

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Zentrales Ereignis im europäisch-afrikanischen Verhältnis war der 2. EU-Afrikagipfel in Lissabon am 8./9. Dezember 2007. Das Gipfeltreffen war bereits für 2004 geplant, wurde dann mehrfach verschoben, da zwischen den afrikanischen und den EU-Staaten keine Einigung über eine Teilnahme Simbabwe erreicht werden konnte. Zwar stellte die Simbabwe-Frage auch auf dem Gipfel ein Konfliktpunkt zwischen Europäern und Afrikanern dar, doch trotzdem endete der Gipfel mit der Verabschiedung eines Grundsatzdokuments über eine weit reichende Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika. Konkretisiert wird die Strategische Partnerschaft durch einen umfangreichen Aktionsplan. Das sicherheitspolitische Engagement der Europäer in Afrika wurde mit der EUFOR-Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik fortgesetzt. Nach etlichen Verzögerungen kam die Militärmission unter französischer Führung zustande. Eine Antwort der EU auf das vermehrte Engagement Chinas in Afrika steht weiterhin aus. Das nächste Gipfeltreffen wird im Jahr 2010 in einem afrikanischen Land stattfinden.

Der 2. EU-Afrikagipfel in Lissabon

Dem 2. EU-Afrikagipfel ging eine zweijährige Vorbereitungsphase voraus. Zum einen galt es, eine Lösung für die weiter umstrittene mögliche Beteiligung Simbawbes an dem Gipfel zu finden, zum anderen bedurfte es einer diplomatischen Abstimmung über die Inhalt der anzustrebenden Partnerschaft, die bereits in der im Dezember 2005 vom EU-Rat verabschiedeten EU-Afrikastrategie¹ im Titel des Dokuments angekündigt worden war. Während die inhaltlichen Fragen weitestgehend auf Treffen zwischen EU- und der Kommission der Afrikanischen Union (AU) in Accra (Ghana) und im Oktober 2007 in Addis Abeba geklärt werden konnten, blieb ein Kompromiss in der Simbabwe-Frage aus. Großbritannien konnte seine harte Position – kein Gipfeltreffen mit dem simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe und weitere Sanktionen – innerhalb der EU nicht durchsetzen. Sowohl die portugiesische Ratspräsidentschaft als auch die Mehrzahl der EU-Staaten einschließlich Deutschlands, waren nicht bereit, wegen der Teilnahme Simbawbes das Gipfeltreffen ausfallen zu lassen. Premierminister Gordon Brown nahm daher nicht am Gipfel teil. Es blieb der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel überlassen, offen die Diktatur und die katastrophale wirtschaftliche und soziale Lage im einstigen Vorzeigeland Afrikas zu kritisieren. Trotz fortbestehender Differenzen über Simbabwe konnte der Gipfel erfolgreich abgeschlossen werden. Beschlossen wurden zum einen ein Grundsatzdokument für eine Strategische Partnerschaft und zum anderen ein 50seitiger Aktionsplan für den Zweijahreszeitraum 2008-2010. Der Text der Strategischen Partnerschaft² beginnt mit einem Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten Menschenrechte, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Folgende vier zentrale Ziele werden genannt:

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

2 The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_en.pdf#zoom=100.

- Stärkung der politischen Partnerschaft in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Migration, Entwicklung und saubere Umwelt. Institutionell soll die Partnerschaft auf der engen Zusammenarbeit von AU und EU basieren.
- Förderung regionaler und kontinentweiter Integration, weitere Anstrengungen sollen unternommen werden, um die Millennium Development-Ziele zu erreichen.
- Kooperation auf internationaler Ebene mit dem Ziel der Schaffung eines „effektiven Multilateralismus“ – einem Schlüsselbegriff der Europäischen Sicherheitsstrategie. Im Rahmen der UN soll die Zusammenarbeit bei internationalen Konflikten (z.B. bei der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen) gestärkt werden.
- Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure aus der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und Kooperation mit regionalen und lokalen Akteuren bei der Implementierung der Maßnahmen.

Hinsichtlich ihrer Ziele und Aktionsfelder ist die Partnerschaft nahezu allumfassend – das Themenspektrum umfasst Bereiche der klassischen Entwicklungskooperation, Fragen von Frieden und Sicherheit, Regierungsführung, Handel usw. Besonders betont wird die Bedeutung der Kooperation zwischen der AU und der EU. Die EU wird als „Schlüsselpartner“ für die AU beim Aufbau einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur bezeichnet.³ Das Dokument benennt weitere zukünftige konkrete institutionelle Kooperationen mit denen der Aufbau der AU-Institutionen und ihrer Instrumente gefördert werden soll. Die EU nimmt damit eine zentrale Position für den Aufbau der AU ein,⁴ die unter massiven Ressourcenmangel leidet, der die Effizienz gerade bei Friedensmissionen hemmt, wie das Beispiel der schlecht ausgestatteten 8.000 Mann starken AU-Truppe in Darfur demonstriert. Im Bereich der Menschenrechte soll die direkte Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen AU und EU ausgebaut werden. Die Förderung von Demokratie und Regierungsführung nimmt vergleichsweise wenig Raum ein. Die EU betont erneut die Bedeutung ihrer Governance-Initiative, durch die Länder mit guter Regierungsführung zusätzliche Mittel erhalten können. Sowohl im Sicherheitsbereich als auch bei Wahlbeobachtungen soll das Prinzip der afrikanischen Eigenverantwortung („ownership“) beachtet werden. In der Praxis bedeutet dies, dass die EU logistische und finanzielle Unterstützung gewährt, die Führung von Aktionen oder die Leitung von Programmen bei der AU, afrikanischen Regionalorganisationen oder auf der regionalen Ebene bei lokalen und regionalen Akteuren auch aus der Zivilgesellschaft verbleibt. Inwieweit dies angesichts der unzureichenden Kapazitäten von Regionalorganisationen, aber auch der Zivilgesellschaft realistisch ist, kann bezweifelt werden. Die starke Betonung der Migrationsfragen reflektiert in erster Linie das europäische Interesse, die zunehmende illegale Migration über Nordafrika einzudämmen.

Angestrebt wird auch eine Verdichtung der diplomatischen Kontakte. Gipfeltreffen werden im Dreijahresrhythmus abwechselnd in Europa und Afrika stattfinden. Die AU Präsenz in Brüssel soll erhöht werden und am Sitz der AU in Addis Abeba eröffnet die EU eine Vertretung mit Repräsentanten aus Kommission und Rat.

Im Ersten Aktionsplan⁵ werden 8 Partnerschaften mit jeweils 3 bis 4 besonders wichtigen Aktionsfeldern genannt. Finanziert werden die Aktivitäten aus dem 10. Europäischen

3 Ebd., Anmerkung 2, S. 7, vgl. zu der umfangreichen logistischen und finanziellen Unterstützung der EU für die AU den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch 2007.

4 Siegmund Schmidt: Die EU als Retterin? In: Giga Focus 5/2008 (German Institute of Global and Area Studies, Hamburg), http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0805.pdf.

5 First Action Plan (2008-2010). For the implementation of the Africa-EU Strategic Partnership, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf#zoom=100.

Entwicklungsfonds (EEF) und anderen Programmen sowie durch Leistungen der einzelnen Mitgliedsstaaten und internationaler Organisationen. Die Finanzierungsmodalitäten werden daher jeweils spezifisch sein, wobei der jeweils größte Teil der Mittel aus den diversen EU-Programmen stammen wird. Bei den geplanten Aktivitäten werden die Ziele, die erwarteten Ergebnisse, konkrete inhaltliche Maßnahmen, die Akteure und die Finanzierungsquellen angegeben. Bei genauerer Betrachtung ist offensichtlich, dass es sich in den meisten der gelisteten Aktivitäten nicht um völlig neue handelt, sondern, dass bisherige Programme fortgeschrieben werden. Inhaltlich ist der Aktionsplan ein „Gemischtwarenladen“, da eine Vielzahl von entwicklungs- und sicherheitspolitischen Zielen genannt wird. Dazu gehören auch Fragen der Zusammenarbeit in Energie- und Klimafragen, deren Stellenwert sich in den letzten Jahren erhöht hat. Erneut wird deutlich, dass die EU auf die AU und den freiwilligen Überprüfungsmechanismus (African Peer Review Mechanism, APRM) der Neuen Partnerschaft für Entwicklung baut.⁶

Strategische Partnerschaft und Aktionsplan definieren den Rahmen für die europäische Afrikapolitik und – zumindest dem Anspruch nach, auch für die Afrikapolitiken der Mitgliedsstaaten – für die kommenden Jahre. Die Kooperation ist im Vergleich zu anderen Abkommen sehr detailliert definiert und weit reichend. Inwieweit die Partnerschaft ihre hohen Ansprüche und die hohen Erwartungen erfüllen kann, hängt von mindestens zwei Faktoren ab: Erstens stellt sich Frage nach der Tragfähigkeit der gemeinsamen Wertebasis angesichts nur verhaltenen Kritik von einigen afrikanischen Staaten an der Situation in Simbabwe oder sogar der mehr oder minder offenen Unterstützung Robert Mugabes durch einige afrikanische Führer.⁷ Eine Eskalation der Situation im Land könnte zu einem weiteren Konflikt zwischen der EU und afrikanischen Staaten führen. Ohne Grundkonsens wird eine effiziente Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Governance/Menschenrechte und Sicherheit und Frieden nur teilweise möglich sein. Strategische Partnerschaften der EU ohne Grundkonsens sind, so das Beispiel der Partnerschaft zwischen Russland und der EU zeigt – nur vertragliche Hüllen. Die Strategische Partnerschaft wäre dann auf Sand gebaut. Eine zweite Frage ist, inwieweit dieses so umfassende Kooperationsangebot der EU überhaupt für afrikanische Staaten angesichts des zunehmenden chinesischen Engagements in Afrika⁸ und des erhöhten amerikanischen Interesses – die USA haben mit Africom ein eigenes regionales Militärkommando für Afrika ins Leben gerufen – ist. Die komplexen, bürokratischen und an vielerlei Bedingungen geknüpften Unterstützungsleistungen der EU sind möglicherweise nicht besonders attraktiv. Erfolgreich wird die Partnerschaft nur sein, wenn es gelingt, sie mit „Leben“ – mit konkreten Projekten zu füllen.

Die EUFOR-Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik

Der seit 2003 zu einem Bürgerkrieg eskalierte Konflikt in der westsudanesischen Provinz Darfur, der bisher zu über 300.000 Toten geführt hat, droht zunehmend die Region zu destabilisieren. Die sudanesische Regierung und die tschadische Regierung versuchen dabei, das jeweilige Nachbarland durch die Unterstützung von Rebellenbewegungen zu destabilisieren.

6 Gegenwärtig sind dem APRM 27 Staaten beigetreten, wobei nur Ghana, Kenia und Ruanda alle Überprüfungsphasen durchlaufen haben. Nach fast 5 Jahren fällt die Bilanz damit enttäuschend aus, vgl. auch Annie Barbara Chikwanha: *The APRM. A case study in democratic institution building*, ISS Paper 151, October 2007.

7 Auch die Konflikte in Sudan und im Tschad werden von Europäern und zahlreichen afrikanischen Staaten unterschiedlich beurteilt.

8 Die Strategische Partnerschaft kann auch als Reaktion auf das chinesische Engagement interpretiert werden.

Anfang 2008 konnte der Vormarsch der Rebellengruppen im Tschad praktisch erst in der Hauptstadt N'Djamena mit Hilfe dort stationierter französischer Truppen gestoppt werden. Frankreich war auch die treibende Kraft hinter der seit Mitte 2007 begonnenen Diskussion über einen Militäreinsatz der EU. Basierend auf einer UN-Resolution (UN-SR-1778) beschloss die EU im September 2007 den Militäreinsatz. Die Truppenbereitstellung erwies sich als äußerst schwierig, da nur wenige Länder – unter ihnen nicht Deutschland – bereit waren, Truppen zu stellen.⁹ Die als EUFOR Tschad/ZAR bezeichnete Mission besteht aus 4.000 Mann (2.100 davon aus Frankreich) unter französischem Kommando. Die Hauptaufgaben der Mission bestehen darin, eine Ausweitung des Darfur-Konfliktes auf die Nachbarstaaten zu unterbinden, die Flüchtlingslager (mit bis zu 500.000 Flüchtlingen) zu sichern, die dort tätige UN-Polizei zu unterstützen und die Hilfsorganisationen zu schützen.¹⁰

Angesichts dieser vielfältigen Aufgaben und einer geographisch schwer zugänglichen Region ohne minimale Infrastruktur ist die Mission relativ schwach ausgestattet und möglicherweise überfordert. Als Kardinalproblem der Mission könnte sich die ambivalente Rolle Frankreichs erweisen. Frankreich unterstützt auf der Basis von Beistandsabkommen sowohl den Diktator des Tschad, Idress Déby als auch den durch einen Militärputsch 2003 an die Macht gekommenen Präsidenten der ZAR, Francois Bozizé. Daher wird nicht nur von den tschadischen Rebellen die Neutralität Frankreichs bezweifelt. Die Stabilisierungsaufgabe EUFORs stabilisiert gleichermaßen die menschenverachtende des Diktators Débys. Ohne Unterstützung von außen würde die Regierung des Tschads wahrscheinlich gestürzt werden. Die Rebellenbewegungen im Tschad – zum Teil ehemalige Soldaten der Regierungsarmee – haben bisher nicht deutlich gemacht, dass es ihnen nicht nur um die Macht geht, sondern, dass sie auch eine politische Alternative bieten können. Die EU-Mission findet in einem äußerst komplexen und widersprüchlichen Umfeld statt. Ergreift die EU eindeutig Partei, so steht auch die Glaubwürdigkeit der EU-Konfliktbearbeitungspolitik auf dem Spiel. Es besteht die Gefahr, dass die EU-Mission letztlich zur Durchsetzung französischer Interessen missbraucht wird. Dies kann aber nur geschehen, wenn die anderen EU-Mitgliedsstaaten dies zulassen und sich nicht engagieren, da sie keinen Konflikt mit Frankreich riskieren wollen. Parallel zum Militäreinsatz kündigte die EU die Kommission mit 51,5 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen, Reformen im Sicherheitssektor und Maßnahmen zu Wiederaufbau und Wiedereingliederung der Flüchtlinge an.¹¹ Die EUFOR-Mission ist als Brückenmission konzipiert, d.h. sie soll nach einem Jahr durch eine UN-Truppe abgelöst werden. Inwieweit dies angesichts der Überforderung der UN möglich ist, bleibt abzuwarten. Die von der Öffentlichkeit wenig beachtete EUFOR-Mission könnte die bislang positive Bilanz der EU bei der Schaffung von Frieden und Sicherheit in Afrika – durch Unterstützung afrikanischer Institutionen und durch Polizei- und Militäreinsätze – trüben.

Weiterführende Literatur

Marco Overhaus/H.W. Maull/S. Harnisch (Hrsg.): Perspectives and Strategies of the European Union's Africa Policy after the Lisbon Summit, in: Foreign Policy in Dialogue, Vol. 8, Issue 24, Trier 2008, <http://deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue 24.de>.

Melha Rout Biel/Olaf Leiß (Hrsg.): Politik in Ostafrika – Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung, Frankfurt a.M. 2007.

9 Vgl. Denis Tull: Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR, SWP-aktuell 15, Februar 2008.

10 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tschad/RCA, in: *Integration* 31, Nr. 2/2008, S. 145-158, hier S. 148-149.

11 Ebd., S. 149, Fußnote 20.