

Die Afrikapolitik der Europäischen Union

SIEGMAR SCHMIDT

Stärker als in den zurückliegenden Jahren konzentrierte sich die politische Aufmerksamkeit der EU auf die Konfliktbearbeitung in Schwarzafrika. Insgesamt nahmen sowohl die Anzahl als auch die Intensität der gewaltsamen Konflikte südlich der Sahara zu: In über 20 der 48 Staaten herrschen gegenwärtig Krieg, Bürgerkrieg oder gewaltsame interne Unruhen.¹

Neben der Konfliktbearbeitung setzte die Gemeinschaft ihre Politik zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Afrika fort. Die Schwerpunkte lagen dabei auf der Unterstützung des überraschenden Demokratisierungsprozesses in Nigeria und auf negativen Maßnahmen gegen einige autoritäre Regime (Togo, Niger, Sierra Leone). Eine Förderung von Demokratie und Menschenrechten erfolgt darüber hinaus noch durch den Politischen Dialog im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik. Die EU knüpft dabei die Gewährung von Leistungen aus dem Lomé-Abkommen immer stärker an die Beachtung von demokratischen Prinzipien und Menschenrechten durch die Empfänger von Unterstützungsleistungen.²

Die EU-Krisenpolitik in Afrika

Die Ursprünge eines eigenen Konzeptes der EU zur Krisenbearbeitung in Afrika reichen bis in das Jahr 1993 zurück. Als Ergebnis eines schwierigen und sich über Jahre erstreckenden Abstimmungsprozesses unter den 15 Mitgliedstaaten legte die Kommission 1996 ein Abschlußdokument vor.³ Die drei Eckpunkte des Konzeptes waren Konfliktprävention, Unterstützung für afrikanische Konfliktlösungsinitiativen⁴ und Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung. In einem gemeinsamen Standpunkt vom Juni 1997 bestätigte der Rat diesen Bericht der Kommission.⁵ Für eine kohärente und effektive Politik sollte eine Mischung aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen und gegebenenfalls auch militärischen Instrumenten angewendet werden.

Auf Initiative des Europäischen Parlamentes (EP) wurde auf der nicht-staatlichen Ebene ferner ein Netzwerk zur Konfliktprävention von Nichtregierungsorganisationen (NGO), Akademikern und unabhängigen Experten 1997 ins Leben gerufen.⁶ Damit war es der EU trotz aller Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten und schwieriger Fragen (z.B. bezüglich der Finanzierung) gelungen, konzeptionelle Fortschritte hinsichtlich der Konfliktbearbeitung zu erreichen. Angesichts der Eskalation bereits bestehender Krisen und der neu ausge-

brochenen Konflikte stellte sich die Frage, inwieweit die EU in der Lage sei, einen substantiellen Beitrag zur Bearbeitung dieser Krisen- und Konflikte zu leisten.

Die EU und der angolische Bürgerkrieg

Im September 1998 scheiterte die 1997 in Angola gebildete Regierung der Nationalen Einheit aus der früheren sozialistischen Einheitspartei und der Rebellenbewegung UNITA (Union Nacional para a Independencia Total de Angola). Der mit kurzen Unterbrechungen seit der Unabhängigkeit (1975) aus portugiesischer Kolonialherrschaft anhaltende Bürgerkrieg brach in dem öl- und diamantenreichen Land wieder aus. Die EU demonstrierte im Angola-Konflikt Handlungsfähigkeit. In einem gemeinsamen Standpunkt vom 4. Juli 1998⁷ bekräftigte sie frühere Erklärungen und schloß sich den UN-Sanktionen⁸ an. Die Gemeinschaft verhängte ein Waffenembargo, verbot die Einfuhr von Diamanten, den Export von Bergbauerzeugnissen und offizielle Kontakte der Mitgliedstaaten zur UNITA. Darüber hinaus setzte sie die entwicklungspolitische Zusammenarbeit aus. Weiterhin erklärte sie in einem Gemeinsamen Standpunkt vom Dezember 1998⁹ ihre nachdrückliche Unterstützung für die UN-Vermittlungsversuche und die 7.000 Mann starke Friedenstruppe sowie ihre Bereitschaft, humanitäre Hilfe zu leisten. Das EP forderte angesichts der offensichtlichen Verstöße gegen die Sanktionen, insbesondere beim Diamantenhandel, eine Verschärfung und bessere Überwachung der Sanktionen.¹⁰ Obwohl es der Gemeinschaft gelang, sich zügig auf einen gemeinsamen Standpunkt und gemeinsame Maßnahmen zu verständigen, erreichten die Sanktionen nicht ihr Ziel, die Konfliktparteien zu Wiederaufnahme des Friedensprozesses zu bewegen.

Die Gemeinschaft und die Krise an den Großen Seen

Die Konflikte um das Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika stellen seit Jahren eine akute Bedrohung der Stabilität der gesamten Region dar. Der innerkongolesische Konflikt im ehemaligen Zaire weitete sich im letzten Jahr zum regionalen Konflikt aus. Die Komplexität der Lage manifestiert sich in der engen Verknüpfung innerstaatlicher Konfliktlinien mit externen Interventionen.¹¹ Die EU verfolgt hier drei Oberziele:

- Diplomatische Unterstützung der UN-Kommission zur Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen, vor allem von Seiten der Kabila-Truppen.
- Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse in der Demokratischen Republik Kongo (DRK), denn die demokratische Opposition wird von Laurent Kabila, der zunehmend in die Fußstapfen Sese Mobutus tritt, gewaltsam unterdrückt.
- Linderung der humanitären Notlage, insbesondere der Schätzungen zufolge 2 Mio. Flüchtlinge.

Um den EU-Zielen Nachdruck zu verleihen, ist der italienische Diplomat Aldo Ajello als Sondergesandter für das Gebiet der Großen Seen seit 1996 in der Region aktiv. In zahlreichen Gemeinsamen Standpunkten und Entschlüssen des EP wird

seit Jahren an die Regierung der DRK appelliert, die Menschenrechtslage zu verbessern. Zur Förderung des Demokratisierungsprozesses in der DRK erneuerte die EU ihr bereits 1997 der Regierung Kabila unterbreitetes Angebot, Wahlen zu finanzieren und bei der Wahldurchführung zu helfen. Da die Regierung Kabila kaum Kooperationsbereitschaft in Fragen der Menschenrechte und Demokratie zeigt,¹² muß sich die EU auf eine vor allem deklamatorische Politik, einzelne Maßnahmen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und humanitäre Hilfe beschränken. Über das Amt für humanitäre Nothilfe (ECHO) flossen seit 1994 593 Mio. ECU in die Region um die Großen Seen. 1988 stellte die Kommission weitere 55 Mio. ECU Soforthilfe bereit.¹³ Im Vergleich zur entschlossenen Haltung zum angolanischen Bürgerkrieg hält sich die EU im Gebiet der Großen Seen zurück. Zwar wurde die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der DRK ausgesetzt, doch wird ein weitergehende Sanktionierung, auch anderer beteiligter Staaten, zumindest nicht öffentlich erörtert. Kritik an der militärischen Intervention Angolas, Zimbabwes und Namibias wird lediglich vom EP geübt, die Kommission und der Rat verzichten aus diplomatischer Rücksichtnahme darauf, die Länder direkt zu erwähnen.¹⁴ Die wiederholten Forderungen der EU nach einer regionalen Friedenskonferenz und einer friedlichen Konfliktlösung hatten angesichts der realen Entwicklung keine Chance zur Verwirklichung.

Der Grenzkrieg zwischen Äthiopien und Eritrea

Auch im Grenzkrieg zwischen Eritrea und Äthiopien, zwei der ärmsten Länder im Osten Afrikas, scheiterten die präventive Diplomatie der EU sowie ihre Vermittlungsversuche im Vorfeld des Konfliktes.¹⁵ Der seit Mitte 1998 schwelende Konflikt entwickelte sich trotz aller Vermittlungsbemühungen zu einem offen ausgebrochenen Krieg mit mehreren tausend Toten. Erst Anfang 1999 endeten (zunächst) die Kampfhandlungen mit einer militärischen Niederlage Eritreas, das daraufhin zu Verhandlungen bereit war. Die Beteiligung an einem UN-Waffenembargo gegen die Konfliktparteien demonstrierte zwar erneut die Handlungsfähigkeit der EU,¹⁶ doch konnten damit die Kampfhandlungen nicht gestoppt werden.

Die EU und Konflikte in Westafrika

Angesichts eines Putsches gegen den gewählten Präsidenten Sierra Leones, Ahmad Kabbah, und der schweren Menschenrechtsverletzungen durch die an die Macht gelangten Rebellen, verhängte die EU Ende 1997 ein Waffen- und Wirtschaftsembargo gegen Westafrika und ein Einreiseverbot für Angehörige der Militärjunta. Doch auch nachdem der gewählte Präsident von der westafrikanischen Friedenstruppe im März 1998 erneut in sein Amt eingesetzt worden war, befindet sich das Land weiterhin im Bürgerkrieg, zumal eine Destabilisierung aus dem Nachbarland Liberia erfolgt. Die EU beschränkte sich auf humanitäre Hilfe und Unterstützung diplomatischer Aktivitäten der UN und OAU in diesem auf die Region ausstrahlenden Konflikt. Die weitgehende Passivität der Gemeinschaft zeigt sich auch im Mitte 1998 ausgebrochenen Bürgerkrieg im Nachbarland Guinea-Bissau. Der für

humanitäre Hilfe zuständigen Kommissarin Emma Bonino gelang es immerhin im Februar 1999 (zumindest vorläufig) die humanitäre Mission abzusichern. Eine substantielle Westafrika-Politik der Union wird durch mangelnde Entschlossenheit und Wirtschaftsinteressen einzelner Unternehmen bzw. Mitgliedstaaten verhindert.¹⁷

Die Demokratieförderung der EU

Mit Ausnahme einiger Rückschläge in Sierra Leone, dem Niger und Togo blieben in der Mehrzahl afrikanischer Staaten die in den zurückliegenden Jahren erreichten demokratischen Fortschritte bestehen. In Nigeria, einem der wichtigsten Staaten Afrikas, fand nach 15 Jahren Militärherrschaft ein erneuter Übergang zur Demokratie statt. Allerdings kann keine afrikanische Demokratie als dauerhaft konsolidiert gelten. Die EU unterstützt die Übergangs- und Konsolidierungsprozesse durch eine Vielzahl von „kleinen“ Maßnahmen – z.B. zur Förderung der Zivilgesellschaft und Aufbau eines Rechtssystems – im Rahmen verschiedener Budgetlinien.¹⁸

Einen Schwerpunkt der EU-Demokratisierungspolitik stellt seit einigen Jahren das westafrikanische Togo dar, das seit 32 Jahren von Diktator Gnassingbé Eyadema regiert wird. Auf Druck der EU und anderer Staaten wurden am 21. Juni 1998 in Togo Präsidentschaftswahlen abgehalten. Als dem Präsidenten eine Niederlage drohte, ließ er die Stimmenauszählung stoppen und erklärte sich später zum Wahlsieger. Diese offensichtliche Wahlmanipulation unter den Augen der EU-Wahlbeobachter brüskierte die Union, die allerdings nur ihre „ernste Besorgnis“ darüber zum Ausdruck brachte.¹⁹ Während die meisten Mitgliedstaaten die Wiederaufnahme ihrer Programme daraufhin verschoben oder ganz einstellten, stützt Frankreich aus wirtschaftlichen Interessen weiterhin das Regime.

Einhellig von der EU begrüßt wurde der überraschende positive Wandel in Nigeria. Nachdem im Juni 1998 der brutale Diktator General Sani Abacha verstorben war, setzte sein Nachfolger, General Abukakar, Wahlen an, die im Februar 1999 stattgefunden haben. Wahlsieger war der ehemalige Präsident Olugusegun Obasanjo. Die EU, die zuvor das Regime Abachas scharf wegen Menschenrechtsverletzungen kritisiert hatte und die Ergebnisse der Lokalwahlen (März 1998) als gefälscht ablehnte, reagierte schnell auf den demokratischen Wandel: Im Oktober 1998 setzte sie die (relativ milden) Sanktionen gegen Nigeria aus und entschied, 100 Wahlbeobachter zu schicken und dafür 810.000 ECU bereitzustellen.²⁰ Für die weitere demokratische Konsolidierung hat die EU ihre Bereitschaft erklärt, zusätzliche Unterstützung zu leisten.

Möglichkeiten und Grenzen der EU-Afrikapolitik

Die europäische Politik war angesichts der teilweise dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage in einigen Ländern bzw. Regionen in erster Linie reaktiv. Das der EU zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Konfliktprävention, -bearbeitung und Friedenskonsolidierung erweist sich in vielen Fällen als unzureichend. Die gemeinschaftliche Strategie, auf eigene Anstrengungen zugunsten afrikanischer diplomatischer Initiativen²¹ bis hin zu militärischen

Interventionen zu verzichten, ist aus Gründen der Legitimation nachvollziehbar, doch bislang kaum erfolgreich gewesen: Afrikanische Staaten sind in der Konfliktbearbeitung häufig nicht neutral genug, wie das Beispiel Nigeria in der westafrikanischen Friedenstruppe in Liberia und Sierra Leone demonstriert. Zweitens verfügen sie nicht über die Ressourcen, um den Konfliktparteien Anreize für eine friedliche Konfliktbearbeitung zu bieten. Drittens ist die mit amerikanischer und französischer Hilfe ausgebildete Einsatztruppe zu schwach, um in die Konflikte eingreifen zu können.²²

Die ECHO-Nothilfe, die zu einem großen Teil an NGO und UN-Unterorganisationen fließt, ist aus humanitären Gründen zwar sinnvoll, doch kein Politikersatz. Weitaus bessere Möglichkeiten für die „Zivilmacht“ EU ergeben sich nach der Beendigung der Kampfhandlungen (wie z.B. in Mosambique, Somalia), wenn die zivilen Instrumente der EU im Rahmen einer Wiederaufbauhilfe wirkungsvoll eingesetzt werden können.

Auch wenn Frankreich die letzte militärische Intervention in Afrika 1996 durchgeführt hat, verhinderte die französische Sonderrolle im frankophonen Afrika ein stärkere Kohärenz der EU-Politik. Ein Aussetzen der Entwicklungshilfe für Staaten, die z.B. massiv gegen Menschenrechte verstoßen, wird daher häufig durch erhöhtes französisches wirtschaftliches Engagement und diplomatische Aufwertung von autoritären Herrschern konterkariert.

Insgesamt ist eine Afrikapolitik nach wie vor erst in Ansätzen vorhanden. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen fordert die Kommission eine enge Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Konfliktbearbeitung.²³ Die europäische EZ soll zur Beseitigung struktureller Konfliktursachen, wie beispielsweise autoritäre Herrschaft und schlechte Wirtschaftspolitik, beitragen und damit sowohl präventiv Konflikte verhindern²⁴ als auch die Bildung tragfähiger Strukturen nach Konfliktbeendigung befördern. Voraussetzung für eine EU-Afrikapolitik wäre neben der stärkeren Verzahnung zwischen der EU-Entwicklungspolitik mit der gemeinschaftlichen Krisen- und Demokratieförderungspolitik im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch eine Abstimmung mit den jeweiligen bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten.²⁵

Anmerkungen

- 1 Ein Überblick zu den zahlreichen Konflikten bietet Bächler, Günther: Sozioökonomische und politische Krisen in Afrika. Ein Überblick, in: Schiemann Rittri, Catherine (Bearbeitung): Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998, Chur, Zürich 1998, S. 107-152; vgl. auch Winkler, Peter: Kein Ende der Umbrüche im Zentrum Afrikas, in Neue Zürcher Zeitung v. 15.4.1999.
- 2 Vgl. hier den Beitrag zur Entwicklungspolitik.
- 3 Vgl. hierzu den Überblick von Landgraf, Martin: Peace-building and conflict prevention in Africa: A view from the European Commission, in: Engel, Ulf; Andreas Mehler (Hrsg.): Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika, Hamburg 1998, S. 103-117.
- 4 Eingeschlossen waren darin auch Hilfen bei der Aufstellung einer militärischen Eingreiftruppe wie sie von Frankreich und den USA gefördert wurde. Eine eigene europäische Truppe, z.B. im Rahmen der WEU, ist zur Zeit nicht Gegenstand der Diskussion.
- 5 Gemeinsamer Standpunkt des Rates 97/00356: Common position of 2 June 1997 defined by

- the Council on the basis of Article J. 2 of the Treaty on European Union, concerning conflict prevention and resolution in Africa.
- 6 Vgl. zum Conflict Prevention Network auch Landgraf, a.a.O., S. 115.
 - 7 GASP-Gemeinsamer Standpunkt Nr. 98/425 v. 4.7.1998, vgl. auch GASP-Gemeinsamer Standpunkt v. 30.10.1997 (Amtsblatt Nr. L309 vom 12.11.1997).
 - 8 Vgl. UN-Resolution Nr. 1173/1998.
 - 9 GASP, Gemeinsamer Standpunkt Nr. 98/461 v. 28.12.1998.
 - 10 Entschließung des EP zur Lage in Angola v. 14.1.1999, Dok. Nr. R4-99/3003.
 - 11 Vgl. zu den Konfliktlinien Kühne, Winrich; Stefan Mair: Der Konflikt an Ostafrikas großen Seen und der Machtwechsel in Zaire, in: Betz, Joachim; Stefan Brüne (Hrsg.): Jahrbuch Dritte Welt 1998, München 1997, S. 132-164.
 - 12 Trotzdem ermöglichte Frankreich die Einreise Kabilas zum 20. afrikanisch-französischem Gipfeltreffen nach Paris im Dezember 1998 und untergrub dadurch die Glaubwürdigkeit der EU-Politik.
 - 13 Vgl. hier die Entschließung des EP v. 18.9.1998 Lage in der Region der Großen Seen, Dok. Nr. R4-98/3116.
 - 14 Vgl. gemeinsamer Standpunkt zur friedlichen Konfliktlösung in der DRK 98/280 v. 27.8.1998.
 - 15 Die Gemeinschaft unterstützt dabei v.a. die OAU-Vermittlungsbemühungen, vgl. Gemeinsamer Standpunkt Nr. 98/379 v. 13.11.1998 und Nr. 99/587 v. 11.2.1999.
 - 16 Gemeinsamer Standpunkt des Rates v. 9.3.1999, Dok. Nr. 99/641, betreffend Äthiopien und Eritrea.
 - 17 Eine effiziente Politik gegenüber dem portugiesisch-sprachigen Guinea-Bissau verhindern Rivalitäten zwischen Frankreich und Portugal, vgl. hier „Präsident ohne Volk“, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1.12.1998 und „Der finsterste Fleck der Erde“, Die Zeit v. 18.2.1999.
 - 18 Gegenwärtig wird zwischen EP, Rat und Kommission eine weitreichende Verordnung zu stärkeren Verankerung von Demokratie, „guter Regierungsführung“ und Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert, vgl. EP Sitzungsdokumente v. 18.3.1998, Dok. Nr. A4-0135/99 und v. 25.3.1998, Dok. Nr. A4-0153/99.
 - 19 Vgl. GASP, Gemeinsamer Standpunkt Nr. 9923/98 v. 21.6.1998.
 - 20 Vgl. die Erklärungen des Rates v. 30.10.1998, Dok. Nr. 98/614/CFSP und v. 18.12.1998, Dok. Nr. 98/735/CFSP.
 - 21 Ein Beispiel dafür ist die europäische Unterstützung für die IGAD-Initiative zur Lösung des Konfliktes im Südsudan.
 - 22 Ähnlich argumentiert auch Peter Molt: „Ratlos angesichts afrikanischer Krisen“, FAZ v. 8.2.1999, vgl. auch Kühne, Winrich: Machtpoker in Afrika, in: Internationale Politik 11 (1998), S. 47-54.
 - 23 Vgl. hier einen Beitrag von EU-Kommissar Joao de Deus Pinheiro für das CPN Jahrbuch 1999, im Internet verfügbar unter URL: <http://europa.eu.int/comm/dg08/prevention/article-pinheiro1999.htm>.
 - 24 Bislang ist die im Vertrag von Amsterdam angeregte Bildung einer Frühwarninheit für Konflikte noch nicht erfolgt, auch liegt ein von der Kommission geplantes Experten-Handbuch für Konfliktbearbeitung durch die EU noch nicht vor.
 - 25 Peter Molt, a.a.O., fordert darüber hinaus noch eine Abstimmung der EU-Politik mit der Afrikapolitik von IWF und Weltbank.

Weiterführende Literatur

- Lister, Marjorie (Hrsg.): European Union development policy, New York et al. 1998.
- Matthies, Volker: Kriegerische Konflikte und friedliche Konfliktbearbeitung in Afrika, in: Ferdowsi, Mir (Hrsg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, München 1998, S. 49-77.
- Schmidt, Siegmar, 1998: David gegen Goliath – Präsident Mobutu und die erfolglose Opposition in Zaire, in: Schubert, Gunter, Rainer Tetzlaff, (Hrsg.): Blockierte Demokratien in der Dritten Welt, Opladen, S. 197-238.