

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Schwarzafrika gehört nicht zu den Regionen, die von prioritärem ökonomischen oder politischen Interesse der EU sind und daher ist es nicht überraschend, dass es vor dem Hintergrund der transatlantischen Krise über die Irak-Politik und der Osterweiterung nicht zu größeren EU-Initiativen auf dem afrikanischen Kontinent im zurückliegenden Jahr kam. Die Union blieb weitgehend reaktiv und ihre Politik war weitestgehend von einem „business as usual“ bestimmt. Die Dynamik auf dem afrikanischen Kontinent ging in erster Linie von Fortschritten in der regionalen Integration aus. Die Institutionalisierung der Afrikanischen Union (AU), die 2002 die Nachfolge der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) antrat, schritt mit der Gründung eines Friedens- und Sicherheitsrates (Peace and Security Council, PSC) und dem Beschluss ein Pan-Afrikanische Parlament (PAP) einzurichten voran.

Wiederbelebung des EU-Afrika-Dialogs

Die EU-Kommission versuchte den seit der Absage des für April 2003 vorgesehenen 2. EU-Afrika-Gipfels wegen Differenzen in der Zimbabwe-Frage stillstehenden EU-Afrika-Dialog wiederzubeleben. Die Kommission legte im Juni 2003 ein Strategiepapier mit folgenden Kernaussagen vor:¹

- Bestätigt wurden die primär politischen Globalziele der EU-Afrikapolitik² wie die Beachtung von Menschenrechten, demokratischer Prinzipien und Good Governance. Die Bedeutung von Konfliktprävention und -eindämmung wurden als Vorbedingung für jede Entwicklung deutlich betont.
- Sofern AU und ihr sozioökonomisches Entwicklungsprogramm NEPAD (New Partnership for Africa's Development) Fortschritte machen, werden sie den zukünftigen Rahmen für den Dialog bilden. Dies wird aber auch Veränderungen in der Architektur der verschiedenen EU-Programme erforderlich machen, beispielsweise im Hinblick auf die Kooperation mit den nordafrikanischen Mittelmeeranrainern die bislang keine Mittel aus dem EDF beantragen können sowie die Integration des Freihandelsabkommen mit Südafrika in den Gesamtrahmen.
- Die bisherigen Maßnahmen und Programme im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung, die in der „European Initiative for Democracy and Human Rights“ (EIDHR) zusammengefasst sind,³ werden thematisch um Themen aus dem Bereich Good Governance erweitert. Dazu gehören Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, zur Rückführung illegal ins Ausland transferierter Gelder sowie zum Schutz natürlicher Ressourcen wie z.B. Tropenholz.

1 European Commission: Communication from the Commission to the Council: The EU-Africa dialogue. Com (2003) 316 final, Brussels, 23.6.2003.

2 Hinzu kommen entwicklungspolitische Ziele wie z.B. Armutsbekämpfung. Besonderen Schwerpunkt legt die EU dabei auf die Wasser- und Energieversorgung. Relativ kurz wird hingegen das Thema HIV/AIDS behandelt, vgl. hier auch den Beitrag zur Entwicklungspolitik.

3 Vgl. Commission Staff Working Document, EIDHR, Amendment to Programming Update 2004, unter: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr-programming-document-2004-revised_en.pdf

- Ausführlich geht das Kommissionsdokument auf Maßnahmen zur Konfliktprävention und Frühwarnung ein. Als Teil ihrer Konfliktpolitik betrachtet die EU auch ihre umfassenden Aktivitäten im Bereich der Eindämmung des Handels mit Diamanten aus Kriegs- und Krisengebieten. Die in den Medien unter dem Stichwort „Blutdiamanten“ geführte Diskussion basiert auf der Erfahrung, dass zahlreiche Guerillabewegungen ihre Aktivitäten mit dem Handel von Diamanten finanzieren bzw. sie keine primär politischen Ziele verfolgen, sondern Diamanten (und andere Rohstoffvorkommen) ausbeuten wollen. Der sog. „Kimberley-Prozesses“ zielt auf die Errichtung eines Kontroll- und Zertifizierungssystems, um die Herkunft der Diamanten eindeutig bestimmen zu können.⁴ Auch wenn Zweifel angebracht sind, dass das Kontrollregime nicht alle Möglichkeiten des illegalen Diamantenhandels einschränken wird, so stellt die erreichte Rechtsgrundlage einen Fortschritt dar. Die EU trug auch die UN-Sanktionen gegen Rebellenbewegungen in Angola, Sierra Leone sowie die liberianische Regierung mit, die in den Diamantenhandel verwickelt waren. Von zentraler Bedeutung für die EU sind im Bereich Konfliktbearbeitung jedoch die Entwicklungen des PSC im Rahmen der AU gewesen.

Die Unterstützung der EU für regionale Sicherheitskooperation in Afrika

Seit Mitte der neunziger Jahre veröffentlichte die EU eine Reihe von Dokumenten im Bereich Konfliktprävention- und -bearbeitung in Afrika. Sie reflektierten deutlich konzeptionelle Fortschritte, doch blieb das Engagement der EU auf humanitäre Maßnahmen – ca. 50% der humanitären Nothilfe (ca. 250 Mio. Euro) gingen im Jahr 2003 nach Afrika – und Unterstützung diplomatischer Initiativen beschränkt. Die bisher einzige Militäraktion der EU erfolgte im Rahmen einer humanitären Intervention (Operation Artemis) im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRC) im Jahr 2003. Im Berichtszeitraum wurde die Mission der EU beendet und an UN-Blauhelme übergeben. Die EU wird lediglich die Aufstellung einer neuen Polizei in Kinshasa unterstützen. Im Rahmen der EU-UN-Kooperation in Afrika auf dem Balkan ist Informationsaustausch durch Verbindungsoffiziere vor Ort mittlerweile üblich geworden.

Die Einrichtung des PSC im Mai 2004 führte zu wichtigen Veränderungen in der EU-Politik gegenüber Konflikten in Afrika. Das PSC ist ein permanentes Organ der AU und setzt sich aus 15 Mitgliedern, die für 2 bzw. 3 Jahre von der AU gewählt werden zusammen. Im Unterschied zum UN-Sicherheitsrat werden Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit gefällt, ein Veto ist nicht möglich.⁵ Geplant ist der Aufbau eines kontinentweiten Frühwarnsystems für Konflikte, die Beratung des PSC durch ein „Panel of the Wise“ sowie eine 15.000 mannstarke Einsatztruppe bis zum Jahre 2010. Diesen sehr ambitionierten Zielen, deren Realisierung auch das von afrikanischen Staaten stets hochgehaltene Souveränitätsprinzip stark relativieren würde, steht ein gravierender Mangel an finanziellen und logistischen Ressourcen gegenüber. Die EU begrüßte die Absicht, eine afrikanische Sicherheitsarchitektur einzurichten und kündigte die Bereitstellung von Ressourcen an. Sie hat 1% ihrer Entwicklungshilfe – insgesamt 250 Mio. Euro – für die Einrichtung einer „Peace

4 Vgl. hier folgendes Grundlagendokument: Council Regulation (EC) no 2368/2002 of 20 December 2002 implementing the Kimberley process certification scheme of the international trade in rough diamonds, in: Official Journal of the European Communities L 358/28, 31.12.2002; http://www.europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_358/l_35820021231en00280048.pdf.

5 Vgl. für einen Überblick zu Entwicklungen der regionalen Integration: Keith Gottschalk / Schmidt, Siegmund: The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), Oct. 2004 (im Erscheinen).

Support Operation Facility“ zugesagt. Finanziert werden ausschließlich Friedensmissionen und nicht die laufenden Kosten der AU und des PSC. Die Entscheidung über die Mittelverwendung liegt ausschließlich beim PSC. Bislang hatte die EU in erster Linie die Konfliktbearbeitung der subregionalen Zusammenschlüsse (wie z.B. der Southern African Development Community, SADC) unterstützt. Auf den ersten Blick ist dies ein beeindruckender Betrag, doch dieser relativiert sich angesichts von Kosten für Peacekeeping-Aktionen. Beispielsweise kostete die Burundi-Peacekeeping Mission jährlich 123 Mio. US-Dollar. Vor allem aus Kostengründen ging daher die Leitung der Mission im Mai 2004 auf die UN über. Erstmals in Anspruch genommen wurde der Friedensfonds Mitte 2004 für die Finanzierung einer Beobachtermission der AU in der sudanesischen Krisenregionen Darfur. Erst nach massivem Druck der AU und westlicher Staaten akzeptierte die sudanesishe Regierung die Mission. Die mit 12 Mio. Euro finanzierte Mission von ca. 400 Soldaten soll den Waffenstillstand zwischen Milizen und Regierung überwachen und kann, sofern die Kampfhandlungen andauern, zu einer robusten Mission erweitert werden. Mit der Unterstützung des PSC ist die EU nach der Kongo-Militäraktion zu ihrem Grundsatz „afrikanische Lösungen für die Konflikte Afrikas“ zurückgekehrt. Angesichts der Dimensionen der Krisen und Konflikte wird die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen erforderlich sein.

Die EU setzt in erster Linie auf die Republik Südafrika und mit Abstand auf Nigeria, die als treibende Kräfte bei der regionalen Integration wie auch im Peacekeeping gesehen werden. Beide Staaten verfügen über nennenswerte finanzielle Ressourcen und die Fähigkeit zu militärischen Interventionen.

Auf einem AU-Gipfeltreffen im März 2004 entschied die AU, dass der Sitz des PAP in Midrand, in der Nähe der südafrikanischen Hauptstadt Pretoria sein wird. Die Wahl fiel auf Südafrika nicht zuletzt, weil damit die Finanzierung des Parlamentes gesichert war, da Südafrika den Löwenanteil der auf jährlich ca. 18 Mio. US-Dollar geschätzten Kosten übernehmen wird. Erneut wird sich die EU an den Kosten dieser neuen Institution beteiligen. Im Sommer 2004 sagte die EU Südafrika 10 Mio. Euro für die Verbesserung der Infrastruktur vor allem der Provinzparlamente zu. Die Zusage erfolge im Rahmen des „Parliamentary Support Programme“ (PSP) der EU aus dem Südafrika zwischen 1996 und 2002 bisher 15 Mio. Euro erhalten hatte. Ein noch zu bestimmender Anteil dieser Mittel soll auch für das PAP verwendet werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die EU die Arbeit des neugegründeten Afrikanischen Menschenrechtshofes (African Court on Human and Peoples' Rights) unterstützen wird.

Stillstand in der Zimbabwe-Krise

Das Land befindet sich nach wie vor in einer tiefen ökonomischen, sozialen und politischen Krise und Menschenrechtsverletzungen, vor allem gegen Oppositionelle sind an der Tagesordnung. Durch ein neues Gesetz beabsichtigt die Regierung Mugabe ferner, die Arbeit der NGOs zu kontrollieren und einzuschränken. Die EU sowie die USA sind enttäuscht über die weiterhin passive Haltung der afrikanischen Staaten gegenüber Zimbabwe. Dies gilt sowohl für die weitgehende Ignoranz der SADC gegenüber der Zimbabwe-Krise als auch für die sog. stille Diplomatie des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki. Langfristig könnte dies zu einem Rückgang des EU-Engagement für die SADC – die EU ist einer der größten Geber – führen, da die SADC in den Augen der EU erheblich an Glaubwürdigkeit verloren hat. Das Verhalten der südafrikanischen Regierung wird dabei von Seiten der EU allerdings öffentlich nicht kritisiert, obwohl deren stille Diplo-

matie zu keinerlei Verbesserung der Situation in Zimbabwe geführt hat. Der von der südafrikanischen Regierung geforderte Dialog zwischen der regierenden Partei ZANU/PF und dem Movement for Democratic Change (MDC) ist bislang über Ansätze nicht herausgekommen. Die EU hat direkte Gespräche mit dem zimbabwischen Oppositionsführer Morton Tsvangirai aufgenommen. Zwischen MDC und EU herrscht Konsens über die Fortführung der EU-Sanktionen. Die Gegensätze zwischen AU und anderen Regionalorganisationen und EU in der Zimbabwe-Frage konnten auch auf dem letzten EU-Afrika-Ministertreffen in Dublin nicht ausgeräumt werden.⁶

Die Bedeutung der Osterweiterung für die Afrikapolitik

Die Erweiterung der Union um 10 neue Mitglieder, von denen acht mittel- und osteuropäische Staaten sind, wird auch langfristig Auswirkungen auf die Afrikapolitik der Union nehmen. Bereits seit einigen Jahren findet eine EU-interne Diskussion über mögliche Folgen für die Entwicklungspolitik der Union statt.⁷ Weitgehende Übereinstimmung herrscht darüber, dass es mittel- bis langfristig zu einem Bedeutungsverlust und möglichen Verringerungen der bisherigen Leistungen kommen kann. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Zum einen argumentieren osteuropäische Länder, dass sie sich ebenfalls gravierenden Problemen sozialen und sogar Armutproblemen gegenübersehen, zum anderen haben sie vitale Interessen an der Stabilisierung ihrer Nachbarländer wie z.B. Weißrussland oder die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens. Hinzu kommt, dass es in nur Ausnahmefällen enge historische Bindungen der neuen Mitglieder an afrikanische Staaten gibt und dass das Bewusstsein für Entwicklungspolitik gering ist, was auch die geringe Zahl an NGOs in den meisten Ländern zeigt. Die Befürchtungen afrikanischer Politiker, dass osteuropäische Staaten nur ungern von Nehmern zu Gebern werden und aus relativ geringen Interessen für eine Reduktion gerade der Mittel und – mindestens ebenso wichtig – der politischen Aufmerksamkeit für afrikanische Staaten eintreten werden, haben daher eine reale Grundlage.⁸

Gegenwärtig befinden sich die afrikanischen Regionalorganisationen noch in der Aufbauphase. Die EU hat schnell reagiert und begonnen die vielversprechenden Neuanfänge zu unterstützen. Wenn es gelingt die Institutionen unter den schwierigen Rahmenbedingungen zu etablieren, würde die EU mit der AU einen neuen Kooperationspartner, dessen institutionelle Strukturen sich spiegelbildlich an der EU-Struktur orientieren,⁹ gewinnen.

Weiterführende Literatur

Gordon Crawford: Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance: towards a participatory approach, in: *Journal of International Development*, 14/2002, S. 911-926

Sven Grimm: Die Afrikapolitik der EU, *Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde* Nr. 72, Institut für Afrika-Kunde Hamburg 2003.

Siegmar Schmidt: Die Demokratie- und Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, in: Ferdowski, Mir A. (Hrsg.): *Afrika – ein verlorener Kontinent?*, München: Fink-Verlag 2004 i. E.

6 Communiqué of the EU-Africa Ministerial in Dublin, Ireland on 1 April 2004.

7 Vgl. Siegmar Schmidt: Vor dem Rollentausch. Osterweiterung und Entwicklungspolitik, in: *Osteuropa: Die Einigung Europas. Zugkraft und Kraftakt*, 54, Heft 5/6, Mai-Juni 2004, S. 460-472.

8 Vgl. Valérie Michaux: EU enlargement: a brake for development cooperation?, in: *The Courier*, no 193, July-August 2002, S. 18-19.

9 Gottschalk/Schmidt Anm. 4.