

# Afrikapolitik

SIEGMAR SCHMIDT

Auf dem afrikanischen Kontinent setzten sich im zurückliegenden Jahr die bereits bekannten komplexen Probleme der letzten Jahre, insbesondere die Krise in Zentralafrika fort. Indessen beanspruchten die raschen Entwicklungen im Bereich der GASP, vor allem aber der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Aufmerksamkeit der Europäischen Union (EU). In einigen der für Afrika relevanten Politikfelder befindet sich die Union in einem noch nicht abgeschlossenen Prozess der inhaltlichen und organisatorischen Reformen. In der Entwicklungspolitik<sup>1</sup> wurde mit EuropeAid eine zentrale Durchführungs- und Managementorganisation zur effektiveren Koordination der EU-Entwicklungspolitik geschaffen. Von Bedeutung sowohl bezüglich der Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit als auch für die politischen Beziehungen können die beabsichtigten Länderstrategien der EU sein, die in Zukunft mit den Länderstrategien der Mitgliedsländer abgestimmt werden sollen. Für die politischen Beziehungen zwischen Afrika und Europa sind die Papiere der Kommission, die sich auf Konfliktprävention und -bearbeitung beziehen von hoher Relevanz. Die Kommission versucht dabei eine tragfähige Gesamtkonzeption zu entwickeln, die verschiedene Aspekte von Konfliktprävention – unter anderem Handelsbeziehungen, Demokratie- und Menschenrechtsförderung – integriert.<sup>2</sup>

Politisch folgenlos blieben die Abschlussdokumente des ersten afrikanisch-europäischen Gipfeltreffens von Kairo im April 2000.<sup>3</sup> Zwar wird in EU-Dokumenten (beispielsweise zur AIDS-Bekämpfung) häufig auf die Abschlusserklärungen Bezug genommen, doch fehlen konkrete daraus abgeleitete Strategien. Mit dem Abstand von einem Jahr lassen sich die Kairoer Dokumente daher als Rahmenvereinbarung und politische Absichtserklärung bewerten. Im Folgenden wird zunächst auf die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Union eingegangen. Hier werden auch aktuelle Entwicklungen der Paritätischen Parlamentarierversammlung der AKP- und EU-Staaten berücksichtigt. Eine Betrachtung der Krisenpolitik der Union mit den Facetten humanitäre Hilfe und AIDS-Politik schließt sich an. Abschließend soll kurz auf die Südafrika-Politik der Union eingegangen werden.

## *Demokratie- und Menschenrechtsförderung*

Im November 2000 veröffentlichte die Kommission ihren 4. Bericht über die Durchführung von Aktionen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zwischen 1996 und 1999.<sup>4</sup> Von den insgesamt zur Verfügung stehenden 300

## DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Millionen Euro – eine Verdopplung der Haushaltsmittel im Vergleich zum Zeitraum 1994-1998 – entfielen auf die AKP-Staaten des Cotonou-Abkommens 52 Prozent, davon rund 90 Prozent auf afrikanische Staaten. Verwendet wurden diese etwa 140 Millionen Euro für die Förderung der Zivilgesellschaft, den Aufbau des Rechtsstaates, die Wiederherstellung des Friedens und Maßnahmen zum Schutz bestimmter sozialer Gruppen beziehungsweise Minderheiten. Zu einem Schwerpunkt der EU-Demokratieförderung in Afrika entwickelten sich während der letzten Jahre die Wahlbeobachtung und die Unterstützung für Menschenrechte. Zur Optimierung der als zu bürokratisch und hinsichtlich der Abwicklungsmodalitäten komplizierten EU-Programme befindet sich die Kommission auch nach den bereits erfolgten Reformen weiterhin im Dialog mit NGOs, den EU-Auftragsnehmern, und der Wissenschaft. Zahlreiche Programme sind mittlerweile auch evaluiert worden.<sup>5</sup>

Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen verlängerte die Union die Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Demokratischen Republik Kongo (DRK), hielt aber an humanitärer Nothilfe fest. Aus Protest gegen den illegalen Handel mit Diamanten, mit dem die Fortsetzung des Krieges finanziert wird, setzte die EU auf Initiative Großbritanniens auch ihre Hilfe für Liberia aus.<sup>6</sup> Die Union setzte damit ihre Politik der Konditionalität – Gewährung von Leistungen nur bei Achtung von Menschenrechten und Demokratie – fort.

Die im Cotonou-Abkommen beschlossene Stärkung der politischen Dimension der Entwicklungspartnerschaft zwischen AKP- und EU-Ländern führte auch zu Initiativen, die paritätisch besetzte AKP-EU-Parlamentarierversammlung zu stärken. Nach den Vorstellungen der Präsidentin des Europäischen Parlaments (EP), Nicole Fontaine, soll die Versammlung sich aktiver in Dialog und Entscheidungsfindungsprozesse zwischen den EU-Institutionen einschalten. Auf ihrer ersten Sitzung nach Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens wurde die Einrichtung regionaler Treffen von Parlamentariern beschlossen. Dabei sollen die Kontakte zwischen Parlamentariern, Vertretern der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gestärkt werden. Zwar ist die Mehrheit der AKP-Staaten mit diesen Veränderungen einverstanden, doch erwarten die AKP-Staaten von der EU aktive Unterstützung ihrer Ziele im Hinblick auf Verhandlungen im Rahmen der WTO. Zu Kontroversen im Einzelfall hat auch der Beschluss geführt, der vorsieht, ausschließlich demokratisch gewählte Vertreter zur Versammlung zuzulassen. Hier bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, welche Länder als demokratisch gelten können. Auf dem zweiten Parlamentariertreffen in Libreville in Gabun im März 2001 wurden insgesamt 26 Resolutionen verabschiedet, die sich mehrheitlich auf entwicklungs- und handelspezifische Fragen beziehen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit von der Parlamentarierversammlung in Zukunft stärkere politische Impulse ausgehen und die Versammlung aus ihrem Schattendasein treten kann.

### *Humanitäre Hilfe*

Angesichts einer Vielzahl von Naturkatastrophen und menschlich verursachten Katastrophen wie Bürgerkriege kommt der humanitären Hilfe der Union in Afrika

weiterhin hohe Bedeutung zu. Gemäß dem jüngsten Bericht der Kommission<sup>7</sup> über die humanitäre Nothilfe stellte das Amt für humanitäre Hilfe 163 Millionen Euro (von 491 Millionen Euro Gesamtmittel) für afrikanische Länder zur Verfügung. Hauptempfänger waren die Länder in der Region um die großen Seen, die Staaten am Horn von Afrika (Dürre, vor allem in Äthiopien) sowie Liberia und Westafrika. In der DRK ist ECHO mit einem Budget von rund 20 Millionen Euro zum größten Geber von Nothilfe besonders für Flüchtlinge aus Angola und anderen Nachbarstaaten geworden.

Die anhaltend hohe Bedeutung der humanitären Hilfe als Instrument der EU zeigt, dass die afrikanischen Konflikte weiterhin ungelöst sind. Wie auch andere Akteure sucht die Union nach einer Strategie für Konfliktbearbeitung. Bislang ist ein kohärenter Ansatz nicht erkennbar, die Anzahl der relevanten Aspekte fast schon inflationär hoch.<sup>8</sup> An Neuerungen wird auch die Einrichtung von Informations-Netzwerken zur Früherkennung von Konflikten und die Entsendung von Sonderbotschaftern auch im Falle noch nicht offen ausgebrochener Konflikte erwogen. Die Kommission setzt allerdings nicht ausschließlich auf Prävention, sondern schlägt einen effektiven Krisenreaktionsmechanismus vor, der in die ESVP eingebettet sein und damit eine militärische Komponente erhalten soll. Neben dem Aufbau demokratischer Institutionen die sowohl präventive Funktionen haben können als auch Teil der Konfliktnachsorge sein sollen, beabsichtigt die Kommission in der Konfliktnachsorge, sich stärker auf „Demobilisation, Disarmament und Reintegration“ ehemaliger Soldaten zu konzentrieren. Die konkrete Krisenpolitik der EU bestand im zurückliegenden Jahr vor allem in der Bestätigung bekannter Positionen, die die Konfliktparteien zu Verhandlungen oder zur Akzeptanz bereits bestehender Abkommen (beispielsweise das Lusaka-Abkommen für die DRK) aufforderten. Ungewöhnlich deutlich fiel die Kritik an der militärischen Rolle Ugandas im Kongo-Konflikt, der bislang schätzungsweise 1,7 Millionen Opfer gefordert hat, aus.

#### *Neuer Schwerpunkt: AIDS-Bekämpfung*

Angesichts der sich dramatisch zuspitzenden AIDS-Problematik – 70 Prozent der 36 Millionen mit dem HIV-Virus infizierten Menschen leben in Afrika, wo bislang rund 17 Millionen an AIDS gestorben sind – richtet sich die Aufmerksamkeit der Union verstärkt auf die Bekämpfung der Pandemie. Die EU, die zwischen 1990 und 1998 3,4 Milliarden Euro für die AIDS-Bekämpfung zur Verfügung stellte, will ihre Programme gegen AIDS (und andere Seuchen wie Tuberkulose) ausdehnen und dabei mit den AKP-Staaten und internationalen Gebern (USA, UN) stärker kooperieren.<sup>9</sup> Angesichts der Zurückhaltung einiger afrikanischer Staatsschefs bei der AIDS-Bekämpfung werden die Vorhaben der Union auf Widerstand stoßen.

#### *Die Südafrika-Politik der Union*

Die Politik der EU gegenüber der Republik Südafrika war und ist für die Union aus handelspolitischen und regionalstrategischen Gründen sowie dem Aspekt der Menschenrechte und Demokratie, und damit für ihre Identität als Wertegemeinschaft

## DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

von großer Bedeutung. Die Südafrika-Politik ist seit Ende der 70er Jahre auch zum Testfall für die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EG/EU geworden.<sup>10</sup> Die Politik gegenüber Südafrika seit Beginn der Demokratisierung 1990 zeigt exemplarisch die bestehenden Kohärenz-Probleme zwischen den Unionspolitiken auf. Während die EU sich in den über dreijährigen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen uneinig und insgesamt wenig entgegenkommend zeigte und damit in handelspolitischer Hinsicht die demokratische Konsolidierung nicht förderte, war sie im Bereich der Demokratieförderung sehr aktiv. Die EU leistete bei den ersten freien Wahlen 1994 umfangreiche Unterstützung und legte 1995 das European Programme for Reconstruction and Development in South Africa (EPRD) auf.<sup>11</sup> Die EU hat damit zweifellos zur Stabilisierung der südafrikanischen Demokratie beigetragen.<sup>12</sup> Im Juni 2000 beschloss die EU ein Indikativprogramm mit einem Umfang von 885,5 Millionen Euro für den Zeitraum 2000-2006. Die Mittel sollen für Projekte der infrastrukturellen Grundversorgung, der Förderung des Privatsektors und Maßnahmen zur Demokratieförderung verwendet werden.

Die Afrikapolitik der EU war im zurückliegenden Jahr durch Kontinuität gekennzeichnet. Substanzielle Veränderungen beziehungsweise Fortschritte hinsichtlich einer aktiveren und kohärenteren Politik hängen von den Ergebnissen der internen Strategiedebatten ab. Abzuwarten bleibt, inwieweit die organisatorischen Reformen und die Vereinfachung der Haushaltsverfahren im Bereich der Demokratieförderung und der humanitären Hilfe sowie die Einrichtung von EuropeAid zur notwendigen Effizienzerhöhung der Programme und damit auch der Afrikapolitik beitragen. Weiterhin verfügt die EU für das subsaharische Afrika weder über eine Gesamtstrategie noch über Regionalkonzepte.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. zu den Reformen in der Verteidigungs- und Entwicklungspolitik die jeweiligen Beiträge.
- 2 Vgl. KOM (2001) 211 endgültig v. 11.4.2001.
- 3 Vgl. Schmidt, Siegmund: Afrikapolitik, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S. 211-214.
- 4 KOM (2000) 726 endgültig v. 14.11.2000.
- 5 Die Evaluierungen sind über die homepage von EuropeAid <http://europa.eu.int/comm/europe-aid> abrufbar.
- 6 Posthumus, Brian: EU suspends new aid to Liberia, in: *The Courier* Nr. 183, Oktober-November 2000, S. 17-19.
- 7 KOM (2001) 307 endgültig v. 8.6.2001, Echo ist dabei teilweise umorganisiert worden.
- 8 EU-Kommission: Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, a.a.O. (Anm. 2).
- 9 Vgl. Nielson, Poul: Comment, in: *The Courier*, Nr. 184, Januar-Februar 2001, S. 2.
- 10 Vgl. hier den Überblick von Holland, Martin: Vices and Virtues: Europe's foreign policy and South Africa, in: *European Foreign Affairs Review* 3 (1998), S. 215-232.
- 11 Vgl. zur Südafrika-Strategie der Kommission die Informationen und zahlreichen Dokumente unter [http://www.europa.eu.int/comm/development/country/za\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/country/za_en.htm).
- 12 Vgl. Hearn, Julie: Aiding democracy? Donors and civil society in South Africa, in: *Third World Quarterly*, 21, 5/2000, S. 815-830.

### Weiterführende Literatur

- Mehler, Andreas, Claude Ribaux: *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit*, (=Schriftenreihe der GIZ Nr. 269), Wiesbaden 2000.
- Schmidt, Siegmund: *Europa und Afrika*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, 2. Aufl., (im Erscheinen).