
Afrikapolitik

SIEGMAR SCHMIDT

Das zurückliegende Jahr stellte einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der politischen Beziehungen zwischen der EU und Afrika dar. Sowohl unter entwicklungs- politischen als auch politischen Aspekten war die Unterzeichnung eines Nachfolgeabkommens für das im Februar 2000 ausgelaufene Lomé-Abkommen bedeutsam. Den Höhepunkt der politischen Beziehungen bildete jedoch das erste Gipfeltreffen zwischen den Staats- und Regierungschefs afrikanischer Staaten und den EU-Staaten unter gemeinsamer Schirmherrschaft der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) im April 2000. Unterhalb dieser diplomatischen Kontakte auf hoher Ebene gestaltete sich das ‚Alltagsgeschäft‘ der EU-Afrikapolitik weiterhin schwierig. Vor allem die zahlreichen Kriege in und zwischen schwarzafrikanischen Staaten demonstrierten erneut die Grenzen der Handlungsfähigkeit der EU-Afrikapolitik. Zudem verringerte sich die Aufmerksamkeit der EU für afrikanische Konflikte angesichts des sich dramatisch zuspitzenden Kosovo-Konflikts und des schwierigen Beginns des Stabilisierungsprozesses der gesamten Balkanregion. Die Konflikte in Europa und in Afrika, die Flutkatastrophe im südlichen Afrika und die Hungersnot in Ostafrika im Frühjahr 2000 verstellten auch den Blick auf deutliche konzeptionelle Fortschritte der Gemeinschaft im Bereich der Demokratieförderung. Die humanitären Folgen von Konflikten, die für den Löwenanteil der etwa 20 Mio. Binnenflüchtlinge verantwortlich sind, und klimatisch bedingte Naturkatastrophen – wiesen der humanitären Nothilfe der Union nach wie vor einen hohen Stellenwert zu.

Im Folgenden werden zunächst die Veränderungen in der EU-Politik zur Förderung der Demokratie und Menschenrechte in Afrika skizziert. Dabei wird auch die politische Dimension des aktuellen Rahmenübereinkommens¹ über die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika berücksichtigt. Ein kurzer Abschnitt widmet sich dann der Krisenpolitik und der humanitären Hilfe der EU. Anschließend werden die wichtigsten Ergebnisse des Kairoer EU-Afrika-Gipfels vorgestellt und eine Bewertung der Afrikapolitik des letzten Jahres vorgenommen.

Die EU-Verordnung zur Demokratieförderung vom Mai 1999

Im Mai 1999 erließ der Ministerrat eine die Mitgliedsstaaten rechtlich bindende Verordnung „mit dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“.² Diese Verordnung war eine längst überfällige Reaktion auf

Schwierigkeiten, die sich aus einem Wirrwarr von unklaren Zuständigkeiten und Verfahrensweisen im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung in den letzten Jahren gezeigt hatten. Das Dokument, das unter maßgeblicher Beteiligung des Europäischen Parlaments entstanden war, bestätigte zum Einen die bisherige Linie der EU, zum Anderen enthielt es erstmals konkrete Ziele, Maßnahmen und Durchführungsbestimmungen für Demokratieförderung sowie Anforderungskataloge für die jeweiligen Partnerorganisationen. Der Inhalt bezieht sich dabei ausschließlich auf so genannte Positivmaßnahmen, d.h. direkte Unterstützungsmaßnahmen zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Gruppen. Für einen Fünfjahreszeitraum werden dafür aus dem regulären Haushalt Mittel von insgesamt 260 Mio. Euro bereitgestellt.³ Diese deutliche Erhöhung der Mittel gilt für alle Staaten, die nach Art. 130 EGV in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen sind. Zwar ist zweifelhaft, ob diese Summe auch für einen Beitrag zur angestrebten Konfliktbearbeitung und -prävention ausreicht, doch stellt die Verordnung insgesamt einen großen Schritt auf dem Wege zu einer effizienteren⁴ und kohärenteren Demokratieförderungspolitik der Union dar. Eine substantielle Bewertung wird allerdings erst aufgrund der Jahresberichte und der für das Jahr 2002 vorgesehenen Gesamtevaluierung möglich sein.

Die politische Dimension des neuen Abkommens zwischen EU und AKP-Staaten

Eine Aufwertung erfuhr die Förderung von Demokratie und Menschenrechten im Rahmen des Nachfolgeabkommens für den Lomé IV-Vertrag.⁵ Zwei von fünf Säulen auf denen die ‚partnerschaftliche Zusammenarbeit‘ künftig begründet sein soll, beziehen sich auf einen ‚politischen Dialog‘ über demokratische Grundfreiheiten und Menschenrechte. Die Sanktionsmöglichkeiten der EU im Falle schwerer Verstöße von AKP-Staaten gegen Menschenrechte und demokratische Prinzipien werden verschärft und ausgeweitet: Künftig soll eine Suspendierung von Leistungen wesentlich schneller erfolgen und auch im Falle von gravierender Korruption möglich sein. Ferner sollen Nichtregierungsorganisationen und Gruppen der Zivilgesellschaft konsultiert und in die Implementierung von Maßnahmen direkt eingebunden werden, was von den AKP-Staaten zunächst abgelehnt worden war. Das neue Abkommen unterstreicht die hohe Bedeutung, die der Einhaltung von demokratischen Prinzipien und Menschenrechten als Vorbedingung für die Vergabe von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit der Union zukommt. Weniger Bereitschaft zeigte die Union, Staaten mit erfolgreichen politischen Reformen durch Schuldenerlass oder wirtschaftliche Konzessionen zu ‚belohnen‘.⁶

EU-Krisenpolitik ohne Konzept

Für die meisten Krisen und Kriege in Afrika waren auch im letzten Jahr keine Lösungen in Sicht.⁷ Diverse ausgehandelte Waffenstillstands- und Friedensabkommen (z.B. für das Gebiet der Großen Seen) scheiterten oftmals an der mangelnden Friedensbereitschaft der Konfliktparteien. In der Vermittlung bzw. Bearbeitung von Konflikten spielte die EU nur eine Nebenrolle. Für eine substantielle

Krisenpolitik fehlen sowohl der politische Wille als auch Ressourcen und Instrumente. Militärische Interventionen werden strikt abgelehnt. Die Union beschränkte sich auf Unterstützung von UN-Vermittlungsversuchen und votierte, wie auch die USA, für afrikanische Initiativen, auch wenn sie, wie im Falle der Demokratischen Republik Kongo, von Diktatoren wie dem Präsidenten Gabuns, Omar Bongo ausgehen.⁸ Die Versuche der EU durch materielle Anreize, wie Mittel für die Implementierung von Friedensabkommen und Wiederaufbauhilfe, die Friedensbereitschaft der Konfliktparteien (z.B. im Falle Äthiopiens und Eritreas) zu befördern, fruchteten bislang nicht. Im Bereich der Konfliktnachsorge unterstützt die Union die Einrichtung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen (z.B. für Sierra Leone).

Die EU gehörte auch zwischen 1999 und 2000 zu den größten Gebern von humanitärer Nothilfe: Im Juli 1999 kündigte die EU an für die Region der Grossen Seen weitere 53 Mio. Euro an humanitärer Hilfe bereitzustellen. Für das von einer Flutkatastrophe heimgesuchte Mosambik stellte Kommissar Poul Nielson neben Soforthilfe von 25 Mio. Euro eine Aufstockung der regulären Mittel der Entwicklungszusammenarbeit von 100 auf 150 Mio. Euro in Aussicht.

Der erste EU-Afrika-Gipfel in Kairo

Zurückgehend auf eine politische Initiative Portugals nahmen am 3. und 4. April 2000 in Kairo 67 Staats- und Regierungschefs am ersten europäisch-afrikanischen Gipfeltreffen teil. In den beiden Abschlussdokumenten, der „Kairoer Erklärung“ und dem „Kairoer Aktionsplan“,⁹ versichern die Staaten der EU und Afrikas ihre Zusammenarbeit auf der Basis gemeinsamer Werte (Menschenrechte, Demokratie) und Interessen (Konfliktbeilegung, Entwicklung) zu intensivieren. Die Kairoer Erklärung ist in erster Linie eine politische Absichtserklärung, die abgesehen von der Zusage 1 Mrd. Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds für die Entschuldung hochverschuldeter Länder zu Verfügung zu stellen, wenig konkret ist. Mangelnde Präzision und Unverbindlichkeit hinsichtlich der zahlreich formulierten Ziele kennzeichnen auch den Kairoer Aktionsplan. Auffällig ist hier allerdings der mit 42 von 130 Punkten hohe Anteil von Abschnitten mit Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und 'good governance'. Interessant ist der Text vor allem immer dort, wo er über die bekannten Grundsätze europäischer Afrikapolitik hinausgeht: So signalisierte die EU Unterstützung erstens für eine geplante afrikanische Ministerkonferenz für Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Kooperation im Mai 2000. Zweitens bekräftigte sie ihre Hilfe beim Ausbau des OAU-Konfliktlösungsmechanismus und drittens kritisierte sie offen die hohen Militärausgaben einiger afrikanischer Staaten, ohne allerdings konkret Staaten zu benennen. Mit dem Kairoer Gipfel ist es der EU gelungen, ein Grundlagendokument für die zukünftigen Beziehungen zu den 52, sehr heterogenen Staaten Afrikas zu schaffen.

Fazit: function follows form?

Obwohl die Rahmenbedingungen der europäischen Afrikapolitik aufgrund vielfältiger anderer Herausforderungen für die Union – u.a. die Kosovo-Krise, die bevor-

stehende Osterweiterung und die erforderlichen institutionellen Reformen – ungünstig waren, reflektieren die verabschiedeten Dokumente konzeptionelle Fortschritte und eine zunehmende Kohärenz der Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten. Während in den letzten Jahren die allmähliche Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik vor allem das Ergebnis von Fortschritten in der konkreten Politik gegenüber bestimmten Staaten oder auf bestimmten Politikfeldern war, schuf die Union im zurückliegenden Jahr einen Rahmen für die politischen Beziehungen zwischen Afrika und Europa. Vereinfacht ausgedrückt, folgte die Phase der EU-Afrikapolitik für den Zeitraum 1999-2000 dem Integrationsmuster 'function follows form'. Spätestens auf der geplanten Folgekonferenz des Kairoer Gipfels in drei Jahren wird klar sein, inwieweit der Rahmen mit konkreten Inhalten gefüllt wurde und damit eine wirkliche Basis für eine engere Zusammenarbeit zwischen beiden Kontinenten gelegt worden ist.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zum neuen Abkommen zwischen EU und AKP-Staaten den Beitrag zur Entwicklungspolitik der EU.
- 2 Verordnung Nr. 975/1999 des Rates, abgedruckt in Abl. L 120, 8.5.1999.
- 3 Ebd. Art. 10.
- 4 Die Entscheidungsfindung wurde insgesamt gestrafft und zentralisiert: Die Federführung bei der Koordination der Maßnahmen liegt nun bei der Kommission. Im neu eingerichteten Ausschuss für Menschenrechte und Demokratie wird im Regelfall mit absoluter Mehrheit entschieden, bei Dissens zwischen Kommission und Ausschuss entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit.
- 5 Vgl. hier die Zusammenfassung des Dokuments unter http://europa.eu.int/comm/development/document/acp_eu_agreement_en.htm.
- 6 So zeigte sich die Kommission in den fünf Jahre währenden, zähen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der Republik Südafrika wenig konzilient, vgl. hier den Beitrag zur Außenwirtschaftspolitik.
- 7 Vgl. zur Übersicht Kühne, Winrich: Kriege und Konfliktursachen im subsaharischen Afrika, in: Betz, Joachim, Brüne, Stefan (Hrsg.): Jahrbuch Dritte Welt 2000, München, S. 115-131.
- 8 Vgl. hier beispielsweise die Erklärungen der Ratspräsidentschaft v. 26.11.1999 zur DRK (PESC/999/118) oder zum Angola-Konflikt v. 17.1.2000 (PESC/00/4). Einzelne EU-Mitgliedstaaten unterstützen den Aufbau von afrikanischen Peacekeeping-Einheiten.
- 9 „Kairoer Erklärung“ v. 3.-4. April 2000, Text in Agence Europe 13.4.2000, Dok. Nr. 2184-2185 und „Kairoer Aktionsplan“, Text in Agence Europe 14.4.2000 Dok. Nr. 2186-2187. In Kairo nahmen alle OAU-Mitgliedsländer, also auch die Staaten Nordafrikas teil. Die in den Abschlussdokumenten festgehaltenen Grundsätze gelten damit für zwei bislang von der Union politisch jeweils getrennt behandelte Regionen. Mit dem Europäischen Parlament (EP), der paritätischen AKP-EP-Versammlung und den Nichtregierungsorganisationen blieben besonders engagierte Akteure der Afrikapolitik ausgeschlossen.

Weiterführende Literatur

- Cross, Peter, Rasamoelina, Guenola (Hrsg.): Conflict prevention policy of the European Union. Conflict Prevention Network, Yearbook 1998/99, Baden-Baden 1999.
- Journal für Entwicklungspolitik, Schwerpunkt: Europas neue Entwicklungspolitik und das Lomé-Abkommen (verschiedene Beiträge), Wien, Jahrgang XV, Heft 3, 1999.
- Schmidt, Siegmund: Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, = Arbeitspapier zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 28, München: Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München 1999.