

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Die politischen Beziehungen zwischen der EU und Afrika standen im zurückliegenden Jahr ganz im Zeichen der Sicherheitspolitik. Die Problemdiagnose der EU bezüglich Afrika berücksichtigt dabei erstmals ausführlicher das Problem von schwacher oder zerfallender Staatlichkeit. Befördert wurde die Diskussion einerseits durch die im September 2003 veröffentlichte Europäische Sicherheitsstrategie.¹ Andererseits ist mit der im Juli 2002 gegründeten Afrikanischen Union (AU) – der Nachfolgeorganisation der enttäuschenden Organisation Afrikanischer Einheit – ein neuer Ansprechpartner für die EU im Bereich Konfliktbearbeitung entstanden.² Das Herzstück der AU-Sicherheitsstruktur bildet ein mit umfangreichen Befugnissen ausgestatteter Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council (PSC)).

Die Europäische Sicherheitsstrategie und ihre Bedeutung für die Afrikapolitik

Die vom Hohen Repräsentanten der EU, Javier Solana, vorgelegte Sicherheitsstrategie³ geht von zwei Grundannahmen aus: An die Adresse der USA richtet sich die Aussage, dass kein Land in der Lage ist, die Herausforderungen allein zu bewältigen. Die EU stellt dann mit Bezug auf Entwicklung fest, dass Sicherheit und Frieden Vorbedingung für Entwicklung darstellen. Sicherheitsbedrohungen – und diese Diagnose entspricht weitgehend der amerikanischen – sind Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Afrika spielt in der Sicherheitsstrategie in Bezug auf eine Bedrohung der EU-Staaten nur eine Nebenrolle: Es werden lediglich die Ausstrahlungseffekte regionaler Konflikte im Falle Afrikas genannt, wobei der Konflikt um die großen Seen explizit erwähnt wird – sowie potentielle Bedrohungen und Destabilisierungseffekte durch zerfallende Staaten in Form sich ausbreitender Kriminalität. Das Scheitern von Staaten wird von der EU in erster Linie auf „schlechte Staatsführung“ zurückgeführt. In Afrika ist mit Ausnahme der Subregion des südlichen Afrika⁴ die Anzahl schwacher und fragiler Staaten im interkontinentalen Vergleich hoch.⁵ Insbesondere das Gebiet um die Großen Seen im regionalen Umfeld der Demokratischen Republik Kongo (DRK) gilt als in höchstem Maße instabil. Das Paradebeispiel für einen zerfallenen Staat bildet jedoch das ostafrikanische Somalia, das seit 14 Jahren ohne Zentralregierung ist. Aber auch Liberia und Sierra Leone (und teilweise die DRK) sind phasenweise „zerfallen“ und nur durch externe Interventionen wieder stabilisiert worden. Die Bedeutung des Problems der zerfallenden bzw. zerfallenen Staaten wird auch in einem neuen programmatischen Dokument der EU-Kommission zur zukünftigen Entwicklungspolitik der

1 Vgl. hier den Beitrag zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in diesem Band.

2 Vgl. Siegmar Schmidt: Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4/2005, S. 25-32.

3 Javier Solana: A secure Europe in a better world, Ratstreffen in Thessaloniki 20. Juni 2003.

4 Lediglich Zimbabwe kann aufgrund katastrophaler sozialer, ökonomischer und politischer Folgen der autoritären Herrschaft Robert Mugabes als potentiell instabil betrachtet werden.

5 Ursachen, Verlauf und Charakteristika von fragiler Staatlichkeit bzw. Staatszerfall wird unterschiedlich definiert. Zentral ist der Verlust des Gewaltmonopols. Die Unfähigkeit des Staates selbst elementare Dienstleistungen zu erbringen sowie Legitimitätseinbußen können zunächst zu einer Erosion und letztlich zum Zerfall von Staatlichkeit führen.

EU hervorgehoben.⁶ Die EU führt in diesem Dokument unter der Überschrift „Einsatz für nicht-tragfähige Staatsgebilde“ eine Unterscheidung zwischen „wenig leistungsfähigen“, „wenig tragfähigen“, „versagenden Staaten“ und „schwierigen Partnerschaften“ ein.⁷ Allerdings wird lediglich der Begriff der schwierigen Partnerschaften, wenngleich nur sehr allgemein, definiert. Eine „schwierige Partnerschaft“ ist demnach dann gegeben, wenn ein Faktor wie mangelndes Regierungengagement in der Armutsbekämpfung, schwache Regierungsführung, Korruption und/oder politische Unterdrückung sowie Institutionen nicht in der Lage sind, grundlegend Sicherheit zu gewährleisten. Die Kommission betont, dass die EU trotz der schwierigen Lage ihr Engagement selbst in den Ländern aufrechterhalten will, in denen die Situation extrem schwierig ist. Weiterhin postuliert die Kommission, dass erstens ein koordiniertes Vorgehen mit anderen regionalen oder multilateralen Gebern und zweitens eine differenzierte Einzelfallstrategie erforderlich sei. In der Praxis würde letzteres die Aufgabe des bisherigen Gesamtansatzes, der dem Cotonou-Abkommen zugrunde liegt, bedeuten bzw. das Cotonou-Abkommen würde dann lediglich als Rahmen für sehr differenzierte Strategien zu verstehen sein. Immer stärker werden von der Kommission die Verquickung und die Abstimmung von sicherheitspolitischen Strategien und Instrumenten mit Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Wiederherstellung der Infrastruktur) gefordert.

Die sicherheitspolitische Kooperation mit der AU

Grundsätzlich erfolgt die sicherheitspolitische Kooperation der EU mit der AU auf der kontinentalen Ebene sowie auf der subregionalen Ebene mit Organisationen, in denen Länder bestimmter Regionen vertreten sind. Hinzu kommen noch bilaterale Sicherheitskooperationen zwischen EU-Mitgliedsstaaten und afrikanischen Ländern, die bislang außerhalb des EU-Rahmens stattfinden. Gegenwärtig konzentrieren sich die EU-Kooperationsanstrengungen und -hoffnungen stark auf die kontinentale Ebene der AU. Die in der Vergangenheit intensive Kooperation mit der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC) wird hingegen politisch wegen der Passivität der Organisation gegenüber der Krise in Zimbabwe sowie Führungsrivalitäten zwischen Südafrika und Zimbabwe auf Eis gelegt. Die EU-Aktivitäten umfassen einerseits direkte finanzielle Hilfen für die AU-Konfliktbearbeitung und andererseits sind sie Teil eines umfassenden auf hoher Ebene geführten Dialogs, auch um weitere Ansatzpunkte für Kooperation zu identifizieren.

In finanzieller Hinsicht am Bedeutendsten für den PSC der AU ist die 2004 geschaffene und mit 250 Mio. Euro ausgestattete Peace Facility der EU, die vor allem aus Restmitteln aus dem EEF finanziert wird. Zusätzlich werden 1,5% der Mittel aus den jeweiligen Länderprogrammen für afrikanische Staaten bereitgestellt. Nach den Vorstellungen der EU sollen 200 Mio. Euro der Peace Facility für Peacekeeping Operationen und 25 Mio. Euro für Maßnahmen zur Erhöhung der Kapazitäten verwendet werden. Vorgesehen ist eine Evaluation nach drei Jahren (2007) auf deren Basis über die Fortführung der Peace Facility entschieden wird. Angesichts der Kosten für Peacekeeping Aktionen – die Burundi-Mission der AU benötigt ca. 123 Mio. Euro im Jahr – ist absehbar, dass die Peace Facility nicht ausreichen wird.

Neben der direkten finanziellen Unterstützung für die AU-Konfliktbearbeitung findet seit ca. 2 Jahren ein intensiver Dialog auf regelmäßigen Treffen zwischen den jeweiligen Troikas statt. Das Abschlusskommuniqué des letzten Treffens zwischen EU- und AU Vertretern in

⁶ Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlamentes und der Kommission „Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Der Europäische Konsens“, KOM (2005) 311 endgültig, Brüssel 13.9.2005.

⁷ Ebd. Anm. 6, S. 10.

Addis Abeba vom Dezember 2004 – auf dem die EU-Delegation von Entwicklungskommissar Louis Michel geleitet wurde – benennt ein breites Themenspektrum, das von aktuellen Krisen wie im Sudan und in der DRK bis zu Fragen des menschlichen Klonens bis hin zur Nahrungsmittelsicherheit reicht. Das Kommuniké demonstriert zwar einen regen Meinungsaustausch und ein hohes Maß an Übereinstimmung auch in schwierigen Fragen wie Regierungsführung und Demokratie, doch ist fraglich, ob daraus konkrete Projekte folgen werden. Die EU kündigte lediglich an, den Aufbau des Afrikanischen Gerichtshofes zu unterstützen.

Integration der Kapazitäten von Mitgliedsländern

Mitte der 90er Jahre haben einige EU-Mitgliedsländer begonnen Unterstützung beim Aufbau afrikanischer Kapazitäten zu leisten. Während Deutschland das von der UN gegründete Kofi Annan Peacekeeping Training Centre in Ghana sowie ein weiteres Ausbildungszentrum in Nairobi stark unterstützt, setzen Frankreich und Großbritannien stärker auf bilaterale Programme.⁸ Frankreich begann bereits 1996 mit RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) ein Programm zu Stärkung afrikanischer Kapazitäten aufzulegen. Das Programm konzentriert sich vor allem auf Schulungen vor Ort und die Verbesserung der Operationsfähigkeit der Streitkräfte (auch durch militärische Übungen und Ausrüstungen). Gegenwärtig befinden sich französische Truppen mit der Billigung der UN (Operation Licorne in der Elfenbeinküste mit 4000 Mann) oder afrikanischer Regionalorganisationen (so in der ZAR) im Einsatz. Auf britischer Seite wurden die bereits seit Mitte der 70er Jahre bestehenden Programme für anglophone Länder 2001 erheblich ausgeweitet. Im Großen und Ganzen sind sie dem französischen Programm vergleichbar, betonen allerdings stärker die Einhaltung von Menschenrechten als Vorbedingung für Unterstützung. Die britischen Anstrengungen in Afrika konzentrierten sich vor allem auf die Stärkung der westafrikanischen Friedenstruppe ECOMOG und es gibt Hinweise darauf, dass es eine Kooperation mit der ostafrikanischen Brigade der AU geben könnte. Die Politik Frankreichs und Großbritanniens ist bislang institutionell weder an die EU-Afrikapolitik angebunden noch ist klar, in welchem Verhältnis sie zur AU steht. Die Integration der nationalstaatlichen Ausbildungsprogramme in die EU-Anstrengungen einen Beitrag zu Konfliktbearbeitung auf dem afrikanischen Kontinent zu leisten, ist wichtig, um möglichst hohe Kohärenz zu erreichen.

Aufbau von spezifischen EU-Interventionskapazitäten für Afrika

Im Zuge der Implementierung der Sicherheitsstrategie der EU begann die EU nach einem Beschluss des Rates vom November 2004 mit der Aufstellung von Interventionstruppen. Die sog. Battle Groups sind Teil der Schnellen Europäischen Eingreiftruppe und bestehen jeweils aus 1500 Mann. Geplant sind bislang 13 Battle Groups, die entweder rein aus nationalen oder aus multinationalen Verbänden gebildet werden sollen. Sie sollen 2007 einsatzbereit sein, für den Zeitraum 2005-2007 plant die EU zumindest über eine einsatzbereite Battle Group zu verfügen. Battle Groups sind als Kurzzeitinterventionstruppen konzipiert, die innerhalb von nur 15 Tagen einsatzbereit sein sollen und Operationen von maximal 120 Tagen durchführen können. Mit dem Battle Group-Konzept hat die EU die Aufstellung einer Interventionstruppe speziell für afrikanische Krisen vorgenommen: Der Aktionsradius soll maximal 6 000 km von Brüssel betragen und die Truppen sollen insbesondere im Falle von Staatszerfall und dem in der Regel damit verbundenen schweren Menschenrechtsverletzungen eingesetzt

⁸ Vgl. zum Folgenden Fernanda Faria: Crisis Management in sub-Saharan Africa: the role of the EU, Paris, ISS Occasional Paper no. 51/2004; <http://www.iss-eu.org/occasion/occ51.pdf>.

werden.⁹ Das Konzept reflektiert die Erfahrungen des ersten Militäreinsatzes der EU (Operation Artemis) im Nordosten Kongos in der Provinz Ituri¹⁰ und der britischen Intervention in Sierra Leone im Jahr 2000. Aus Sicht der EU waren beide Einsätze erfolgreich,¹¹ da es gelang mit einer relativ kleinen und zeitlich begrenzten Intervention die Situation zu stabilisieren und die von Milizen ausgehende brutale Gewalt gegen die Zivilbevölkerung einzudämmen. Von der EU wird das Battle Group-Konzept als eine Übergangslösung gesehen, die die Zeit bis zur vollen Einsatzfähigkeit der AU-Regionalbrigaden überbrücken soll. Eine institutionelle Anbindung an die AU wird gegenwärtig nicht diskutiert. Denkbar ist aber auch, dass die Battle Groups eine Art Rückversicherung darstellen, falls die ehrgeizigen AU-Ziele sich nicht als realisierbar erweisen und humanitäre Krisen Einsätze erfordern.

Die EU fährt zweigleisig. Priorität hat dabei die Unterstützung afrikanischer Initiativen durch Kapazitätsaufbau und Finanzierung von Peacekeeping-Aktionen, insbesondere im AU-Rahmen. Daneben hat die Union sich relativ rasch auf den Aufbau eigener Interventionskapazitäten speziell für afrikanische Krisen und Konflikte verständigt. Das sicherheitspolitische starke Engagement der EU in Afrika demonstriert einerseits das Selbstverständnis der Union als – nicht-imperiale – Ordnungsmacht auf dem afrikanischen Kontinent, andererseits besitzt es eine EU-interne Dimension, da es Handlungsfähigkeit demonstrieren soll und möglicherweise Afrika als Testfall für die Sicherheitspolitik gelten kann. Die Diskussion um eine Strategie, in der zivile und militärische Aspekte miteinander verzahnt sind und in der Lage sind, auch der komplexen Herausforderung von Staatszerfall zu begegnen, steht noch am Anfang. Voraussetzung dafür ist eine stärkere Kohärenz zwischen der EU-Politik und den Mitgliedstaaten. Dies würde im militärischen Bereich die Integration der bestehenden französischen und britischen bilateralen Programme bedeuten.

Die gegenwärtige starke Fokussierung der Afrikapolitik auf Sicherheitspolitik und besonders auf militärische Instrumente ist innerhalb der Union allerdings umstritten. Sie bestehen zunehmend Meinungsunterschiede zwischen Kommission und Rat über den Stellenwert militärischer Instrumente. Während die Kommission eher den traditionellen zivilen Instrumenten der EU-Afrikapolitik (humanitäre Hilfe, Förderung von Demokratie und Menschenrechten) Priorität einräumt, setzt der Rat auf einen gezielten Aufbau eigener militärischer Kapazitäten sowie die Unterstützung der AU-Kapazitäten. Gegenwärtig ist der Rat eher als die Kommission in der Lage seine Vorstellungen durchzusetzen.

Weiterführende Literatur

Jörg Faust / Dirk Messner: Europe's new security strategy – challenges for development policy, Bonn, Dt. Institut für Entwicklungspolitik, Diskussionspapier 3/2004.

Stephan Klingebiel: Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diskussionspapier 1/2005.

Keith Gottschalk / Siegmund Schmidt: The African Union and the New Partnership for Africa's Development – strong institutions for weak states?, in: *International Politics and Society*, (Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)), 4/2004, S. 138-158.

9 Vgl. zum Konzept auch Lutz Holländer/ Ronja Kempin: Europas Platz an der Sonne. Afrika und die europäische Sicherheitspolitik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2005, S. 593-599.

10 Vgl. hier den Beitrag zur Afrika-Politik im Jahrbuch 2002-03.

11 Vgl. Faria, Anm. 8, S. 40-43. Aus der Perspektive der EU kommt dem Einsatz geradezu Modellcharakter zu.

12 Holländer und Kempin (Anm. 9, S. 598-599), argumentieren, dass Frankreich auf eine stärker klassische Interventionspolitik ausgerichtet sein und sehen hier einen Konflikt mit den Konzepten, die auf Stärkung der regionalen Initiativen abzielen.