

Gerhard Marchl

Militärisches Eingreifen im Namen der EU und der UNO: EUFOR Tchad/RCA



Foto: Österreichisches Bundesheer

1. Einleitung

Während im Star-Trek-Universum die Vereinigte Föderation der Planeten für Recht und Ordnung sorgt, ist es auf der Erde seit 1945 die Organisation der Vereinten Nationen (UNO), der prinzipiell die Aufgabe zukommt, auf ein gedeihliches und friedliches Zusammenleben der Völker und Staaten hinzuwirken. Auf europäischer Ebene ist es zudem die Europäische Union (EU), die als politischer und wirtschaftlicher Staatenbund auch im Sicherheits- und Verteidigungsbereich Kompetenzen besitzt und außerhalb EUropas militärische Operationen zur Friedenssicherung oder Friedensschaffung durchführt. Eine dieser Militäroperationen der EU war 2008/2009 die EUFOR Tchad/RCA im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik im Auftrag der Vereinten Nationen.

Ziel dieses Beitrags ist es, einerseits die Werte und Ziele der Vereinten Nationen und der EU darzulegen, auf deren Basis der Einsatz der EUFOR

Tchad/RCA durchgeführt wurde. Andererseits soll diese Operation im Lichte dieser Werte beurteilt werden.

2. Ziele und Werte der Vereinten Nationen und der Europäischen Union

Vereinte Nationen

Im Strak Trek-Universum untersagt die Oberste Direktive der Föderation, sich in die Entwicklung und die Angelegenheiten anderer Zivilisationen einzumischen, besonders jener, die noch nicht über Warp-Antrieb verfügen. Auch die Vereinten Nationen auf Erden sind gemäß ihrem Gründungsvertrag, der Charta, einem ähnlichen Grundsatz verpflichtet, nämlich der territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit von Staaten; daraus ist das Verbot der Intervention in die Angelegenheiten eines Staates abzuleiten (Art. 2.4).

Freilich, dieser Grundsatz gehört nicht zu den drei in Artikel 1 der Charta niedergelegten Hauptzielen der Vereinten Nationen. Demnach gilt es erstens, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen“, die sicherstellen sollen, dass Bedrohungen des Friedens, Angriffshandlungen und Streitigkeiten unterbunden bzw. beigelegt werden (Abs. 1). Zweitens streben die Vereinten Nationen freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen auf Basis von Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker an (Abs. 2). Drittes Hauptziel ist die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit, um Probleme verschiedenster Art zu lösen und um die Achtung vor Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern (Abs. 3).

Auf Basis dieser Ziele sollen die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder unter anderem nach folgenden Grundsätzen, die auch als Grundprinzipien des Völkerrechts anzusehen sind, handeln: Souveräne Gleichheit der Mitglieder (Art. 2.1), Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung (Gewaltverbot; Art. 2.3) und, wie bereits genannt, territoriale Unversehrtheit von Staaten, verbunden mit dem Interventionsverbot (Art. 2.4). Um dennoch kriegerischen Handlungen begegnen zu können, sieht die UN-Charta in Kapitel VII ein System der kollektiven Sicherheit vor, das ausschließlich gemeinsame Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen vorsieht. Zugleich allerdings billigt die UN-Charta auch das Recht auf Selbstverteidigung zu (Art. 51).

Europäische Union

Die wichtigsten Ziele, Grundsätze und Werte der EU sind im Vertrag über die Europäische Union niedergelegt. Zum Zeitpunkt der EUFOR Tchad/

RCA war der EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung nach dem Vertrag von Nizza in Kraft. Während die in Art. 2 formulierten Ziele politischer Natur waren (beispielsweise die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts), definierte Art. 6 die Grundsätze der Union, nämlich Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Explizit heißt es zudem, dass die Union jene Grundrechte achtet, die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950 im Rahmen des Europarates unterzeichnet) gewährleistet werden.

Zu den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehörte laut dem EU-Vertrag nach Nizza zunächst „die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 11 (1), Spiegelstrich 1). Weiters als Ziele genannt wurden: Stärkung der Sicherheit der Union (Spiegelstrich 2); Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit, wobei auch hier als Referenzdokument unter anderem die UN-Charta angeführt wurde (Spiegelstrich 3); Förderung der internationalen Zusammenarbeit (Spiegelstrich 4) sowie „die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (Spiegelstrich 5).

Was unter der in Spiegelstrich 4 genannten „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“ genauer zu verstehen ist, wurde im Vertrag von Nizza nicht weiter ausgeführt. Die entsprechende Passage im EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung nach Lissabon, der im Dezember 2007 unterzeichnet worden war, aber erst am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, ist aussagekräftiger: Die Union bekennt sich dazu, eine „Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ (EUV nach Lissabon, Art. 21 (2h)).

Für das auswärtige Handeln der Union sind wichtige Ziele und Grundsätze auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie festgelegt. Sie wurde im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs angenommen, hat aber keinen verbindlichen Charakter.¹ Auch sie enthält das Bekenntnis zu einem wirksamen multilateralen System mit der UN-Charta als Referenzrahmen. Als die zwei weiteren strategischen Ziele der Union werden in diesem Dokument die Abwehr von Bedrohungen, die vom Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie von regionalen Konflikten und zusammengebrochenen Staaten ausgehen, und die Stärkung der Sicherheit in

¹ RAT, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dez. 2003, 9, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/0312-08ESSIIDE.pdf>.

der Nachbarschaft formuliert. Um diese Ziele erreichen zu können, bekennt sich die Union zu einer aktiven, kohärenten und handlungsfähigen Politik, zur Entwicklung einer Strategiekultur, die „*frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen*“ fördert“, sowie zu präventivem Engagement. In diesem Zusammenhang sind auch die Ziele der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)² zu sehen. Als im Juni 1999 beim Europäischen Rat in Köln der Startschuss für die ESVP fiel, bekannten sich die Staats- und Regierungschefs dazu, dass die EU in der Lage sein sollte, „Beschlüsse über die gesamte Palette der [...] Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der sogenannten ‚Petersberg-Aufgaben‘, zu fassen“. Daher müsse die EU „die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, deren Einsatz zu beschließen, um [...] auf internationale Krisensituationen zu reagieren“.³ Die ursprünglichen Petersberg-Aufgaben, die im Juni 1992 am Petersberg bei Bonn von der WEU (Westeuropäischen Union) beschlossen und 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam von der EU übernommen wurden, umfassen drei verschiedene Einsatzarten, nämlich erstens humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, zweitens friedenserhaltende Aufgaben und drittens Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.⁴

Im Hinblick auf die Bewertung einer EU-Operation in Afrika erscheint es auch unerlässlich, jene Dokumente zu nennen, in denen die Grundsätze und Ziele der europäischen Politik gegenüber und in Afrika formuliert werden: Im Cotonou-Abkommen aus dem Juni 2000 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur Förderung und zum Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte und bekennen sich zu Demokratie, dem Rechtsstaatsprinzip und verantwortungsvoller Staatsführung.⁵

² Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon trägt sie den Titel „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“.

³ EUROPÄISCHER RAT KÖLN, 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Abs. 1.

⁴ WESTERN EUROPEAN UNION, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration, Part II, para. 4.

⁵ PARTNERSCHAFTSABKOMMEN zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 – Protokolle – Schlussakte – Erklärungen (2000/483/EG), Art. 8-9, in: Amtsblatt der EU vom 15/12/2000, L 317, 3-353.

Schon zuvor, nämlich 1998, hatte der Rat in einem Gemeinsamen Standpunkt festgelegt, die Demokratisierungsprozesse in Afrika unterstützen zu wollen. Der Schutz der Menschenrechte, die Achtung demokratischer Grundprinzipien, Rechtsstaatlichkeit sowie verantwortungsvolle Staatsführung sind jene Grundsätze, auf deren Einhaltung die Union achten will.⁶

In einem weiteren Dokument, nämlich zur Konfliktverhütung und Konfliktlösung in Afrika, bekannte sich die Union dazu, einen Beitrag „zur Verhinderung, Bewältigung und Beilegung gewaltsamer Konflikte in Afrika [zu] leisten, indem sie die Fähigkeiten und die Handlungsmöglichkeiten Afrikas [...] stärkt“ (Art. 1 (1)). Aber auch die EU selbst „wird [...] weiterhin bereit sein, sich mit ihren eigenen Fähigkeiten an der Krisenbewältigung in Afrika zu beteiligen, wo immer das erforderlich ist“ (Art. 1 (3)). Konkret hält sich die EU bereit, Maßnahmen in den Bereichen Konfliktverhinderung, Krisenbewältigung, Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau zu unternehmen (Art. 2).⁷

Noch aussagekräftiger hinsichtlich der Ziele der EU in Bezug auf Afrika sind die EU-Strategie für Afrika sowie die gemeinsame Afrika-EU-Strategie:

Damit Afrika die UN-Millenniumsziele erreichen könne, bekennt sich die EU in ihrer vom Europäischen Rat im Dezember 2005 verabschiedeten Strategie einerseits dazu, „in allen Konfliktphasen ihre Bemühungen zur Förderung von Frieden und Sicherheit [zu] verstärken“. Im Einzelnen sollen ein umfassender Ansatz zur Konfliktprävention entwickelt, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit ausgebaut, friedenschaffende Maßnahmen Afrikas unterstützt, Entwaffnungsprogramme durchgeführt, der Frieden in Post-Konflikt-Situationen gewahrt und Konfliktressourcen wie Diamanten und Rohstoffe besser kontrolliert werden. Andererseits nimmt sich die EU vor, eine rechtmäßige und effektive Staatsführung in Afrika zu unterstützen. Zu den konkreten Maßnahmen in diesem Bereich zählt auch die Wahrung der Menschenrechte und Stärkung der Demokratie in Afrika.⁸

Die gemeinsame Afrika-EU-Strategie, die im Dezember 2007 beim Afrika-EU-Gipfel in Lissabon angenommen wurde, greift die bereits genannten

⁶ RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 25. Mai 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika (98/350/GASP), vor allem Art. 2, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2.6.98, L 158/1-2.

⁷ RAT, Gemeinsamer Standpunkt 2005/304/GASP vom 12. April 2005 im Hinblick auf die Verhinderung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika sowie zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2004/85/GASP, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15.4.2005, L 97/57-62.

⁸ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 12. Oktober 2005: Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, KOM(2005) 489 endg., 25-31.

Punkte auf: Zu den vier Hauptzielen der Partnerschaft gehören unter anderem die Stärkung und Förderung von Frieden, Sicherheit, demokratischer Staatsführung, Menschenrechten und Grundfreiheiten. Auch ein effektives System des Multilateralismus wird als wichtiges Ziel formuliert. Wenn es um die Strategien zur Umsetzung dieser Ziele geht, bekennt sich die EU dazu, die Afrikanische Union beim Aufbau der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu unterstützen. In diesem Sinne wird auch betont, dass die Unterstützung der EU für Afrika im Bereich der Förderung des Friedens und der Freiheit gemäß dem Prinzip der Afrikanischen Führung erfolgen solle.⁹

3. EUFOR Tchad/RCA – Die Eckdaten

Die Konfliktlage im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik

Die tieferliegenden Ursachen des Einsatzes von EUFOR Tchad/RCA bestehen erstens in der seit Jahrzehnten unruhigen und von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägten Lage im Tschad selbst, zweitens in den Auswirkungen des Darfurkonflikts und drittens in der prekären humanitären Lage in der Zentralafrikanischen Republik.

Im Tschad spitzte sich die Lage zu, als Langzeit-Präsident Idriss Déby im Jahr 2004 angekündigte, die Verfassung zu ändern und für eine dritte Amtszeit zu kandidieren. Das Regime Débys sah sich fortan mehreren Rebellenorganisationen gegenüber, die der Armee wiederholt blutige Kämpfe lieferten.¹⁰ Mit ausschlaggebend für den Konflikt war die Weigerung Débys, abgesehen von der Macht den Ölreichtum zu teilen. Weit verbreitete Armut, lokale Konflikte, Streit unter den Eliten und schwache demokratische Institutionen taten und tun ihr Übriges.¹¹ Im Zuge der Kämpfe wurden vor allem im Osten des Landes zahlreiche Massaker an der Zivilbevölkerung verübt. Im Herbst 2007 gab es insgesamt rund 170.000 Binnenflüchtlinge im Land.¹² Friedensabkommen wie jenes vom 13. August 2007 sowie jenes von Sirte vom 25. Oktober 2007 erwiesen sich (vorerst) als wirkungslos und wurden nicht eingehalten.¹³

Der Tschad war aber auch zusehends in den Darfurkonflikt verwickelt: Im Jahr 2004 brach Déby mit dem sudanesischen Regime und unterstützte fortan die

⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy, Lisbon, 9 December 2007, 16344/07 (Presse 291), Abs. 8(ii-iii), 16-18.

¹⁰ GERDESMEIER, 4-5.

¹¹ AYANGAFAC, 2-3.

¹² GERDESMEIER, 5.

¹³ ICG Africa Report 144, 13-15.

dortigen Rebellen (Justice and Equality Movement, JEM), die auch zum Teil aus Tschadern bestehen. Umgekehrt half Khartoum bei der Aufrüstung tschadischer Rebellenorganisationen. Gleichzeitig wurden auch die berüchtigten Janjaweed-Reitermilizen, denen ebenfalls Tschader angehören, im Osttschad aktiv. Im Zuge der grenzüberschreitenden Kampfhandlungen zwischen den verschiedenen Konfliktparteien – nicht nur im Sudan und dem Tschad, sondern auch der Zentralafrikanischen Republik – wurde die humanitäre Lage für die Zivilbevölkerung und die 200.000 sudanesischen Flüchtlinge im Osten des Tschad immer prekärer.¹⁴

Mehrere Friedensabkommen zwischen dem Tschad und dem Sudan, wie jenes von Tripoli am 8. Februar 2006, blieben nur auf dem Papier bestehen. Beide Seiten setzten die Unterstützung der jeweiligen Rebellengruppen im anderen Staat fort.¹⁵ Mehr Aussicht auf Erfolg versprach das Dakkar-Abkommen vom 13. März 2008 auf Vermittlung der Afrikanischen Union (AU), das die Normalisierung der bilateralen Beziehungen, die Bildung einer internationalen Kontaktgruppe und die Aufstellung einer Beobachtertruppe an der Grenze vorsah.¹⁶ 2007/8 waren insgesamt an die 400.000 Flüchtlinge in der osttschadischen Grenzregion zu Darfur, die ursprünglich von 700.000 Menschen bewohnt wurde, anwesend. Davon waren 150.000 bis 170.000 Binnenvertriebene und rund 200.000 Flüchtlinge aus Darfur.¹⁷ Die Menschen in den Lagern waren auf vielfache Weise in ihrer Sicherheit bedroht: Rebellen, die die Lager als Rückzugsorte missbrauchten, versuchten nicht nur Nahrungsmittel zu erhalten, sondern auch – und noch viel schlimmer – Kinder als Nachwuchs anzuheuern. Oxfam schätzte im September 2008, dass es zwischen 7.000 und 10.000 Kinder im Tschad gab, die in den verschiedenen bewaffneten Gruppen und dem Militär als Soldaten dienen mussten. Banditentum und Kriminalität, eine Kultur der Straflosigkeit aufgrund der schwachen Polizei und des zusammengebrochenen Justizsystems, die Verbreitung von Waffen und Minen sowie die Kämpfe selbst stellten weitere Bedrohungsmomente dar. Auch die internationalen Helfer waren gefährdet, so dass 2008 etliche Hilfsorganisationen nach mehreren Angriffen ihre Aktivitäten einstellten.¹⁸

Auch die südlich des Tschad gelegene Zentralafrikanische Republik (ZAR) wird seit 2006 von Unruhen und Gewalt erschüttert. Das Regime von Präsi-

¹⁴ GERDESMEIER, 6-7; vgl. ICG Africa Report 144, 24, 26-27 sowie SEIBERT, *African Adventure?*, 10-11.

¹⁵ ICG Africa Report 144, 27-28.

¹⁶ AYANGAFAC, 13.

¹⁷ Die genannten Flüchtlingszahlen variieren beträchtlich: Vgl. HELLY, 340; FRENKEN, 11, der von insgesamt 435.000 Flüchtlingen schreibt, sowie ARTEAGA, 3, der von 350.000 Menschen spricht.

¹⁸ ICG Africa Report 144, 22-23 und 26-27; OXFAM, 6-9.

dent François Bozizé (seit 2003 im Amt) ist eng mit dem Tschad unter Idriss Déby verbündet und von ihm abhängig. Bozizés Herrschaft wird von Rebellen im Norden des Landes angefochten, die wiederum vom Sudan und tschadischen Rebellengruppen unterstützt werden.¹⁹ Auch in der ZAR leben rund 200.000 Vertriebene, die Schutz vor lokalen Banditen und Attacken der gegen Präsident Bozizé kämpfenden Rebellen suchen, in Lagern.²⁰

Sowohl der Tschad als auch die ZAR können als gescheiterte Staaten angesehen werden, deren problematische Regime nur von Verbündeten wie Frankreich, von der internationalen Hilfe und von Friedensmissionen am Leben gehalten werden.²¹ Frankreich ist seit langem ein Verbündeter des Tschad und war 2008 im Rahmen der Operation Epervier im Land mit drei Militärbasen mit insgesamt 1650 Personen vertreten. Zwar gewährt Paris Déby keine bedingungslose Unterstützung, doch sieht es so wie auch die USA keine bessere Alternative.²² Frankreich verfolgt mit seiner Militärpräsenz kaum wirtschaftliche, sondern geostrategische Interessen, die am besten durch die Stabilität des Regimes (von Déby) gewährleistet werden.²³ Aus der Sicht von Amnesty International wirkt sich Frankreichs Unterstützung für Déby negativ auf die Menschenrechtsslage im Tschad aus.²⁴

Der Weg zu einer internationalen Intervention

Angesichts der humanitären Notlage in der Region wurde auf internationaler Ebene ab 2006 vermehrt erwogen, eine multinationale Truppe in den Tschad zu entsenden. Einer der ersten, der diese Möglichkeit ansprach, war der Humanitäre Koordinator der UN für den Tschad, Kingsley Amaning.²⁵ Allerdings wurde zu jener Zeit die Lage im Tschad vor allem als Folge des Darfurkonflikts wahrgenommen. Dementsprechend beschloss Ende August 2006 der UN-Sicherheitsrat im Sinne der Empfehlungen von UN-Generalsekretär Kofi Annan, dass die United Nations Mission in Sudan (UNMIS) mit der „Einrichtung einer mehrdimensionalen Präsenz von Verbindungsoffizieren für politische, humanitäre, militärische und zivilpolizeiliche Fragen an Schlüsselorten in Tschad [...] und bei Bedarf in der Zentralafrikanischen Republik“ regionale Sicherheitsfragen behandeln solle. Diese Reduktion auf den Darfurkonflikt

¹⁹ ICG Africa Report 144, 30.

²⁰ ARTEAGA, 3.

²¹ Für diesen Befund siehe KUEHNE, 18.

²² ARTEAGA, 3; vgl. ICG Africa Report 144, 17-18.

²³ AYANGAFAC, 8.

²⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, 59-61.

²⁵ OXFAM, 10-11.

entsprach nicht nur den Interessen Débys, sondern auch jenen des Sudan, der jegliche starke internationale militärische Präsenz in der Region vermeiden wollte.²⁶

In den nachfolgenden Berichten Annans bzw. Ban Ki-moons zu Darfur und vor allem jenen zur Lage im Tschad und der ZAR rückten allerdings die Konflikte in diesen beiden Ländern vermehrt ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Gleichzeitig wurde den Auswirkungen dieser Konflikte auf Darfur mehr Raum gegeben.²⁷ In seinem Bericht von Februar 2007²⁸ machte der UN-Generalsekretär detailliertere Vorschläge für eine multidimensionale Präsenz in den beiden Ländern. Frankreich erklärte sich im Mai 2007 bereit, den Kern einer europäischen Truppe im Osttschad zu stellen. In den verantwortlichen Gremien der Europäischen Kommission und dem Rat wurden in der Folge ein Optionenpapier und das Krisenmanagement-Konzept ausgearbeitet, das vom Rat am 12. September 2007 angenommen wurde.²⁹ Zuvor, im Juni 2007, hatte Déby, anfangs alles andere als begeistert, dem französischen Außenminister Bernard Kouchner nachgegeben. Er war der Ansicht, dass die Truppe ihm gegen die Rebellen helfen werde. Das Einverständnis und die Bedingungen des Tschad spiegeln sich im Bericht Ban Ki-moons an den Sicherheitsrat vom 12. August 2007 wider.³⁰

Die rechtliche Grundlage für EUFOR Tchad/RCA

Basis für den Einsatz der EUFOR Tchad/RCA waren die Resolution 1778 des UN-Sicherheitsrates vom 25. September 2007 sowie die Gemeinsame Aktion des Rates der EU vom 15. Oktober 2007:³¹

Die Sicherheitsratsresolution sah eine dreidimensionale Präsenz im Tschad und der ZAR vor. Die erste Komponente sollte die *Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad* (MINURCAT) sein, der 300 Polizisten, 50 Verbindungsoffiziere sowie Zivilpersonal angehören sollten.

²⁶ Vgl. UN SECURITY COUNCIL (UNSC), S/2006/591, Report of the Secretary-General on Darfur, 28 July 2006, Abs. 123; UNSC, S/RES/1706 (2006), 31 August 2006, Abs. 9 (d); sowie ICG Africa Report 144, 32.

²⁷ Siehe u.a. UNSC, S/2006/764, 26 September 2006, Abs. 17; UNSC, S/2006/1041, 28 December 2006, Abs. 2, 14-18; UNSC, S/2007/97, Report on Chad and the Central African Republic, 23 February 2007; sowie UNSC, S/2007/488, Report on Chad and the Central African Republic, 10 August 2007.

²⁸ UNSC, S/2007/97, 23 February 2007.

²⁹ Für die Planungsphase auf Seiten der EU siehe MATTELAER, 14-18.

³⁰ Vgl. UNSC, S/2007/488, 10 August 2007; HELLY, 341, ARTEAGA, 4 sowie KUEHNE, 19-20.

³¹ UNSC, Resolution 1778, S/RES/1778, 25 September 2007 und RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, Gemeinsame Aktion 2007/677/GASP des Rates vom 15. Oktober 2007 über die militärische Operation der Europäischen Union in der Republik Tschad und der Zentralafrikanischen Republik, in: Amtsblatt der EU, 23.10.2007, L 279/21-24, v.a. Art. 2-4.

Sie sollte für Sicherheit und den Schutz der Zivilpersonen sorgen sowie die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit fördern (UNSR-Res. 1778, Abs. 2). Hauptaufgabe sollte jedoch die Ausbildung der *Police tchadienne pour la protection humanitaire* (PTPH) sein, der zweiten Komponente. Diese vom Tschad zu bildende Polizeieinheit sollte in den Flüchtlingslagern und ihrer Umgebung für Recht und Ordnung sorgen (Abs. 5).

Als dritte Komponente der multidimensionalen Präsenz gestattete der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta eine Militäroperation der EU. Der Einsatz sollte drei Kernaufgaben erfüllen, nämlich: (i) zum Schutz von gefährdeten Zivilpersonen, insbesondere Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, beizutragen; (ii) zur Erhöhung der Sicherheit im Einsatzgebiet beizutragen und so die Bereitstellung der humanitären Hilfe und die Bewegungsfreiheit der humanitären Helfer zu erleichtern; und (iii) dazu beizutragen, das Personal und die Einrichtungen, Anlagen und Ausrüstungsgegenstände der Vereinten Nationen zu schützen und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit seines Personals sowie des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals zu gewährleisten (Abs. 6.a). Die EU-Truppe sollte so bald wie möglich aufgestellt werden (Abs. 8) und für ein Jahr im Einsatz sein (Abs. 6a). Die Vorgaben der UN-SR-Resolution 1778 für EUFOR Tchad/RCA liefen darauf hinaus, ein „safe and secure environment“ zu schaffen. Die EU-Truppe sollte für die Sicherheit von MINURCAT sorgen, damit diese die Polizei ausbilden könne, und das allgemeine Sicherheitsniveau derart anheben, dass sich die Flüchtlinge zur Rückkehr ermutigt fühlen.³²

Der Beschluss des Rats vom 15. Oktober legte auf EU-Ebene den Grundstein für die EUFOR Tchad/RCA und enthielt wichtige Festlegungen. Zum Operationshauptquartier wurde Mont Valérien bei Paris bestimmt, zum Operation Commander der Ire Patrick Nash ernannt. Als Force Commander sollte der Franzose Jean-Philippe Ganascia fungieren. Am Ratsbeschluss fällt auf, dass die Militäroperation nur im Zusammenhang mit dem Darfurkonflikt gesehen wurde und von den innertschadischen Konflikten kaum die Rede war.³³

Aufstellung und Zusammensetzung von EUFOR Tchad/RCA

Um die Vorgaben der UN-Resolution erfüllen und das Ziel eines Safe and Secure Environment erreichen zu können, brauchte es nicht nur eine breitangelegte Information der Bevölkerung, gute Verbindungen zu allen Konfliktparteien und fortlaufende Aufklärungsarbeit, sondern vor allem auch Glaubwürdigkeit. Diese konnte einerseits nur mit ausreichenden, also abschreckend

³² MATTELAER, 18-19.

³³ Vgl. OXFAM, 11.

wirkenden militärischen Fähigkeiten und andererseits mit Unparteilichkeit und vollständiger Aktionsfreiheit erlangt werden.³⁴

Laut Planungen von Herbst 2007 sollte die EUFOR 4.300 Mann umfassen, davon 3.700 im Einsatzgebiet und 600 als Reserve in Europa.³⁵ Nach dem Beschluss im Rat der EU traten die Vorbereitungen für die Aufstellung der EUFOR in eine neue Phase. Vor allem entspann sich eine langwierige Diskussion darüber, welche Staaten sich in welchem Umfang an der Operation beteiligen werden. Tull spricht gar von einer „peinlichen Sammelaktion“.³⁶ Zwar nahm der Rat am 12. November das Operationskonzept an, doch statt im November 2007 konnte die Operation erst im Februar 2008 starten. Viele Mitgliedstaaten zögerten oder lehnten es rundweg ab, Personal und Fähigkeiten für den Einsatz zuzusagen. Wegen Frankreichs langjähriger Unterstützung für das Regime Débys hegten viele Partner Zweifel, ob die Truppe unabhängig agieren werde.³⁷

Dementsprechend machte bei einer ersten informellen Truppen-Bereitstellungs-Konferenz am 24. September 2007 nur Frankreich bedeutende Zusagen. Fünf weitere formelle Konferenzen waren nötig, um das Plansoll einigermaßen zu erfüllen. Frankreich selbst nämlich wollte nicht dominieren, um die ESVP nicht als europäisches Projekt zu gefährden und um den Vorwurf zu entkräften, lediglich seine nationalen Interessen zu verfolgen.³⁸ Erst bei der letzten Konferenz gab Frankreich nach: Es stellte die Hälfte der Truppe und einen Gutteil der nötigen militärischen Infrastruktur zur Verfügung. Eine strategische Reserve wurde jedoch nicht gebildet.³⁹ Ohne Frankreichs Beitrag wäre die Operation akut gefährdet gewesen oder zumindest weiter verzögert worden.⁴⁰ Angesichts der Bedenken vieler Partner erlegten jedoch das Operationskonzept, die Initiating Military Directive sowie das Europäische Parlament in einer Resolution im April 2008 der Truppe Unparteilichkeit und strikte Neutralität auf.⁴¹

Am 28. Jänner 2008, nachdem alle bedeutenden Anforderungen erfüllt worden waren, wurde der Operationsplan verabschiedet und somit der Startschuss für den Einsatz gegeben. Am 15. März 2008 wurde die Initial Operational Capability erreicht. Nicht zuletzt aufgrund der enormen logistischen

³⁴ MATTELAER, 18-19, 26-27.

³⁵ SEIBERT, *African Adventure?*, 7.

³⁶ TULL, *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, 1.

³⁷ Vgl. HELLY, 341, 346 sowie TULL, *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, 2.

³⁸ MATTELAER, 17 und 24.

³⁹ Vgl. HELLY, 341 sowie MATTELAER, 24.

⁴⁰ ICG Africa Report 144, 34.

⁴¹ HELLY, 341 bzw. EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution of 24 April 2008 on the situation in Chad, P6_TA(2008)0186, Abs. 14.

Herausforderungen verzögerte sich jedoch wiederholt der Aufmarsch von EUFOR Tchad/RCA. Die Full Operational Capability wurde erst am 17. September erreicht, und im Oktober 2008 waren noch immer nur 3.300 Mann vor Ort.⁴²

Insgesamt waren 23 EU-Staaten im Operation Headquarters bei Paris vertreten, 16 EU-Länder entsendeten Truppen ins 280.000 km² große Einsatzgebiet selbst. Von den 3.700 Mann stammten 1.700 aus Frankreich, je 400 aus Irland und Polen, 160 aus Österreich und 120 aus Schweden. Frankreich, Irland, Schweden, Belgien und Österreich stellten Spezialkräfte zur Verfügung, die ebenso in Abéché im Osten des Tschad stationiert wurden wie ein französisches Logistik-Bataillon. In Abéché befand sich auch das Force Headquarters, in der Hauptstadt N'Djamena das Rear Headquarters. In der ZAR waren 200 Personen stationiert.⁴³ Auch drei Drittstaaten, nämlich Albanien, Kroatien und Russland, verstärkten die EU-Truppe.⁴⁴

Trotz der für das riesige Einsatzgebiet nicht überwältigenden Truppenstärke war die EUFOR dank ihrer Waffenausüstung allen anderen Konfliktparteien weit überlegen und verfügte somit über militärische Glaubwürdigkeit. Die zeitliche Befristung des Einsatzes stellte allerdings die Strategie der Abschreckung in Frage.⁴⁵

Die Eckdaten der Operation

Als EUFOR Tchad/RCA am 28. Jänner 2008 gestartet wurde, geschah dies unter zwei negativen Vorzeichen bzw. Begleitumständen: Einerseits verzögerte sich die Aufstellung der Friedensmission in Darfur (UN-African Union Mission in Darfur – UNAMID), zu deren Ergänzung EUFOR gedacht war: Im Februar 2008 waren statt 26.000 Soldaten erst 9.000 vor Ort.⁴⁶

Andererseits spitzte sich die Lage im Tschad selbst wieder zu. Die Beziehungen zum Sudan waren zu Jahresbeginn 2008 so schlecht wie lange nicht.⁴⁷ Und Ende Jänner/Anfang Februar 2008, genau während der Verlegungsphase der EU-Truppe, erfolgte ein gemeinsamer Angriff mehrerer, miteinander verbündeter und vom Sudan unterstützter Rebellenorganisationen auf die Hauptstadt N'Djamena, der erhebliche Zweifel an der Durchführbarkeit der

⁴² Für eine Übersicht des zeitlichen Ablaufs siehe MATTELAER, 14; vgl. ibidem, 21-22, 25; HELLY, 342 sowie EHRHART, 20.

⁴³ Für die teilweise unterschiedlichen Zahlenangaben und die Zusammensetzung von EUFOR vgl. EHRHART, 20; HELLY, 342; MATTELAER, 24; SIMÓN, 35; FRENKEN, 8 sowie die Website des Rates: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1366&lang=DE>

⁴⁴ Vgl. MATTELAER, 22, 24-25 sowie EHRHART, 20.

⁴⁵ MATTELAER, 27, 31.

⁴⁶ SEIBERT, EUFOR Tchad/RCA, 1.

⁴⁷ SEIBERT, EUFOR Tchad/RCA, 2.

EU-Operation aufkommen ließ. Die Rebellen wollten augenscheinlich der Stationierung der EUFOR zuvorkommen, da sie überzeugt waren, dass diese unter der Führung Frankreichs das Ziel habe, Déby zu unterstützen. Sie gingen zudem davon aus, dass sowohl die humanitäre Hilfe und erhöhte Stabilität dem Regime Débys zugute kommen würden. Der Präsident vermochte sich jedoch mit Hilfe der sudanesischen Rebellenorganisation JEM in N'Djamena zu halten.⁴⁸

Der Vorstoß der Rebellen brachte Frankreich in eine Zwickmühle und zeigte dessen ambivalente Rolle im Land auf. Zum einen war Paris unter Druck der europäischen Partner, neutral zu bleiben, während Déby Unterstützung verlangte. Da die Franzosen die anderen EU-Staaten nicht vergraulen wollten, an der Überlebensfähigkeit von Débys Regime zweifelten und militärische Konfrontationen ihrer eigenen Truppen befürchteten, griff die Operation Epervier diesmal nicht direkt ein. Die Franzosen halfen Déby aber dennoch, indem sie den Flughafen hielten, Waffen lieferten und Aufklärungsinformationen weitergaben.⁴⁹

In weiterer Folge wurden MINURCAT und EUFOR von der Obstruktionspolitik Débys stets auf eine harte Probe gestellt: Hatte der Präsident im Vorfeld dem Einsatz nur unter der Bedingung zugestimmt, dass ausschließlich tschadische Sicherheitskräfte Zutritt zu den Flüchtlingslagern haben dürfen,⁵⁰ verweigerten er und die von ihm gegründete *Coordination Nationale d'Appui à la Force Internationale à l'Est du Tchad* danach die Kooperation vor allem mit der UN-Truppe.⁵¹ Infolgedessen verzögerte sich deren Stationierung beträchtlich, so dass auch die Ausbildung von Offizieren des *Détachement Intégré de Sécurité* (DIS), wie die *Police tchadienne pour la protection humanitaire* (PTPH) mittlerweile hieß, mehr als schleppend anließ. Auch die zivile Komponente von MINURCAT, die beim Aufbau eines funktionierenden tschadischen Justizsystems helfen sollte, war im Sommer 2008 noch kaum vorhanden.⁵² Daher lag es vor allem in den ersten Monaten fast ausschließlich an der EUFOR, die Sicherheitslage zu verbessern. Gerade in der Abschreckung der Janjaweed und der Banditen mussten die Europäer zusätzliche Aufgaben übernehmen, die an sich nicht zu ihrem Auftrag gehörten.⁵³

⁴⁸ Für den Rebellenangriff auf N'Djamena siehe ICG Africa Report 144, 15-17; ARTEAGA, 6; für die Motive der Rebellen siehe MATTELAER, 10 sowie TULL, Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR, 3.

⁴⁹ Vgl. ICG Africa Report 144, 18-19; ARTEAGA, 7; MATTELAER, 10 sowie AMNESTY INTERNATIONAL, 59-60.

⁵⁰ MATTELAER, 17.

⁵¹ ICG Africa Report 144, 33.

⁵² OXFAM, 15-16; ICG Africa Report 149, 19-20.

⁵³ ICG Africa Report 144, 33; HELLY, 343-344; vgl. MATTELAER, 29.

Herzstück der Maßnahmen der EUFOR waren insgesamt rund 2.500 Patrouillen im Nahbereich sowie 260 Patrouillen auf längere Distanzen hin.⁵⁴ Relativ selten war die EUFOR in irgendeiner Form in Kampfhandlungen verwickelt. Einer der schwereren Zwischenfälle ereignete sich am 14. Juni 2008 in Goz Beïda, wo sich Lager von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen befanden und das aus geographisch-strategischer Sicht erhebliche Bedeutung hatte: Dort kam es an jenem Tag zu schweren Kämpfen zwischen der tschadischen Armee und Rebellengruppen. Die EUFOR lehnte jegliche Einmischung ab und ließ sich kaum auf Kämpfe mit den Rebellen ein. Vielmehr stellte sie sich zwischen die Rebellen und das Flüchtlingslager, musste jedoch 300 Helfer in Sicherheit bringen.⁵⁵

Vor allem im Zuge der Ereignisse von Goz Beïda vermochte die EU-Truppe ihre propagierte Unparteilichkeit auch tatsächlich unter Beweis zu stellen und ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Daraufhin warf Déby den Europäern vor, die Rebellen zu unterstützen. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Flüchtlinge die EUFOR mit den Franzosen verwechselten, die seit Jahren Déby unterstützten.⁵⁶

Als der Einsatz der EUFOR Mitte März 2009 zu Ende ging, blieben etliche europäische Kontingente unter UN-Kommando im Land. MINURCAT II, die gemäß UN-Resolution 1861⁵⁷ zu diesem Zeitpunkt die Verantwortung übernahm und 5.500 Personen, davon 4.900 im Tschad und 600 in der ZAR, umfassen sollte, hatte ernsthafte Probleme, ausreichend Truppen und Ausrüstung aufzustellen. Infolgedessen äußerten vor allem Hilfsorganisationen Bedenken, dass der Abzug der Europäer ein Sicherheitsvakuum hinterlassen würde. Daher signalisierten bereits gegen Ende des Jahres 2008 diverse Nationen, die an der EUFOR teilnahmen, dass sie bereit wären, auch unter UN-Flagge im Tschad zu verbleiben, um ein gewisses Maß an Kontinuität sicherzustellen.⁵⁸ Von den 2085 Personen, die im Rahmen von MINURCAT II im März 2009 die Kontrolle übernahmen, hatten 1.877 Mann

⁵⁴ Vgl. HELLY, 345.

⁵⁵ Für den Zwischenfall in Goz Beïda siehe OXFAM, 13 sowie HELLY, 344; für die strategische Bedeutung dieser Region siehe MATTELAER, 22.

⁵⁶ Vgl. HELLY, 344; ICG Africa Report 144, 34; KUEHNE, 27; MATTELAER, 31 sowie OXFAM, 14.

⁵⁷ UNSC, S/RES/1861, (2009), 14 January 2009.

⁵⁸ Vgl. UNSC, Report, S/2008/760, 4 December 2008, Abs. 64-67; KUEHNE, 29-31; EHRHART, 21; für die Befürchtungen der Hilfsorganisationen siehe HELLY, 345, der sich auf Oxfam, die ICG und Amnesty International beruft. Schon ab Herbst 2007 hatten Beobachter Probleme bei der Aufstellung der nachfolgenden UN-Truppe befürchtet: Siehe SEIBERT, *African Adventure?*, 38; SEIBERT, *EUFOR Tchad/RCA*, 4 sowie TULL, *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, 3.

von der EUFOR kommend die Uniform gewechselt. Sie stammten aus Österreich, Albanien, Kroatien, Finnland, Frankreich, Irland, Polen und Russland.⁵⁹

4. EUFOR Tchad/RCA Im Lichte der Grundsätze und Werte von UNO und EU

Angesichts der Vorgaben durch die UN-Charta, den EU-Vertrag sowie die weiteren genannten Dokumente der EU lassen sich folgende Grundsätze und Ziele auf die EUFOR Tchad/RCA anwenden, an welchen diese auch zu messen ist:

- Die Angemessenheit des militärischen Eingreifens
- Wahrung und Stärkung des Friedens und Verbesserung der Sicherheitslage
- Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit
- Förderung einer politischen Lösung für die Konflikte im Tschad
- Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit und zu Multilateralismus

Die Angemessenheit des militärischen Eingreifens

Bei jedem militärischem Einsatz stellt sich naturgemäß die Frage, inwieweit er angemessen und gerechtfertigt war. Im Falle der EUFOR Tchad/RCA ist es unbestritten, dass enormes menschliches Leid vorlag. Allein im Osten des Tschad befanden sich an die 400.000 Flüchtlinge, die den Kämpfen zwischen verschiedenen bewaffneten Gruppen nahezu schutzlos ausgeliefert waren und immer wieder Opfer von Gewalt wurden. Dieser prekären Sicherheitslage entsprechend waren die internationalen (Hilfs)Organisationen in ihrer Arbeit selbst gefährdet und appellierten an die internationale Gemeinschaft, der Gewalt Einhalt zu gebieten. Die Aufmerksamkeit war allerdings nicht nur auf den Tschad, sondern auf die gesamte Konfliktregion und hier insbesondere Darfur gerichtet.⁶⁰

Insofern war es von Seiten der Vereinten Nationen und der EU richtig, Maßnahmen zu setzen und mit MINURCAT und der EUFOR zwei Schutztruppen in die Region zu entsenden, umso mehr als die Afrikanische Union nicht in der Lage war, in dieser Konfliktregion einzugreifen und den Frieden auch nur ansatzweise wiederherzustellen.

Wenngleich die prinzipielle Angemessenheit des Einsatzes nicht anzuzweifeln ist, stellt sich sehr wohl die Frage, ob die Form der Intervention den tatsächlichen Notwendigkeiten entsprach. Die Truppengröße mit 3.700

⁵⁹ Vgl. AYANGAFAC, 14 sowie HELLY; 345.

⁶⁰ Vgl. HELLY, 340.

Personen wurde sehr unterschiedlich beurteilt: Aus der Sicht von Seibert (November 2007) müsste die EUFOR 5.000 bis 12.500 Personen umfassen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen könne. Laut Mattelaer (gegen Ende 2008) sahen die Planer den Umfang als ausreichend für die Mission an.⁶¹ Tatsächlich dürfte die Truppenstärke wohl einer gerade noch vertretbaren Untergrenze entsprochen haben. Zweifelsohne hätte eine in personeller Hinsicht umfangreichere Operation mehr bewirken können. Mehr Patrouillen hätten durchgeführt, Kriminelle und Banditen besser abgeschreckt und Gewaltakte vermieden werden können.

Immerhin jedoch war die EU – durchaus im Einklang mit ihren Vorgaben in der Sicherheitsstrategie – zu einem relativ robusten Eingreifen bereit. Das Vorhaben, nötigenfalls auch rasch zu agieren, konnte die Union nicht erfüllen. Vielmehr trugen die lange politisch-strategische Debatte und die ebenso mühsame Truppenbildung nicht zur Glaubwürdigkeit der ESVP als Faktor im militärischen Krisenmanagement und der EU als sicherheitspolitischer Akteur bei.⁶² Als problematisch ist auch anzusehen, dass das Einsatzgebiet der EUFOR nur einen Teil der Konfliktregion umfasste. Bekanntlich stand die humanitäre Notlage im Tschad und der ZAR in einem engen, wenn auch bei weitem nicht ausschließlichen Zusammenhang mit dem Darfurkonflikt. Insofern hätte es einer einheitlichen Schutztruppe bedurft, die auch in den betroffenen Regionen des Sudan für Ordnung sorgt, zumal die Aufstellung der UN-Friedensmission in Darfur (UNAMID) mit erheblichen Verzögerungen verbunden war. Andererseits ließ, wie später noch näher zu untersuchen sein wird, das Mandat für die EUFOR die innertschadischen Ursachen für die Konflikte außer Acht. Hier hätte es ein politischeres Mandat für MINURCAT und die EUFOR gebraucht.

Wahrung und Stärkung des Friedens und Verbesserung der Sicherheitslage

Die Beschlüsse

In der UN-Resolution 1778 wurde die Lage in der Grenzregion von Sudan, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit definiert. Die beschlossenen Maßnahmen (Entsendung von MINURCAT und Erlaubnis einer EU-geführten Militäroperation) zielten auf eine möglichst weitgehende Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit ab. Zu den genannten Zielen gehörte es, die Sicherheitsbedingungen derart zu gestalten, dass die Flüchtlinge freiwillig, sicher und

⁶¹ Vgl. SEIBERT, *African Adventure?*, 32-33 sowie MATTELAER, 25.

⁶² Vgl. MATTELAER, 32-33.

nachhaltig zurückkehren, indem diese, die Vertriebenen und die Zivilbevölkerung geschützt werden. Durch eine verbesserte Sicherheitslage sollte auch die humanitäre Hilfe erleichtert werden (Abs. 1, 2 (a-d)), und gleichzeitig sollten der Schutz der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit gefördert werden (Abs. 2 (e-g)). Die EUFOR hatte speziell die Aufgabe, Zivilpersonen zu schützen, die Sicherheitslage zu erhöhen und UN-Personal und Einrichtungen zu schützen (Abs. 6). Explizit forderte der Sicherheitsrat zudem von den Konfliktparteien die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und hier vor allem den Schutz des humanitären Personals sowie von Kindern (Abs. 17 und 18). Ebenso rief der UN-Sicherheitsrat zur Umsetzung des Tripoli-Friedensabkommens zwischen dem Tschad und dem Sudan und zu einem nationalen Dialog im Tschad bzw. der ZAR auf (Abs. 15 und 16).

Im EU-Ratsbeschluss vom 15. Oktober 2007 wurden hingegen kaum politische Ziele der Operation formuliert. Somit wurden – ganz im Gegensatz zur UN-Resolution – die Wiederherstellung des Friedens und die Verbesserung der Sicherheitslage in den beiden betroffenen Ländern gar nicht angesprochen. Hingegen nahm der Rat auf die Darfurkrise Bezug und erinnerte an vorhergehende Schlussfolgerungen, wonach die Union die Bemühungen um eine „umfassende und dauerhafte Lösung des Konflikts“ unterstütze. Zugleich wiederholte der Rat seine Beschlüsse vom Juli 2007, worin er die „destabilisierenden Auswirkungen“ der Darfurkrise „auf die humanitäre und sicherheitspolitische Lage“ im Tschad und die ZAR betont hatte.⁶³ Daraus folgt, dass der Hauptfokus des Rates der EU zu jenem Zeitpunkt fast ausschließlich auf dem Konflikt in Darfur lag.

Das Europäische Parlament allerdings ging in einer Resolution im September 2007 sehr wohl auf die wahren Ursachen der Situation im Tschad und der ZAR ein. Es zeigte sich nicht nur besorgt über die humanitäre Lage und die mangelnde Sicherheit speziell im Osten des Tschad (Präambel A. und B.), sondern begrüßte auch das Abkommen zwischen den tschadischen Konfliktparteien vom 13. August 2007 (Präambel I.) und betonte die Bedeutung eines nationalen Versöhnungsprozesses in beiden Ländern (Abs. 1). Rat, Kommission und die Vereinten Nationen wurden aufgerufen, sich um eine politische Lösung in Darfur, dem Osten des Tschad sowie dem Norden der ZAR zu bemühen. Die Unsicherheit und die humanitäre Notlage sollten beseitigt, die Rückkehr der Flüchtlinge erleichtert werden (Abs. 2).⁶⁴

⁶³ RAT, Gemeinsame Aktion 2007/677/GASP, Präambel (2) und (3); vgl. RAT, 2817. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 23.-24. Juli 2007, 11914/07 (Presse 171), Schlussfolgerungen zu Sudan/Darfur, siehe v.a. Art. 10.

⁶⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution of 27 September 2007 on the ESDP operation in Chad and the Central African Republic, P6_TA(2007)0419, A., B.

Die Motive der EU und Frankreichs

Obwohl es innerhalb der EU kaum Zweifel an der prinzipiellen Notwendigkeit einer Militäroperation gab, hätten es viele Regierungen, darunter vor allem auch jene Deutschlands und Großbritanniens, vorgezogen, nicht zu handeln und schlossen für sich eine Teilnahme aus.⁶⁵ Das lag zum einen daran, dass die vitalen Interessen keines EU-Staates oder gar der EU insgesamt durch den Konflikt im Tschad ernsthaft bedroht waren.⁶⁶ Zum anderen befürchteten viele EU-Staaten, dass Frankreich die europäische Flagge dafür missbrauchen würde, das autoritäre Regime von Déby zu stützen. Sie wollten nicht als verlängerter Arm der französischen Afrikapolitik dienen.⁶⁷ Dennoch waren viele in Brüssel bereit, etwas zu unternehmen, um die Darfurkrise, über die bereits viel diskutiert worden war, einzudämmen. Außerdem sahen einige Staaten in einer Operation im Tschad die Möglichkeit, zur Weiterentwicklung der ESVP beizutragen.⁶⁸

Die treibende Kraft hinter EUFOR Tchad/RCA war allerdings zweifelsohne Frankreich. Zum Teil wird gar moniert, dass die Operation letztlich keine kollektive Entscheidung der EU gewesen sei, sondern dem Wunsch des französischen Präsidenten Sarkozy und seines Außenministers Kouchner entsprochen habe. Nur ihretwegen sei aus politischen Gründen auf europäischer Ebene gehandelt worden.⁶⁹ Welche Motive verfolgte also Frankreich? Tatsächlich war die Vorsicht gegenüber den Interessen und Zielen Frankreichs nicht ganz unberechtigt. Paris strebte die Multilateralisierung und Europäisierung seiner Afrikapolitik an, um dieser mehr Legitimität zu verleihen, die Kosten auf mehrere Schultern zu verteilen und gleichzeitig eine gewisse Führungsrolle innerhalb der EU in Bezug auf Afrika beanspruchen zu können. Es handelt sich nicht um eine Strategieänderung Frankreichs, sondern um eine neue Taktik. Daher war es im Interesse Frankreichs, die EU im Tschad einzubinden, um das Land vor einer weiteren Destabilisierung zu bewahren.⁷⁰

Inwieweit es das Ziel Frankreichs war, Déby zu stützen, wurde und wird unterschiedlich beurteilt: Tull – hier besonders kritisch – ging sogar davon aus, dass Frankreich mit Hilfe der EUFOR den tschadischen Präsidenten an der Macht halten wolle und damit den „humanitären Charakter“ der Truppe „kompromittiert“. Dadurch laufe diese in Gefahr, „als multilateraler Deckmantel

⁶⁵ HELLY, 346.

⁶⁶ MATTELAER, 32.

⁶⁷ Vgl. HELLY, 346 sowie ICG Africa Report 144, 34.

⁶⁸ MATTELAER, 15.

⁶⁹ SIMÓN, 36 zitiert einen britischen Vertreter beim EU-Militärausschuss.

⁷⁰ Vgl. AYANGAFAC, 8-9 und TULL, *Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik*, 2, 4.

einer französischen Politik betrachtet zu werden“.⁷¹ Auch die ICG meinte, dass Frankreich mit Hilfe der EUFOR Débys Position stärken wollte und konnte, indem dieser die Kontrolle über den Osttschad wieder erlangte. Insofern sah die ICG die EUFOR als eine Art Erfüllungsgehilfe der politischen Ziele Frankreichs im Tschad.⁷² Richtig dürfte sein, dass Paris beabsichtigte, den Status quo im Tschad beizubehalten und gleichzeitig die Bevölkerung effektiv zu beschützen sowie die Darfurkrise zu lindern. Es war zwar nicht unbedingt das Ziel der Franzosen, Déby zu unterstützen, doch stuften sie die Rebellen auch nicht als vertrauenswürdiger ein.⁷³ Daher war Frankreich bei den Vorbereitungen in Brüssel und New York sehr darum bemüht, dass sich die EUFOR nicht in innertschadische Angelegenheiten einmischen werde und dass keine Bedingungen an Déby gestellt werden.⁷⁴

Jene Nationen, die schließlich Personal bereitstellten, darunter Österreich, legten großen Wert auf die Unparteilichkeit der Truppe. Es war ihnen klar, dass Frankreich auch nationale Interessen verfolgte. Zugleich wollten sie Frankreich den guten Willen nicht absprechen, auch im Bewusstsein, dass ohne Paris nichts passieren würde. Aber ein gewisses Misstrauen gegenüber Frankreich konnte nie gänzlich ausgeräumt werden.⁷⁵

EUFOR Tschad/RCA – ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage und zum Schutz der Menschenrechte?

Ziehen wir ein Zwischenresümee: Die Entsendung von EUFOR Tschad/RCA war durchaus notwendig und die grundlegenden Beschlüsse zumindest der UNO hatten den Frieden und die Sicherheit in der Region im Blick. Inwieweit jedoch wurde die EU-Truppe diesen Vorgaben und Zielen gerecht, inwieweit konnte sie ihnen gerecht werden?

Die Frage, ob es der EUFOR tatsächlich gelang, die Sicherheitslage im Tschad zu verbessern, wird durchaus unterschiedlich beantwortet. Während beispielsweise Helly eine positive Bilanz zieht, kann die ICG im Grunde keine tiefgreifenden Verbesserungen feststellen und spricht gar von einem weitgehenden Scheitern von EUFOR und MINURCAT.⁷⁶ Auch die Berichte von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon an den Sicherheitsrat lassen nicht auf eine erhebliche Verbesserung der Sicherheitslage schließen: Im September 2008 hieß es, dass die Lage volatil geblieben sei, ja sich sogar verschlechtert habe.

⁷¹ TULL, Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR, 3.

⁷² ICG Africa Report 149, 20.

⁷³ Vgl. MATTELAER, 15 und HELLY, 346.

⁷⁴ ICG Africa Report 144, 18.

⁷⁵ MATTELAER, 15-16.

⁷⁶ Vgl. HELLY, 345 sowie ICG Africa Report 149, 18-19.

Die Flüchtlingslager würden zunehmend militarisiert, nationale und internationale Helfer seien weiterhin in Gefahr, schutzlose Gruppen Angriffen ausgesetzt und Verbrechen würden nicht verfolgt. Die EUFOR trage aber zur Abschreckung von Sicherheitsbedrohungen bei. Im Dezember 2008 schrieb Ban Ki-moon von einer unveränderten Sicherheitslage, und im April 2009 von „anhaltender Unsicherheit“ im Osten des Tschad. Auch die dortige schwere humanitäre Krise setzte sich fort.⁷⁷

Wie auch immer, dank der militärischen Überlegenheit der EUFOR und der damit verbundenen Glaubwürdigkeit der Abschreckung vermochten – wie selbst die ICG einräumte – die Präsenz und die Maßnahmen der Truppe immerhin für eine relative Ruhe in der Konfliktregion zu sorgen und die Konfliktparteien Vorsicht walten zu lassen.⁷⁸ Insbesondere mit ihren zahlreichen Patrouillen, der Zerstörung von nicht explodierten Sprengkörpern und dem Kontakt mit lokalen Politikern und Führern trug die EUFOR – wie Oxfam bereits im September 2008 auf der Basis von zahlreichen Interviews mit Flüchtlingen vermerkte – dazu bei, dass sich viele Zivilisten sicherer fühlten. Die Befragten wünschten sich zwar mehrheitlich mehr Patrouillen und hatten offensichtlich zu wenig Informationen über das Mandat der EUFOR, doch bewerteten sie die EU-Truppe insgesamt positiv, zumal sich diese bei Kämpfen zwischen der Regierung und Rebellen, zum Beispiel beim Zwischenfall von Goz Beida, schützend vor die Zivilbevölkerung stellte.⁷⁹ Die Verbesserung der Sicherheitslage variierte jedoch geographisch enorm.⁸⁰

Mit zunehmender Fortdauer des Einsatzes machte sich ein grundlegender Umstand nachteilig bemerkbar: Die EUFOR war vor allem dafür konzipiert, die Zivilbevölkerung vor Angriffen der Janjaweed-Milizen und anderer bewaffneter Gruppen zu schützen. Dies war jedoch im Jahr 2008 nicht mehr das Hauptproblem im Osten des Tschad. Stattdessen kristallisierten sich vor allem Kriminalität, Bändertum sowie sexuelle Gewalt, freilich ausgehend von diversen bewaffneten Gruppen, als größte Herausforderungen im Einsatzgebiet heraus. In den Flüchtlingslagern brach immer wieder Panik aus.⁸¹ Von diesen Entwicklungen waren auch die Hilfsorganisationen betroffen: Im Jahr 2008 verzeichneten sie vier Todesopfer im Tschad, und in den ersten Monaten des Jahres 2009 wurden immer noch 160 Angriffe registriert. Manche

⁷⁷ UNSC, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, S/2008/601, 12 September 2008, Abs. 11-16, 52-54; UNSC, Report, S/2008/760, 4 December 2008, Abs. 11-12, 16; UNSC, Report, S/2009/199, 14 April 2009, Abs. 3 und 16.

⁷⁸ ICG Africa Report 149, 18.

⁷⁹ OXFAM, 13-14.

⁸⁰ OXFAM, 14.

⁸¹ Vgl. ICG Africa Report 144, 33 sowie ICG Africa Report 149, 18-19.

Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen mussten in einigen Regionen ihre Arbeit einstellen.⁸² Immer wieder, so in Goz Beïda im Juni 2008 oder in Kerfi im Juli, half die EUFOR, NGO-Mitarbeiter zu evakuieren.⁸³

Trotz dieser Hilfestellung waren der EUFOR als militärischer Eingreiftruppe in der Bekämpfung der Banditen und bewaffneten Gruppen Grenzen gesetzt. Als problematisch erwies sich, dass nicht sie selbst, sondern nur MINURCAT in den Lagern aktiv sein durfte. Die EU-Truppe hingegen war für die Sicherheitslage außerhalb der Lager zuständig, aber nur für die Abwehr von militärischen Bedrohungen.⁸⁴ Sie hatte zudem nicht das Mandat, war (auch zahlenmäßig) nicht dafür ausgerüstet und ausgebildet, die Ordnung aufrechtzuerhalten, polizeiliche Untersuchungen durchzuführen, Kriminelle festzunehmen und zu bestrafen oder zu deren Bekämpfung bewaffnet in Flüchtlingslager einzudringen. Sie musste sich darauf beschränken, nur dann einzugreifen, wenn tatsächlich Zivilisten in Gefahr waren, und durch Patrouillen und ihre Präsenz abschreckend zu wirken.⁸⁵ Selbst EUFOR-Force Commander Ganascia musste eingestehen, dass seine Truppe nichts gegen die Verbreitung von Waffen und gegen die Gewalt ausrichten konnte.⁸⁶

In der UN-Resolution 1778 war als Ziel formuliert, die sichere und nachhaltige Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen. Angesichts der anhaltenden Gewalt und Kriminalitätsprobleme reichte die in gewissen Bereichen erreichte Verbesserung der Sicherheitslage jedoch nicht aus, um eine nennenswerte Anzahl von Flüchtlingen zur Rückkehr in ihre angestammten Gebiete zu bewegen. Im Februar 2009 waren laut ICG immer noch 265.000 Sudanesen und über 166.000 Binnenvertriebene im Osten des Tschad anwesend.⁸⁷

Erfolge blieben hier also aus, obwohl in den ersten Monaten des Einsatzes beträchtlicher Druck von den Europäern, vor allem von Frankreich, ausging, messbare Resultate zu erzielen. Voraussetzung für die Rückkehr vieler Betroffener wären jedoch Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit gewesen, und zwar gewährleistet vor allem durch lokale Behörden und die tschadische Regierung. Deswegen sahen die NGOs die Herangehensweise der EUFOR kritisch und konnten sie davon überzeugen, die Anzahl der entsprechenden Projekte zu begrenzen.⁸⁸ Unklar blieb zudem, wie die Rückkehr der Flüchtlinge

⁸² ICG Africa Report 149, 18.

⁸³ OXFAM, 13.

⁸⁴ ICG Africa Report 144, 33.

⁸⁵ OXFAM, 12-13; vgl. ICG Africa Report 149, 19.

⁸⁶ ICG Africa Report 149, 19 zitiert Angelique CHRISAFIS, Impunity and lawlessness – the cancer of Chad, *The Guardian*, 16 March 2009.

⁸⁷ ICG Africa Report 149, 12, 19.

⁸⁸ Siehe vor allem OXFAM, 13-14; vgl. ICG Africa Report 144, 34 sowie HELLY, 346.

nach Darfur durch eine Truppe im Tschad überhaupt ermöglicht werden sollte. Insofern, so Oxfam, hatte die UN-Resolution hier falsche Orientierungsmarken gesetzt, wobei langfristige politische Lösungen außer acht blieben.⁸⁹

Ebenso kritisch von den Hilfsorganisationen wurden die BILATS (Bilateral civilian assistance projects) gesehen, die von gewissen EUFOR-Kontingenten verfolgt wurden. Diese Projekte ließen nämlich die Grenze zwischen humanitären und militärischen Einheiten schwinden. Aufgrund der Kritik der NGOs und wegen der Regensaison rief das EUFOR Force HQ dazu auf, diese Projekte zu unterbrechen.⁹⁰

Abgesehen von manchen Meinungsunterschieden waren die EU-Truppe und die Hilfsorganisationen um eine gute Zusammenarbeit bemüht. Gerade für die EUFOR war diese Kooperation essentiell. Wöchentliche Besprechungen wurden abgehalten, gemeinsame Konvois organisiert und ein eingehender Informationsaustausch gepflegt. In Zukunft, so Helly in einer Bilanz, sollte der Dialog mit den humanitären Helfern so früh wie möglich gesucht werden, um zeitgerecht über gute Arbeitsbeziehungen zu verfügen.⁹¹

In Summe verlief die Operation ohne große Zwischenfälle. Hinsichtlich der Sicherheitslage im Einsatzgebiet konnten zwar Fortschritte erzielt werden, doch eine großflächig nachhaltige Verbesserung blieb aus. Eine der Ursachen liegt darin, dass das Mandat der EUFOR nicht vorsah, dass sie die bewaffneten Gruppen und Banditen tatsächlich bekämpft. Insofern geht die ICG sogar so weit, von einem Scheitern der EUFOR zu sprechen, da sie rein humanitäre, aber keine politischen Aufgaben hatte.⁹² Eigenartig war aus der Sicht der ICG auch, dass es mit der EUFOR und MINURCAT zwei Streitkräfte im Land geben sollte, wobei die EU-Truppe die Blauhelme unterstützen sollte.⁹³ Diese tendenziell negative Bewertung ist allerdings bis zu einem gewissen Grad zurechtzurücken. Das Mandat mag zwar, so wie die ICG meint, nicht die richtige Antwort auf die Anforderungen im Tschad und auch der ZAR gewesen sein. Im Sinne des Mandats jedoch konnte die EU-Operation gewisse Erfolge verzeichnen.

Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit

Die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu bewahren, gehört freilich zu den Grundanliegen sowohl der Vereinten Nationen als

⁸⁹ OXFAM, 11.

⁹⁰ OXFAM, 14.

⁹¹ HELLY, 344 und 350.

⁹² ICG Africa Report 149, 19; vgl. die in diesem Fall ähnlich kritischen Bemerkungen von HELLY, 347.

⁹³ ICG Africa Report 144, 32.

auch der EU. Wenig überraschend also hatte MINURCAT vom UN-Sicherheitsrat den Auftrag, den Schutz der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit im Einsatzgebiet zu fördern (Res. 1778, Abs. 2 (e-g)). Der EUFOR hingegen erteilte der Sicherheitsrat nicht explizit das Mandat, die MINURCAT dabei zu unterstützen. Andererseits forderte er alle Parteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts und hier vor allem zum Schutz des humanitären Personals sowie zum Schutz von Kindern auf (Abs. 17 und 18). Auf Seiten der EU nahm der Ratsbeschluss vom 15. Oktober kaum auf die Menschenrechtslage Bezug. Hingegen rief das Europäische Parlament im April 2008 nicht nur alle Konfliktparteien auf, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten, sondern zeigte sich auch sehr besorgt über die die Verfolgung und willkürliche Verhaftung von Oppositionspolitikern im Tschad. Besondere Besorgnis drückten die Parlamentarier über das Verschwinden von Oppositionsführer Ibni Oumar Mahamat Saleh aus, dessen Tötung durch die Republikanische Garde von Präsident Déby erst im September 2008 bekannt wurde.⁹⁴

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt angesprochen, blieben sowohl die Sicherheits- als auch die Menschenrechtslage prekär. Dies geht auch aus den Berichten des UN-Generalsekretärs im Zeitraum 2008/9 hervor. Darin wurden – mit Zahlen und Fakten unterlegt – die weit verbreitete Straflosigkeit, Willkür, sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kindern sowie Entführungen und Rekrutierungen von Kindern als Soldaten dokumentiert.⁹⁵ Auch die Hilfsorganisationen vor Ort beklagten, wie bereits beschrieben, die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen und setzten dies in Zusammenhang mit dem fehlenden politischen Mandat der EUFOR und von MINURCAT. Im Detail forderte Oxfam, dass die internationale Gemeinschaft den Tschad beim Aufbau eines rechtstaatlichen Systems mehr in die Pflicht nehmen müsse, selbst wenn dieser die Letztverantwortung für das Justizsystem habe.⁹⁶ Und Amnesty International prangerte an, dass unter anderem auch Frankreich weiterhin Waffen an den Tschad lieferte, die dann auch im Osten des Landes eingesetzt wurden. Amnesty forderte daher den Stopp jeglicher Waffenlieferungen in den Tschad, da zu befürchten sei, dass damit Menschenrechtsverletzungen begangen werden.⁹⁷ Hier ist anzumerken, dass

⁹⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution of 24 april 2008 on the situation in Chad, P6-TA82008)0186, Abs. 2 bis 5 sowie 15; zum Tod Salehs siehe AFP, Tchad: mort de l'opposant Ibni après avoir été arrêté par l'armée selon commission d'enquête, 3. September 2008.

⁹⁵ Vgl. UNSC, S/2008/601, 12 September 2008, Abs. 33; UNSC, S/2008/760, 4 December 2008, Abs. 29-30; UNSC, S/2009/199, Abs. 40-44.

⁹⁶ OXFAM, 16, 21.

⁹⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, 60-63, 68; vgl. ICG im Africa Report 144, ii, Recommendation

damals nur für Dafur und die dort involvierten Konfliktparteien ein von der UNO verhängtes Waffenembargo in Kraft war.⁹⁸

Positiv, zumindest von Amnesty International, wurde vermerkt, dass die EU-Truppe gemeinsam mit MINURCAT die Wahrung der Menschenrechte vorantreiben konnte. Programme ausländischer Regierungen, die auf eine Reform der tschadischen Polizei und Armee hinarbeiteten, hätten sich demnach günstig ausgewirkt.⁹⁹

Die EUFOR als Beitrag zu einer politischen Lösung für die Konflikte im Tschad

Die Sicherheitslage und die Situation der Menschenrechte in der Konfliktregion bleiben trotz einiger Fortschritte angespannt. Aber welche Auswirkungen hatte der Einsatz auf die innertschadischen Konflikte und inwieweit kam der politische Dialog im Land in Gang? Zudem fragt sich, welchen Beitrag die EUFOR (im Zusammenspiel mit MINURCAT) längerfristig für den Frieden im Land leisten konnte?

Zur Beantwortung dieser Fragen ist zunächst auf einen durchaus problematischen Umstand hinzuweisen: Die Europäer hatten mit ihrem Eingreifen mehrheitlich nicht den Tschad und die innerstaatlichen Konflikte, sondern die Darfurkrise im Blick. Dass diese auch vom Machtkampf im Tschad selbst hervorgerufen wurde, wurde auf Seiten der Europäer nicht ausreichend wahrgenommen. Vielmehr wurden von vielen Seiten – den Hilfsorganisationen, den Massenmedien und auch der internationalen Gemeinschaft mit der EU – der Tschadkonflikt und die unruhige Lage in der ZAR als Auswirkungen der Darfurkrise betrachtet.¹⁰⁰ Da jedoch eine direkte Intervention schwierig gewesen wäre und auf den Widerstand des Sudan stieß, blieb als Alternative nur ein Eingreifen in einer Randzone des Konflikts. Es galt, die Auswirkungen der Krise zu begrenzen. Allerdings setzte Déby auch hier Schranken, indem er durchsetzte, dass die EUFOR nicht direkt im Grenzgebiet Tschad-Sudan stationiert würde.¹⁰¹

Als ebenso problematisch für einen nachhaltigen Erfolg der EUFOR erwies sich das Mandat des UN-Sicherheitsrates. Dies wird auch in den Berichten des UN-Generalsekretärs zum Ausdruck gebracht: Im Juli 2008 schrieb er

10.

⁹⁸ Siehe die UN-SR-Resolutionen 1556 und 1591.

⁹⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Double malheur*, 59.

¹⁰⁰ Vgl. SEIBERT, *EUFOR Tchad/RCA*, 2; HANDY, 6-7 sowie AYANGAFAC, 2. HANDY schreibt gar, dass Frieden und Sicherheit im Tschad und der ZAR nicht das primäre Ziel der Europäer waren.

¹⁰¹ SEIBERT, *EUFOR Tchad/RCA*, 2.

nicht nur, dass EUFOR und MINURCAT nicht das Problem der grenzüberschreitenden Bewegungen der bewaffneten Gruppen angehen können, sondern auch, dass „the mandates of MINURCAT and EUFOR limit the role of the two missions to addressing only the consequences and not the issues underlying the conflict in Chad“. Ban Ki-moon sah sogar die Gefahr, dass die eingesetzten Mittel umsonst sein könnten, wenn die Konfliktursachen unberücksichtigt bleiben sollten und kein lebensfähiger Dialog zwischen der Regierung und allen Oppositionsgruppen stattfindet.¹⁰² In seinen weiteren Berichten konnte der UN-Generalsekretär immerhin gewisse Fortschritte im politischen Prozess im Tschad vermelden, rief aber zu weiteren entscheidenden Schritten vor allem der Regierung in N'Djamena auf.¹⁰³

Wie Ban Ki-moon vermerkte, befasste sich das Mandat für die EUFOR und MINURCAT im Zeitraum 2008/2009 nicht mit den eigentlichen Ursachen des Konflikts. Gleichzeitig hätte das Mandat einen politischeren Charakter annehmen müssen. In der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1778 (Abs. 16) wurde zwar zur Intensivierung des nationalen Dialogs im Tschad aufgerufen. Die EUFOR selbst jedoch hatte rein humanitäre Aufgaben, also den Schutz der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen. Die politischen und sozialen Ursachen, die für die humanitäre Krise verantwortlich sind/waren – also das Scheitern des Staates, der interne Machtkampf im Tschad sowie der Stellvertreterkrieg zwischen dem Tschad und dem Sudan – wurden nicht beachtet.¹⁰⁴

Verhindert wurde ein politisches Mandat für die EUFOR freilich vom tschadischen Präsidenten Déby, anscheinend auch von Frankreich.¹⁰⁵ Auch die EU insgesamt hätte laut Helly mehr auf das politische Profil der Operation achten und politische Überlegungen in der Planungsphase vermehrt berücksichtigen müssen.¹⁰⁶ Die europäischen Partner und die Kommission waren jedoch – so zumindest die gegenüber Frankreich kritische ICG – nicht bereit, die Pariser Politik herauszufordern und eine Verhandlungslösung für die Krise im Tschad zu suchen.¹⁰⁷ Dies hängt eng damit zusammen, dass die Union, ja die internationale Gemeinschaft insgesamt, kaum eine umfassende und kohärente politische Strategie für den Tschad und den dortigen Machtkampf hatte. Um diesen zu überwinden, hätten insbesondere der UN-Sicherheitsrat und auch die EU das tschadische Regime eindringlicher zu

¹⁰² UNSC, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, S/2008/444, 08 July 2008, Abs. 52.

¹⁰³ UNSC, S/2008/601, 12 September 2008, Abs. 2-9 sowie 91-92; UNSC, S/2008/760, 4 December 2008, Abs. 4-7 sowie 75-77; UNSC, S/2009/199, 3-5 sowie 62.

¹⁰⁴ Vgl. EHRHART, 22; OXFAM, 11 sowie ICG Africa Report 149, 20.

¹⁰⁵ Zumindest die ICG Africa Report 149, 20 schreibt, dass Frankreich ein politisches Mandat blockierte.

¹⁰⁶ HELLY, 347.

¹⁰⁷ ICG Africa Report 149, 20.

politischen Reformen ermuntern müssen. Vor allem ein umfassender Dialog aller Konfliktparteien wäre nötig gewesen, der jedoch vor allem nicht im Sinne Débys sein konnte. Aber auch Frankreich, die EU und die USA lehnten zumindest zum damaligen Zeitpunkt einen solchen Runden Tisch ab. Diese Ablehnung widersprach jedoch den Realitäten und war kontraproduktiv.¹⁰⁸

Einmal vor Ort traten die EUFOR, die diplomatische Vertretung Frankreichs sowie die EU-Sondergesandten für den Sudan bzw. den Tschad zu wenig gemeinsam auf. Sie hätten mehr Synergien erzielen können. Ebenso mangelhaft war die Kooperation vor Ort zwischen der EUFOR und der Delegation der Europäischen Kommission im Tschad. Letztere betrachtete die Militäroperation mit Missfallen und Misstrauen, und das Verhältnis zwischen dem Force Commander und dem Delegationsleiter war angespannt.¹⁰⁹

Zugutezuhalten ist der EU hingegen, dass sie begleitend zum Militäreinsatz um eine kohärente Politik bemüht war. Die Europäische Kommission legte verschiedene Hilfspakete für den Tschad an: Jährlich standen für die sudanesischen Flüchtlinge und die Binnenvertriebenen im Tschad 30 Millionen Euro bereit. Dazu kamen 10 Millionen Euro aus dem Stabilitätsinstrument für die tschadische Polizei im Osten des Landes. Im 10. Europäischen Entwicklungsfonds wurden 25 Millionen an Hilfsgeldern für die Reform der Sicherheitskräfte, 28 Millionen für die Reform des Justizsystems sowie Gelder für die Reduzierung der Armut eingeplant. Weitere 10 Millionen wurden im Jänner 2008 im Rahmen des *Programme d'Accompagnement à la Stabilisation* für den Wiederaufbau freigegeben.¹¹⁰ Zwischen diesem Programm und der EUFOR konnten allerdings aufgrund der oben beschriebenen Abstimmungsprobleme zwischen der EU-Truppe und den Vertretern der Kommission vor Ort erst allmählich Synergien entwickelt werden.¹¹¹

Auch (für die Zeit) nach dem Einsatz der EUFOR wurden von Seiten der EU erhebliche Geldsummen für Hilfsprogramme im Tschad bereitgestellt. So wurde beschlossen, die Abhaltung von fairen und transparenten Wahlen (ursprünglich 2010 vorgesehen) mit fünf Millionen Euro zu unterstützen. Weitere 28 Millionen Euro von der Kommission waren ab 2010 als Unterstützung für die Reform der Sicherheitskräfte vorgesehen. Und im Rahmen des *National Indicative Program* sollten Good governance und die Entwicklung der Wirtschaft gefördert werden.¹¹²

¹⁰⁸ ICG Africa Report 144, 33-35 sowie OXFAM, 9-10; vgl. SEIBERT, EUFOR Tchad/RCA, 3.

¹⁰⁹ HELLY, 347.

¹¹⁰ HELLY, 343.

¹¹¹ HELLY, 347.

¹¹² EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY NEWSLETTER 8, Long term support, 19.

Trotz dieser ansehnlichen Summen, die von Seiten der EU in den Tschad flossen, bleibt festzuhalten, dass die EUFOR im Verbund mit MINURCAT nicht zuletzt wegen des fehlenden politischen Mandats keine Fortschritte im Hinblick auf den politischen Dialog im Tschad erzielen konnte. Auch die Beziehungen zwischen dem Tschad und dem Sudan verbesserten sich nicht.¹¹³ Letztlich kam die Präsenz der beiden Truppen dem Regime Déby zugute. Er profitierte von einer gewissen Stabilisierung im Osten des Landes und erlangte wieder vermehrt die Kontrolle darüber, ohne dass er innenpolitische Konzessionen machen musste. Zumindest indirekt wurde er also von der internationalen Gemeinschaft unterstützt.¹¹⁴

Angesichts dieser eher negativen Bilanz, was den Beitrag der EUFOR zur Lösung der innertschadischen Konflikte und längerfristig zu einem Frieden im Land betrifft, stellt sich die Frage, welche Schritte die internationale Gemeinschaft unternehmen müsste, um diese Ziele zu erreichen.

Zunächst ist vorzuschicken, dass es im Tschad einer Umgestaltung des Staates, seiner Institutionen und seines Regierungssystems sowie vor allem eines umfassenden Dialogs aller Konfliktparteien bedarf.¹¹⁵ Dafür, so zumindest die ICG, braucht es einen innertschadischen Friedensprozess auf neuer Basis, und zwar unter Vermittlung der UNO. Sie allein habe die nötige Autorität, während die EU und Frankreich als zu wenig unparteiisch und die Afrikanische Union als zu wenig glaubwürdig betrachtet würden.¹¹⁶ Konkret empfahl die ICG einen dreistufigen Dialogprozess, also politische Verhandlungen, eine Waffenruhe mit den Rebellengruppen sowie die Befriedung der gesamten Region mit Hilfe eines Konfliktlösungsmechanismus. Frankreich und die EU sollten diesen Prozess unterstützen sowie Waffenlieferungen an den Tschad stoppen und die Militärhilfe des Sudan an die tschadischen Rebellen unterbinden. Die EU sollte zudem Entwicklungszusammenarbeits- und Reformprogramme beschleunigen.¹¹⁷

Von anderen Beobachtern wurde (zusätzlich) vorgeschlagen, eine Sicherheitssektorreform-Mission der EU ins Auge zu fassen sowie erhöhten Druck auf den Tschad auszuüben, die im Sirte-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. Im Hinblick auf die tschadisch-sudanesischen Beziehungen sollte die Afrikanische Union in ihren Bemühungen mehr Unterstützung erfahren. Weiters wurde dafür plädiert, eine Bufferzone bzw. eine

¹¹³ Vgl. ICG Africa Report 149, 19-20; OXFAM, 10 sowie HELLY, 347.

¹¹⁴ AYANGAFAC, 2; vgl. HANDY, 6-7 sowie ICG Africa Report 149, 20.

¹¹⁵ ICG Africa Report 144, 33-35 sowie OXFAM, 9-10.

¹¹⁶ ICG Africa Report 144, 36-37.

¹¹⁷ ICG, Africa Report 144, i-iii, Recommendations 9, 10, 16, 17.

demilitarisierte Zone an der Grenze einzurichten sowie eine internationale Konferenz für die Region abzuhalten.¹¹⁸

Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit und zu Multilateralismus

Im EU-Vertrag sowie zahlreichen weiteren Dokumenten bekennt sich die Union zu einem wirksamen Multilateralismus und zur Stärkung der Vereinten Nationen. Diesen Ansprüchen wird das Konzept einer multidimensionalen Präsenz im Tschad und der ZAR mit der MINURCAT und der EUFOR als wesentliche Komponenten durchaus gerecht. Die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1778 sah eine enge Kooperation zwischen den Blauhelmen und der EU-Truppe vor. Der Sicherheitsrat rief darüber hinaus die EU dazu auf, sich an den Verbindungs- und Unterstützungsaktivitäten der MINURCAT zu beteiligen (Abs. 7). Die UN-Truppe sollte sich nämlich nicht nur mit den Behörden des Tschad und der ZAR, sondern auch mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars, dem Sudan, der Afrikanischen Union, der UNAMID und anderen internationalen Akteuren in der Region koordinieren (Abs. 2 (b-d)).

Auch der EU-Beschluss von Mitte Oktober 2007 (Art. 9) legte den Verantwortlichen Koordination auf: Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte als erste Kontaktperson zur UNO, den Behörden des Tschad und der ZAR, den Nachbarländern sowie den relevanten Akteuren dienen. Der EUFOR Operation Commander hingegen sollte bezüglich des Einsatzes enge Verbindung mit dem Department on Peacekeeping Operations (DPKO) in New York aufnehmen. Der Force Commander wiederum sollte engen Kontakt zur MINURCAT, den Behörden vor Ort und den anderen internationalen Akteuren halten.

Zahlreiche Gründe prinzipieller Natur sorgten dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen der EU und der UNO bzw. zwischen EUFOR und MINURCAT nur mühsam anlief: Zum einen ist es für die UN-Personen oft schwer nachzuvollziehen, dass in der EU sowohl zwischenstaatliche als auch supranationale Entscheidungsmechanismen vorliegen. Zweitens kommen unterschiedliche Finanzierungsmodelle zum Einsatz: Während UN-Einsätze zur Gänze aus dem entsprechenden Budget bezahlt werden, wird bei EU-Operationen nur ein kleiner Teil der Ausgaben von allen bestritten; der Großteil muss von den teilnehmenden Staaten selbst beglichen werden. Drittens tendiert die EU zu langwierigen Planungsprozeduren. Viertens wird auf Seiten der EU – im Gegensatz zur UNO – auf je nach Operation unterschiedliche Strukturen und Fähigkeiten zurückgegriffen. Fünftens unterscheiden

¹¹⁸ Vgl. EHRHART, 22 sowie AYANGAFAC, 15-16.

sich die Hauptquartierstrukturen erheblich: Während bei der UNO das Operationshauptquartier und der Force Commander im Einsatzgebiet sind, befindet sich im Falle eines EU-Einsatzes das OHQ in Europa und der Force Commander vor Ort. Und sechstens hat zur Verwirrung mancher ein EU-Sondergesandter nicht dieselben Vollmachten wie ein Sondergesandter des UN-Generalsekretärs.¹¹⁹

Speziell im Falle der EUFOR Tchad/RCA kam hinzu, dass es auf Seiten der UNO anhaltende Zweifel am Sinn und Zweck einer friedenserhaltenden Mission im Osten des Tschad gab, da die Voraussetzungen, u.a. Frieden, nicht vorhanden waren. Dennoch kam im Zuge des sog. Mid-term Review die Kooperation in Gang, und es entwickelten sich auf allen Ebenen neue Koordinationsformen zwischen der UNO und der EU, die sich als zukunfts-trächtig erweisen sollten.¹²⁰

Die EUFOR war, wie bereits erwähnt, als Überbrückungsmission zu einer starken UN-Truppe gedacht, die nach einem Jahr die alleinige Verantwortung übernehmen sollte.

Dieses Konzept von zwei internationalen Interventionen mit der EUFOR als Brückenfunktion für MINURCAT erwies sich allerdings als nicht besonders erfolgreich: Dies hatte zahlreiche Gründe, die bereits angesprochen wurden: Zum einen konnte die UN-Truppe ihre Arbeit erst mit beträchtlicher Verspätung beginnen und die EUFOR musste inzwischen zahlreiche Aufgaben übernehmen. Zweitens konnte sie die Sicherheitslage zumindest nicht im gewünschten Ausmaß verbessern und war auch nicht dafür ausgerüstet und mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet. Drittens hätte es eines politischen Mandats bedurft, um die dahinterliegenden Ursachen für die Gewalt zu behandeln. Und viertens mussten zahlreiche europäische Truppen auch nach Auslaufen des EUFOR-Mandats die MINURCAT verstärken.¹²¹

Dass etliche jener EU-Staaten, die Kontingente für die EUFOR bereitstellten, auch nach Ende der Überbrückungsmission bereit waren, Truppen im Land zu belassen und sie unter UN-Kommando zu stellen, ist auch als positiver Aspekt zu betrachten. Die betreffenden EU-Staaten und letztlich die EU als gesamte zeigten sich ihrer Verantwortung bewusst und ließen die MINURCAT und die Vereinten Nationen nicht im Stich. Dies war nicht immer so: Im Jahr 2003 hatten die EU-Mitgliedsländer es nach Ablauf der Operation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo noch weitgehend abgelehnt, die MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République

¹¹⁹ KUEHNE, 11-12.

¹²⁰ HELLY, 344, 348.

¹²¹ Vgl. u.a. ICG Africa Report 149, 19 sowie HELLY, 348.

Démocratique du Congo) zu verstärken. Insofern leisteten im Falle des Tschad zumindest die betreffenden EU-Staaten einen Beitrag zur Stärkung der UNO und zur Kooperation zwischen den beiden Organisationen.

5. Resümee

Der Einsatz der EUFOR Tchad/RCA im Zeitraum von März 2008 bis März 2009 war prinzipiell der Situation angemessen und entsprach weitgehend den Grundwerten der Vereinten Nationen und der EU selbst. Die Wiederherstellung des Friedens und die Verbesserung der Sicherheitslage für die Zivilbevölkerung standen im Zentrum der Operation, wengleich insbesondere Frankreich auch seine eigenen Ziele verfolgte und mit der EUFOR auch die Unterstützung des Regimes des tschadischen Präsidenten Déby bezweckt haben dürfte.

Die Sicherheitslage konnte allerdings nicht entscheidend verbessert werden, was auch daran lag, dass das Mandat des UN-Sicherheitsrates nur die Bekämpfung der Symptome, jedoch nicht der Ursachen des Konflikts vorsah. Dementsprechend setzten sich MINURCAT und die EUFOR kaum mit den innertschadischen Triebfedern für die bewaffneten Auseinandersetzungen und die humanitäre Notlage auseinander. Daher mussten auch entscheidende Fortschritte auf dem Weg zu einer politischen Lösung vor allem im Tschad ausbleiben. Die erheblichen Geldsummen, die die EU im Rahmen von Hilfsprogrammen unter anderem für demokratische, rechtsstaatliche und sicherheitspolitische Reformen und für eine intensivere Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellte, konnten daran zumindest kurzfristig wenig ändern.

Zugutezuhalten ist der Union jedoch, dass sie mit ihrer Bereitschaft zu dieser einjährigen Überbrückungsmission einen Beitrag zur Stärkung der Vereinten Nationen und zu einem gelebten Multilateralismus leistete und bereit war, Verantwortung zu übernehmen.

Literatur

AMNESTY INTERNATIONAL, Double malheur. Aggravation de la crise des droits humains au Tchad, London, September 2008.

Félix ARTEAGA, The Chad Conflict, United Nations (MINURCAT) and the European Union (EUFOR), ARI 20/2008, 10/3/2008.

Chrysantus AYANGAFAC, Resolving the Chadian Political Epilepsy: An Assessment of Intervention Efforts, Situation Report, Institute for Security Studies, June 2009.

Hans-Georg EHRHART, Assessing EUFOR Chad/CAR, in: ISIS Europe, European Security Review no. 42, December 2008, 20-22.

Raymon FRENKEN, EU Chad/CAR force aims to enhance stability and protection, in: European Security and Defence Policy Newsletter, Issue 6, July 2008, 7-13.

Volker GERDESMEIER, Gewaltsame Konflikte im Tschad. Ursachen, Akteure und Handlungsoptionen, hg. von Gruppe Friedensentwicklung/ Misereor, März 2008.

Damien HELLY, The EU military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (Operation EUFOR Tchad/RCA), in: Giovanni GREVI, Damien HELLY, Daniel KEOHANE (ed.), European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009), EU Institute for Security Studies (ISS) 2009, 339-351.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), Chad: A New Conflict Resolution Framework, Crisis Group Africa Report no. 144, 24 September 2008.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), Chad: Powder Keg in the East, Crisis Group Africa Report no. 149, 15 April 2009.

Winrich KUEHNE, How the EU Organizes and Conducts Peace Operations in Africa. EUFOR/MINURCAT, Zentrum für Internationale Einsätze (ZIF), Report 03/09.

OXFAM, Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad, Oxfam Briefing Paper 119, September 2008.

Bjoern H. SEIBERT, African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic, MIT Security Studies Working Paper, November 2007.

Bjoern H. SEIBERT, EUFOR Tchad/RCA – A Cautionary Note, in: ISIS European Security Review no. 37, 03 March 2008, 1-4.

Luis SIMÓN, Command and control? Planning for EU military operations, EU Institute for Security Studies (ISS), Occasional Paper 81, January 2010.

Denis M. TULL, Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 15, Berlin, Februar 2008.

Denis M. TULL, Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 44, Berlin, Oktober 2005.