika nachhaltig zu stärken.<sup>44</sup>

Neben dem sicherheitspolitischen Aspekt, der im folgenden Kapitel noch ausführlich behandelt wird, sieht die EU eine verantwortungsvolle und wirksame Staatsführung (*good governance*) als wichtige Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung. Der Entwurf einer gemeinsamen Afrikastrategie bewertet es ausdrücklich positiv, dass afrikanische Länder einen gemeinsamen Katalog fortschrittlicher Werte und Grundsätze der verantwortungsvollen Regierungsführung angenommen haben. Der „Afrikanische Peer-Review-Mechanismus“ (APRM) – ein Instrument zum Monitoring<sup>45</sup> der Staatsführung – wird besonders hervorgehoben.<sup>46</sup> Mit Hilfe eines intensiven politischen Dialogs ist die EU bestrebt, die afrikanischen Bemühungen für die Überwachung und Verbesserung der Staatsführung zu unterstützen, besonders durch die Förderung des APRM und NEPAD.<sup>47</sup>

Des Weiteren ist die EU bemüht, Hilfsmaßnahmen effektiver und gezielter einzusetzen. Hinzu kommt, dass sie sich bereits im Juni 2005 dazu verpflichtet hat, zwischen 2004 und 2010 die Entwicklungshilfe zu verdoppeln und so bis spätestens 2015 0,7 Prozent des

---

<sup>41</sup> Ebd., S. 2.

<sup>42</sup> Ebd., S. 3.

<sup>43</sup> Vgl. Grimm/Kielwein 2005, S. 2.

<sup>44</sup> Vgl. EU-Rat (2005): Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Europäischen Rat: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, 14.12.2005, 15702/1/05 REV 1., S. 1.

<sup>45</sup> Monitoring, ein Begriff aus der Entwicklungspolitik, der die Überwachung, Kontrolle und Beobachtung entwicklungspolitischer Instrumente einschließt sowie die Ergebnisse bestimmter entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Empfängerländern kontrolliert.

<sup>46</sup> Vgl. Kommission, Europäische (2005): a.a.O., S. 4.

<sup>47</sup> Vgl. EU-Rat (2005): Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Europäischen Rat: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, 14.12.2005, 15702/1/05 REV 1., S. 4.

Bruttonationaleinkommens an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) bereitzustellen.<sup>48</sup> Ob es eine realistische Möglichkeit gibt, dieses Ziel zu erreichen bleibt unklar. Um in Zukunft die entwicklungspolitischen Ergebnisse zu erzielen, die man sich gesteckt hat, ist es von großer Bedeutung, jetzt einen „Aktionsplan zur Steigerung der Effizienz der Hilfe“<sup>49</sup> anzunehmen. In dem Papier wird zusätzlich betont, dass die „allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe“ ausgebaut werden soll. Dies steht natürlich im engen Zusammenhang mit den Bestrebungen der EU, *good governance* in Afrika zu fördern. Doch muss man in der aktuellen Situation die Budgethilfe umso mehr überwachen und seine Wirkung kritisch begutachten. Budgethilfe ist ein umstrittenes Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, das sich dem Vorwurf ausgesetzt sieht, die politischen Eliten zu unterstützen. Daher ist es umso wichtiger, dass die EU ihre Hilfen an strenge Konditionen knüpft, die strikt überwacht werden und im Bedarfsfall die vorgesehenen Mechanismen bei Verletzung Anwendung finden.

Mit diesem Strategiepapier wertet die EU die Bedeutung Afrikas zusätzlich zu den bereits bestehenden Kooperationsmechanismen und institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit auf. Auch wenn in diesem Papier gute Ansätze zu finden sind, ist jedoch nicht deutlich, wie diese umgesetzt werden sollen. Neben der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der EU gibt es die EZ der einzelnen Mitgliedsstaaten, teilweise mit unterschiedlicher regionaler Schwerpunktsetzung, deren Kompatibilität nicht gegeben ist, wodurch es daher zu Überschneidungen und kontraproduktiver Umsetzung kommt. Die Außenbeziehungen der EU sind nicht nur inhaltlich unterteilt, sondern auch geografisch. Damit kann man dem Ansatz, Afrika als Ganzes zu sehen, nicht nachkommen, da für das südliche Afrika der EU-Entwicklungskommissar Louis Michel zuständig ist, für Nordafrika aber EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner.<sup>50</sup>

Es ist jedoch zu begrüßen, dass die EU mit diesem Strategiepapier ein einheitliches Dokument für die Beziehungen zu Afrika geschaffen hat, das wichtige Orientierungspunkte für die zukünftige Zusammenarbeit bietet. Durch das Dokument werden allerdings grundlegende institutionelle Schwächen nicht behoben. Für die größte Herausforderung, eine Gewährleistung für das Gelingen der Strategie, ist eine Abstimmung der Afrikapolitik der Mitgliedstaaten mit der Afrikapolitik der EU notwendig. Dies würde die Formulierung einheitlicher Interessen, eine engere Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und mehr Koordination in den bilateralen Hilfsleistungen einschließen. Während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wird sich zeigen, wie zielstrebig die Afrikastrategie umgesetzt wird. Grimm und Kielwein sehen vier zentrale Punkte, die auf die deutsche Präsidentschaft zukommen:

1. Die Umsetzung der ODA-Erhöhung.

---

<sup>48</sup> Vgl. Kommission, Europäische (2005): a.a.O., S. 7.

<sup>49</sup> Ebd., S. 7.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu: Grimm/Kielwein 2005, S. 3.

2. Unterstützung fragiler Staaten durch Budgethilfe wird eine Nagelprobe für europäische Sicherheitsstrategie und für die Kooperation mit der Afrikanischen Union.
3. Dezentralisierung der Kommissionsentscheidungen. Eine Verlagerung der Koordination auf die Ebene der Partnerländer.
4. Vereinbarungen von Economic Partnership Agrreements (EPA) bis 2008. Die möglichen Konflikte zwischen Handels- und Entwicklungspolitik fallen in die deutsche Präsidentschaft.<sup>51</sup>

Es bleibt also abzuwarten, wie die ehrgeizigen Ziele der Kommission umgesetzt werden und wie viel Ressourcen die Mitgliedsstaaten investieren. Verschiedenen Schwerpunkten werden in der Umsetzung sicherlich Vorrang eingeräumt, denn Sicherheitspolitik wird neben der klassischen EZ eine besondere Bedeutung für zukünftige Kooperation einnehmen.

### ***2.3 Institutioneller Rahmen europäischer Afrikapolitik: Europas Sanktionspolitik***

Die Europäische Kommission nimmt viele Aufgaben mit Außenwirkung wahr, die sich insbesondere mit dem Vertragsabschluss von Maastricht (1993) erweitert haben. Sie vertritt die EU als Verhandlungsführerin bei Handels- und Hilfsabkommen (auch Cotonou-Abkommen) nach außen, hat jedoch bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nur ein eingeschränktes Mitspracherecht und muss eng mit dem Hohen Repräsentanten des Rates für die GASP zusammenarbeiten.<sup>52</sup> 1999 reformierte Kommissionspräsident Romano Prodi die Außenbeziehungen, die zuvor von Jacques Santer umgestaltet worden waren, erneut. Die Koordination der Außenbeziehungen lag fortan nicht mehr beim Kommissionspräsidenten, sondern wurde von einem Kommissar geleitet. Die Außenbeziehungen wurden nach Zuständigkeiten und Sektoren aufgeteilt und nicht wie während der Reform von Santer unter anderem in Regionen. Abbildungen 1. und 2. zeigen die Veränderungen der Reformen:

---

<sup>51</sup> Vgl. Grimm/Kielwein 2005, S. 4.

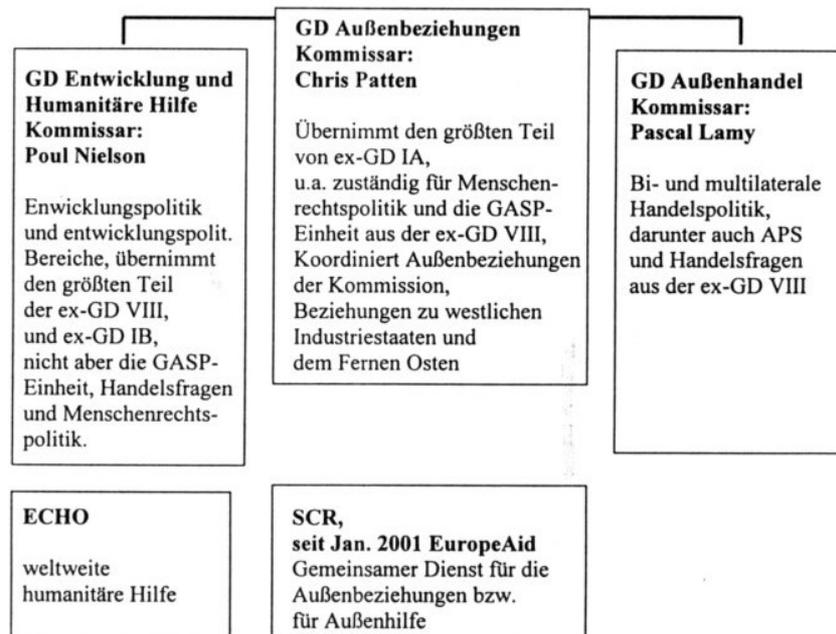
<sup>52</sup> Vgl. Grimm 2003, S. 201.

Abb.1: Die Zuständigkeiten der EU-Kommission in den Außenbeziehungen (1995 bis Juli 1999)

<p><b>GD I</b> <b>Kommissar:</b> <b>Sir Leon Brittan</b></p> <p>Multilat. Handelspolitik – WTO, Beziehungen zu Nordamerika, Fernost und Australien, auch: Sektorielle Handels-Politik (Textilien, Kleidung, etc.), Anti-Dumping</p>	<p><b>GD IA</b> <b>Kommissar:</b> <b>H. van den Broek</b></p> <p>Hilfen an die GUS und die MOEL</p> <p><b>gemeinsam mit Präs. J. Santer</b> zuständig für die Koordination mit GASP, Menschenrechtspolitik und die Delegationen</p>	<p><b>GD IB</b> <b>Kommissar:</b> <b>Manuel Marin</b></p> <p>Hilfen an: Süd- und Südost-Asien, Lateinamerika, Mittelmeer, Nord-Süd-Fragen</p>	<p><b>GD VIII</b> <b>Kommissar:</b> <b>João Deus de Pinhero</b></p> <p>Handel mit und Hilfe an AKP-Staaten Südafrika</p>
<p><b>ECHO(seit 1992)</b> <b>Kommissarin: Emma Bonino</b></p> <p>Weltweite Humanitäre Hilfe (Direktorat, keine GD)</p>		<p><b>Gemeinsamer Außendienst (SCR) (seit 1998)</b></p> <p>Verwaltung der Entwicklungshilfe (Implementation und Evaluation)</p>	

Quelle: **Grimm, Sven** (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas Rolle in einer randständigen Region. Hamburg, S. 203.

Abb.2: Die Zuständigkeiten der EU-Kommission in den Außenbeziehungen (seit Juli 1999)



Quelle: **Grimm, Sven** (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas Rolle in einer randständigen Region. Hamburg, S. 205.

Die ehemaligen Generaldirektionen werden neu aufgeteilt. In der Neuordnung gibt es drei Generaldirektionen, wobei der Kommissar „Außenbeziehungen“ den anderen Generaldirektionen übergeordnet ist. Ebenfalls in die Zuständigkeiten der Kommissionen fallen das Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO) und die für die Umsetzung der gemeinsamen Hilfsprogramme zuständige Service Commun des Relations Exterieures (SCR).

Innerhalb der Kommission ist es nun möglich, eine bessere Koordination der Außenwirtschaftsbeziehungen mit der Entwicklungspolitik und anderen Fragen der Außenbeziehungen zu gewährleisten.<sup>53</sup> In diesem Zusammenhang geht es ausschließlich um Gemeinschaftsprojekte der EU und nicht, wie vehement von Dänemark abgelehnt wird, um die Koordination der bilateralen Hilfe der Mitgliedsstaaten. Verstärkt wird das außenpolitische Profil der Kommission durch die Vertretungen in Drittstaaten, die ein Netz von Kontakten und Informationsquellen garantieren. Dies ist zugleich ein Weg, der stets die Interessen und Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten beachten muss. Daher ist die EU darauf bedacht, Nischen zu finden, in den sie ihrem außenpolitischen Anspruch gerecht werden kann.

Im Zusammenhang mit dem Cotonou-Abkommen vertritt die EU eine Politik, die geprägt ist von Konditionalität und Positivmaßnahmen. Politische Konditionalität

„beinhaltet die Kopplung von Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit an die Berücksichtigung von demokratischen Prinzipien und Menschenrechten.“<sup>54</sup>

Hierbei wird zwischen positiven und negativen Maßnahmen unterschieden. Verletzungen von Menschenrechten und Missachtung demokratischer Prinzipien führen zu teilweisem oder vollständigem Entzug von Leistungen, positive Entwicklungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie werden durch großzügige Zuwendung von Leistungen belohnt. Die Zusammenarbeit und die Bereitstellungen von finanziellen Mitteln für Entwicklungsländer ist an Bedingungen geknüpft, die von der EU überprüft werden.

Positivmaßnahmen, eine gezielte Förderung Drittländer, haben den Aufbau demokratischer Strukturen zum Ziel:

„Sie konzentrieren sich zum einen auf den Aufbau von demokratischen Institutionen, wie z.B. Parlamente und Gerichte, zum anderen auf die Unterstützung von Gruppen der Zivilgesellschaft, wie Rechtsanwaltsvereinigungen oder Gewerkschaften.“<sup>55</sup>

Der EU stehen zwei Instrumente aktiver Außen- bzw. Entwicklungspolitik zur Verfügung, die nur bedingt genutzt werden. Positivmaßnahmen beziehen sich nur auf die Finanzierung von geeigneten Projekten in Empfängerländern. Bei ihnen agieren verschiedene Organisationen als Durchführungspartner. Der EU stehen verschiedene Mittel zur Durchsetzung ihrer Werte bzw.

---

<sup>53</sup> Vgl. Grimm 2003, S. 206.

<sup>54</sup> Schmidt 2004, S. 544.

<sup>55</sup> Ebd., S. 544.

der Konditionen, die an die Bereitstellung von Hilfe geknüpft sind, zur Verfügung. Wie sieht die Sanktionspolitik der EU aus?

Bevorzugtes Instrument der EU sind die oben genannten Positivmaßnahmen. Es kann jedoch bei Verstößen gegen Vereinbarungen in Form von diplomatischen und/oder ökonomischen Sanktionen Druck auf Drittländer ausgeübt werden. Im Vertrag von Cotonou sind verschiedene Mechanismen zur Streitschlichtung zwischen der EU und Ländern des AKP-Raumes vorgesehen (Art. 98, Vertrag von Cotonou). Im Falle von zielgerichteten und punktuell ausgerichteten Sanktionen ist die EU nicht daran interessiert eine umfassende Sanktionierung des Landes hinsichtlich aller gesellschaftlichen Gruppen oder politischen Ebenen vorzunehmen. Vielmehr zielt die europäische Sanktionspolitik darauf ab, „[...] to suspend co-operation with governments but continue support for local populations through projects carried out by civil society organisations.“<sup>56</sup> Die EU verfolgt eine Politik, die sowohl Sanktionierung der politisch Verantwortlichen vorsieht, gleichzeitig aber die Unterstützung der Menschen gewährleisten soll. Sie will, durch Beobachtung der politischen Lage in bestimmten Ländern, einen Lernerfolg der politischen Eliten erreichen. Diese sollen verstehen, dass „auf ihre Politik in diesen Bereichen geachtet wird“<sup>57</sup>. Durch den Einsatz von „smart sanctions“ verfolgt man eine Politik der Bestrafung der Eliten. Erstere beinhalten häufig Maßnahmen, die direkt die politischen Eliten und deren Umfeld treffen, beispielsweise Einreisebeschränkungen und Einfrieren der Bankkonten. Der EU stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, Druck auf einen bestimmten Staat auszuüben. Dies geschieht jedoch erst, wenn zuvor alle Möglichkeiten einer diplomatischen Lösung ausgeschöpft wurden. Der Vertrag von Cotonou sieht einen intensiven politischen Dialog zur Beilegung innerafrikanischer Konflikte beziehungsweise Verstöße gegen die im Vertrag geregelten Grundsätze im Bereich der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätzen vor.

Das erste Ziel aller am Konflikt beteiligten Staaten muss der intensive politische Dialog sein, sowohl auf höchster Ebene, als auch in den verschiedenen Gremien, die durch das Partnerschaftsabkommen geschaffen wurden. In Artikel 8, Abs. 3 des Vertrages von Cotonou ist genau dieses Prinzip verankert:

“The dialogue shall cover all the aims and objectives laid down in this Agreement as well as all questions of common, general, regional or sub-regional interest. Through dialogue, the Parties shall contribute to peace, security and stability and promote a stable and democratic political environment. It shall encompass cooperation strategies as well as global and sectoral policies, including environment, gender, migration and questions related to the cultural heritage.”<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Grimm 2003, S. 183.

<sup>57</sup> Ebd., S. 185.

<sup>58</sup> Artikel 8 des Vertrages von Cotonou, [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf), S. 14.

Die diplomatischen Konsultationen sollen also dazu genutzt werden, das oberste Ziel der EU, Vermeidung von Krisen, insbesondere Menschenrechtsverletzungen und Missachtung demokratischer Grundsätze, durchzusetzen. Wird durch eine Partei ein Vergehen einer andere Partei festgestellt, so ist es möglich, Informationen von der betroffenen Partei über die besorgniserregende Situation zu fordern, um eine beiderseits zufrieden stellende Lösung zu finden.<sup>59</sup> Sollte nach 75 Tagen keine Lösung gefunden sein, so ist es notwendig, die angemessenen Maßnahmen (appropriate measures) zu ergreifen, an deren Ende auch die Suspendierung eines Mitgliedslandes stehen kann.<sup>60</sup>

Als Instrument zur Erfassung des Standes politischer und bürgerlicher Rechte – die als Indikator für den Stand der Demokratie gelten – in bestimmten Ländern, benutzt die EU den 1970 geschaffenen *Freedom House Index* (FHI), der Länder als frei, teilweise frei oder unfrei klassifiziert. Sein Erfolg ist jedoch aufgrund der groben Rasterung fraglich.<sup>61</sup> Lingau und Waller kommen in ihrer Evaluation zu einem überwiegend positiven Ergebnis: „Die Positivmaßnahmen waren bis auf wenige Ausnahmen erfolgreich.“<sup>62</sup>

Die EU ist bestrebt, ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen an Konditionen zu binden und hat dies in den vergangenen Jahren mehr und mehr unter Beweis gestellt. Mit dem Vertrag von Cotonou besitzt die EU ein Instrumentarium, das die Einhaltung von Absprachen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern kontrollieren und gegebenenfalls Druck zur Einhaltung der Absprachen ausüben kann. Mit der zunehmenden Interessensverlagerung von Entwicklungspolitik hin zu Sicherheitspolitik beziehungsweise einer Verzahnung beider Politikfelder ist die EU bestrebt, ihre Konditionen weiter aufrechtzuerhalten.

---

<sup>59</sup> Vgl. Art. 96 des Vertrages von Cotonou, [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf), S. 119.

<sup>60</sup> Vgl. ebd., S. 120.

<sup>61</sup> Vgl. ebd., S. 186.

<sup>62</sup> Lingau/Waller (1996): Förderung von und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit; in: *afrika spectrum* 31, 1, S. 5-25, zitiert nach: Grimm 2003, S. 189.

### 3 Die Europäische Union zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik

Die EU befindet sich in einem grundlegenden Wandlungsprozess. Auf der einen Seite findet eine Erweiterung der Union, hin zu 25 beziehungsweise 27 Mitgliedern statt. Auf der anderen Seite steckt die EU mit der Ablehnung des Verfassungsentwurfs in Frankreich und den Niederlanden in einer der tiefsten Krisen seit ihrer Gründung. Auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist ein fortschreitender Wandel zu beobachten. Auch wenn die GASP einen beträchtlichen Differenzierungs- und Reifeprozess erreicht hat, sieht sie sich, insbesondere nach der Erweiterung der Mitglieder auf 25, einem Kompetenzgerangel innerhalb der Union ausgesetzt, welches das außenpolitische Profil der EU beeinträchtigt.<sup>63</sup> Die Entwicklungspolitik, als einer der ältesten Stützpfeiler europäischer Außenbeziehungen, könnte in der aufkommenden Bedeutung einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsstrategie und Profilbildung eine geringere Position einnehmen und die negativen Folgen dieser Profilbildung spüren. Bereits jetzt ist eine Verzahnung entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Instrumente und Ansätze zu erkennen. Im Folgenden wird die Sicherheitsstrategie der EU genauer beleuchtet und daraufhin analysiert werden, ob es die oben angesprochene Verzahnung gibt und welche Probleme damit verbunden sind.

#### ***3.1 Die Sicherheitsstrategie der EU: Entwicklungspolitik auf dem Prüfstein***

„Effective Ownership“<sup>64</sup> gilt als neue Ausrichtung der europäischen, aber auch westlichen Sicherheitspolitik in Afrika. Seit dem Ende des Ost-West Konflikts haben die Kriege in Afrika zugenommen.<sup>65</sup> Nach dem Scheitern der UN-Mission in Somalia (1993) und dem Genozid in Ruanda (1994), begann die EU im Rahmen der GASP, Konzepte für Konfliktprävention und -bearbeitung zu entwickeln.<sup>66</sup> Innerstaatliche Konflikte nach dem Typus der „neuen Kriege“<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Vgl. Regelsberger, Elfriede (2002): Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; in: Wessels/Weidenfeld (Hrsg.): Europa von A und Z, Bonn, S. 230.

<sup>64</sup> Die internationale Gemeinschaft geht davon aus, dass vom Krieg oder Konflikten betroffenen Staaten die Hauptverantwortung für die Lösung tragen. Vgl. auch: Council of the European Union, Common Position Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa, Brüssel 1997, <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/j2-conclusions-1997.htm> [zugegriffen am: 9.3.06]. „Whereas the primary responsibility for prevention and resolution of conflicts on the African continent lies with the Africans themselves“

<sup>65</sup> Vgl. hierzu: [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/archiv\\_afrika.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/archiv_afrika.htm) [zugegriffen am: 25.7.06]. Zum einen fanden nach 1960 die größte Anzahl afrikanischer Konflikte statt, zum anderen ist ein Wandel in den Kriegszielen in einer Reihe von Konflikten zu erkennen, beispielsweise Angola.

<sup>66</sup> Schmidt 2004, S. 547.

nehmen zu; einhergehend damit ist auch eine klare Akteursdefinition in den Konfliktländern nicht mehr gegeben. Sven Chojnacki sieht besonders zwei Phänomene:

„Zum einen werden auf vielen Kriegsschauplätzen der Gegenwart zunehmend nicht-staatliche, private Akteure für die Eskalation und Verstärkung von Gewaltkonflikten verantwortlich gemacht. Vor allem lokale oder regionale Kriegsherren (Warlords) und private Militär- bzw. Sicherheitsagenturen gelten als Protagonisten oder Privatisierung und Entstaatlichung des Krieges. Zum anderen wird dieser Akteurswandel in Beziehung zur Ökonomisierung des Krieges gesetzt, erkennbar an der Entstehung und Struktur transnationaler Gewaltmärkte und ökonomischer Handlungslogiken.“<sup>68</sup>

Wie geht die EU mit diesem neuen Szenario um? Welche (sicherheitspolitischen) Interessen hat die EU in Afrika? Mit welchen Mitteln begegnet die EU den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen?

Messner und Faust stellen heraus, worauf die EU sich in Zukunft einrichten muss, um sich „angesichts der neuen transnationalen Sicherheitsbedrohungen noch stärker für eine effektiv-multilaterale, an den UN-Normen orientierte Weltordnung einzusetzen, um die skizzierten Risiken einzuhegen“<sup>69</sup>.

Im Zusammenhang mit Afrika sind hier besonders der Staatszerfall und die damit verbundenen Sicherheitsrisiken für die EU – terroristische Aktivitäten, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die zunehmenden Migrationsströme – herauszustellen. Für die EU besteht zwischen der Stabilisierung des afrikanischen Kontinents und der Sicherheit in Europa ein enger Zusammenhang. Daher braucht sie eine zukunftsfähige Sicherheitspolitik, die nicht nur auf militärische Kapazitäten beruht, sondern entwicklungspolitische Mechanismen mit einschließt.<sup>70</sup> Bevor jedoch genau untersucht werden kann, wie sich die Verzahnung von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik in Afrika verhält, muss zunächst geklärt werden, wie diese Verzahnung auf europäischer Ebene verläuft. Welche Tendenzen sind zu erkennen? Wo gibt es Schnittstellen? Welche möglichen Probleme ergeben sich aus dieser Verzahnung? Im Folgenden wird versucht, diese Fragen zu beantworten.

Alles läuft also darauf hinaus, dem neuen entwicklungspolitischen Paradigma – „Keine Entwicklung ohne Sicherheit“ – mit neuen Handlungsanweisungen innerhalb der entwicklungspolitischen Debatte zu begegnen. Die Umkehrung des entwicklungspolitischen Paradigmas bedeutet, „Keine Sicherheit ohne Entwicklung“, dass zu dem Schluss kommen lässt,

---

<sup>67</sup> Gegenstand dieser Arbeit ist nicht eine Diskussion über den Begriff der „neuen Kriege“. Vgl. hierzu u.a.: Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg, sowie: Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege, Frankfurt am Main.

<sup>68</sup> Chojnacki, Sven (2005): Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel des Kriegsformen? ; in: Frech, Siegfried/Trummer, Peter I. (Hrsg.): Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie, Schwalbach, S. 73.

<sup>69</sup> Messner, Dirk/Faust, Jörg (2004): Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf) [zugegriffen am: 28.03.06], S. 1, fortan: Messner/Faust 2004.

<sup>70</sup> Vgl. Messner/Faust 2004, S. 1.

nationale und internationale Sicherheit ist ohne Entwicklung kaum möglich.<sup>71</sup> Auch in der Sicherheitsstrategie der EU ist dieses Problem zu erkennen. Es heißt dort: „Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung.“<sup>72</sup> Unzureichende Sicherheit fördert eine Abwärtsspirale von Konflikten, Kriminalität und Armut, der ein Reihe von Ländern und Regionen ausgesetzt sind. Hier wird deutlich, dass das Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung recht einseitig dargestellt wird. Wird doch auf den oben angesprochenen Umkehrschluss kein Bezug genommen. Der Text enthält – auch wenn nicht sonderlich ausgeprägt – einen Verweis auf zukünftige Begegnung mit den neuen Bedrohungen.

„Im Gegensatz zu der massiven und sichtbaren Bedrohung zu Zeiten des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur, auch kann gegen sie nicht mit rein militärischen Mitteln vorgegangen werden. Jeder dieser Bedrohungen erfordern ein ‚gemischtes‘ Instrumentarium.“<sup>73</sup>

Kliengbiel und Roehder skizzieren in ihrem Paper verschiedene Schnittstellenbereiche zwischen Militär und Entwicklungspolitik, die die zukünftige Kooperation zwischen militärischen und entwicklungspolitischen Akteuren und Institutionen verdeutlichen.<sup>74</sup> Als Beispiel sei hier nur das zunehmende *Nation-Building* genannt, in dessen Rahmen militärische Kapazitäten durch entwicklungspolitische Maßnahmen ergänzt werden, beziehungsweise internationale Friedensmissionen mehr und mehr mit klassischen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit betraut werden. Dies zeigt sich bereits auf deutscher und internationaler Ebene in Gestalt der „Zivil-Militärischen Zusammenarbeit“ (ZMZ) der Bundeswehr, sowie der „civil-military cooperation“ (CIMIC) auf Nato-Ebene. Im Rahmen dieser Konzepte erfüllt das Militär zusehends zivile Aufgaben, die in den entwicklungspolitischen Bereich hineinwirken.<sup>75</sup> Aus entwicklungspolitischer Sicht besteht durchaus die Gefahr, militärischen Strategien untergeordnet zu werden, so dass die Entwicklungspolitik sich im Rahmen dieser Schnittstellenbildung neu positionieren muss, um den eigenen Beitrag sichtbarer zu machen.<sup>76</sup> Umgekehrt gilt aber auch, dass das Militär in einer Vernetzung durchaus positive Effekte sehen kann, hat doch eine Verzahnung von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik zur Folge, dass das Militär sich vermehrt auf Stabilisierungsaufgaben konzentrieren kann, während sich die klassische Entwicklungspolitik dem Aufbau des Landes widmen kann.

<sup>71</sup> Vgl. Faust, Jörg/Messner, Dirk (2005): Entwicklungspolitik und internationale Sicherheit. Die EU-Sicherheitsstrategie als Herausforderung für die Entwicklungspolitik; in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 141, fortan: Faust/Messner 2005.

<sup>72</sup> Europäischer Rat (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, S. 3

<sup>73</sup> Ebd., S. 12.

<sup>74</sup> Kliengbiel, Stephan/Roehder, Katja (2004): Das entwicklungspolitisch-militärisch Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz?, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/Kliengbiel-RoehderA+S\\_01\\_04entwicklungpolit-milit%C3%A4rische.PDF](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/Kliengbiel-RoehderA+S_01_04entwicklungpolit-milit%C3%A4rische.PDF) [zugegriffen am: 21.06.06], S. 1, fortan: Kliengbiel/Roehder (2004).

<sup>75</sup> Vgl. Kliengbiel/Roehder 2004, S. 2.

<sup>76</sup> Vgl. ebd., S. 2ff.

Auch wenn innerhalb der EZ-Community die Vorteile einer Verzahnung durchaus erkannt werden, sind die Befürchtungen vor drei großen Gefahren evident: Erstens die Umverteilung von Ressourcen zu Ungunsten der entwicklungspolitischen Ausrichtungen. Hier kann es zu Ressourcenverlagerungen von klassischen entwicklungspolitischen Feldern (Bildung, Umwelt, etc.) hin zu sicherheitspolitisch relevanten Bereichen (Aufbau von Polizei und Militär) kommen. Zweitens die Veränderung des Zielsystems europäischer Entwicklungspolitik im Zuge eines sicherheitspolitischen Imperativs. Drittens eine Vereinnahmung der Entwicklungspolitik durch die Sicherheitspolitik. Die Gefahr besteht in dem Verlust der Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik und der Instrumentalisierung durch die Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>77</sup> Wie soll angesichts dieser Befürchtungen die Entwicklungspolitik diesen „Bedrohungen“ begegnen? Faust und Messner schlagen eine „pro-aktive Strategie der Entwicklungspolitik“<sup>78</sup> vor, die die Stärken dieses Politikfelds eigenständig in die Zukunftsdebatten einbringt. Auch Anja Köhne beschreibt die zentrale Aufgabe der EU-Entwicklungspolitik in einer Neupositionierung: „Zentral ist derzeit für die EU-Entwicklungspolitik außerdem die `strategische Herausforderung, ihre Position gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik neu zu bestimmen: denn auch entwicklungspolitisches Handeln wird zunehmend daran gemessen, ob es den Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen der EU dient“<sup>79</sup>.

Diese Schnittstellenbildung setzt einen veränderten Sicherheitsbegriff voraus, der nicht „an einem traditionellen, durch ein territorial geteiltes Staatensystem und durch staatliche Militärpotentiale gekennzeichnete[m] Sicherheitsbegriff“ orientiert ist. Vielmehr zielt dieser Begriff auf die „Erweiterte Sicherheit“ ab.

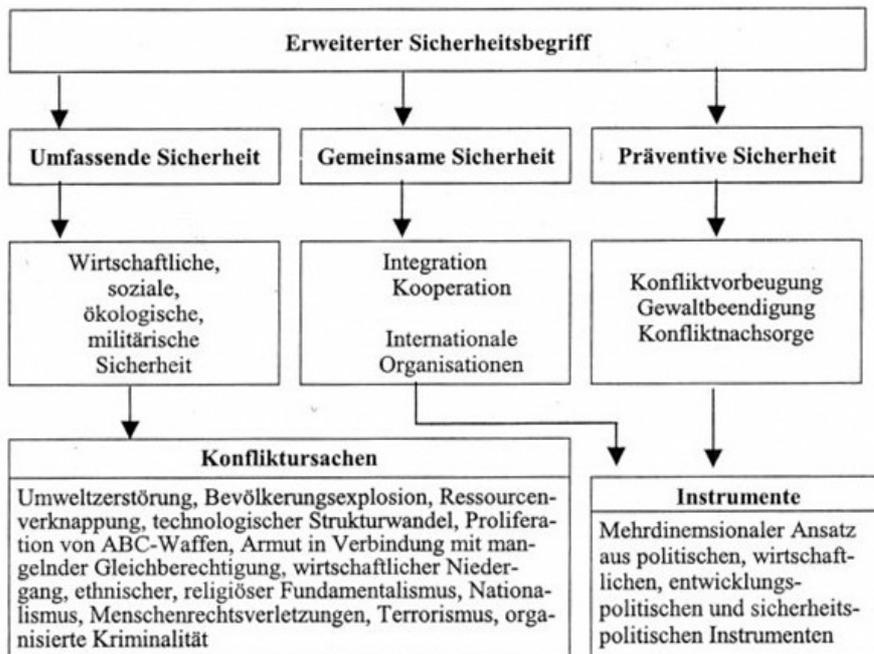
---

<sup>77</sup> Vgl. Faust/Messner 2005, S. 143.

<sup>78</sup> Ebd., S. 144.

<sup>79</sup> Köhne, Anja (2005): Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU: globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs?, <http://www.germanwatch.org/pubdiv/sow05akk.pdf> [zugegriffen am: 21.6.06], S. 32, fortan: Köhne 2005.

Abb.3: Das Konzept des Erweiterten Sicherheitsbegriffs



Quelle: Faust, Jörg/Messner, Dirk (2005): Entwicklungspolitik und internationale Sicherheit. Die EU-Sicherheitsstrategie als Herausforderung für die Entwicklungspolitik; in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 139.

Die Abbildung zeigt deutlich, dass Präventive Sicherheit ein wesentliches Element des erweiterten Sicherheitsbegriffes ist, der vorsieht, Konflikten vorzubeugen, Gewalt zu beenden und Nachsorge von Konflikten zu betreiben. Als Instrumente dazu dienen insbesondere mehrdimensionale Ansätze, die sowohl entwicklungs- als auch sicherheitspolitische Instrumente miteinander verbinden, um den gestiegenen Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden. Dies wird bereits in der Sicherheitsstrategie der EU konkretisiert: „Daher müssen wir bereit sein, vor dem Ausbrechen einer Krise zu handeln. Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.“<sup>80</sup> Hier ist der Ansatzpunkt der Entwicklungspolitik, ihre Legitimität gegenüber anderen Politikfeldern zu behaupten,

„weil die Entwicklungspolitik dasjenige Politikfeld ist, welches über die größten Erfahrungen im Bereich der Konfliktprävention, der Stabilisierung schwacher Gesellschaften sowie ziviler Aktivitäten in Post-Konflikt-Situationen verfügt“<sup>81</sup>.

Auch Siegmund Schmidt liefert eine vorläufige Antwort auf die neuen Konzepte zur Konfliktprävention:

„Die EU begründet ihre Krisenpolitik mit ihrem Selbstverständnis als Wertegemeinschaft, ihrer historischen Verantwortung für den Kontinent und dem Argument, dass kriegerische Konflikte jegliche Entwicklungszusammenarbeit entwerten. Weiterhin ist Krisenpolitik für die EU eine Form präventiver Sicherheitspolitik, denn die Folgen von Kriegen können

<sup>80</sup> Europäischer Rat (2003): a.a.O., S. 12.

<sup>81</sup> Faust/Messner 2005, S. 144.

indirekt die EU-Mitgliedsstaaten in Form von Flüchtlingen, illegaler Migration, Terrorismus und organisiertem Verbrechen betreffen.“<sup>82</sup>

Hier werden erneut die zentralen Probleme, die die EU unmittelbar betreffen, angesprochen und die Bedeutung einer präventiven Sicherheitspolitik zur Unterstützung der Entwicklungspolitik und Vermeidung negativer Ergebnisse aufgezeigt. Bedrohungsszenarien für Afrika und indirekt für die EU werden auch in der Afrikastrategie (2005) deutlich hervorgehoben, heißt es doch dort:

„[So, d. Verf.] führen Kriege und bewaffnete Konflikte zu unkontrollierten Migrationsbewegungen, sie verursachen eine noch höhere Umweltbelastung, führen zu einer Destabilisierung der Gesellschaften und Regierungsstrukturen in benachbarten Ländern und Regionen und sind häufig Brutstätten für Terrorismus und organisierter Kriminalität.“<sup>83</sup>

Unterstützende Maßnahmen zur Stabilisierung, Prävention und friedensschaffende Maßnahmen sind ein Bestandteil der Afrikastrategie der EU. Die Verknüpfung von zivilen, entwicklungspolitischen und militärischen – meist Unterstützung von Institutionen in Afrika – Mitteln zeigt die Verzahnung von entwicklungs- und sicherheitspolitischen Instrumenten in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Bereits 1994 hat die EU mit der damaligen OAE einen politischen Dialog zur Förderung der „effective ownership“ ins Leben gerufen. Ziel sollte die Stärkung afrikanischer Konfliktlösungsmöglichkeiten sein, indem die EU die afrikanischen Anstrengungen sowohl finanziell als auch technisch fördert.<sup>84</sup> In Artikel Eins des Papiers von 1997 forderte der Rat der Europäischen Union erneut, das Prinzip der „effective ownership“ zu fördern. Es heißt dort:

„The policy of the Union is to facilitate African capacity and means of action in the field of conflict prevention and resolution, in particular through support for the OAU and subregional organizations and initiatives.“<sup>85</sup>

Die EU ging dazu über, die OAE und weitere regionale Organisationen zu stärken und forderte „die systematische Bekämpfung struktureller Konfliktursachen in afrikanischen Staaten“.<sup>86</sup> Es müssen sowohl Instrumente der GASP als auch entwicklungspolitische Maßnahmen kombiniert werden, um in jeder Konfliktphase angemessen reagieren zu können.

Wie schon in der obigen Analyse verdeutlicht wurde, besteht ein gestiegenes Interesse und ebenso der Bedarf an der Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, um den gegenwärtigen Risiken und Problemen zu begegnen. Die Europäische Sicherheitsstrategie '03 skizziert drei wesentliche sicherheitspolitische Bedrohungen, denen die EU in Zukunft begegnen

<sup>82</sup> Schmidt 2004, S. 547f. sowie: Bericht des Europäischen Parlaments über Entwicklungszusammenarbeit mit AKP-Staaten, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind, 16.10.2000, A5-0296/2000, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0296+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> [zugegriffen am: 8.3.06].

<sup>83</sup> Kommission, Europäische (2005): a.a.O., S. 26f

<sup>84</sup> Vgl. Krause 2002, S. 25.

<sup>85</sup> Council of the European Union (1997): Common Position Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa.

<sup>86</sup> Krause 2002, S. 25.

muss: Erstens dem transnational vernetztem und meist mit religiösem Fundamentalismus einhergehenden Terrorismus. Zweitens der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die für Europa strategisch wichtige Regionen in Rüstungswettläufe verstrickt, sowie zu einer Kombination von Proliferation und Terrorismus führen könnte. Drittens das Scheitern staatlicher Systeme und der Zuwachs internationaler Kriminalität als Sicherheitsrisiko für Europa.<sup>87</sup> Ausgehend von diesen Sicherheitsbedrohungen kommen Messner und Faust in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, „die Sicherheitsrisiken des 21. Jahrhunderts seien jedoch rein militärisch nicht zu beherrschen, vielmehr müsse die EU über ein Instrumenten-Mix aus zivilen und militärischen Maßnahmen verfügen“<sup>88</sup>. Die Sicherheitsstrategie erwähnt explizit die Notwendigkeit dieses Instrumenten-Mix und stellt fest, dass die EU „besonders gut ausgerüstet [ist], um auf solche komplexen Situationen zu reagieren“<sup>89</sup>. Den in der Sicherheitsstrategie skizzierten Szenarien folgend, in der die vom Staatszerfall ausgehenden Sicherheitsbedrohungen einen erheblichen Stellenwert einnehmen würde dies bedeuten, dass in Zukunft in der europäischen Entwicklungspolitik eine Konzentration auf 20 bis 30 gescheiterte Staaten stattfindet. Faust und Messner skizzieren eine Verschiebung der Mittelzuteilung und Zielgruppen entwicklungspolitischer Aufgaben:

„Die Mittelallokation würde demgemäß einer anderen Logik als im MDG-Projekt folgen. Nicht die bedürftigsten Länder, in denen man hofft, Entwicklungsprozesse durch Entwicklungspolitik unterstützen zu können, sondern die Gesellschaften, die als akute internationale Sicherheitsrisiken gelten, wären die primäre Zielgruppe.“<sup>90</sup>

Dies wäre ein schwerer Schlag für die Entwicklungspolitik, die sich an den bedürftigsten Ländern orientiert. Man kann nicht abstreiten, dass im 21. Jahrhundert sicherheitspolitische Interessen, auch in entwicklungspolitischen Überlegungen, an Gewicht gewinnen. Ziel muss es jedoch sein, den wiederkehrenden eurozentrischen Blick auf die Länder der AKP-Staaten zu mindern, um im Interesse der Entwicklungsländer zu handeln.

Die Verzahnung kann sowohl positive als auch negative Effekte hervorrufen. Viel hängt von der jeweiligen Positionierung der einzelnen Politikfelder in der zukünftigen Debatte ab. Die derzeit stattfindende Debatte ist eine Reaktion auf die sich verändernde Sicherheitslage, die notwendig ist, aber Gefahr läuft, kurzfristige Opfer im Bereich verschiedener Institutionen oder Durchführungsorganisationen zu produzieren. In einer Neupositionierung müssen sich die einzelnen Politikfelder behaupten, ihre Ausrichtung bewahren, gleichzeitig aber kooperieren und gemeinsame Strukturen entwickeln. Durch eine Kooperation entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Politikfelder kann in Zukunft den neuen Aufgaben, z.B. dem *nation-building*,

<sup>87</sup> Vgl. Europäischer Rat (2003): a.a.O., S. 4ff.

<sup>88</sup> Faust/Messner 2005, S. 138.

<sup>89</sup> Europäischer Rat (2003): a.a.O., S. 12.

<sup>90</sup> Faust/Messner 2005, S. 150.

besser begegnet werden. Auf der anderen Seite besteht nach wie vor die Gefahr, dass sich die Sicherheitspolitik gegenüber der Entwicklungspolitik besser positioniert und so militärische Gesichtspunkte in klassischen entwicklungspolitischen Aufgaben mehr und mehr an Gewicht gewinnen. Um eine zielgerichtete Politik betreiben zu können, muss eine gleichberechtigte Verzahnung stattfinden.

### ***3.2 Peace-Facility for Africa: Zivil-militärisches Instrument einer neu ausgerichteten EU***

Im Jahr 2004 richtete die EU die sogenannte „Peace Facility for Africa“ ein, ein Instrument zur Konfliktprävention und -verarbeitung.<sup>91</sup> Möglich ist die Einrichtung erst durch die veränderte Ausrichtung europäischer Afrikapolitik und das Entstehen der AU geworden.

„Mit der AU ist eine grundlegende Verschiebung festzustellen, die das Thema Frieden und Sicherheit nun auf kontinentaler Ebene verankert, wobei den regionalen Einrichtungen weiterhin wichtige Aufgaben zukommen.“<sup>92</sup>

Damit war ein wichtiger Schritt hin zu „African Ownership“ getan. Die EU stellt im Rahmen des EEF diesem Instrument Finanzmittel – 250 Millionen Euro – zur Durchführung von Friedensmissionen und zum Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur zur Verfügung.<sup>93</sup> Afrika bietet ein hohes Konflikt- und Krisenpotential, ganze Regionen sind von Krisen auf dem Kontinent betroffen. Strukturelle Konfliktursachen stellen eine große Gefahr für die Sicherheit Europas dar. So vertreten Wadle und Schukraft die Annahme, dass Europa nicht nur aufgrund seiner historischen Verbundenheit, sondern auch wegen der vitalen Sicherheitsinteressen ein Interesse daran hat, den afrikanischen Kontinent zu befrieden.

„Zum einen weist Afrika in direkter Nachbarschaft zur EU in einer Vielzahl seiner Staaten [...] ein hohes Konflikt- und Krisenpotential auf, das auch für den europäischen Kontinent schwerwiegende Folgen in sich birgt: Staatszerfall in Afrika führt zu Instabilität, diese wiederum zu einem Mangel an menschlicher Sicherheit, was wiederum Migrationsströme hervorruft und potentielle Rekrutierungs- und Rückzugsräume für Terroristen schafft.“<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Vgl. hierzu: Europäische Kommission (2005): Speeding up towards the Millenium Development Goals. The Europe Union's contribution, 12.4.2005, COM(2005) 132 final., sowie: Wadle Wadle, Sebastian/Schukraft, Corina (2005): Die Peace Facility for Africa - Europas Antwort auf die Krisen in Afrika; in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2005, S. 99-119, fortan: Wadle/Schukraft 2005.

<sup>92</sup> Klingebiel, Stephan (2005): Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/\\$FILE/Kliengebiet-Disc-Paper%20Wie%20viel%20Gewicht%20f%C3%BCr.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/$FILE/Kliengebiet-Disc-Paper%20Wie%20viel%20Gewicht%20f%C3%BCr.pdf) [zugegriffen am: 13.03.2006], S. , fortan: Klingebiel 2005.

<sup>93</sup> Vgl. Wadle/Schukraft 2005, S. 99.

<sup>94</sup> Ebd., S. 100.

In der Süddeutschen Zeitung vom 9. März 2006 wird erneut deutlich, welche Migrationsströme in Zukunft auf die EU zukommen. Dort heißt es: „10 000 Afrikaner zur Flucht bereit“.<sup>95</sup> In den nordafrikanischen Staaten sammeln sich Flüchtlinge aus dem afrikanischen Hinterland, um nach Europa einzureisen. Außenminister Jung betont im SPIEGEL-Interview vom 24.7.06 das deutsche und europäische Interesse an der Befriedung des Kongos, auch um den Migrationsdruck auf die EU zu verringern. „Der Migrationsdruck auf ganz Europa wird dramatisch größer, wenn es uns nicht gelingt, in wichtigen Regionen Afrikas zu stabilen Verhältnissen zu kommen.“<sup>96</sup> Es etabliert sich dort eine organisierte Kriminalität der Menschenschieberei. In einem Zeitraum von zwei Monaten (Januar/Februar 2006) sind circa 3000 Afrikaner auf den Kanaren gestrandet, alle in der Hoffnung, in der EU ein besseres Leben zu finden. Das ist eine Steigerung von 200 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Dies zeigt, dass die EU ein vitales Interesse daran hat, die Migrationsströme zu verhindern.<sup>97</sup> Präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Migration aus Afrika in die Europäische Union sind nur ein Sicherheitsaspekt, dem die EU mit der Einrichtung der „Peace Facility“ begegnen will. Durch den aktiven Einsatz der Afrikaner bei der Konfliktlösung und der daraus resultierenden Stabilität sollen sich, so hofft die EU, die Migrationsströme verringern. In der Debatte um den Kongo-Einsatz der Bundeswehr taucht immer die Frage auf, was sollen deutsche Soldaten im Kongo? Der Hinweis auf die ausufernde Migration ist eines der Hauptargumente die immer wieder angeführt werden. So verweist auch Stefan Klein in seinem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 29./30. Juli 2006 auf den Migrationsdruck der aus Afrika auf die EU einwirkt. Er bringt es auf einen ganz einfachen kausalen Zusammenhang, den es zu durchbrechen gilt: „Je schlimmer das Elend im unterentwickelten Süden, desto größer der Migrationsdruck vor unserer Haustür.“<sup>98</sup> Man könnte der EU den Vorwurf machen, sie handele lediglich aus eigenen Interessen. Dies mag bis zu einem gewissen Punkt stimmen, sie hilft aber gleichzeitig mit der Unterstützung der Wahlen – nicht nur militärisch – der Bevölkerung in der Demokratischen Republik Kongo. Betrachtet man diese Debatte aus dem Blick der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen, in der internationales Handeln von Interessen geleitet wird, so verfolgen die EU beziehungsweise ihre Mitgliedsstaaten ein völlig legitime Politik.

Stabilität als Ausgangspunkt für Wachstum und Entwicklung soll die Armut auf dem afrikanischen Kontinent verhindern und so die Migration eindämmen. Die EU setzt also mit der Einrichtung der PF sowohl die Politik der „effective Ownership“, als auch eine Politik der Prävention fort, die nachhaltige Entwicklung mit sicherheitspolitischen Interessen in Einklang

<sup>95</sup> Dpa (Hrsg.): „10 000 Afrikaner zur Flucht bereit“, SZ, 9.3.06, S. 6.

<sup>96</sup> Jung, Franz Josef: „Klares deutsches Interesse“, in: Spiegel, Nr. 30, 2006, S. 25.

<sup>97</sup> Vgl. Schoepp, Sebastian (2006): Die große Überfahrt. Tausende Migranten versuchen von Mauretanien aus, die Kanaren zu erreichen - viele sterben auf dem Seeweg, SZ, S. 7, fortan: Schoepp 2006.

<sup>98</sup> Klein, Stefan: Nachbar Kongo; in: SZ, Nr. 173, 29./30. Juli 2006, S. 4.

bringt. Der spanische Außenminister Moratinos stellt im Zusammenhang mit der Migrationsproblematik fest, dass auf Dauer nur die wirksame Bekämpfung der Armut in Afrika helfe.<sup>99</sup>

Entstanden ist die PF aus der Zusammenarbeit der EU mit dem „Peace and Security Council“ der AU. Dieser Rat, bestehend aus 15 Mitgliedern, hat zur Aufgabe, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu implementieren, was auch präventive Diplomatie und Friedensherstellung einschließt, doch ist es fraglich, ob er für diese Aufgabe gerüstet ist, beziehungsweise was unter den Instrumenten zu verstehen ist.<sup>100</sup> Es bleibt nach wie vor fraglich, wie dieses ehrgeizige Projekt in der Realität umgesetzt wird. Rory Keane beschreibt dieses Problem wie folgt:

„However, although not openly stated by either the EU or AU, it is yet questionable whether the AU Peace and Security Council has the capacity, cohesion, political will and ultimately unity, to act upon its important mandate.“<sup>101</sup>

Bei genauer Betrachtung der Mittelabschöpfung werden ebenfalls die Grenzen der PF deutlich. Da die Mittel für den PF aus dem EEF abgeschöpft werden, „dürfen sie nur für sogenannte ‚zivile Zwecke‘ verwendet werden, d.h. die Finanzierung von Waffen, Munition, militärischer Ausrüstung und Ausbildung und Sold ist damit grundsätzlich ausgeschlossen.“<sup>102</sup> Auch Keane sieht darin das größte Problem:

„Firstly the Facility cannot directly finance the procurement of vital military equipment necessary for African peacekeeping mission. Therefore, it would seem that AU peacekeeping in Africa will require tangible operational support from EU member states through ESDP [...]“<sup>103</sup>

Hier wird ein paradoxes Problem der EU offenbar. Auf der einen Seite ist man bedacht, in Form der gemeinsamen europäischen Entwicklungspolitik Menschenrechte und Demokratie zu fördern und militärische Unterstützung auf die vorherstehend genannten Elemente zu beschränken, auf der anderen Seite sieht man jedoch die erheblichen Kapazitäts- und Ausbildungsprobleme in afrikanischen Friedensmissionen und muss sie durch Mittel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstützen. Die AU ist bestrebt – nach dem Vorbild der EU – Eingreiftruppen für potentielle Konfliktherde in Afrika aufzubauen. Die African Standby Force (ASF) soll bis 2010 mit einer Truppenstärke von 15.000 Mann zur Verfügung stehen.<sup>104</sup> Experten gehen wegen der unsicheren Finanzierungslage davon aus, dass dieser Prozess noch Jahre dauern

---

<sup>99</sup> Vgl. Schoepp 2006.

<sup>100</sup> Keane, Rory (2004): The EU's African Peace Facility Uncovered: Better late than never? , <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR%2024%20-%20APF.PDF> [zugegriffen am: 9.3.06], S. , fortan: Keane 2004.

<sup>101</sup> Keane 2004.

<sup>102</sup> Wadle/Schuhkraft 2005, S. 102.

<sup>103</sup> Keane 2004.

<sup>104</sup> Vgl. Klingenberg 2005, S. 13.

wird. Hilfe von außerhalb wird deshalb dringend benötigt. Dies kann wieder nur im Rahmen der ESVP-Mittel geschehen.<sup>105</sup>

Auch wenn die positiven Effekte dieses Instruments noch nicht zu erkennen sind, die EU hat es verstanden, zum ersten Mal ein „neuartiges politikübergreifendes Instrument“<sup>106</sup> zu implementieren. Innerhalb dieses Instruments werden erstmals Gelder aus dem EEF in afrikanische Friedensmissionen investiert, und so sicherheitspolitische Interessen mit entwicklungspolitischen Ansätzen verknüpft. Um zukünftigen Finanzierungsproblemen entgegenzuwirken, werden ab 2007 die Finanzmittel für die Peace Facility aus dem neuen Stabilitätsinstrument finanziert werden.<sup>107</sup> Messner und Faust analysieren in ihrer Untersuchung über die Sicherheitsstrategie der EU die Verteilungsprobleme, die bei der Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik entstehen können und kommen zu dem Schluss, dass sich die einzelnen Politikfelder emanzipieren und ihre Interessen stark gegenüber den anderen vertreten müssen, um bei der finanziellen Umverteilung eine starke Position behaupten zu können.<sup>108</sup>

### ***3.3 Der Kongo-Einsatz der EU: Soldaten zur Wahlabsicherung***

Neben der Unterstützung der AU im Rahmen der Peace Facility und der weiterhin bestehenden bilateralen Zusammenarbeit, nimmt die EU ihre Sicherheitsinteressen und Verantwortung aktiv in Afrika wahr. Zum jetzigen Zeitpunkt befindet sich die Europäische Union in einer Debatte um den Einsatz europäischer Soldaten im Kongo zur Unterstützung der UN-Mission (MONUC). Soldaten aus den europäischen Mitgliedstaaten sollen den UN-Blauhelmen bei der bevorstehenden Wahl am 30. Juli 2006 im Kongo zur Seite stehen. Bereits 2003 schickte die EU eine 1400 Mann starke Eingreiftruppe unter der Führung Frankreichs zur Stabilisierung in den Kongo. Die Bundesrepublik nahm damals unter anderem mit medizinischem Personal an der Mission ARTEMIS teil.

Ein erneuter Einsatz der EU im Kongo, zwang die Mitgliedsstaaten in eine grundlegende Debatte über den Einsatz der neu geschaffenen *Battle Groups*. Die UN baten Ende 2005 um eine zeitlich begrenzte militärische Unterstützung der MONUC. Absagen aus Großbritannien und anderen europäischen Ländern führten schnell zu einer Konzentration auf eine 1500 Mann starke deutsch-französische Eingreiftruppe. Neben den Haupttruppenstellern Deutschland und

---

<sup>105</sup> Vgl. Keane 2004.

<sup>106</sup> Wadle/Schuhkraft 2005, S. 101.

<sup>107</sup> Vgl. ebd., S. 106.

<sup>108</sup> Vgl. Messner/Faust 2004, S. 2.

Frankreich werden einige andere europäische Staaten Soldaten für die multilaterale<sup>109</sup> Friedensmission abstellen.

Welche Sicherheitsinteressen hat die Bundesrepublik im *Kongo-Becken*, die es rechtfertigen würden, deutsche Soldaten in eine Region mit dem größten Krisenpotential in Afrika zu schicken? Für Sebastian Wadle ist die Beteiligung der Bundesrepublik an der Mission nur die Fortsetzung der „Krisenprävention im multilateralen Rahmen“<sup>110</sup>. Es ist die Gradlinigkeit und Glaubwürdigkeit der deutschen Außenpolitik, die eine moralische Verpflichtung auferlegt. Wadle ist der Meinung, „gerade die Bundesrepublik hat nach dem Genozid in Ruanda 1994, der ebenso wie die heutige Darfur-Krise exemplarisch für die Folgen einer unzureichenden Vorbeugung von Krisen steht, stets ihr gesteigertes Interesse an der Funktionsfähigkeit der UN betont.“<sup>111</sup>

Wie sieht also der Einsatz der Europäischen Union im Kongo aus? Warum sträubte sich die Europäische Gemeinschaft so lange, ein klares Signal an die internationale Gemeinschaft zu senden und den Kongoeinsatz zu beschließen? Welche Interessen gibt es?

Martin Winter zieht in seinem Artikel vom 9.3.06 das Fazit: „[...] schon heute ist diese potentielle Mission ein politisches Debakel für die Außenpolitik der Europäischen Union.“<sup>112</sup> Für ihn tragen auch die Vereinten Nationen Schuld an der Situation, in der sich die EU zurzeit befindet. Ihre unpräzise Anfrage zur Unterstützung der MONUC, hat die EU in eine schwierige Lage gebracht. Nach dem Militäreinsatz der EU im Kongo 2003 findet neben der jetzigen Debatte über den Einsatz europäischer Soldaten zur Wahlsicherung und Unterstützung der UN-Mission, bereits eine Beteiligung der EU bei den Wahlen im Kongo statt, die mit 285 Mio. \$ mitfinanziert werden. Albrecht Conze, Politischer Direktor der MONUC, sieht auch darin einen Grund für den Militäreinsatz: „Das ist eine ungeheure Summe, und deshalb wäre es für die EU nur logisch, diese Investition abzusichern.“<sup>113</sup>

In Zeiten außenpolitischer Emanzipation ist die EU bestrebt, sich im internationalen System zu etablieren und zu positionieren. Alexandra Krause schreibt in ihren Ausführungen:

„Die Krisengeschüttelte Region, welche die Staaten Ruanda, Burundi und Demokratische Republik Kongo (DRK) umfasst, bildet einen Schwerpunkt der Afrikapolitik der Union. Insbesondere in der DRK [...] bemüht sie sich seit den neunziger Jahren um eine aktive Einflussnahme auf die politische Situation.“<sup>114</sup>

<sup>109</sup> Die Mission wird als „multilateral“ bezeichnet, da die Soldaten zwar an einer Mission der EU teilnehmen und deren Kommando unterstehen, letztendlich sie aber nationale Soldaten sind und so in letzter Instanz dem Staat zur Verfügung stehen. Wie schon oben angesprochen, wird die EU nicht als Staat angesehen und besitzt demnach keine eigne Streitkraft.

<sup>110</sup> Wadle, Sebastian (2006): Frieden schaffen mit deutschen Waffen. Die Bundeswehr sollte Soldaten für eine EU-Mission im krisengeschüttelten Kongo bereitstellen, SZ, S. 2.

<sup>111</sup> Ebd.

<sup>112</sup> Winter, Martin (2006): Weltmacht geht anders. Mit dem dilettantisch vorbereiteten Kongo-Einsatz übernimmt sich die Europäische Union, SZ, S. 4.

<sup>113</sup> Bitala, Michael (2006): "Die EU-Truppe soll ermutigen". Albrecht Conze, Chef der UN-Mission, über die Wahlen im Kongo (Interview), SZ, 15.3.06, S. 8.

<sup>114</sup> Krause 2002, S. 27.

Wie hier deutlich wird, bestand schon immer ein sicherheitspolitisches Interesse in der Region der Großen Seen. Gibt es demnach eine Fortsetzung der Politik der Europäischen Union oder sind es doch nur außenpolitische Emanzipationsschritte? Javier Solana, europäischer Chefdiplomat, ist bestrebt, der Welt zu zeigen, was die EU kann. Die EU sieht sich dem Dilemma ausgesetzt, dass die Mitgliedsstaaten ihre außenpolitische Souveränität nicht abgeben wollen, sie selbst aber nicht genügend Personal verwalten, um solche Einsätze zu planen. Martin Winter kommt zu dem Schluss: „Die EU-interne Vorbereitung war politisch, diplomatisch und militärisch miserabel. So etwas passiert, wenn man die eigenen Kräfte überdehnt.“<sup>115</sup> Im Sommer 2006 befand sich ein Vorauskommando der EU in Kinshasa, um die militärisch/politischen Umstände zu ermitteln. Während dieser Zeit wurde massiv Kritik an dem Einsatz geübt. So äußert sich Tobias Pflüger kritisch über den Sinn und Zweck des Einsatzes, wenn lediglich 500 französische Fallschirmspringer in Kinshasa stationiert sind.<sup>116</sup> Er sieht in der Mission eine neokoloniale Interventionspolitik, in der es darum geht, die französische Afrikapolitik zu europäisieren. Die EU will hinsichtlich militärischer Interventionen auf dem afrikanischen Kontinent gegenüber den USA konkurrenzfähig werden. Folgt man jedoch den Aussagen des Bundesverteidigungsministers, dem Pflüger widerspricht, so verfolgen die EU Sicherheitsinteressen auf dem afrikanischen Kontinent, die direkt die EU betreffen.

„Es geht auch um zentrale Sicherheitsinteressen unseres Landes! Wenn wir nicht dazu beitragen, den Unruheherd Kongo zu befriedigen, werden wir mit einem großen Flüchtlingsproblem in ganz Europa zu tun bekommen.“<sup>117</sup>

Flüchtlingsströme und ungesteuerte Migration aus einem armen Kontinent, in dem die Menschen keine Perspektive mehr sehen, stellen ein ernsthaftes Problem für die europäische Einwanderungspolitik dar. Sollte es nicht gelingen, die ungesteuerte Migration<sup>118</sup> durch Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem afrikanischen Kontinent zu verhindern, bleibt der EU letztlich nur die Abschottung gegen die Flüchtlinge. Überlegungen zum Umgang mit Migration müssen sowohl im entwicklungspolitischen als auch sicherheitspolitischen Bereich geführt werden.

Die EU setzte im Kongo die Vorstellung des erweiterten Sicherheitsbegriffs durch, indem sie durch einen „integrierten Ansatz“<sup>119</sup> versuchte, den Unruheherd zu befrieden. Eine Verbindung von entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Interessen und Instrumente kommen hier in der Praxis zum Einsatz. Humanitäre Hilfe, Aufbauunterstützung und Wahlabsicherung haben

<sup>115</sup> Winter, Martin (2006): Weltmacht geht anders, SZ, 9.3.06, S. 4.

<sup>116</sup> Pflüger, Tobias: Der EU-Militäreinsatz in der DR Kongo. Fortsetzung neokolonialer Interventionspolitik ?; in: afrika süd 02'6, S. 34.

<sup>117</sup> Jung, Franz-Josef (Verteidigungsminister); zitiert nach: Pflüger, Tobias: ebd.

<sup>118</sup> Eine zielgerichtete, allgemeine europäische Einwanderungspolitik scheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchsetzungsfähig.

<sup>119</sup> Winter, Martin: Stimmen, die den Krieg besiegen sollen. Welche Hoffnungen im Kongo die Wahlen Ende Juli verbunden sind, die bewacht werden von der Bundeswehr und finanziert von der EU; in: SZ, 12.06.06, S. 3.

ein gleichrangiges Ziel wie die Einsetzung einer starken und legitimen Staatsmacht. Um dies umzusetzen, operiert die EU bereits mit einer Militär- und Polizeimission im Kongo.<sup>120</sup> Ein ehrgeiziges Ziel der EU, das der Profilbildung auf außenpolitischer Ebene dient.

Auch wenn eine Lösung des Problems gefunden wurde und Deutschland bis zu 800 Soldaten für die Mission bereitstellte, hat die Debatte über den Kongoeinsatz am außenpolitischen Image der EU gekratzt. Sie hat deutlich gezeigt, dass Europa nicht mit einer gemeinsamen Stimme in außenpolitischen Fragen spricht. Es gibt kein gemeinsames Sicherheitsinteresse in Afrika. Die EU muss in Zukunft bemüht sein, klare Signale auszusenden, um sich zu positionieren. Vielleicht diene dieser Einsatz dazu, den Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe schneller voran zu treiben, nicht zuletzt um sich auch militärisch den USA langsam anzunähern.

---

<sup>120</sup> Vgl. ebd.

## 4 Resümee

Mit den Verträgen von Yaounde und Lomé begann eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen der EG/EU und den Staaten der AKP-Gruppe. Im Jahre 2000 wurde mit dem Vertrag von Cotonou ein eindeutiges Signal nach Afrika gesandt. Europa hat ein Interesse an nachhaltiger Entwicklung in Afrika. Demokratie und Menschenrechtsförderung haben eine gewichtige Stellung in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit eingenommen. Die Zusammenarbeit ist an Konditionalitäten gebunden, das „Ownership-Prinzip“ findet immer mehr Einzug in die entwicklungs- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Die im Oktober 2005 formulierte Afrikastrategie der EU bestimmt die neuen Herausforderungen, denen die EU in den kommenden Jahren begegnen muss. Es gilt also nicht nur, die MDG-Goals zu verwirklichen, sondern auch den Sicherheitsinteressen der Union gerecht zu werden. Einheitliche Kooperation mit den afrikanischen Staaten soll durch die Strategie gewährleistet werden. Eine Überprüfung der Strategie muss in den kommenden Jahren geschehen.

Ein Mittelweg zwischen entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Ansätzen versucht beide Elemente miteinander zu verknüpfen, um auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts reagieren zu können. Zwar wird mit der Peace Facility ein militärisches Instrument gefördert, es bestehen jedoch weit reichende nicht-militärische Mittel zur Konfliktlösung, die oberste Priorität besitzen. Diplomatische Konfliktlösung muss immer das Ziel der EU sein, es bedarf jedoch eines militärischen Apparates zur Absicherung einer solchen Strategie. Mit dem Einsatz im Kongo begibt sich die EU auf ihre zweite Mission in diesem afrikanischen Staat. Begleitet von vielen Diskussionen und Unstimmigkeiten, Selbstfindung der EU und außenpolitischen Positionierung, steht die Mission unter enormem Druck und wird zum Gradmesser für die EU. Nur bei Erfolg werden die Kritiker verstummen.

Die eingangs gestellte These, dass eine Verzahnung zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik unvermeidbar ist und zurzeit verfolgt wird, hat die Arbeit bestätigt. Die einzelnen Politikfelder können nicht mehr getrennt voneinander betrachtet werden; den Anforderungen und Risiken des 21. Jahrhunderts können sie nur durch enge Kooperation entgegentreten. Die Sicherheitspolitik muss sich bewusst werden, dass erst durch Demokratieförderung und *good governance* nachhaltige Sicherheit, sowohl in Afrika als auch in Europa, zu erreichen ist. Auf der anderen Seite besteht das oben beschriebene Paradigma, – keine Entwicklung ohne Sicherheit – dass sich die Entwicklungspolitik bewusster denn je machen muss. Afrika als ein schwieriger Kontinent bedarf der Aufmerksamkeit der EU. Sie darf auch aufgrund der eigenen Sicherheitsinteressen Afrika nicht aus den Augen verlieren. Der Einsatz im Kongo wird ein Richtungsweiser für die afrikapolitische Ausrichtung der EU sein.

## 5 Literaturverzeichnis

**Bitala, Michael:** "Die EU-Truppe soll ermutigen". Albrecht Conze, Chef der UN-Mission, über die Wahlen im Kongo (Interview), SZ, 15.3.06, S. 8.

**Brown, William** (2002): The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations. London/New York.

**Brüne, Stefan** (2002): Europa und die dritte Welt; in: Nord-Süd aktuell, 4. Quartal, S.531-532.

**Chojnacki, Sven** (2005): Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel des Kriegsformen? ; in: Frech, Siegfried/Trummer, Peter I. (Hrsg.): Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie, Schwalbach, S. 73-100.

**Council of the European Union** (1997): Common Position Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa,  
<http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/j2-conclusions-1997.htm>9.3.06

**Dpa** (Hrsg.): „10 000 Afrikaner zur Flucht bereit“, SZ, 9.3.06, S. 6.

**Europäische Kommission** (2005): Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, 12.10.2005, KOM(2005) 489 endg.

**EU-Rat** (2005): Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Europäischen Rat: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, 14.12.2005, 15702/1/05 REV 1.

**Europäischer Rat** (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel.

**Faust, Jörg/Messner, Dirk** (2005): Entwicklungspolitik und internationale Sicherheit. Die EU-Sicherheitsstrategie als Herausforderung für die Entwicklungspolitik; in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 137- 155.

**Grimm, Sven** (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas Rolle in einer randständigen Region. Hamburg.

**Grimm, Sven/Kielwein, Nina** (2005): Die Afrika-Strategie der Europäischen Union - Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel? , [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/\\$FILE/AuS-9-2005-Grimm-Kielwein.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/$FILE/AuS-9-2005-Grimm-Kielwein.pdf) [zugegriffen am: 9.1.2006], S. 1-4

**Jung, Franz Josef:** „Klares deutsches Interesse“; in: Spiegel, Nr. 30, 2006, S. 22-25.

**Keane, Rory** (2004): The EU's African Peace Facility Uncovered: Better late than never? , <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR%2024%20-%20APF.PDF> [zugegriffen am: 9.3.06], S.

**Klein, Stefan:** Nachbar Kongo; in: SZ, 29./30. Juli 2006, S. 4.

**Kliengbiel, Stephan/Roehder, Katja** (2004): Das entwicklungspolitisch-militärisch Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz?, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/Klingebiel-RoehderA+S\\_01\\_04entwicklpolit-milit%C3%A4rische.PDF](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/Klingebiel-RoehderA+S_01_04entwicklpolit-milit%C3%A4rische.PDF) [zugegriffen am: 21.06.06], S. 1-4.

**Klingebiel, Stephan** (2005): Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/\\$FILE/Klingebiel-Disc-Paper%20Wie%20viel%20Gewicht%20f%C3%BCr.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/$FILE/Klingebiel-Disc-Paper%20Wie%20viel%20Gewicht%20f%C3%BCr.pdf) [zugegriffen am: 13.03.2006], S. 1-4.

**Köhne, Anja** (2005): Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU: globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs?, <http://www.germanwatch.org/pubdiv/sow05akk.pdf> [zugegriffen am: 21.6.06], S. 23-48.

Krause, Alexandra (2002): Die EU als internationaler Akteur in Afrika; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13-14, S. 24-30.

**Messner, Dirk/Faust, Jörg** (2004): Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik, [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf) [zugegriffen am: 28.03.06], S. 1-4.

**Molt, Peter** (2000): Notwendigkeit und Chancen einer europäischen Afrikapolitik, [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/03\\_jb00\\_40.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb00_40.pdf) [zugegriffen am: 17.2.2006].

**Pflüger, Tobias**: Der EU-Militäreinsatz in der DR Kongo. Fortsetzung neokolonialer Interventionspolitik ?; in: afrika süd 02'6, S. 34.

**Regelsberger, Elfriede** (2002): Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; in: Wessels/Weidenfeld (Hrsg.): Europa von A und Z, Bonn, S. 225-230.

**Schmidt, Siegmund** (2002): Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern? ; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19-20, S.

**Schmidt, Siegmund** (2004): Die Europäische Union und Afrika; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn/Berlin, S. 539-557.

**Schneider, Patricia** (2004): Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Staaten; in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, S. 1-18.

**Schoepf, Sebastian**: Die große Überfahrt. Tausende Migranten versuchen von Mauretanien aus, die Kanaren zu erreichen - viele sterben auf dem Seeweg, SZ, 17.03.2006, S. 7.

**Wadle, Sebastian**: Frieden schaffen mit deutschen Waffen. Die Bundeswehr sollte Soldaten für eine EU-Mission im krisengeschüttelten Kongo bereitstellen, SZ, 14.2.06, S. 2.

**Ders./Schukraft, Corina** (2005): Die Peace Facility for Africa - Europas Antwort auf die Krisen in Afrika; in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2005, S. 99-119.

**Winter, Martin**: Weltmacht geht anders. Mit dem dilettantisch vorbereiteten Kongo-Einsatz übernimmt sich die Europäische Union, SZ, 9.3.2006, S. 4.

**Winter, Martin:** Stimmen, die den Krieg besiegen sollen. Welche Hoffnungen im Kongo die Wahlen Ende Juli verbunden sind, die bewacht werden von der Bundeswehr und finanziert von der EU; in: SZ, 12.06.2006, S. 3.