

**Herausgeber**

Prof. Dr. Michael Brzoska,  
Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Volker Franke, Bonn International Center for Conversion  
(BICC)

Prof. Dr. Heiner Hänggi,  
Genfer Zentrum für die  
demokratische Kontrolle der  
Streitkräfte (DCAF), Genf

Kapitän zur See Heinz-Dieter  
Jopp, Führungsakademie der  
Bundeswehr, Hamburg

Dr. Erwin Müller, Chefredakteur

Andreas Prüfert, European  
Consulting, München

**Schriftleitung**

Prof. Dr. Michael Brzoska

**Redaktion**

Dr. Erwin Müller (V.i.S.d.P.)

Dr. Patricia Schneider

Susanne Bund

Dr. Bernhard Rinke

**Beirat**

Dr. Alyson J.K. Bailes, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm;

seit 8/07: Universität Reykjavík University of Iceland, Reykjavík

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Joachim Betz,  
Universität Hamburg

Prof. Dr. Hans-Peter Dürr, Träger  
des Alternativen Nobelpreises,  
München

Prof. Dr. Pál Dunay

Prof. Dr. Wolfgang Gessenharter,  
Hamburg

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,  
Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Sabine Jaberg, Führungsakademie  
der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. Charles A. Kupchan,  
Georgetown University,  
Washington, D.C.

Dr. Martin Kutz, Hamburg

Dr. Krzysztof Ruchniewicz,  
Willy-Brandt-Zentrum für  
Deutschland- und Europastudien,  
Wrocław

Prof. Dr. Susanne Feske,  
Universität Münster

Dr. Martina Fischer, Berghof  
Forschungszentrum für Konstruktive  
Konfliktbearbeitung,  
Berlin

## THEMENSCHWERPUNKT

### Zwischen rationalistischem Kalkül und Logik der Angemessenheit: Zur Ethik des Befriedungskonzepts von VN und EU im Kongo

Hans-Georg Ehrhart\*

**Abstract:** Cosmopolitanism requires states to be aware of the fact that external sovereignty necessitates the capability to cooperate in peace and security affairs. One important aspect is the ability and preparedness to participate in collective peace-keeping and peace-building efforts. From the ethical viewpoints inherent to the UN and the EU, it would be cynical to restrict oneself to naked realism. The same judgement also applies to mere moralizing policies, as the purported morality is seen to be based on political tactics. A purely normative approach is at best futile and at worst dangerous. Instead, there is a need for an ethical concept founded on a responsibility which adequately incorporates goals and means, norms and values, as well as »glocal« contexts which combine to enhance stability and peace. Applying this yardstick to the EU and UN engagement in the Democratic Republic of Congo, despite all shortcomings, they appear to be on the right track.

**Keywords:** Ethik, Intervention, EUFOR RD Congo, UNO

#### 1. »Was soll ich tun?«

Lautet bezogen auf Gewaltkonflikte die politische Frage an die internationale Politik »Sollte ich etwas tun?«, so lautet die ethische Frage in Anlehnung an Immanuel Kant »Was soll ich tun?« Die eine impliziert die interessengesteuerte Möglichkeit nichts zu unternehmen, die andere die verantwortungsethische Verpflichtung zu handeln. Begreift man Frieden als Wert bzw. Ziel an sich und Sicherheitspolitik als Mittel zur Befriedung und Friedenswahrung, so kann daraus eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft ab-

geleitet werden, den Prozess der Zivilisierung, verstanden im Sinne von Norbert Elias als Überwindung kollektiver Gewalt, zu befördern.<sup>1</sup> Die daraus resultierende Handlung kann weder allein mit Annahmen des traditionellen Realismus und der damit verbundenen Ethik des *sacro egoismo* der Staatenwelt noch allein mit solchen des Idealismus und der damit verbundenen Ethik des Guten angemessen erklärt werden, sondern eher mit einem der Logik der Angemessenheit folgenden »kosmopolitischen Realismus«.<sup>2</sup>

1 Elias, Norbert: Über den Prozess der Zivilisation, 2 Bde., Frankfurt am Main 1990.

2 Vgl. Beck, Ulrich: Das kosmopolitische Europa, Frankfurt am Main 2005; ders.: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, Frankfurt am Main 2002, S. 20–23; Jürgen Habermas: Zwischen Naturalismus und Religion, Frankfurt am Main 2005. S. 324–365.

\* Dieser Aufsatz wurde referiert (peer-review).

Dr. Hans-Georg Ehrhart ist stellvertretender Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am IFSH.

Befriedungsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft haben in den beiden letzten Dekaden zugenommen. Gleichzeitig sank die Anzahl der bewaffneten Konflikte merklich. Ob ein kausaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Daten besteht, wie der *Human Security Report* vermutet,<sup>3</sup> ist strittig. Wenig umstritten ist die Erkenntnis, dass Sicherheit in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts in einem umfassenden Sinne verstanden werden muss. Antworten auf die Frage »Sicherheit für wen?« rekurrieren heute weniger als früher auf den Staat und mehr auf gesellschaftliche und individuelle Akteure. Der Aspekt der »menschlichen Sicherheit« gewinnt an Bedeutung.<sup>4</sup> Dieser Prozess korrespondiert mit der empirischen Tatsache, dass sich das Kriegsbild verändert hat. Zwischenstaatliche Kriege sind die Ausnahme, während innerstaatliche und transnationale Gewaltkonflikte bzw. sogenannte »Konflikte mit niedriger Intensität« eine große politische und ethische Herausforderungen für die internationale Ordnung darstellen.

Wie ist vor diesem Hintergrund das Befriedungskonzept der UNO und der EU in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) zu beurteilen?<sup>5</sup> Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst auf die normativen Grundlagen beider kollektiver Akteure und auf ihre Ziele und Begründungen für den Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo eingegangen werden. Die nächsten Schritte widmen sich der Umsetzung, wobei wir uns hier auf die EU konzentrieren, um dann mit einer abwägenden Bewertung zu enden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein verantwortungsethischer Zugang erforderlich ist, der Ziele und Mittel, Normen und Werte, Interessen und »glokale« Kontexte in friedenspolitischer Absicht adäquat berücksichtigt. Legt man diese Messlatte an, so scheinen EU und UNO trotz aller Unzulänglichkeiten in der Demokratischen Republik Kongo auf dem richtigen Weg zu sein.

## 2. Ethische Grundlagen für die Intervention von VN und EU im Kongo

Die normativen Grundlagen der UNO und der EU bezüglich Frieden und Sicherheit sind weitgehend deckungsgleich. Beide Organisationen entstanden aus den Erfahrungen der Weltkriege, beide verfolgen das Ziel der Friedenswahrung, beide agieren bei der Verfolgung dieses Ziels als kollektive »Normenunternehmer«. Während die Union sich erst in den 1990er Jahren durch die Gemeinsame Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und seit 1999 durch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Grundlagen und Fähigkeiten für eine entsprechende nach außen gerichtete Politik legte, verfolgte die UNO seit ihrer Gründung primär

zwei Ziele: die Sicherung des Weltfriedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 1,1 und 1,3 UN-Charta). Ihre diesbezüglichen Kompetenzen und Normen haben sich dergestalt weiterentwickelt, dass sie heute innerhalb des internationalen Mehrebenensystems als zentraler supranationaler Akteur für einen neuen Konsens steht, der Friedenssicherung und Schutz der Menschenrechte in einem erweiterten Sinne begreift.<sup>6</sup> Dabei wird das Sicherheitsverständnis einerseits entmilitarisiert, wie etwa die *Millennium Development Goals* und der Bericht des *High Level Panel on Threats, Challenge and Change* belegen.<sup>7</sup> Andererseits werden die Tatbestände des Friedensbruchs und der Bedrohung der internationalen Sicherheit immer extensiver ausgelegt (»*responsibility to protect*«) mit der Konsequenz, dass seit Ende der 1980er Jahre ein drastischer Anstieg der UNO-Friedensoperationen zu verzeichnen ist.<sup>8</sup> Auch wenn die Spannung zwischen dem Sanktionen ermöglichen Kapitel VII und dem souveränitätsschonenden Artikel 2,7 UNCh dadurch nicht aufgehoben worden ist, wie etwa der tragische Fall Darfur zeigt, kann konstatierter werden, dass sich die normativen und materiellen Interventionsmöglichkeiten und der praktische Interventionswillen der internationalen Staatengemeinschaft erhöht haben.

Die skizzierten normativen Grundlagen der UNO bilden die ethische und politische Basis für ihr Engagement im Kongo. Der Konflikt in der DRC wurde vom UN-Sicherheitsrat bereits 1998 als Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region angesehen und führte seit 1999 zu einem sich steigernden Engagement der Weltorganisation. Wesentliche Gründe für den graduellen Aufbau der größten UNO-Blauhelmmision sind das Ausmaß der Tragödie mit geschätzten vier Millionen Opfern seit 1998 und die Bedeutung des Landes für die regionale Stabilität und Entwicklung. Die UNO beschreibt den Kongo als Land von strategischer Bedeutung und potenzielles wirtschaftliches Kraftzentrum. Stabile Staatsstrukturen und Rechtsstaatlichkeit werden als Voraussetzung für Handel und Investitionen angesehen, der kostenträchtige Einsatz der MONUC als das im Vergleich zum Krieg in jedem Fall bessere Geschäft.<sup>9</sup> Es wird also nicht nur normativ argumentiert, sondern durchaus rationalistisch.

Die normativen Grundlagen der EU gründen auf der friedensstiftenden Wirkung, welche die Union zuerst nach innen entfaltete. Die dabei angewandten Methoden der Integration, Kooperation und Verflechtung basieren auf Werten wie Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, die mit zunehmender außen- und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit auch auf internationaler Ebene gestärkt werden sollen. Diesbezüglich erwähnt Artikel 11 EUV die Wahrung der gemeinsamen Werte und Interessen im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der VN: Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwick-

<sup>3</sup> Vgl. Human Security Center: The Human Security Report 2005, S. 155 <www.humansecurityreport.info>.

<sup>4</sup> UNDP vertritt eine weite Definition von »human security« im Sinne von »freedom from want«. Die enge Definition beschränkt sich auf die Forderung nach »freedom from fear«.

<sup>5</sup> Dieser Beitrag knüpft an folgende Veröffentlichungen des Autors an: Hans-Georg Ehrhart: Friedensmacht in Aktion? Der Militäreinsatz der EU in der Demokratischen Republik Kongo zwischen Symbolik, Realpolitik und kosmopolitischem Engagement, in: Ders./ Sabine Jaberg/ Bernhard Rinke/ Jörg Waldmann (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden 2007, S. 148–161; ders.: Was soll die EU im Kongo?, in: Internationale Politik, Nr. 6/2006, S. 84–89; ders. Ende gut alles gut?, in: Internationale Politik, Nr. 1/2007, S. 83–87. ders.: Was EUFOR RD Congo a success? A preliminary assessment, in: European Security Review, No. 32, March 2007. S. 9–12.

<sup>6</sup> Habermas spricht von einer »unteilbare(n) Trias von Gefahrenabwehr, Gewährleistung individueller Freiheits- und Teilnahmerechte und Emanzipation aus menschenunwürdigen Lebensverhältnissen«. Habermas: a.a.O., S. 349f.

<sup>7</sup> Vgl. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, <www.un.org/secureworld/brochure>.

<sup>8</sup> Vgl. Human Security Report, a.a.O., S.154.

<sup>9</sup> Vgl. Why the DRC Matters? <www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/> (Zugriff: 8. Februar 2007).

lung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) geht die Union ähnlich wie die UNO von einem weiten und integrierten Sicherheitsverständnis aus.<sup>10</sup> Interventionsfähigkeit unter Einschluss militärischer Mittel wird als notwendige Voraussetzung für die Bewältigung globaler Herausforderungen und Hauptbedrohungen angesehen, wobei sich die Bedrohungsanalyse von EU und UNO ähneln. Die EU fühlt sich dabei einem wirksamen Multilateralismus auf der Grundlage der UN-Charta verpflichtet. Dementsprechend sichert sie zu, die Vereinten Nationen zu stärken. Deren Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und effizientes Handeln erforderlichen Mitteln sei für Europa ein vorrangiges Ziel.<sup>11</sup> Allerdings schließt die Union die Möglichkeit einer Intervention ohne UN-Mandat als Ausnahmetatbestand nicht aus.

Dieser Ansatz wurde Anfang 2004 durch die »Gemeinsame Position zur Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und -lösung in Afrika« weiter ausgeführt. Als Ziele werden genannt: die Stärkung afrikanischer Mittel und Fähigkeiten, die enge Zusammenarbeit mit der UNO und regionalen Organisationen sowie die Bereitschaft der EU, sich »wenn immer nötig« mit eigenen Fähigkeiten im afrikanischen Krisenmanagement zu engagieren.<sup>12</sup>

Schließlich verabschiedete der Europäische Rat am 19. Dezember 2005 eine Afrikastrategie, die folgende Themen behandelt: Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Regierungsführung, Entwicklungshilfe, nachhaltiges Wachstum, regionale Integration und Handel, Förderung von Humankapital, EU-Partnerschaft mit Afrika. Im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich bekräftigt die EU ihre Absicht, mit den afrikanischen Partnern bei Krisenprävention, Krisenbearbeitung und Friedenserhaltung zusammenzuarbeiten sowie Frieden und Stabilität durch direkte Unterstützung im Rahmen der ESDP zu fördern und die Unterstützungsmaßnahmen für die Friedenskonsolidierung in Afrika zu intensivieren. Zudem will sie die Zusammenarbeit im Kampf gegen den illegalen Waffenhandel und den internationalen Terrorismus verstärken.<sup>13</sup>

Die EU hat also in den letzten Jahren ihre allgemeinen Zielsetzungen für die GASP hinsichtlich ihrer Politik gegenüber dem afrikanischen Kontinent in mehreren konzeptionellen Schritten näher bestimmt und auf höchster Ebene politisch beschlossen. Nun stellt sich die Frage, wie dieser politisch-strategische Ansatz konkret im Kongo umgesetzt wird.

### 3. Aktivitäten und Argumente

Bekanntermaßen ist die Union kein einheitlicher Akteur, sondern einer *sui generis*, der auf das Zusammenspiel von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sowie von Rat und Kommission angewiesen ist. Das gilt insbesondere, wenn, wie im Kongo,

<sup>10</sup> Institut für Sicherheitsstudien der Europäischen Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Paris 2003 (zitiert ESS).

<sup>11</sup> ESS, a.a.O., S. 18.

<sup>12</sup> Vgl. Council Common Position 2004/374/CFSP of 26 January 2004, in: Official Journal of the European Union, L 21/25.

<sup>13</sup> Council of the European Union, The EU and Africa. Towards a Strategic Partnership, Brüssel, 19. Dezember 2005, Dok. 15961/05 (Presse 367), <[http://doku.cac.at/1972\\_the\\_eu\\_and\\_africa\\_towards\\_a\\_strategic\\_partnership.pdf](http://doku.cac.at/1972_the_eu_and_africa_towards_a_strategic_partnership.pdf)>.

entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen durchgeführt werden, die miteinander zu verzahnen sind. Aus Sicht des Entwicklungsressorts der Kommission benötigt der Kongo in den kommenden Jahren nachhaltige Unterstützung, um die Lasten des Wiederaufbaus und die Herausforderung der politischen Transition bewältigen zu können. Neben der allgemeinen Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Wirtschaft hebt die Kommission die Bedeutung der Reform des Justiz- und des Sicherheitssektors hervor und unterstützt entsprechende Projekte.<sup>14</sup> Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, vertritt die These, dass es ohne die Stabilisierung des Kongo und des Sudan unmöglich sein wird, die Millenniumsentwicklungsziele für Afrika zu erfüllen.<sup>15</sup> Die gemeinsame Zielsetzung besitzt also eine entwicklungs- und eine stabilitätspolitische Komponente.

Der Kongo geriet erst mit dem Beginn des Friedensprozesses vor wenigen Jahren verstärkt auf den politischen Radarschirm der EU. Nachdem die EU 1992 die Beziehungen zum damaligen Zaire suspendiert hatte, dauerte es zehn Jahre, bis es 2003 zum Abschluss eines Strategiepapiers seitens der Kommission und der Regierung der DRC kam.<sup>16</sup> Vorher beschränkte sich deren Engagement im Wesentlichen auf die politische Unterstützung des nationalen Dialogs durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen und punktuelle technische Zusammenarbeit sowie die Gewährung humanitärer Hilfe. Zwischen 2003 und Ende 2006 war die Union mit Belgien, Frankreich und Großbritannien sowie der EU-Präsidentschaft im Internationalen Komitee zur Begleitung der Transition der DRK (CIAT) vertreten.<sup>17</sup> Im Jahr 2003 fand auch die Operation Artemis, der erste EU-Militäreinsatz außerhalb Europas, statt.

Gleichzeitig erklärte die EU ihre Bereitschaft, den politischen Prozess des Kongo wirtschaftlich, politisch und sicherheitspolitisch weiter zu begleiten. So investierte sie seither über 700 Millionen Euro in die Entwicklung des Landes, u.a. leistete sie den größten Teil der Kosten für die Durchführung der Wahlen.<sup>18</sup> Hinzu kommen die Gelder, die von den Mitgliedstaaten direkt oder über die Finanzierung von MONUC gezahlt werden.<sup>19</sup> Auf einer von der Weltbank und der EU-Kommission veranstalteten Geberkonferenz wurden im Februar 2006 knapp 700 Mio. Euro für einen Kongo-Hilfsfonds zugesagt, der primär für direkte Hilfen an die Bevölkerung und für die nachhaltige Reintegration ehemaliger Kämpfer vorgesehen ist.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/development/body/country/country\\_home\\_en.cfm?cid=cd&status=new](http://ec.europa.eu/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=cd&status=new).

<sup>15</sup> Vgl. Contribution by EU High Representative Javier Solana to the EU Strategy for Africa, Brüssel, 21. November 2005, S377/05, unter: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/87088.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/87088.pdf).

<sup>16</sup> Vgl. République Démocratique du Congo – Communauté européenne : Stratégie de Coopération et Programme Indicatif 2003-2007 (zitiert : Stratégie de Coopération).

<sup>17</sup> Das CIAT tagte bis zu seiner Auflösung nach dem offiziell Ende der Transition unter Vorsitz des Sondergesandten der UNO und bestand aus den akkreditierten Botschaftern der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie Belgiens, Kanadas, Südafrikas, Angolas, Sambias, Mosambiks und der EU-Präsidentschaft.

<sup>18</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/development/body/country/country\\_home\\_en.cfm?cid=cd&status=new](http://ec.europa.eu/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=cd&status=new) sowie Javier Solana, Wahlhilfe im Herzen Afrikas, in: Berliner Zeitung vom 14. Juli 2006.

<sup>19</sup> MONUC kostet zur Zeit ca. 1,1 Mrd. Dollar im Jahr.

<sup>20</sup> Der für Entwicklung zuständige EU-Kommissar, Louis Michel, hat eine Verdopplung der Unterstützung von 201 Mio. Euro im Zeitraum von 2002 – 2007 für die nächste mittelfristige Finanzplanung vorgeschlagen. Vgl. DPA vom 4. Dezember 2006 nach [monuc.org](http://monuc.org).

Die »gemeinsamen Kosten«<sup>21</sup> der sicherheitspolitischen Aktivitäten im Rahmen der ESVP nehmen sich dagegen gering aus. Die Operation Artemis verursachte gemeinsame Kosten von sieben Mio. Euro. Den größten Anteil der operativen Ausgaben mit militärischem Bezug mussten die teilnehmenden Nationen nach dem Prinzip »costs lie where they fall« tragen. Für die beiden seit Mitte 2005 laufenden kleinen ESVP-Operationen werden insgesamt gerade einmal sechs Mio. Euro jährlich veranschlagt. Angesichts der Bedeutung, die einer grundlegenden Reform des Sicherheitssektors zukommen müsste, ist das sicherlich zu wenig.<sup>22</sup>

Die Polizeimission EU POL KINSHASA läuft seit Mai 2005 in Abstimmung mit der UNO. Es handelt sich um die erste zivile ESVP-Mission in Afrika. Sie hat den Auftrag, Aufbau und Ausbildung einer integrierten Polizeieinheit von 1008 Polizisten zu unterstützen, die als neutraler Akteur die Sicherheit der Regierung und der Regierungsinstitutionen schützen soll. Später wurde auch die Ausbildung der nationalen Polizeikräfte unterstützt. Die Mission umfasst 29 Personen. Sie knüpft an frühere Ausbildungsaktivitäten der Kommission an, wobei Ausbildung und Ausrüstung der EU POL aus dem EDF-Budget bezahlt werden.<sup>23</sup>

Im Mai 2005 begann die zweite zivile ESVP-Operation. Sie heißt EUSEC RD CONGO und soll die Reform des Militärs gemäß der Vereinbarungen des Prätoria-Abkommens unterstützen. Sie besteht aus nur acht Experten, die jedoch ihre Beratertätigkeit in Schlüsselpositionen ausführen.<sup>24</sup> Sie sind im Büro des Verteidigungsministers, im Generalstab, im Stab der Landstreitkräfte, im Ausschuss für gemeinsame Operationen und in der nationalen Kommission für Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung vertreten. Zudem unterstützt die Europäische Kommission zwei Zentren zum Aufbau einer integrierten nationalen Armee mit 1,5 Mio. Euro und beteiligt sich mit 20 Mio. Euro an einem DDR-Programm<sup>25</sup> der Weltbank, das alleine für die DRK 100 Mio. Euro umfasst.<sup>26</sup>

Die politischen Konzepte der EU für Afrika und ihre Aktivitäten im Kongo zeigen einerseits, dass dieser Kontinent im Allgemeinen und der Kongo im Besonderen in den letzten Jahren verstärkte politische Aufmerksamkeit erfahren haben. Andererseits scheint es angesichts der vielerorts schwierigen Lage fraglich, ob das Engagement der Union ausreicht. Eine Beurteilung hängt letztlich davon ab, welchem politisch-strategischen Zweck das Engagement der EU dient und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen.

Die Kommission nennt drei allgemeine Ziele im Länderstrategiepapier: nachhaltige Entwicklung, graduelle Einbindung

<sup>21</sup> EU-Operationen mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug werden grundsätzlich nicht aus dem EU-Budget bezahlt. Allerdings können bestimmte Kosten wie z.B. für gemeinsam genutzte Infrastruktur nach dem sogenannten Athena-Mechanismus als »gemeinsame Kosten« in einer Art Umlageverfahren geltend gemacht werden. Vgl. Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, Official Journal of the European Union L 63/82.

<sup>22</sup> Vgl. Zu den Kosten [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g).

<sup>23</sup> Vgl. <[www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=788&lang=en&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=788&lang=en&mode=g)>.

<sup>24</sup> Es gibt Überlegungen, sie personell zu verstärken. Interview mit dem Bundesverteidigungsministerium am 26. Januar 2007.

<sup>25</sup> Disarmament, Demobilization, Reintegration

<sup>26</sup> Vgl. <[www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=909&lang=en&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=909&lang=en&mode=g)>.

in die Weltwirtschaft und Kampf gegen die Armut, die für den Kongo heruntergebrochen und auf die vier Bereiche makroökonomische Unterstützung, Infrastruktur und Transport, Gesundheit, Institutionenbildung konzentriert werden. Sie sollen mit der Perspektive guter Regierungsführung und Konfliktprävention zur Unterstützung des Wiederaufbaus, der Transition und der Entwicklung beitragen.<sup>27</sup>

Solana gibt in seinem Beitrag zur Afrikastrategie sechs Gründe für ein nachhaltiges Engagement an, die auch auf den Kongo angewendet werden können: die entwicklungspolitischen Fehlschläge in der Vergangenheit, das neue Bewusstsein von der engen Verbindung zwischen Entwicklung, Sicherheit, Frieden und Menschenrechten, die ermutigenden Signale aus Afrika, die zunehmende Fähigkeit der Union zur umfassenden Bearbeitung von Krisen, die finanziellen Zusagen der entwickelten Welt und die sicherheitspolitischen Herausforderungen.<sup>28</sup> In einem Zeitungsbeitrag nennt er als weitere Gründe für die Stabilisierung des Kongo die zentrale Lage des Landes, seine Größe, die Bodenschätze, die der Bevölkerung zugute kommen sollten, die historische Verbundenheit und geographische Nähe des Landes und seine Bedeutung für die regionale Stabilität und Sicherheit.<sup>29</sup>

Diese sicherheitspolitischen Herausforderungen liegen jedoch nicht darin, dass vom Kongo eine unmittelbare Bedrohung für die europäische Sicherheit ausgeht. Der eigentliche sicherheitspolitische Zweck ist vielmehr, einen Beitrag zur Stabilisierung eines Landes zu leisten, das eine zentrale Bedeutung für die gesamte Region besitzt. Der Zerfall eines einzelnen Staates stellt zwar nicht notwendigerweise eine Bedrohung dar, doch besteht die Gefahr, dass eine ganze Region in Anarchie und Gewalt versinkt und über transnationale Wechselwirkungen – etwa durch die Entstehung von Gewaltmärkten oder Aktivitäten von Machtnetzwerken – neue Unsicherheiten produziert werden. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung fiel dem Militäreinsatz der EU nur eine subsidiäre Rolle zu. Im Zentrum steht die hauptsächlich in der Verantwortung der UNO liegende entwicklungspolitische Aufgabe des Staatsaufbaus mit dem Ziel der Stabilisierung des Kongo und damit der gesamten Region. Allerdings zeigte die Auseinandersetzung innerhalb der EU und Deutschlands, dass die Wahrnehmung und Gewichtung des politischen Zwecks sehr unterschiedlich und die Bereitschaft zu einem stärkeren Engagement eher gering ausfiel.

#### 4. Verlauf und Bewertung der Militäroperation

In den postheroiischen Staaten der OECD-Welt bedarf ein Militäreinsatz mit der Option der Gewaltanwendung einer besonderen Begründung, um Rückhalt in der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten. Diesbezüglich ist es leichter, mit einer aktuellen humanitären Katastrophe zu argumentieren als mit einer potenziellen Stabilisierung eines zerfallenen oder schwachen Staates. Ebenso ist ein reaktiver Militäreinsatz eher zu vermitteln als ein präventiver. Der Kongoeinsatz kann als

<sup>27</sup> Vgl. Stratégie de Coopération, a.a.O., S. 1 und Addendum.

<sup>28</sup> Vgl. Contribution by EU High Representative Javier Solana to the EU Strategy for Africa, a.a.O.

<sup>29</sup> Javier Solana: Wahlhilfe. a.a.O.

solcher angesehen werden, geht es doch darum, mittels vielfältiger Stabilisierungsmaßnahmen dem Rückfall in den Krieg vorzubeugen.

Was die Erfüllung des Auftrages angeht, lässt sich in der Tat ein positives Resümee ziehen. Der Einsatz lief glimpflich ab und forderte keine Opfer auf Seiten der EUFOR. Die im Mandat gestellten Aufgaben wurden erfüllt. Dieses Ergebnis wurde durch drei Einschränkungen begünstigt. Erstens legte das UNO-Mandat eine funktionale Eingrenzung fest. EUFOR sollte die UNO-Mission für die Demokratische Republik Kongo bei ihrem Stabilisierungsauftrag unterstützen, Zivilpersonen schützen, bei der Sicherung des Flughafens in Kinshasa mitwirken und in begrenztem Umfang gefährdete Einzelpersonen evakuieren. EUFOR sollte eben nicht den Kongo stabilisieren und das Land zur Demokratie führen, sondern lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten. Zweitens gab es eine zeitliche Einschränkung, weil der Einsatz auf vier Monate nach der ersten Runde der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen befristet wurde. Mit der Durchführung dieser Wahlen am 30. Juli 2006 war klar, dass die Operation planmäßig am 30. November enden würde. Die dritte Einschränkung war eine geographische. Während das UNO-Mandat keine solche Einschränkung vorsah, legte der Deutsche Bundestag fest, dass deutsche Streitkräfte nur im Raum Kinshasa eingesetzt werden dürfen.

Die 2.400 Einsatzkräfte<sup>30</sup> umfassende EUFOR hatte in erster Linie zwei Aufgaben: Die Unterstützung der MONUC bei ihrer schwierigen Aufgabe, die ersten demokratischen Wahlen in diesem kriegszerrütteten Riesenland durchzuführen und Störer durch Präsenz vor Ort und das Heranführen von in Gabun stationierten Verstärkungskräften abzuschrecken. Genau das musste sie zweimal durchexerzieren. Vom 20. bis zum 22. August, also drei Wochen nach den Wahlen, kam es zu blutigen Auseinandersetzungen, als Anhänger von Präsident Joseph Kabila die Residenz seines Konkurrenten Jean-Pierre Bemba angriffen, in der sich gerade die Vertreter des Internationalen Komitees zur Begleitung der Transition (CIAT) sowie der deutsche Botschafter aufhielten. Diese Krise konnte jedoch durch ein beherztes Eingreifen von MONUC und EUFOR beendet werden. Die Streitparteien wurden getrennt, die Botschafter mit Panzerwagen in Sicherheit gebracht und 131 deutsche sowie 40 niederländische Soldaten zur Verstärkung eingeflogen. Im Vorfeld des zweiten Wahlgangs wurde die EUFOR gleich um 300 Soldaten verstärkt, um für alle Fälle gewappnet zu sein. Dieser Wahlgang verlief ruhig, nicht zuletzt Dank der verstärkten Präsenz.<sup>31</sup> Die Konzentration auf Kinshasa hat sich als richtig erwiesen, da es in den anderen Landesteilen weitgehend ruhig blieb.

Allerdings gab es im Vorfeld und im Verlauf der Operation auch Probleme, die auf deutsch-französische Befindlichkeiten hinwiesen. So wurde in Berlin der Verdacht gehegt, Deutschland sei durch geschicktes Überbandespielen zwischen Paris und New York in eine Lage manövriert worden, in der es die Führungsrolle nicht ablehnen konnte. Zudem war die Truppenförderung ein quälender Prozess und keinesfalls ein

30 1.100 waren im Kongo stationiert, der Rest in Gabun. Vgl. Twenty-second report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, S/2006/759, S. 11.

31 Vgl. Reuters vom 7. November 2006 nach <www.monuc.org>.

Beleg für europäische Reaktionsschnelligkeit. Ob sich die Lage anders dargestellt hätte, wenn die deutsche *Battlegroup* bereits ihre volle Einsatzbereitschaft gehabt hätte, darf angesichts der deutschen Interessenlage (erkennbare multinationale Beteiligung, Lastenteilung) wohl bezweifelt werden. Die geographische Beschränkung für den Einsatz deutscher Truppen durch den Bundestag hätte man auch als mangelnde Solidarität auslegen können, wenn es auch in anderen Teilen des Kongos zu Unruhen gekommen wäre. Sie sah ein kompliziertes Rotationssystem vor, das glücklicherweise nicht umgesetzt werden musste.<sup>32</sup> Ein weiteres Problem bestand darin, dass die notwendige Unparteilichkeit aus deutscher Sicht von der französischen Seite zeitweise missachtet wurde. Konkret ging es um militärische Drohgebärden (»show of force«) gegenüber Jean-Pierre Bemba. Schließlich hätten Frankreich und Belgien den Einsatz gerne um einige Wochen verlängert, um der Gefahr zu begegnen, dass während oder kurz nach dem Abzug der EUFOR neue Unruhen ausbrechen. Dagegen stand das Wort von Verteidigungsminister Jung, dass die deutschen Soldaten Weihnachten zu Hause sein würden.

Viel brisanter ist jedoch die Frage, wie es nach den erfolgten Wahlen weitergeht. Hat sich angesichts der immer noch relativ instabilen Lage die EUFOR DR Kongo überhaupt gelohnt? Wäre es nicht sinnvoller gewesen, den dreistelligen Millionenbetrag, den die Operation gekostet hat, gleich in direkte Entwicklungshilfe zu investieren?<sup>33</sup> Diese Frage kann nur bejaht werden, wer den stabilisierenden Beitrag der EUFOR negiert oder als unerheblich einschätzt. Wer allerdings die These vertritt, dass etwa die Augustunruhen ohne EUFOR eskaliert wären und damit der ganze Friedensprozess gefährdet worden wäre, wird die Frage verneinen müssen. Allerdings ist es noch zu früh für eine eindeutige Antwort.

Betrachtet man den Einsatz der EUFOR aus einer übergreifenden politischen Perspektive, so können trotz aller Mängel und offener Fragen durchaus positive Aspekte vermerkt werden:

Erstens hat sich die EU entsprechend ihrer Afrika-Strategie auch militärisch an der Krisenbewältigung auf dem Schwarzen Kontinent engagiert. Das war notwendig und konsequent, auch wenn es in Deutschland noch schwer zu vermitteln ist. Die im Jahre 2000 von der Weltgemeinschaft auf dem Millenniumsgipfel verabschiedeten Entwicklungsziele – die *Millennium Development Goals* – dürften nicht erreicht werden, wenn keine nachhaltige Befriedung der großen Krisen in der subsaharischen Region erfolgt.

Zweitens haben EUFOR und MONUC gut zusammengearbeitet. Die Mission der EUFOR entsprach dem europäischen Anliegen eines effektiven Multilateralismus, indem es die MONUC und damit die UNO in einer konkreten Situation gestärkt hat. Zudem wurde mit der Durchführung des EUFOR-Einsatzes erstmals erfolgreich das *Stand-by-Modell* praktiziert, wie es bereits 2004 von der EU und der UNO erörtert worden war. Demnach hält die EU schnelle Einsatzkräfte (*over the horizon*)

32 Das Rotationssystem bestand darin, dass deutsche Kampftruppen nach Kinshasa geflogen werden, wenn die spanischen und französischen Einheiten an anderen Orten im Westkongo gebraucht werden sollten.

33 Die zu zahlenden »gemeinsamen Kosten« lagen bei 16,7 Millionen Euro. Den Großteil der Kosten für Militäroperationen mussten die teilnehmenden Staaten tragen. Die Bundesregierung rechnete mit 56 Millionen Euro, Frankreichs Kosten dürften ähnlich hoch sein.

für Notfälle bereit, um UNO-Kräfte zu unterstützen oder aus schwierigen Lagen zu befreien.<sup>34</sup>

Drittens muss die EUFOR im Kontext des gesamten EU-Engagements im Kongo gesehen werden. Brüssel ist darüber hinaus politisch und mit klassischer Entwicklungshilfe aktiv. Diese reicht von makroökonomischer Hilfe über Infrastrukturprojekte und Gesundheitsförderung bis hin zu Maßnahmen im Bereich Institutionenbildung. Zudem ist die EU, wie bereits oben dargelegt, seit 2005 mit zwei weiteren, allerdings zivilen ESVP-Missionen vor Ort, die den Aufbau einer nationalen Armee (EUSEC) und einer nationalen Polizei unterstützen (EUPOL Kinshasa).

Viertens ist die zwar begrenzte, aber doch wirksame Leistungsfähigkeit der ESVP unterstrichen worden. Die schnelle Reaktionsfähigkeit durch Nachführen von Kräften aus Gabun hat funktioniert, auf die in Frankreich verbliebene strategische Reserve brauchte nicht zurückgegriffen werden. Die Präsenz von EUPOL und EUSEC erwies sich als großer Vorteil während der Augustunruhen, weil sie über intime Kenntnisse der internen Macht- und Interessenstrukturen verfügen und eng mit EUFOR kooperierten. Wichtig war auch, dass es EUFOR offenbar gelungen ist, der Bevölkerung Sinn und Zweck ihrer Präsenz zu vermitteln. Es ging eben nicht darum, einem Kandidaten zu helfen oder gar Krieg zu führen, sondern den Stabilisierungsauftrag der MONUC zu unterstützen und dadurch Entwicklung zu ermöglichen.

Freilich gibt es auch einige Lehren, die auf Mängel bei der Operation hinweisen. So müssten künftig nationale Einschränkungen (»caveats«) weniger strikt gehandhabt werden. Kritikwürdig ist auch die zeitliche Inflexibilität. Da der Zeitplan für den zweiten Wahlgang aus internen Gründen verlegt werden musste, hätte sich EUFOR entsprechend anpassen können. Was wäre geschehen, wenn während der Rückführung Kämpfe ausgebrochen wären? Eine weitere Lehre ist, dass die EU ein ständiges zivil-militärisches Hauptquartier in Brüssel benötigt, um die Politik besser und proaktiver beraten zu können. Schließlich ist eine noch intensivere Zusammenarbeit mit den VN auf strategischer und auf operativer Ebene notwendig, als im aktuellen Fall praktiziert.

## 5. Was tun?

Der Stabilisierungsprozess in der DRC ist noch lange nicht abgeschlossen und die schwierigste Etappe hat nach den Wahlen mit der Post-Transitionsphase begonnen. Insofern gilt die relativ positive Einschätzung des EUFOR-Einsatzes nur bedingt. Die Lösung kann nur in einer Machtteilung zwischen den Verantwortlichen im Rahmen der neu gewählten Institutionen liegen. Kurzfristig kommt es darauf an, weiterhin ein einigermaßen stabiles Umfeld zu gewährleisten. Dazu gehört, dass die Sicherheit der Zivilbevölkerung erhöht und die Kultur der Straflosigkeit durchbrochen wird. Da EUFOR den Kongo pünktlich verlassen hat, muss die MONUC die Lage alleine sichern. Auf keinen Fall sollten die UNO-Blauhelme, voreilig verringert werden.

<sup>34</sup> Das Überbrückungs- bzw. Bridging-Modell war ja bereits 2003 mit der Operation Artemis erfolgreich getestet worden. Vgl. Rat der Europäischen Union, Bericht des Vorsitzes zur ESVP, Brüssel, 15. Juni 2004, Anhang II.

Mittel- und langfristig stellen sich drei Aufgaben: Stabilität kann es im Kongo nur geben, wenn es den Menschen besser geht. Das ist primär eine entwicklungspolitische Aufgabe, die ins Zentrum aller Bemühungen rücken muss. Nachhaltige Entwicklung kann aber nur funktionieren, wenn die entsprechenden institutionellen Voraussetzungen auf nationaler und lokaler Ebene existieren und funktionieren. Die ersten demokratischen Wahlen sind nach Annahme der Verfassung durch die kongolesische Bevölkerung am 18. Dezember 2005 ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung gewesen. Ein nächster ist die Reform des Sicherheitssektors (SSR), also der staatlichen Machtapparate. Armee und Polizei sind bislang immer noch eher Teil des Problems als der Lösung. Darum muss einerseits das Engagement in diesem Bereich verstärkt werden, andererseits muss den demobilisierten Kämpfern eine zivile Perspektive durch entsprechende Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme (DDR) geboten werden. Hier plant die EU, ihre eigenen Maßnahmen zur Reform der kongolesischen Polizei und der Armee zu bündeln und sich als Koordinator für alle internationalen Aktivitäten in diesem Bereich zur Verfügung zu stellen.

Schließlich bedarf es einer stärkeren Unterstützung des vom UN-Sicherheitsrat bereits im Jahr 2000 geforderten regionalen Ansatzes für die Region der Großen Seen.<sup>35</sup> Dieser KSZE-ähnliche Konferenzprozess der Region der Großen Seen entwickelt sich seit 2003 und wird von der EU und den meisten ihrer Mitglieder, darunter auch Deutschland, sowie den USA, Russland, China und anderen, die sich 2003 als »Friends of the Great Lake Region« organisiert haben, gefördert. An diesem Prozess nehmen elf Staaten teil, darunter der Kongo und seine Nachbarstaaten. Die Staats- und Regierungschefs der Konferenz verabschiedeten Dezember 2006 einen Pakt über Sicherheit, Stabilität und Entwicklung. Dieser enthält regionale Aktionsprogramme in den Bereichen Sicherheit und Frieden, Demokratie und gute Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration sowie humanitäre und soziale Angelegenheiten, die mit Leben erfüllt werden müssen.

Das Vorhaben erfordert neben dem politischen Willen der beteiligten afrikanischen Staaten vor allem die Fortsetzung des Stabilisierungsprozesses in der Demokratischen Republik Kongo. Dazu bedarf es aber auch eines starken Engagements der internationalen Gemeinschaft, denn komplexe Friedenssicherung ist eine langwierige Aufgabe.<sup>36</sup> Wenn es stimmt, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen, wird das Engagement Deutschlands, der EU und der internationalen Gemeinschaft auf beiden Feldern weiterhin erforderlich sein.

## 6. Zwischen rationalistischem Kalkül und Logik der Angemessenheit

Beurteilt man EUFOR und das EU-Engagement im Kongo aus einer rationalistischen, interessenfixierten Logik, dann fällt der Befund gemischt aus. Demnach waren weder wichtige nationale Interessen noch unmittelbare europäische oder gar globale Sicherheitsinteressen involviert. Gleichwohl sind die

<sup>35</sup> Vgl. UNSC-Resolution 1291 und 1304.

<sup>36</sup> Vgl. Tull, Dennis: Herkulesaufgabe Kongo, in: Vereinte Nationen 3/2006, S. 90–97.

Soldaten einem hohen physischen Risiko ausgesetzt worden, die EU im Falle eines Scheiterns der Mission einem beträchtlichen politischen. Für die Frage der Rohstoffzufuhr wäre ein internationales Engagement mit militärischen Mittel nicht unbedingt nötig gewesen. Die funktionierte auch während des Kongo-Krieges. Das Argument, der Einsatz trage dazu bei, illegale Migration zu verhindern ist zumindest zweifelhaft. Insgesamt war die Kosten-Nutzen-Relation aus dieser Perspektive ungünstig, der dreistellige Millionenbetrag, den EUFOR kostete, hätte sinnvoller verwendet werden können. Ob der nationale und regionale Stabilisierungsprozess erfolgversprechend ist, bleibt abzuwarten. Gleichwohl gibt es auch realistische Argumente für den Militäreinsatz, wie etwa das Argument, ein schlechter Frieden sei immer noch preiswerter als ein »Krieg niedriger Intensität« oder der Verweis auf die wirtschaftlichen Chancen des Engagements und die Notwendigkeit eines gewissen Maßes an internationaler Ordnung. Als Nutzen kann auch angeführt werden, dass die ESVP gestärkt worden ist.

Wird eine kosmopolitische, der Logik der Angemessenheit folgende Perspektive eingenommen und gefragt, ob sich die Union angesichts der gegebenen Lage und der zur Verfügung stehenden Ressourcen den eigenen normativen Zielen entsprechend verhalten hat, so kann diese Frage tendenziell bejaht werden. Oberstes normatives Ziel ist die Friedensgestaltung durch die Unterstützung des Transformationsprozesses einer Nachkriegsgesellschaft. Dieses soll durch einen Beitrag zur Normübertragung, Sicherheitsgestaltung und Entwicklung erreicht werden. Der Militäreinsatz stand zwar im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung, das Engagement der EU geht jedoch weit darüber hinaus, weil es politische, wirtschaftliche und soziale Beiträge zur Stabilisierung des Landes leistet. Dadurch wird der friedliche Wandel unterstützt. EUFOR RD Congo war eine regelkonforme Intervention, die von der UNO, der Afrikanischen Union, der legitimen nationalen Regierung und auch von großen Teilen der Gesellschaft unterstützt wurde. Die EU setzte ein breites Spektrum ihrer Mittel ein und arbeitete eng mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen.<sup>37</sup> Zudem kooperierte die EU vor Ort und auf politisch-strategischer Ebene in New York eng mit der UNO und trug so zu einem effektiven Multilateralismus bei. Sie setzte damit einen Prozess fort, der 2003 mit der Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung Fahrt aufgenommen hat<sup>38</sup> und auf der Grundlage der jüngsten Erfahrungen weitergeführt werden soll.<sup>39</sup>

Trotzdem bleibt es unbestritten, dass die erweiterte Sicherheitspolitik der EU auch in diesem Fall durch ein *capability expectation gap* gekennzeichnet ist. Die UNO wollte und brauchte mehr als die EU zu geben bereit war.<sup>40</sup> Ähnliches kann wohl auch für das Engagement auf substaatlicher Ebene konstatiert

<sup>37</sup> Verwiesen sei auf die Projekte der Kommission vor Ort und auf den runden Tisch, der von der EUFOR eingerichtet wurde und der zur regelmäßigen Kommunikation und Abstimmung der Operation mit anderen Akteuren diente. Daran nahmen neben Vertretern von UN-Agenturen, der MONUC, der EU, der kongolesischen Regierung, der Sicherheitskräfte, der Unabhängigen Wahlkommission und internationalen Beobachtern auch Vertreter der Kirchen, gesellschaftlicher Gruppen und lokale Würdenträger teil.

<sup>38</sup> Gemeinsame Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, New York, 24. September 2003, Dok. 12510/03 (Presse 266).

<sup>39</sup> Dass es dabei auch eine Reihe von Problemen gab, aus denen wiederum für künftige gemeinsame Operationen gelernt werden kann, sollte nicht überraschen. Vgl. dazu die gemeinsam erstellte »After-Action Review« vom 16. November 2006.

<sup>40</sup> Interview mit dem EU-Militärstab am 21.11.2006.

werden. Nicht zufriedenstellend ist zudem die Vernetzung von Sicherheit und Entwicklung innerhalb der EU. Diesbezüglich läuft die Programmatik der Realität weit voraus. Grundsätzlich steht die Union vor dem Problem, dass der gemeinsame politische Wille zur Intervention aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen schwer zu generieren ist und die Mittel knapp sind. Folglich ist sie nur im Einzelfall, unter der Voraussetzung kalkulierbarer Kosten, eines klar beschränkten Engagements und der Beibehaltung der politischen Kontrolle bereit, die UN-Politik der Friedenskonsolidierung in schwachen Staaten zu unterstützen. Engagiert sie sich, wie etwa im Kongo, wird die Lücke zwischen Erwartungen weckenden hochtrabenden politischen Deklarationen und begrenzten Fähigkeiten noch dadurch verstärkt, dass die vorhandenen Mittel oftmals entweder nicht gezielt oder nicht nachhaltig genug eingesetzt werden.

Die EU steht also nach dem Ende der Militäroperation EUFOR RD Congo einmal mehr vor der Wahl, ihrem normativen Anspruch besser gerecht zu werden oder damit zu leben, dass Realität und Anspruch auseinander klaffen. Ähnliches gilt auch für die UNO, obgleich zu konzedieren ist, dass sie sich im Kongo, wo sie gegenwärtig ca. ein Fünftel ihrer Blauhelme einsetzt, stark engagiert. Was mit Blick auf einzelne EU-Aktivitäten als bloße Symbolik erscheinen mag, lässt sich angesichts der begrenzten politischen Bereitschaft zu einem stärkeren Engagement seitens der Mitgliedstaaten und des innenpolitischen Drucks zur Risikominimierung auch als Realpolitik beschreiben. Dazu gehört aber auch die Erkenntnis, dass die Stabilisierung des Kongo eine langfristige Aufgabe ist, für die erst noch der richtige Weg zwischen Symbolik, Realpolitik und kosmopolitischer Orientierung gefunden werden muss.

Kosmopolitischer Realismus im 21. Jahrhundert verlangt von den Staaten zu erkennen, dass ihre äußere Souveränität friedens- und sicherheitspolitische Kooperationsfähigkeit erfordert. Dazu gehört die Fähigkeit und die Bereitschaft »zur gleichberechtigten Teilnahme an kollektiven Anstrengungen, Probleme zu bearbeiten, die sich auf globaler und regionaler Ebene stellen und nur noch im Rahmen internationaler oder supranationaler Organisationen lösen lassen. Das setzt den Verzicht auf das *ius belli* ebenso voraus wie die Anerkennung der Pflicht, Bevölkerungen vor der Gewalt krimineller oder zerfallender Staaten zu schützen«.<sup>41</sup> Sich auf bloßen Realismus zu beschränken wäre zynisch und widersprüche der selbstgesetzten Ethik der kollektiven Akteure EU und UNO. Das gleiche Urteil kann über eine moralisierende Politik gefällt werden, denn sie gibt sich nur aus taktischen Gründen moralisch.<sup>42</sup> Ein bloß gesinnungsethisches Herangehen wiederum wäre im besten Fall wirkungslos, im schlimmsten gefährlich. Erforderlich ist ein verantwortungsethischer Zugang, der Ziele und Mittel, Normen und Werte, Interessen und »globale«<sup>43</sup> Kontexte in friedenspolitischer Absicht adäquat berücksichtigt. Legt man diese Messlatte an, so scheinen EU und UNO trotz aller Unzulänglichkeiten in der Demokratischen Republik Kongo bislang auf dem richtigen Weg zu sein.

<sup>41</sup> Habermas: a.a.O., S. 332.

<sup>42</sup> Vgl. zum Unterschied zwischen moralischer und moralisierender Politik Kant, Immanuel: Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik, Hamburg 1973, S. 151–169.

<sup>43</sup> »Glokal« bezeichnet den engen Zusammenhang von lokalen und globalen Ereignissen und Prozessen. Vgl. dazu Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Frankfurt am Main 1998, S. 88–92.