

# Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Die Anstrengungen der Europäischen Union, insbesondere der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, konzentrierten sich auf die Rettung des Verfassungsvertrages bzw. seiner zentralen Inhalte. Daher ist es nicht überraschend, dass große und spektakuläre Veränderungen in der Politik gegenüber Afrika südlich der Sahara ausblieben. Trotzdem lassen sich einige wichtige Entwicklungen in der EU-Afrikapolitik konstatieren: Erstens startete die Kommission im Rahmen der Ende 2005 verabschiedeten EU-Afrika-Strategie eine Governance-Initiative, deren Reichweite zwar global ist, deren Schwerpunkt aber gegenwärtig auf Afrika liegt. Zweitens ersetzte die Kommission die European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) durch ein neues Instrument unter der Bezeichnung European Instrument for Democracy and Human Rights. Drittens beschloss die Union, die intensive Kooperation mit der Afrikanischen Union (AU) fortzusetzen. Diese Kooperation erstreckt sich dabei sowohl auf die Unterstützung des Institutionalisierungsprozesses der AU als auch auf den Sicherheitsbereich im Rahmen der EU-Peace Facility.

## Die Governance-Initiative der EU-Kommission

Mit Beginn der 1990er Jahre ist Good Governance – bzw. in der neutraleren Varianten Governance – zu einem Schlüsselbegriff in der Entwicklungs- und Demokratieförderungspolitik geworden. Basierend auf früheren Dokumenten legte die EU-Kommission 2006 einen wichtigen Vorschlag für eine stärkere Berücksichtigung des Governance-Aspektes in der Entwicklungspolitik vor, die auch den Bereich der Demokratieförderung berühren.<sup>1</sup> Begründet wird die Vorlage zum einen mit der Bedeutung von Governance als Vorbedingung für Entwicklung, zum anderen als Voraussetzung für die effiziente Nutzung der von der EU in Aussicht gestellten massiven Erhöhung der Mittel für die Entwicklungs- und Transformationsländer. Die EU definiert Governance in ihren Papieren sehr allgemein und tendenziell technokratisch als die „Fähigkeit des Staates, im Dienst seiner Bürger zu handeln. Governance bezieht sich dabei auf die Regeln, Verfahren und das Verhalten, über die in einer Gesellschaft Interessen artikuliert, Ressourcen verwaltet und öffentliche Regulierungsbefugnisse wahrgenommen werden.“<sup>2</sup> Die Kommission bezeichnet ihren Governance-Begriff als „multidimensional“, indem sie Governance auf so verschiedene Bereiche wie Demokratie, Korruptionsbekämpfung und den „vernünftigen“ Umgang mit Energieressourcen bezieht. Trotz der auf den ersten Blick eher neutralen Definition wird im Folgenden klar, dass die EU unter Governance in erster Linie demokratische Governance versteht. Im Verlauf des Dokumentes wird deutlich, dass der Aspekt der demokratischen Governance von herausragender Bedeutung ist, „da er Einfluss auf den Kooperationsansatz in allen Bereichen hat“.<sup>3</sup> Die EU betont allerdings, dass es dafür kein „Einheitsmodell“ gibt.

---

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses in der Entwicklungspolitik, KOM(2006) 421 endg., 30.08.2006.

2 Ebd., Anmerkung 1 auf S. 4.

Die Kommission versteht ihre Vorlage als Konkretisierung der EU-Afrika-Strategie<sup>4</sup> und betont, dass die Strategie auf Anreize anstelle von Sanktionen setzt. Dies bedeutet eine zumindest partielle Abkehr vom Konditionalitätskonzept, da Sanktionen lediglich in „gravierenden Fällen“ nicht völlig ausgeschlossen werden.

Kernpunkt des Konzeptes ist die Unterstützung von Eigenanstrengungen der Partnerländer. Allen negativen Erfahrungen in der Vergangenheit zum Trotz, soll Budgethilfe für Staaten mit Reformbemühungen zu einem wichtigen Instrument werden. Im Falle von fragilen Staaten soll es integrierte Übergangsstrategien geben und in Post-Konflikt-Ländern soll zunächst die Wiederherstellung grundlegender Versorgungsleistungen im Vordergrund stehen. Das Governance-Papier wendet sich in einem umfangreichen Kapitel ausdrücklich den Afrikanisch-Pazifischen Staaten (AKP) des Cotonou-Abkommens zu. Für die Unterstützung von Reformbemühungen im Governance-Bereich stellt die EU 2,7 Mrd. Euro, insgesamt 12 Prozent des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF), zur Verfügung. Die EU fordert allerdings auch einen nicht näher bezifferten Eigenanteil der AKP-Staaten. In einem sechsstufigen Überprüfungs-konzept soll jeweils festgestellt werden, ob ein Land Anspruch auf Mittel aus dem Fonds hat. Bewertungsgrundlage im Falle afrikanischer Staaten sollen dabei die Ergebnisse des African Peer Review Mechanism (APRM) sein.<sup>5</sup> Weiterhin beabsichtigt die Kommission, erstens das APRM-Sekretariat bei Missionen und Prüfverfahren zu unterstützen und zweitens die Verbreitung der APRM-Ergebnisse in Afrika zu fördern und drittens weitere Staaten zu ermuntern, dem APRM beizutreten.

Die Kommission dringt auf Harmonisierung der Politik der EU und der Mitgliedstaaten, indem z.B. bilaterale Länderprogramme koordiniert mit der Kommission im Falle von positiver Bewertung der Governance aufgestockt werden sollen. Diese Forderung geht insofern über die fast schon ritualisierte, sich wiederholende Forderung nach größerer Kohärenz hinaus, da die Kommission die in einem früheren Dokument vertretene Absicht eines „governance mainstreaming“ wieder aufgreift.<sup>6</sup> Der Rat stimmte bereits im Oktober 2006 in einer kurzen Stellungnahme dem Kommissionsvorschlag zu. Schwachpunkte des Vorschlages bestehen insbesondere hinsichtlich des Fehlens genauer Verfahren zur Implementierung der Politik und der Kategorien und Indikatoren für die Bestimmung von Governance-Defiziten. Im Unterschied zum Governance-Papier von 2003 werden auch keine konkreten Länderbeispiele für Staaten mit Governance-Defiziten genannt. Eine offizielle Reaktion der AKP-Staaten steht noch aus.

### **Fortsetzung der Unterstützung für die AU**

Mit der Gründung der AU im Juli 2002 entstand ein neuer Kooperationspartner für die EU. Nach anfänglichem Zögern erklärte sich die EU bereit, die ehrgeizigen Pläne der AU im

---

3 Ebd. Anmerkung 1, S. 17.

4 Im Juli 2006 startete die EU als weitere Konkretisierung der Strategie auch eine EU/Africa Infrastructure Partnership (vgl. [http://www.europe-cares.org/africa/partnership\\_en.html](http://www.europe-cares.org/africa/partnership_en.html)). Ziel dieser Infrastrukturinitiative ist dabei die Harmonisierung der Transportsysteme und die Verbesserung der Kommunikation innerhalb Afrikas und zwischen Afrika und Europa. Zur EU-Afrika-Strategie vgl. auch den Beitrag Jahrbuch 2006.

5 Die mittlerweile 26 afrikanischen Staaten, die das entsprechende Protokoll unterzeichnet haben, verpflichten sich im Rahmen des APRM, ihre Anstrengungen im Hinblick auf Good Governance, Demokratie und wirtschaftliche und soziale Reformen von anderen afrikanischen Staaten evaluieren zu lassen und auf der Basis der Evaluierungen (Reviews) Reformprogramme auszuarbeiten.

6 Commissions of the European Communities: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Governance and Development COM (2003) 615 final, Brussels 20.10.2003, S. 4.

Sicherheitsbereich – u.a. Aufstellung einer 15.000 Mann starken Friedenstruppe bis 2010 – zu unterstützen. Die EU legte im April 2004 die Peace Facility für Afrika zur Ausstattung afrikanischer Peacekeeping-Truppen sowie zur Finanzierung von Friedensmissionen der AU auf.<sup>7</sup> Mittel aus der mit 250 Millionen Euro ausgestatteten Peace Facility können von der AU beantragt werden, die Entscheidung über die Vergabe liegt aber bei der EU. Die Mittel wurden aus Entwicklungshilfegeldern des EDF bereitgestellt und in erster Linie für die Ausrüstung und die Logistik der AU-Peacekeeping Missionen in Burundi und Darfur verwendet. Beide Missionen zeigten einerseits zwar den Willen der AU, aktiv für eine Konfliktlösung einzutreten, andererseits verdeutlichten sie aber auch die Defizite hinsichtlich Ausrüstung und Logistik der AU-Truppen. Nachdem eine von einer privaten Consulting-Firma durchgeführte Evaluierung der Peace Facility zu positiven Ergebnissen gekommen war,<sup>8</sup> kündigte die Kommission Ende 2006 an, die Peace Facility für den Zeitraum von 2008 bis 2010 auf 300 Millionen Euro zu erhöhen. Die EU leistet damit den höchsten finanziellen Beitrag unter den Gebern für die AU-Sicherheitsarchitektur. Neben der Peace Facility unterstützt die EU auch den Institutionalisierungsprozess der AU. Die Kommission legte im Oktober 2006 ein „Support Programme to the African Union“ in der Höhe von 55 Millionen Euro zur Stärkung der AU-Institutionen auf. Daneben wurde ein Twinning-Programm ins Leben gerufen. Dieses in mittelosteuropäischen Staaten erfolgreich angewandte Programm sieht vor, Personal für einen Zeitraum von jeweils bis zu 2 Jahren zwischen EU und AU auszutauschen.<sup>9</sup> Darüber hinaus wurden die diplomatischen Kontakte zwischen EU und AU zu einem umfassenden politischen Dialog auf den verschiedenen politischen Ebenen ausgebaut.

### Die Nachfolge der EIDHR-Initiative

Die EIDHR-Initiative stellt seit Mitte der 1990er Jahre das Herzstück der Demokratieförderung der EU im Bereich Positivmaßnahmen – Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen, der Zivilgesellschaft und der Durchführung von Wahlen<sup>10</sup> – dar. Im Durchschnitt standen für die EIDHR seit dem Jahr 2000 über 100 Millionen Euro jährlich bereit, von denen 80 Prozent über Nichtregierungsorganisationen abflossen.<sup>11</sup> Diese Mittel wurden von der EU-Kommission verwaltet und umfassten ca. 2 Prozent des Budgets der von der Kommission verwalteten Entwicklungshilfe. Auf die Staaten des Cotonou-Abkommens entfielen dabei durchschnittlich 29 Prozent der Gesamtmittel, wobei der Anteil relativ abnahm, da die EU ihre Hilfe für Osteuropa und Zentralasien verstärkte. Unter den im Jahr 2001 ausgewählten 33 Schwerpunktländern befanden sich 10 schwarzafrikanische Staaten. Die EIDHR wurde im Laufe der Jahre mehrfach thematisch neu ausgerichtet, zu den traditionellen Feldern der Demokratieförderung wie Wahlen kamen weitere inhaltliche Schwerpunkte wie der Kampf gegen die Todesstrafe oder die Förderung internationaler Strafgerichtsbarkeit hinzu. Es gelang der EU die anfangs stark bürokrati-

7 Vgl. hier ausführlicher Corina Schukraft: Die EU als afrikapolitischer Akteur – Akteursqualitäten und –kapazitäten, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen 2007, S. 127-194 hier S. 177-179.

8 Vgl. Mid Term Evaluation of the African Peace Facility, durchgeführt vom Neimacro-Consortium, Maasticht 18.11.2005, 2 Volumes (Draft-Version 1).

9 Vgl. hier die Homepage der EU-AU-Partnerschaft <http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/October/EU-AU/AU-EU-meeting-en.htm>.

10 Vgl. hierzu die Beiträge zur Afrikapolitik in früheren Ausgaben des Jahrbuchs der Europäischen Integration.

11 Vgl. für die Zahlenangaben: Richard Youngs: The European Union, in: Survey of European Democracy Policies 2000-2006, <http://www.fride.org/eng/Publications/publication.aspx?item=1049>.

sche Vergabeverfahren zu straffen und die Verwaltung der Mittel zu verbessern. Im Zuge von Reformüberlegungen zur Straffung und Vereinheitlichung der zahlreichen für die verschiedenen Regionen unterschiedlichen Finanzinstrumente ersetzte die EU Ende 2006 die EIDHR durch ein neues globales Finanzierungsinstrument zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten.<sup>12</sup> In inhaltlicher Hinsicht besteht zwischen der EIDHR und dem neu geschaffenen European Instrument for Democracy and Human Rights weitgehende Kontinuität. Allerdings betont die EU, dass dieses Instrument auch eingesetzt wird, wenn die Zustimmung der Regierung des betroffenen Landes fehlt. Inwieweit es dadurch zu verstärkten Konflikten zwischen EU und Regierungen reformunwilliger Staaten kommen wird, bleibt abzuwarten. Um höhere Flexibilität zu erreichen, unterscheidet die EU künftig zwischen folgenden Programmtypen, die auf den jeweiligen Länderstrategiepapieren basieren: Ad-hoc-Maßnahmen, spezielle Maßnahmen sowie Jahresaktionspläne. Das Spektrum der potentiellen Antragsteller für eine EU-Unterstützung ist erweitert worden: Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs können auch nationale oder supranationale Parlamente, internationale und regionale Organisationen sowie auch Individuen Unterstützung beantragen, sofern die Ziele der Projekte mit denen der EU kompatibel sind.

### **Fazit und Ausblick**

Die EU setzte ihre aktive Afrikapolitik auch im zurückliegenden Zeitraum fort. Der EU-Afrika-Gipfel, der bereits 2004 stattfinden sollte, soll nun unter portugiesischer Ratspräsidentschaft voraussichtlich Anfang Dezember 2007 in Lissabon abgehalten werden. Das zweite AU-EU-Gipfeltreffen war abgesagt worden, da die AU auf der Teilnahme Simbabwes bestand, die EU dies jedoch mit Hinweis auf die repressive Politik des Mugabe-Regimes abgelehnt hatte. Der Streit um die Teilnahme des simbabwischen Staatschefs Mugabe und neuerdings auch des sudanesischen Regierungschefs Bashir konnte bislang noch nicht beigelegt werden. Widerstand gegen die Teilnahme Mugabes gibt es insbesondere von Seiten Großbritanniens. Portugal und andere EU-Staaten hingegen sind für die Teilnahme aller Staats- und Regierungschefs. Inwieweit es gelingt, eine diplomatische Lösung Teilnahme Simbabwes zu finden und damit den Gipfel überhaupt zu ermöglichen, ist noch offen. Ein Scheitern des Gipfels würde den momentan auf EU-Seite diskutierten Vorstellungen einer strategischen Partnerschaft zwischen Afrika-Europa die Basis entziehen.

### **Weiterführende Literatur**

Ian Taylor/Paul Willams (Hrsg.): *Africa in international politics. External involvement on the continent*, New York 2004.

Siegmar Schmidt: *The EU Democracy Assistance in Africa: The Cases of South Africa and the Democratic Republic of Congo (DRC)*, in: Knodt, Michèle/Annette Jünemann, (Hrsg.): *The EU as an External Democracy promoter*, Baden-Baden 2007, S. 93-126.

Siegmar Schmidt: *The EU Africa Strategy: A convincing response to the challenges in partnership with Africa*, in: Friedrich-Ebert Stiftung (ed.): *Global Structural Policy for Africa's Development*, S. 8-17, Berlin 2007.

---

12 Regulation (EC) No 1889/2006 of the European Parliament and the the Council of 20 December 2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide, in: *Official Journal of the EU* 29.12.2006. L 386/1-11.