

Afrikapolitik

SIEGMAR SCHMIDT

Für die Beziehungen zwischen Sub-Sahara-Afrika und der Europäischen Union (EU) bedeuteten die Terroranschläge vom 11. September 2001 keine einschneidende Wende. Allerdings konzentrierte sich die außenpolitische Aufmerksamkeit der EU stärker auf den Bereich Sicherheitspolitik, d.h. die Terrorismus-Bekämpfung, die Nahost-Krise und das transatlantische Verhältnis. Spektakuläre Initiativen der EU für den schwarzen Kontinent waren auch aus diesem Grund nicht zu verzeichnen. Die EU-Politik gegenüber Schwarzafrika war in erster Linie eine reaktive Politik, die einerseits auf krisenhafte Entwicklungen und andererseits auf afrikanische Initiativen reagierte. Neben dem zentralafrikanischen Krisenherd des Gebiets um die Großen Seen, der bereits seit Jahren ein Schwerpunkt der diplomatischen und humanitären Aktivitäten der Union in Schwarzafrika darstellt, konzentrierte sich die EU besonders auf die Präsidentenwahlen in Zimbabwe.

Im Folgenden wird zunächst auf die Politik der EU zur Förderung der Menschenrechte und Demokratie eingegangen, die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einem zentralen Bestandteil der europäischen Afrikapolitik geworden ist. Ausführlich berücksichtigt wird dabei die EU-Politik gegenüber Zimbabwe. Ein kurzer Abschnitt über die EU-Politik gegenüber der Region der Großen Seen schließt sich an. Danach werden die Ergebnisse der EU-Afrika-Ministerkonferenz und die gemeinsame Erklärung zum Terrorismus betrachtet. Eine Bewertung und aktuelle Perspektiven schließen den Beitrag.

Veränderungen im Bereich Demokratie- und Menschenrechtsförderung

Auf Initiative des Europäischen Parlaments werden die Programme und Projekte der EU-Förderung von Menschenrechten und Demokratie seit 1994 in der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) zusammengefasst und aus einer eigenen Haushaltslinie finanziert (B7-7). Im Dezember 2001 machte die Kommission einen Vorschlag zur Straffung und partiellen Neuausrichtung der Initiative.¹ Die vier thematischen Schwerpunkte gehen dabei über den engeren Bereich der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und *good governance*² hinaus, indem als weitere Ziele genannt werden:

- Unterstützung von Maßnahmen zur Abschaffung der Todesstrafe,
- Kampf gegen Folter und Förderung internationaler (Straf-) Gerichtsbarkeit,
- Maßnahmen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Minderheiten.

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Unter den zukünftigen 29 EIDHR-Schwerpunktländern befinden sich 11 schwarzafrikanische Staaten. Neben der mittelfristigen Planung, die in Dreijahres-Aktionsplänen umgesetzt wird, sollen Budgetmittel für Reaktionen auf „unvorhersehbare“ Entwicklungen reserviert werden. Jährlich stehen bis zum Jahr 2004 ca. 100 Mill. Euro zur Verfügung, wovon 60 Mill. Euro auf die traditionelle Förderung von Demokratie und Menschenrechten entfallen. Darunter sind 15 Mill. Euro für die Wahlhilfe³, seit Jahren ein Schwerpunkt der EU-Demokratieförderung, vorgesehen. Weitere 13 Mill. werden für Maßnahmen im Kampf gegen die Folter und 17 Mill. Euro gegen Rassismus etc. aufgewendet.⁴ Auffällig ist, dass pro Jahr nur 4 Mill. Euro für Konfliktprävention und -bearbeitung vorgesehen sind. Vorschläge für Projekte können dabei auch von Nichtregierungsorganisationen eingebracht werden. Die Initiative verdeutlicht, dass die EU sich weiterhin für die Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie in Afrika engagiert und dabei den Rahmen ausgedehnt hat, ohne allerdings die Mittel nennenswert zu erhöhen.

Konflikt mit der Regierung Mugabe in Zimbabwe

Zimbabwe galt in den Augen der Weltöffentlichkeit seit der Unabhängigkeit 1980 als „Musterland“ des südlichen Afrikas. Spätestens seit Mitte der 90er Jahre nahm die Herrschaft des ehemaligen Freiheitskämpfers und ununterbrochen regierenden Präsidenten Robert Mugabe immer despotischere Züge an: Anhänger der Regierung und Sicherheitsorgane gingen immer häufiger gegen Oppositionelle vor, Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung und die Wirtschaft befindet sich in einer schweren Krise, die durch das militärische Engagement des Landes im Kongo-Krieg noch vertieft wurde. Darüber hinaus duldet die Regierung gewaltsame Übergriffe gegen weiße Farmer durch angebliche „Kriegsveteranen“. Zum Eklat in den sich seit Jahren verschlechternden Beziehungen zwischen der EU und dem Land kam es im Zuge der Präsidentenwahlen vom März 2002, obwohl bereits die Parlamentswahlen im Jahr zuvor von der Regierung eindeutig manipuliert worden waren. Im Vorfeld der Wahlen kam es zum offenen Konflikt mit der EU, als die Regierung Mugabes den schwedischen Leiter der EU-Wahlbeobachter, Pierre Schori, wegen „politischer Arroganz“ auswies, woraufhin die EU ihre Wahlbeobachter abzog.⁵ Als Reaktion auf die Ausweisung Schoris verhängte die EU in einem Gemeinsamen Standpunkt folgende Sanktionen gegen das Land⁶: Verbot des Verkaufs von Waffen und militärisch nutzbaren Gütern, Einstellung technischer Hilfe mit Ausnahme von humanitärer Hilfe sowie ein Einreiseverbot für Regierungsmitglieder. Im April 2002 forderte die EU, nach dem Erlass äußerst restriktiver Pressegesetze durch die zimbabwische Regierung, alle diplomatischen Kontakte ein. Die parlamentarische Versammlung der AKP-EU-Staaten, die nach dem Cotonou-Abkommen eine Schlüsselrolle im Dialog über Menschenrechte und Demokratie spielen soll, begrüßte lediglich den Ausschluss Zimbabwes aus dem Commonwealth, vermied aber eine direkte Stellungnahme zu den EU-Sanktionen⁷. Allerdings bekräftigte sie die EU-Forderung nach Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse. Dies betrachtet die AKP-EP-Versammlung und der Ministerrat auch

als eine Vorbedingung der EU für eine Unterstützung einer Landreform durch die EU. Die EU bewies in der Zimbabwe-Frage durch die Verhängung gezielter Sanktionen („smart sanctions“) zweifellos Handlungsfähigkeit, wenngleich ihre Hilfslosigkeit (und der Staatengemeinschaft insgesamt) gegen einen zu allem entschlossenen Diktator nach Ausschöpfung aller Mittel klar wurde.

Stillstand in der Konfliktbearbeitung

In Bereich der Konfliktbearbeitung und der Entwicklung von konkreten Handlungsstrategien gab es im zurückliegenden Jahr keine Fortschritte, auch wenn die Konfliktbearbeitung erstmals im Cotonou-Abkommen thematisiert wurde. Die EU konnte sich bislang nicht auf ein gemeinsames Vorgehen gegen die Länder Ruanda, Uganda und in geringem Maße auch Burundi einigen, obwohl diese Staaten massiv mit Truppen im Kongo präsent und dort für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Die Ankündigung des Rats vom Mai 2001, im Einzelfall auch Polizei oder langfristig auch militärische Kräfte im Rahmen der geplanten Europäischen Eingreiftruppe zur Verfügung zu stellen, ist bislang ohne Folgen geblieben.⁸ Die Politik gegenüber den Parteien im Konflikt an den Großen Seen ist eine Mischung aus Deklarationspolitik und umfangreicher humanitärer Hilfe. Nachdem Joseph Kabila seinem ermordeten Vater – in geradezu dynastischer Manier – als Präsident der Demokratischen Republik Kongo (DRK) im Januar 2001 nachgefolgt war, besserte sich das Verhältnis zur EU. Als Folge einer Europareise, auf der Kabila demokratische Reformen und einen Dialog mit der Opposition versprach, gab die EU die Auszahlung bislang blockierter Mittel von ca. 150 Mill. Euro bekannt.⁹ Inwieweit die Reformankündigungen Kabilas realisiert werden, ist fraglich. Die humanitäre Hilfe für die Region (inklusive für Flüchtlinge in Tansania) betrug im Jahr 2002 mit über 87 Mill. Euro fast die Hälfte der für Afrika aufgewendeten Mittel des Amtes für Humanitäre Hilfe (ECHO) für Afrika in der Höhe von 183 Mill. Euro.¹⁰

Follow-up des Kairo-Prozesses

Im Oktober 2001 trafen sich die Außenminister der afrikanischen und europäischen Staaten um über den in Kairo im April 2000 verabschiedeten Aktionsplan¹¹ zu diskutieren. Substantielle Beschlüsse wurden jedoch nicht gefasst. Die EU erklärte lediglich, dass sich die Positionen in vielen Bereichen angenähert hätten.¹² In einer gemeinsamen Erklärung verurteilten die Staaten jede Form des Terrorismus und bekräftigten, die UN-Konventionen gegen Terrorismus ratifizieren zu wollen.

Afrika besaß im zurückliegenden Jahr für die Union keine Priorität, die EU-Politik war durch ‚business as usual‘ gekennzeichnet. Die EU konzentrierte sich auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen, die bevorstehende Osterweiterung und interne Reformen. Angesichts der dynamischen Entwicklungen auf dem Kontinent wird sich dies ändern müssen, will die Union als internationaler politischer Akteur in Afrika weiterhin ernst genommen werden.

Zwei wichtige afrikanische Eigeninitiativen aus dem zurückliegenden Jahr könnten das Beziehungsgefüge zwischen den beiden Kontinenten zukünftig deutlich verändern: Zunächst riefen die Staats- und Regierungschefs der afrikanischen Staaten mit der Ratifikation der Gründungsakte im Mai 2001 die Afrikanische Union (AU) als Nachfolgeorganisation der Organisation für die Afrikanische Einheit (OAU) ins Leben, die offiziell im Juli 2002 begründet wurde. Im Oktober 2001 initiierten afrikanische Staatschefs die New Partnership for African Development (NEPAD) als ein grundsätzliches Politik- und Entwicklungsprogramm. Diese beiden Initiativen demonstrieren, dass die Dynamik im Verhältnis Afrika-Europa derzeit von den afrikanischen Staaten ausgeht. Die EU hat zwar ihre Unterstützung signalisiert¹³, erwartet von AU und NEPAD aber im Sinne ihrer ambitionierten Ziele – die auch die Verwirklichung von Demokratie und *good governance* beinhalten –, dass sie sich mit Zimbabwe und anderen Krisenherden beschäftigen.

Anmerkungen

1. European Commission: Commission Staff Working Document REV 1 (final) 20.12.2001.
2. In etwa zu übersetzen mit „guter Regierungsführung“, womit transparentes, korruptionsfreies und auf die Entwicklung eines Landes gerichtetes Handeln staatlicher Stellen gemeint ist.
3. Im April 2002 stellte die EU für die Wahlunterstützung in Sierra Leone 2 Mill. EURO zur Verfügung.
4. Der Rest ist für unvorhersehbare Entwicklungen reserviert, vgl. Anm. 1, S. 10-11.
5. Norwegen hingegen beließ seine Wahlbeobachter im Land. Sie stellten eindeutige Benachteiligungen der Opposition gerade in den Städten fest, ihren traditionellen Hochburgen.
6. Vgl. Gemeinsamer Standpunkt 2002/145/CSFP.
7. ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: Resolution on the situation in Zimbabwe (ACP-EU 3396/02/fin.) vom 21.3.2002.
8. Vgl. Krause, Alexandra: Mehr als ein Papier-tiger? Die Konfliktbearbeitungspolitik der GASP in Afrika. HSFP-Report 9/2001, Frankfurt a. M., S. 36.
9. Vgl. Anm. 7, S. 31.
10. Vgl. europa.eu.int/comm/development/eu_africa_en.htm.
11. Vgl. Schmidt, Siegmund: Afrikapolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 253-260.
12. Communiqué: Africa-Europe Ministerial Conference 11 October 2001, DG E V 12762/01.
13. Von der ACP-EU-Parlamentarierversammlung ist die Kommission aufgefordert worden, Unterstützungsmöglichkeiten für NEPAD auszuloten, vgl. ACP-EU 3395/027fin.

Weiterführende Literatur

- Olsen, Gorm Rye: European public opinion and aid to Africa: Is there a link?, in: *Journal of Modern African Studies*, 39, 4, (2001), S. 645-674.
- Schmidt, Siegmund: Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B19/20, S. 29-38.
- Nielinger, Olaf: Afrika zwischen Solidarität und Aufruhr. Reaktion und Gegenreaktion auf den 11. September, in: *Nord-Süd aktuell*, XV/1, S. 72-82.