



FRIEDENSGUTACHTEN 2004

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)

herausgegeben von
Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz,
Bruno Schoch und Corinna Hauswedell

LIT

1.3. Bedrohung Staatszerfall – Antwort *Nation-building*?

Spätestens seit den traumatischen Ereignissen des 11. September 2001 gelten zerfallende oder zerfallene Staaten als potenzielle Gefahrenherde für die internationale Sicherheit. So wird in der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie ein direkter Zusammenhang zwischen schwachen Staaten, deren Anfälligkeit für terroristische Netzwerke und der Proliferationsgefahr von Massenvernichtungswaffen sowie dem daraus resultierenden Bedrohungspotenzial für die USA und ihre Verbündeten hergestellt. Die EU benennt in ihrer Sicherheitsstrategie ebenfalls den Zerfall von Staaten als eine der neuen Bedrohungen (vgl. Beitrag 3.1.). Doch was heißt das konkret? Bei aller Kritikwürdigkeit des früheren Regimes im Irak, die vom ihm ausgehende Gefahr war gewiss nicht die eines Staatszerfalls. Gleichwohl stellt sich dieses Problem in jenen Ländern, in denen die staatlichen Strukturen nicht funktionieren, die Gesellschaft entlang vielfältiger Trennlinien fragmentiert ist und private Selbsthilfe zur Sicherheitsgewährleistung das staatliche Gewaltmonopol untergraben oder gar ersetzt hat. Wie ist die damit verbundene Bedrohungslage einzuschätzen, wie ist ihr entgegenzutreten und welche Mittel eignen sich dafür? Welche Rolle spielen in diesem Kontext insbesondere Konzepte des *Nation-building*? Wie sind vor diesem Hintergrund die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführten Aktivitäten der EU in Mazedonien und im Kongo zu bewerten? Welche Lehren lassen sich für das künftige Engagement ziehen?

Staatszerfall und Gewaltkonflikte

Während für die einen die Bedeutung des souveränen Nationalstaats in den internationalen Beziehungen unaufhaltsam auf dem Rückzug ist, gewinnt das Konzept der Staatlichkeit für andere angesichts der seit den 1990er Jahren verstärkt in den Blickpunkt geratenen Zerfallsprozesse ordnender Staatlichkeit neue Aktualität. Beide Analysen schließen sich nicht aus. Die mit Staatszerfall einhergehende Chaotisierung der sozialen Beziehungen erfordert den Aufbau oder die Rekonstruktion einer staatlichen Ordnung, die sich konstruktiv in die internationalen *Governance*-Strukturen einbinden lässt.

Die zurückliegende Dekade war von einer hohen Anzahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte geprägt. Exzessive Gewaltanwendung und humanitäre Katastrophen waren die Begleiterscheinungen verschiedener Arten von Konflikten, die sich über den ganzen Globus verteilten. Auch wenn der Zusammenhang zwischen Staatszerfall und Krieg umstritten ist, so ist die Relevanz der Phänomene für die internationale Ordnung unstrittig. Daraus kann sich für auswärtige Akteure die normative Konsequenz ergeben zu intervenieren, d.h. gewaltfrei "auf das Herrschaftssystem eines Landes einzuwirken".¹ Muss aufgrund der Lage Gewalt angewendet werden, so erfordert dies ein Mandat der Vereinten Nationen, denn nur so ist bloß interessengeleitetes Handeln zu verhindern.

Eine allgemeine Begründung für das Engagement der internationalen Gemeinschaft ergibt sich aus den Folgen der Globalisierung und der damit verbundenen zunehmenden Interdependenz. Fünf weitere Gründe können für eine Intervention angeführt werden. Erstens wirken sich Staatszerfall und gewaltsame Konflikte in ihrer Summe zersetzend auf

¹ Ernst O. Czempiel: Intervention in den Zeiten der Interdependenz, HSFK-Report 2/2000, S. II.

die internationale Ordnung aus. Diese gilt es aber gerade zu stärken, um trans- und internationalen Herausforderungen wie z.B. Unterentwicklung, ökologischen Bedrohungen und Aids effektiver begegnen zu können. Zweitens blockieren diese Prozesse Entwicklungschancen. Sie erhöhen dadurch die Entwicklungskosten für die betroffenen Gesellschaften und für die internationale Staatengemeinschaft. Drittens können sie durch die *Spillover*-Gefahr die regionale Stabilität gefährden. Flüchtlingsbewegungen, organisierte Kriminalität oder die Entstehung von Gewaltökonomien sind mögliche Folgen, die sich nicht auf ein Land eingrenzen lassen. Viertens basieren die demokratischen Gesellschaften auf einem universellen Menschenbild. Eine damit auf Dauer in Widerspruch stehende Außenpolitik könnte die ethischen Fundamente der eigenen Gesellschaft untergraben. Zudem spielen Menschenrechte und *human security* eine zunehmend wichtigere Rolle für die Legitimierung eines internationalen Engagements (vgl. Beitrag 3.5.). Fünftens wird seit dem 11. September 2001 immer öfter eine direkte Gefährdung durch den internationalen Terrorismus angeführt (vgl. Beitrag 1.1.). Dieser kann gerade in schwachen oder zerfallenden Staaten Rückzugsräume und Unterstützung finden.

Auch wenn andere Motive und Interessen bei der Entscheidung für eine Intervention eine Rolle spielen, seien sie wirtschaftlicher, macht-, innen-, oder geopolitischer Art, Staatszerfall und seine Folgen stellen eine Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar, der sie sich in der jüngsten Zeit zunehmend gestellt hat. 80 Prozent der UN-Friedenseinsätze erfolgten nach 1989. Die internationale Staatengemeinschaft ist also offenbar interventionistischer geworden. Diese Interventionen sind zunehmend komplexer. Zugleich wird ihre Zielsetzung anspruchsvoller, wird doch im Zuge von Friedenseinsätzen der jüngsten Generation nichts weniger angestrebt als *Nation-building*, d.h. eine grundsätzliche Transformation der zerrütteten Gesellschaften und der Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen.

***Nation-building* als komplexe Herausforderung**

Im Zentrum dieses *Nation-building* steht der Staat. Allein der Begriff des *failed* oder *failing state* setzt eine Vorstellung von Staat voraus, die als Maßstab für das Scheitern genommen wird. Es handelt sich dabei um den rationalen Anstaltsstaat, der, verkürzt ausgedrückt, die öffentlichen Güter Sicherheit, Demokratie und Wohlfahrt bereitstellt. Allerdings findet diese "westliche" Vorstellung von Staatlichkeit in vielen Krisenregionen keine Entsprechung. Die dortigen staatlichen Gebilde oder Quasi-Staaten weisen oftmals Deformationen auf, die nicht zuletzt historisch und kulturell zu erklären sind. Während der an Gewaltkonflikten nicht arme Prozess der Staatenbildung in Europa Jahrhunderte dauerte, stehen heute viele Krisenländer vor der konfliktträchtigen Herausforderung, die vielfach vorherrschenden neo-patrimonialen Strukturen, in denen die Patrone über die staatlichen und ökonomischen Ressourcen verfügen und diese mit ihrer Klientel zur Herrschaftsabsicherung und zu privaten Zwecken ausbeuten, zu überwinden.

Die Dysfunktionalität dieser Quasi-Staaten ist der zentrale Kern "zur Erklärung innerstaatlicher Konflikte, der geringen Resistenz von Krisenländern gegenüber externer Destabilisierung und fortdauernder Entwicklungsblockaden."² Darum steht die Reform

² Tobias Debiel: Haben Krisenregionen eine Chance auf tragfähigen Frieden?, in: Tobias Debiel (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden, Bonn 2002, S. 26.

der politischen Institutionen im Vordergrund internationaler Bemühungen um Friedenskonsolidierung und *Nation-building*. Oftmals wird das Ziel der Demokratisierung nach westlichem Vorbild jedoch als Abkürzung des langwierigen Weges zu moderner Staatlichkeit betrachtet. Damit verbunden ist eine verhängnisvolle Vernachlässigung der innenpolitischen und innergesellschaftlichen Dynamik dieser Quasi-Staaten. Letztlich kann die eigentliche Aufbauleistung nur von den Betroffenen geleistet werden, d.h. die aufzubauenen staatlichen Strukturen müssen Legitimität und damit Akzeptanz in der betroffenen Gesellschaft erringen. Ob und inwieweit externe Akteure dabei eine Rolle spielen können, ist umstritten. Unstrittig ist allerdings, dass es keine „*Quick fix*“-Lösung gegen Staatszerfall und kein *Nation-building* mit Minimalaufwand geben kann.

Die Dilemmata für externe Akteure sind vielfältig. So sind einerseits die (sicherheits-)politischen Kosten einer Nichtintervention schwer zu kalkulieren, im Zweifelsfalle aber hoch, andererseits sind die Kosten einer komplexen Friedensoperation auf keinen Fall gering. Einerseits müssen die staatlichen Strukturen gestärkt werden, andererseits werden dabei sensible Handlungsfelder tangiert, so dass entweder der Widerstand der Machthaber oder repressiver Missbrauch provoziert werden kann. Einerseits sollten Erfolge für die Bevölkerung rasch spürbar sein, andererseits benötigen grundlegende Reformen Zeit. Einerseits sind schnelle Finanzhilfen zur Aufrechterhaltung staatlicher Grundfunktionen nötig, andererseits besteht die Gefahr, dass externe Hilfen im Korruptionssumpf verschwinden. Einerseits soll der Staat stabilisiert werden, andererseits dürfen keine autoritären, feudalen oder klientelistischen Strukturen verstärkt werden. Vor diesem Hintergrund können in zugespitzter Form drei Interventionsmodelle unterschieden werden:

Strongman-Modell: Seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend diskreditiert ist die bis dahin bevorzugte Strategie, eine starke autoritäre Führung zu unterstützen oder einzusetzen. Dieser Ansatz ist ethisch zu verwerfen, aber vergleichsweise preiswert, wenn – was nicht ratsam ist – die Langzeitkosten ausgeblendet werden.

Standardmodell: Dieses heute bevorzugte Modell komplexer Friedensoperationen – rechtsstaatliche Verfassung, Wahlen, Finanzhilfen, wirtschaftlicher Wiederaufbau, militärische Absicherung durch internationale Präsenz – ist demokratischer, aber auch teurer, tiefgreifender und bislang nicht sehr erfolgreich.

Geordnete Anarchie: Das Ziel moderner Staatlichkeit ist den vormodernen Strukturen wie etwa in Afghanistan oder Somalia nicht angemessen. Externe Akteure sollen sich auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Sicherheit, die Absicherung der wichtigsten Handelswege und einiger Basisfunktionen beschränken, die Hilfe dezentralisieren, die Beziehungen zu den *warlords* mit dem Ziel der politischen Einbindung institutionalisieren und die Regierung auf eine neutrale Mittlerrolle beschränken.³

Das erste Modell ist für die EU aus verschiedenen Gründen untragbar. Erstens widerspricht es dem eigenen Wertekanon, Diktatoren zu unterstützen. Zweitens sind neopatrimoniale Staaten nur scheinbar stabil, weil sie systembedingt den Keim ihrer Zerstörung in sich tragen. Für die verbleibenden beiden anderen Ansätze sind – mit unterschiedlicher Gewichtung – vier primäre Schwerpunktsetzungen notwendig: Entprivatisierung der Gewalt und die Reform des Sicherheitssektors, Förderung einer unabhängigen Justiz, Dezentralisierung der Macht und wirtschaftliche Unterstützung.

³ Vgl. Marina Ottaway/Anatol Lieven: *Rebuilding Afghanistan. Fantasy versus Reality*, in: Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, January 2002, S. 4f.

Die EU und das Problem des Staatszerfalls

Die EU hat in ihrer Sicherheitsstrategie das Problem des Staatszerfalls⁴ erkannt und ist dabei, ihre Handlungsfähigkeit in den Bereichen Krisenprävention und Krisenmanagement zu verbessern. Sie hat im Jahr 2003 zwei Friedensoperationen unter Einschluss militärischer Mittel durchgeführt, und zwar in Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo (DRK), die auch ein Beitrag gegen den Staatszerfall sein sollten. Sie sollen im Folgenden im Hinblick auf die oben aufgeführten vier Schwerpunkte betrachtet werden.

Mazedonien

Mazedonien galt nach seiner Sezession 1991 lange Zeit als Modell friedlicher Nationenbildung und wirtschaftlicher Transformation auf dem Balkan. Umso überraschender war darum die 2001 erfolgte Zuspitzung der Lage, die das Land an den Rand eines Bürgerkriegs zwischen slawischen und albanischen Mazedoniern brachte. Nur durch das konzertierte und koordinierte Vorgehen von NATO, EU, OSZE und USA konnte eine weitere Eskalation des Konflikts verhindert werden. Nach schwierigen Verhandlungen kam am 13. August 2001 in Ohrid ein Rahmenabkommen zustande, das von der mazedonischen Regierung und Vertretern der albanischen Parteien unterzeichnet wurde. Die albanisch-mazedonische UCK erklärte sich bereit, das Rahmenabkommen zu unterstützen – allerdings ohne es zu unterzeichnen. Zwei Tage später stimmte sie der Demobilisierung unter Kontrolle der NATO zu. Des Weiteren hatte die NATO den Auftrag, zu einem sicheren Umfeld in Mazedonien beizutragen.

Diese Aufgabe übernahm die EU mit ihrer ersten Militäroperation, die unter dem Namen "Concordia" vom 31. März bis zum 15. Dezember 2003 lief. An ihr nahmen 350 Soldaten aus 13 EU- und 14 Nicht-EU-Ländern teil. An die Stelle der Operation "Concordia" trat die Europäische Polizei-Mission (EUPOL) "Proxima". Diese soll den Aufbau einer professionellen und effizienten Polizei unterstützen und die entsprechenden Feldaktivitäten der OSZE ergänzen (vgl. Beitrag 4.2.). Die 200 Polizeixperten sollen die mazedonische Polizei ausbilden und beraten mit dem Ziel, das organisierte Verbrechen effektiver zu bekämpfen und das Vertrauen in die Polizeiarbeit zu stärken. "Proxima" soll zudem die dringend notwendige Reform des Innenministeriums voranbringen, den Aufbau einer Grenzpolizei unterstützen und die Polizeikooperation mit den Nachbarstaaten fördern.

Das sicherheitspolitische Engagement der EU mit Militär und Polizei ist in eine politische Gesamtstrategie für den Westbalkan eingebettet. Nach dem Kosovo-Konflikt lancierte die EU den Stabilitäts- und Assoziierungsprozess für die fünf Staaten des Westbalkan. Mazedonien ist der erste Balkan-Staat, mit dem die EU ein Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen hat. Dieses sieht unter anderem die schrittweise Integration in den EU-Binnenmarkt und die Unterstützung bei demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen vor. Zudem wird Mazedonien die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht gestellt, im März 2004 reichte es offiziell seinen Beitrittsantrag ein. Zwischen 1992 und 2000 erhielt das Land Unterstützung von der EU im Werte von 475 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung für den Zeitraum von 2001 bis 2004 sieht Hilfsprogramme für 173 Mio. Eu-

⁴ Vgl. ausführlicher dazu Hans-Georg Ehrhart: Staatszerfall. Gewaltkonflikte und Nation-building als Herausforderung für die EU, in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004 (i.E.).

ro vor. Fast ein Viertel davon fließt in den Bereich Justiz und Inneres. Die zweitgrößte Summe (36 Mio. Euro) wird für die Stärkung lokaler Strukturen und die Förderung der Dezentralisierung verwendet. Der Rest verteilt sich auf die Bereiche Handel, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Bildung, Umwelt, Transport und Nothilfe.

Bei der Reform des Sicherheitssektors sind die NATO und die USA primär im militärischen Bereich aktiv, während die Polizeireform hauptsächlich von der OSZE und der EU bzw. einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterstützt wird. Der von der NATO aufgestellte *Membership Action Plan* gilt als Hauptstimulus für die Reform des militärischen Sicherheitssektors. Der Hauptanreiz bei der Reform des polizeilichen und justiziellen Sicherheitssektors liegt in der langfristigen Aussicht auf Mitgliedschaft und in der verstärkten Polizeipräsenz der EU seit Ende 2003.

Ob die Reform des Sicherheitssektors erfolgreich sein wird, ist noch nicht abzusehen. Die mazedonische Regierung steht weiterhin vor der schweren Aufgabe, einerseits das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen und andererseits das Misstrauen der Bevölkerungsgruppen in die Sicherheitskräfte abzubauen. Insbesondere der albanische Bevölkerungsteil sieht in der Präsenz ausländischer Sicherheitskräfte den eigentlichen Garanten für die Einhaltung des Rahmenabkommens von Ohrid, während über die Hälfte der slawischen Mazedonier das Abkommen ablehnt. Bislang sind die staatlichen Sicherheitsorgane Mazedoniens jedenfalls noch nicht in der Lage, den extremistischen und kriminellen Herausforderungen im Lande effektiv zu begegnen. Über 40 zum Teil schwere gewaltsame Zwischenfälle zwischen Dezember 2002 und August 2003 zeugen zudem davon, dass von einem sicheren Umfeld noch nicht die Rede sein kann. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die EU 2004 ein Einreiseverbot für jene gewalttätigen Extremisten beschlossen hat, welche die Umsetzung des Ohrid-Abkommens und die Stabilität des Landes untergraben.

Insgesamt lässt sich bezüglich des Engagements der EU in Mazedonien festhalten, dass zentrale Elemente des *Nation-building* Beachtung finden und dass NATO, EU und OSZE versuchen, einen gemeinsamen Ansatz zur Verhütung gewaltsamer Konflikte umzusetzen. Gleichwohl wäre es noch verfrüht, von einem erfolgreichen Projekt zu sprechen. Die Koordination der internationalen Sicherheitsorganisationen ist mangelhaft, das Engagement von NATO und EU geht vor dem Hintergrund anderer oder neuer Anforderungen (Bosnien, Afghanistan, Irak) zurück. Die Reform des Sicherheitssektors kommt nur schleppend voran; ein funktionierendes Grenzregime, das den Waffentransfer und das Eindringen militanter und krimineller Gruppen unterbindet, muss noch aufgebaut werden. Die Dezentralisierung gestaltet sich ebenso zäh wie der Kampf gegen die Korruption und die grassierende Kriminalität. Strukturelle präventive Maßnahmen auf gesellschaftlicher und ökonomischer Ebene benötigen Zeit, während fehlende Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten, insbesondere im Grenzgebiet zum Kosovo, weiterhin eine Rekrutierungsbasis für kriminelle und extremistische Gruppen schaffen. Der tödliche Unfall von Präsident Trajkowski im Februar und der Gewaltausbruch im Kosovo im März 2004 verheißen ebenfalls wenig Gutes. Ungeachtet mancher Fortschritte bei der Einhegung von Gewalt und der Reform staatlicher Strukturen muss also vor zu großem Optimismus gewarnt werden.

Demokratische Republik Kongo (DRK)

Der lange Zeit "vergessene" Konflikt in Ituri ist als Teil des vor sechs Jahren ausgebrochenen und mittlerweile zum Stillstand gekommenen Kongo-Krieges entstanden. Die sich seit 1999 in der Provinz Ituri ausbreitenden Kämpfe können vor allem auf zwei miteinander verbundene Faktorenbündel zurückgeführt werden. Erstens handelt es sich um einen Verteilungskonflikt um Land, Zugang zu mineralischen Ressourcen und politische Machtpositionen zwischen den Volksgruppen der *Lendu* und *Hema*. Zweitens tragen die Regierungen der DRK, Ugandas und Ruandas in der Provinz einen Konflikt aus, der bislang zahllose Tote und Flüchtlinge verursacht hat. Zwar mussten Uganda und Ruanda 2002 auf westlichen Druck und unter afrikanischer Vermittlung ihre Truppen aus der DRK abziehen. Sie können aber über lokale *warlords* weiterhin ihren Einfluss geltend machen.⁵

Als potenzieller Fortschritt kann der von der UNO-Mission für den Kongo (MONUC) ins Leben gerufene Befriedungsrat für Ituri (IPC) angesehen werden. Doch fehlen ihm Ressourcen und Kapazitäten, um wirksam tätig zu sein. Als sich die MONUC im Frühjahr 2003 als unfähig erwies, nach dem Abzug der ugandischen Milizen die Sicherheit in Bunia/Ituri zu gewährleisten und sich eine humanitäre Katastrophe anbahnte, bat UN-Generalsekretär Kofi Annan den UN-Sicherheitsrat um die Entsendung einer multinationalen Streitkraft. Frankreich erklärte sich bereit, die Führung der *International Emergency Force* (IEMF) zu übernehmen. Anfang Juni 2003 trafen die ersten Soldaten der EU-Mission Artemis in Bunia ein. Es handelte sich nicht um eine UN-Blauhelmission, sondern um eine nach dem Konzept der *Framework Nation* operierende EU-Mission, die als "Koalition der Willigen" 1.500 Soldaten aus neunzehn Staaten umfasste. Ihre Präsenz war zeitlich bis September 2003 begrenzt. Danach übernahm die mittlerweile auf 10.800 Mann verstärkte und mit einem neuen, nunmehr robusten Mandat versehene MONUC wieder allein die Verantwortung.

Das Engagement der EU in der DRK beschränkte sich vor der Operation Artemis im Wesentlichen auf die politische Unterstützung des nationalen Dialogs (Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen, punktuelle finanzielle und technische Zusammenarbeit) und die Gewährung humanitärer Hilfe (ca. 180 Mio. Euro zwischen 1997 und 2003). Vor dem Hintergrund des Militäreinsatzes wurde dann insofern eine Korrektur dieser Politik eingeleitet, als der Rat ein nachhaltigeres ziviles Engagement beschloss. Es gilt als erster konkreter Schritt zur Umsetzung der neuen Sicherheitsstrategie. Die EU will sich insbesondere in folgenden Bereichen engagieren: Unterstützung der Übergangsverwaltung und der Befriedungskommission Ituris sowie des Prozesses der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kämpfer, des sozio-ökonomischen Wiederaufbaus der Provinz und des lokalen Versöhnungsprozesses. Konkret sollen zunächst der Aufbau einer multiethnischen Polizeieinheit in Kinshasa und die in Kürze vorgesehenen Wahlen gefördert werden. Für die Hilfs-, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen wurde ein "strategisches Hilfsprogramm" für die DRK in Höhe von 205 Mio. Euro aufgelegt. Ferner sollen der Hohe Vertreter und die Kommission Vorschläge ausarbeiten, die auf die Förderung des Rechtsstaats, die Verhinderung der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die Unterbindung des Waffenhandels und die Verhinderung der Straflosigkeit bei Völkermord zielen.

⁵ Vgl. zum Ablauf der Ereignisse ICG: Congo crisis. Military intervention in Ituri, Africa Report 64/2003.

Die Aktivitäten der EU sind in zweifacher Weise international eingebettet. Zum einen sollen sie Bemühungen der UNO vor Ort unterstützen. Diesem Zweck dienen auch die jüngsten Bemühungen beider Organisationen, ihre Zusammenarbeit insbesondere im Bereich von Sicherheit und Frieden zu verbessern. Zum anderen steht das Engagement der EU in einer regionalen Perspektive. So befürwortete der Rat auf Ersuchen der Afrikanischen Union (AU) eine 250 Mio. Euro umfassende "Friedensfazilität für Afrika", die noch 2004 wirksam werden soll. Sie soll afrikanische Friedensoperationen unterstützen und zum Aufbau entsprechender afrikanischer regionaler Institutionen und Fähigkeiten beitragen. Darüber hinaus wird die Möglichkeit eines regionalen Stabilitätspakts für die Region der Großen Seen ins Auge gefasst.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die EU im Kongo zunächst eine UN-mandatierte, beschränkte humanitäre Intervention durchgeführt hat, künftig aber auch einige wichtige Felder des *Nation-building* zu bearbeiten beabsichtigt. Im Zentrum dieser Aktivitäten stehen die Unterstützung des Friedensprozesses in der DRK, insbesondere in Ituri. Angesichts der von manchen als nahezu hoffnungslos eingeschätzten Problemlage ist die Notwendigkeit eines multilateralen Ansatzes auf internationaler (UNO) und regionaler Ebene (AU) offensichtlich. Am dringlichsten ist die Stabilisierung der Übergangsregierung in Kinshasa sowie die Schaffung eines sicheren Umfelds in Ituri und in den Kivus. Ob die verstärkte MONUC dazu ausreicht bleibt abzuwarten. Auch wenn sich die Lage in und um Bunia etwas stabilisiert hat, kann von Frieden noch lange nicht gesprochen werden. Ethnische Gegensätze werden in den Ostprovinzen weiterhin instrumentalisiert, das wechselseitige Misstrauen der Bevölkerungsgruppen bleibt angesichts traumatischer Erfahrungen hoch, lokale militärische Splittergruppen treiben noch immer ihr Unwesen. Deren Entwaffnung, Demobilisierung und Einbindung in den von Kinshasa im Dezember 2002 eingeleiteten nationalen Versöhnungsansatz bleibt eine vorrangige Aufgabe. Dieser in sich noch fragile Prozess macht eine nachhaltige (sicherheits-)politische, finanzielle und technische Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft unverzichtbar.

Welches *Nation-building*?

Staatszerfall in einem Land an der Peripherie der EU oder in Übersee stellt zurzeit keine unmittelbare militärische Bedrohung der Sicherheit der EU-Mitglieder dar. Während mittelbare Risiken im europäischen Kontext für den Bereich der inneren Sicherheit bestehen, stellt der Zerfall der DRK und der dortige gewaltsame Konflikt nicht einmal mittelbar eine sicherheitspolitische Bedrohung für die EU dar. Gleichwohl besteht in beiden Fällen ein Interesse an regionaler Stabilität. Dass dieses im Falle von Mazedonien höher zu gewichten ist, ergibt sich aus der geographischen Nähe und der Perspektive der mazedonischen Mitgliedschaft in der NATO und der EU. Im Falle der DRK ist ein Engagement gegen den Staatszerfall primär durch die Bedeutung dieses Landes für die regionale Stabilität zu begründen. Generell kann man feststellen, dass nicht der Zerfall eines einzelnen Staates die Sicherheit der EU bedroht, sondern dass ganze Regionen in Anarchie und nichtstaatliche Gewalt zu versinken drohen und über die Wechselwirkungen mit komplexen Globalisierungsprozessen neue Unsicherheiten – etwa durch die Entstehung von Gewaltmärkten oder transnationalen Machtnetzwerken – hervorgerufen werden können.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen fällt dem Militäreinsatz externer Akteure eine zwar wichtige und gefährliche, aber letztlich “nur” subsidiäre Rolle zu. Die Hauptaufgabe des Militärs besteht darin, ein sicheres Umfeld für den zivilen Wiederaufbau zu schaffen. Im Zentrum des Problems steht die Unfähigkeit der zerfallenden Staaten, ihren Bürgern ein Minimum an sozialer Sicherheit und politischer Freiheit zu garantieren. Die Einwirkungschancen externer Akteure durch *Nation-building* sind umso größer, je früher dem Prozess des Staatszerfalls begegnet wird. Trotz aller noch vorhandener Probleme kann Mazedonien bislang als positives Beispiel angeführt werden. Sind die staatlichen Strukturen bereits weitgehend zerfallen und die inter-ethnischen Beziehungen durch Gewaltexzesse geprägt – wie etwa in der DRK –, wird die Aufgabe des *Nation-building* umso schwerer. Zugleich wächst die Bedeutung eines Einsatzes polizeilicher und militärischer Zwangsmittel zur Gewährleistung eines sicheren Umfelds.

Für die Planung und Umsetzung eines externen Engagements ist es fundamental, ob die Zielsetzung einer Intervention *primär* militärisch-sicherheitspolitisch oder *primär* entwicklungspolitisch ist. Damit sind unterschiedliche politische Logiken verbunden, die Auswirkungen auf den Mitteleinsatz haben. Im ersten Fall steht die Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen im Vordergrund. Ein solches Engagement ist oftmals militärlastiger, teurer, personalintensiver, risikoreicher, rechtlich zweifelhafter und politisch belastender als im zweiten Fall, in dem Entwicklung ermöglicht werden soll und den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit eine viel größere Bedeutung zukommt. Allerdings ist auch primär entwicklungspolitisch angelegtes *Nation-building* komplex, langwierig und gefährlich. Der entscheidende methodische Unterschied besteht darin, dass in dieser Variante interne Prozesse zur Stabilisierung der Lage gefördert und nicht von außen oktroyiert werden.

Was tun?

Staatszerfall, Gewaltkonflikte und *Nation-building* stellen zweifellos eine große Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Einerseits ist es nicht ratsam, den beiden erstgenannten Prozessen tatenlos zuzusehen. Andererseits ist die im Prinzip richtige Antwort des *Nation-building* in vielerlei Hinsicht für externe Akteure problematisch. Die EU hat in ihrer Sicherheitsstrategie die grundsätzliche Relevanz des Problems benannt und in der Praxis erste Erfahrungen zivil-militärischer Einsätze gesammelt. Angesichts der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft Mazedoniens hat Brüssel keine andere Wahl, als den Konsolidierungsprozess des Landes weiterhin mit aller Kraft nach dem Standardmodell zu unterstützen. Auch wenn die EU beabsichtigt, sich im Kongo künftig nachhaltiger einzubringen, so dürfte klar sein, dass dieses Engagement wesentlich begrenzter sein und eher dem Modell geordneter Anarchie entsprechen wird. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien im Folgenden einige Leitlinien angeführt, welche bei künftigen Aktivitäten zur Vermeidung oder Überwindung von Staatszerfall beachtet werden sollten:

- Erstelle eine gründliche Analyse der Bedingungen und Akteure vor Ort! Nur unter dieser Voraussetzung ist es möglich, ein tragfähiges und realistisches Konzept des *Nation-building* zu entwickeln oder ein solches Engagement auszuschließen.

- Begreife *Nation-building* als langfristige Aufgabe! Vermeintliche “*Quick fix*”-Lösungen sind illusionär, kontraproduktiv und können allen Beteiligten teuer zu stehen kommen.
- Beachte die entwicklungspolitische Logik des *Nation-building*! Der Herausforderung des Staatszerfalls kann nur dann effektiv begegnet werden, wenn an den strukturellen Wurzeln des Übels angesetzt wird.
- Handle auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts! Die Unterstützung von Strukturen internationaler *Governance* und die eigene Glaubwürdigkeit erfordern die Stärkung und Weiterentwicklung des internationalen Rechts.
- Suche internationale Kooperationspartner aus der Staaten- und der Gesellschaftswelt! Ein komplexer multilateraler Ansatz verlangt zwar mehr Koordination, reduziert aber Risiken und Kosten und erhöht Erfolgchancen und Nachhaltigkeit des Vorhabens.
- Binde das Projekt des *Nation-building* in einen regionalen Ansatz ein! Da Staatszerfall oftmals mit grenzüberschreitenden Problemen und spezifischen Interessen von Nachbarstaaten einhergeht, müssen der regionale Kontext berücksichtigt sowie der Aufbau und die Unterstützung regionaler Strukturen und Fähigkeiten gefördert werden.
- Stärke die Kohärenz der Verfahren und Instrumente! Je besser die Instrumente und Verfahren aller drei EU-Pfeiler vernetzt sind, desto größer sind die Fähigkeiten, einen effektiven Beitrag gegen den Staatszerfall zu erbringen.
- Arbeite eng mit gesellschaftlichen Akteuren des betreffenden Landes zusammen! *Nation-building* ist ein Akt der Selbstbestimmung und nicht gegen den Willen relevanter Bevölkerungsgruppen durchzusetzen.
- Hüte dich vor symbolischen Akten und engstirniger Interessenpolitik! Symbolische Akte führen zu falschen Erwartungen und großen Enttäuschungen, engstirnige Interessenpolitik zu Konfliktverlängerung oder Konfliktverschärfung.

Hans-Georg Ehrhart