

# Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Die herausragende Entwicklung der EU-Afrikapolitik war die Verabschiedung einer EU-Afrikastrategie mit dem Titel „The EU and Africa: Towards a strategic partnership“ im Dezember 2005 durch den Ministerrat.<sup>1</sup> Dieses Dokument ist die erste explizit formulierte Strategie der EU seit Beginn der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit im Rahmen der EWG. Die Strategie geht auf verschiedene Impulse zurück: Erstens setzte sich die britische Ratspräsidentschaft besonders für verstärkte Aktivitäten der Union gegenüber Afrika ein. Zweitens stellt die Afrikastrategie eine Reaktion der EU auf neue Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent dar. Afrika ist der Kontinent auf dem die EU ihre außen- und zunehmend auch sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen will und kann, zumal auch kein Konkurrenzverhältnis zu den USA besteht. Die Strategie ist Ergebnis – und damit Kompromiss – eines EU-internen Diskussionsprozesse zwischen den Institutionen und Mitgliedstaaten. Sie umfasst ganze sieben Seiten und fällt im Vergleich zum Vorschlag der Kommission für eine Strategie vom Oktober 2005 inhaltlich enttäuschend aus.

Im Folgenden sollen zunächst das über 50seitige Kommissionsdokument<sup>2</sup> und die Reaktion des Europäischen Parlaments<sup>3</sup> kurz dargestellt werden, da sich weite Teile des Kommissionsdokumentes wie eine Erläuterung der eigentlichen Strategie lesen und sie darüber hinaus für den zukünftigen EU-Diskussionsprozess wichtige Anregungen erhalten. Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen aber die Darstellung und kritische Analyse der Strategie. Abschließend wird ausführlich auf die EU-Politik gegenüber der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und den für Juli 2006 vorgesehenen EU-Einsatz in der eingegangen.

## Der Vorschlag der EU-Kommission und die Reaktion des Europäischen Parlaments

Der Strategieentwurf der Kommission beginnt mit dem Satz „Africa is on the move“. Die dynamische Entwicklung des Kontinents – erwähnt werden eine neue Generation afrikanischer Führer sowie die regionalen Integrationsbemühungen – führten zu sehr unterschiedlichen Entwicklungen. Die Kommission zeichnet diese Differenzierung nach und liefert unter Rückgriff auf die wissenschaftliche Diskussion eine realistische und ausgewogene Analyse der politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen. Mit dem Hintergrund dieser auch einzelne Länder und Regionen berücksichtigenden Analyse werden als die zukünftigen Prinzipien der Kooperation Gleichheit, Partnerschaft und Eigenverantwortlichkeit (Ownership) genannt. Die EU-Strategie zur Erreichung der Millennium Develop-

---

1 Council of the European Union: The EU and Africa: Towards a strategic partnership, Brussels 19.12.2005.

2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, Brüssel 12.10.2005 KOM (2005) 489 endgültig.

3 European Parliament/Committee on Development: Report on a development strategy for Africa, 27.10.2005, Final A6-0318/2005.

ment Goal (MDG) ruht auf folgenden drei Säulen: Förderung von Frieden und Sicherheit, Schaffung eines positiven wirtschaftlichen Umfeldes und direkten Maßnahmen zur Verwirklichung der ambitionierten Ziele. Ausdifferenziert wird besonders der Bereich Sicherheit. Die Kommission tritt damit für eine Abkehr von der Fokussierung auf der EU-Afrika-politik auf Entwicklungszusammenarbeit als Kernbestandteil der Beziehungen zugunsten einer wesentlich breiter gefassten, alle Bereiche umfassenden Politik ein. Weiterhin tritt die Kommission für eine deutliche Aufstockung der Mittel ein und mahnt selbstkritisch Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Entbürokratisierung der Entwicklungszusammenarbeit an.

Die Stellungnahme des Entwicklungsausschusses des Europäischen Parlaments von Ende Oktober 2005 begrüßt insgesamt die Überlegungen der Kommission, geht in einigen Bereichen aber noch weiter. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Problem der fragilen Staaten gewidmet und die Bedeutung von Good Governance wird als sine quo non für strukturelle Stabilität aufgewertet.

### **Ziele und Prinzipien der EU-Afrikastrategie**

Die Afrikastrategie ist als bindendes Grundsatzdokument sowohl für die Afrikapolitik der EU als auch der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2005 bis 2015, dem Zielhorizont der MDG vorgesehen. Sie zielt allgemein darauf ab, einen Beitrag zu Erreichung der MDG zu leisten und nachhaltige Entwicklung, Sicherheit und Good Governance zu fördern. Sie schließt Nordafrika ein und trägt damit den neuen kontinentweiten Zusammenschlüssen wie AU und NEPAD Rechnung. In neun Abschnitten wird eine Vielzahl von teils sehr konkreten, teils eher allgemeinen Zielen aufgezählt. Die wichtigsten Ziele und Prinzipien sind dabei:

- Sicherheit und Frieden werden als Vorbedingung von Entwicklung betrachtet. Gefördert werden soll Frieden einerseits durch Kooperation mit und Unterstützung für afrikanische Institutionen<sup>4</sup>, andererseits werden Militärinterventionen im Rahmen von GASP und ESVP nicht ausgeschlossen.
- Fortführung der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und insbesondere Good Governance (Kampf gegen Korruption). Die EU kündigt die Einrichtung einer Finanzierungsfazilität zur Unterstützung des African Peer Review Mechanism (APRM)<sup>5</sup> NEPADs an.
- Starke Steigerung der Entwicklungshilfe auf 0,56% des BIP bis 2010 und 0,7% bis 2015 und weitere Schuldentreibungen sowie den Abschluss der Economic Partnership Agreements bis 2008.<sup>6</sup>
- Unterstützung von Bildungsprogrammen und eines innerafrikanischen Austauschprogrammes für Studierende.

Die EU kündigt ferner eine regelmäßige Fortschrittsüberprüfung im Hinblick auf Zielverwirklichung der Strategie an.

Inhaltlich geht die EU-Strategie über die bisherige Politik nicht hinaus. Auffällig sind die starke Betonung von Sicherheit und Frieden, die als erster Punkt im Dokument genannt

---

4 Vgl. hier den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch 2005.

5 Der APRM ist ein (freiwilliger) Mechanismus zur Überprüfung, inwieweit die Ziele und Prinzipien NEPADs – Good Governance, Demokratie, Marktwirtschaft – von den Staaten der AU bereitwilligen Mitgliedstaaten tatsächlich verfolgt werden.

6 Vgl. hierzu den Beitrag zur Entwicklungspolitik.

werden und der mehrfach betonte Wille mit den regionalen bzw. kontinentweiten Organisationen zusammenzuarbeiten. Damit hängt die Umsetzung der Strategie von der Funktionsfähigkeit und Effektivität dieser Institutionen ab, die zumindest momentan noch nicht gegeben sind. Im Unterschied zu anderen Dokumenten wird im Bereich Demokratieförderung die politische Konditionierung der Hilfe nicht mehr erwähnt. Vergeblich sucht man im Dokument eine längst überfällige Diskussion der europäischen Interessen aus denen sich dann die Ziele und Instrumente der EU-Afrikapolitik ableiten ließen. Die relativ unverbunden nebeneinander genannten Ziele der EU ohne wirkliches Konzept markieren die engen Grenzen der Kompromissfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Unklar bleibt auch die konzeptionelle Bedeutung der Strategie für die EZ im Rahmen des EZ-Abkommens von Cotonou, im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit Südafrika, die neue Nachschafspolitik und die Euro-Mediterrane Kooperation (u.a. Barcelona-Prozess). Gegenwärtig ist beispielsweise EU-Kommissar Louis Michel für Subsahara Afrika zuständig und Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner für Nordafrika. Zu einer positiveren Bewertung des inhaltlich insgesamt enttäuschenden Dokuments gelang man jedoch, wenn die EU-Afrikastrategie als ein erster Schritt in einer konzeptionellen Diskussion um die zukünftige Afrikapolitik interpretiert wird.

### **Die EU und die Wahlen im Demokratischen Republik Kongo**

Dem von den Medien nur sporadisch beachteten Bürgerkrieg im Kongo sind seit 1997, dem Ende der 35 Jahre währenden Mobutu-Diktatur – Schätzungen zur Folge bis zu vier Millionen Menschen zum Opfer gefallen. Die EU setzte ihre Entwicklungskooperation mit dem Kongo bereits 1990 wegen fortgesetzten Verstößen gegen Menschenrechte und demokratische Prinzipien aus und leistete während des Bürgerkrieges umfangreiche humanitäre Nothilfe, insbesondere für die hunderttausenden Flüchtlinge, und förderte diplomatische Anstrengungen zur Konfliktlösung.<sup>7</sup> In Abkehr ihrer bisherigen Politik ausschließlich zivile Mittel zur Konfliktbearbeitung in Afrika einzusetzen, entschloss sich die EU auf der Basis einer UN-Resolution und unter massivem öffentlichen Druck zu einer zeitlich begrenzten humanitären Intervention in der Provinz Ituri. Dieser erste Militäreinsatz der EU (Operation Artemis) von 1800 Mann ging nach 4 Monaten auf die UN über. Im Jahr 2005 startete die EU die erste zivile ESVP-Mission in Afrika: Die EUPOL-Kinshasa ist eine kleine Mission zum Aufbau einer neuen integrierten Polizei in der kongolesischen Hauptstadt. Eine weitere EU-Mission unter der Bezeichnung EUSEC DR Kongo soll die Reform des Sicherheitssektors (Demobilisierung von Soldaten, Entwaffnung etc.) unterstützen.<sup>8</sup>

Seit 2001 verbesserten sich die Rahmenbedingungen für eine Konfliktbeilegung. Die Intensität der Kampfhandlungen flaute ab und die Unterzeichnung eines Friedensabkommens in der südafrikanischen Hauptstadt Pretoria 2001 setzten einen komplexen und schwierigen Friedensprozess in Gang, auch wenn die Kampfhandlungen in einigen Provinzen andauerten. Die EU nahm im Jahr 2002 die EZ mit der DRK nach 12 Jahren wieder auf. Sie legte vergleichsweise umfangreiche Programme zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Good Governance<sup>9</sup> auf. Bereits seit 1999 befindet sich die UN-

7 Vgl. hier den Überblick zur EU-Politik in der Region der Großen Seen von Anja Fiedler: *The Great Lakes Region: Testing Ground for a European Union Foreign Policy*, in: Dieter Mahncke u.a. (eds.): *European Foreign Policy. From rhetoric to reality?* Brussels 2004, S. 317-334.

8 Vgl. für einen Überblick Hans-Georg Ehrhart: *Was soll die EU im Kongo?*, in: *Internationale Politik* (2006), Heft 6, S. 84-89.

Mission MONUC (Mission de l'ONU en RD Congo) im Land. Die Mission war zunächst wenig erfolgreich und konnte den Schutz der Zivilbevölkerung nicht garantieren. Erst nachdem das Mandat robuster gemacht worden war und die Truppe auf mittlerweile 18.000 Mann aufgestockt wurde, konnten Erfolge bei der Absicherung des Friedens- und Demokratisierungsprozesses erreicht werden. Basierend auf der Resolution 1671 des UN-Sicherheitsrates vom April 2006 beschloss die EU die Entsendung von Truppen. Die EUFOR DR CONGO sicherte Ende Juli 2006 durchgeführten ersten freien Wahlen militärisch ab und bereitete Evakuierungsmaßnahmen für den Fall vor, dass Wahlverlierer das Ergebnis nicht akzeptiert und zu den Waffen gegriffen hätten.

Die Mission umfasst ca. 2.000 Mann von denen der Großteil in Kinshasa stationiert ist, der Rest in Gabun wird für einen eventuellen Einsatz bereitgehalten. Die auf vier Monate begrenzte Mission besteht im Wesentlichen aus französischem und deutschem Militärpersonal, wobei Deutschland ca. 780 Soldaten und ziviles Personal stellt und das militärische Kommando übernehmen wird. Der deutsche Kongoeinsatz und die Mission im Allgemeinen lösten in Deutschland eine im Hinblick auf die Afrikapolitik bislang nicht gekannte intensive und kontroverse öffentliche Debatte aus. Während in der öffentlichen Meinung die Kritik an dem Einsatz überwog, stimmte der Bundestag mit großer Mehrheit dem Einsatz im Juni 2006 zu. Die Kritik an dem Einsatz bezog sich zum Einen auf das Fehlen klarer deutscher Interessen an der Mission, zum Anderen wurde der Sinn des begrenzten Einsatzes angesichts der Dimension der Herausforderung und der fehlenden EU Gesamtstrategie für die Kongo-Mission bezweifelt. Die EU und die deutsche Regierung argumentieren hingegen, dass der Einsatz Teil der historischen Verantwortung der EU angesichts des Kolonialismus sei und der Wertorientierung der EU, Demokratie und Menschenrechte zu fördern entspreche. Ferner wird darauf verwiesen, dass demokratische Wahlen eine Stabilisierungswirkung auf das Land und die gesamte Region haben können. Eine Nichtbeteiligung würde zudem unglaubwürdig sein und das bisherige starke Engagement der EU im Kongo entwerten. Die politische Auseinandersetzung über das Für und Wider eines Kongo-Einsatzes verdeutlicht eine mangelhafte Akzeptanz der EU-Außenpolitik im Allgemeinen und der Afrikapolitik im Besonderen. Das wochenlange Tauziehen zwischen den Mitgliedstaaten um Umfang, Dauer etc. des Einsatzes demonstrieren, dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten Ressourcen zur Verfügung zu stellen und politische Risiken eines Militäreinsatzes in Kauf zu nehmen aller Rhetorik zum Trotz und entgegen der EU-Afrikastrategie nur gering ausgeprägt sind.

### **Weiterführende Literatur**

Sebastian Wadle/Corinna Schukraft: Die Peace Facility for Africa – Europas Antwort auf die Krisen in Afrika?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005, S. 99-119.

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

Sven Grimm/Nina Kielwein: Die Afrikastrategie der Europäischen Union – Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel, Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Briefing Paper 9/2005.

---

9 Insgesamt umfasste die EU EZ 2002 ca. 120 Mio. von den der Löwenanteil in den weiten Bereich Demokratieförderung floss, vgl. Roland Kobia: European Union Commission Policy in the DRC, in: Review of African Political Economy, no. 93/94, (2002), S. 431-443.