

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

In markantem Gegensatz zu den beiden letzten Jahren blieben substantielle Weiterentwicklungen im Verhältnis zwischen der EU und Afrika aus. Wie auch andere Politikbereiche und außenpolitische Beziehungen stand die Afrikapolitik der EU im Schatten der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Ratifikationskrise des Lissabonner Vertrages. Im Mittelpunkt des EU-Interesses stand der Abschluss der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit afrikanischen Staaten und Regionalorganisationen. Politische Initiativen wurden weitgehend zurückgestellt, auch weil aus Sicht der EU die Übernahme des AU-Vorsitzes durch den libyschen Staatschef Gaddafi substantielle Fortschritte in konkreten Projekten wenig realistisch macht. Die Ende 2007 unterzeichnete Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika mit einem detaillierten Aktionsplan¹ konnte bislang die in sie gesetzten Erwartungen, den Beziehungen neue Dynamik zu geben, nicht erfüllen. Aus der Perspektive der EU sind dafür Kapazitätsprobleme und mangelnder politischer Wille auf afrikanischer Seite verantwortlich.

Die EUFOR Tschad/ZAR²-Mission wurde im März 2009 beendet. Befürchtungen, die französisch geführte Interventionstruppe würde das Mandat missbrauchen und eigene französische Interessen verfolgen, haben sich nicht bestätigt. Die Mission wurde von der EU übernommen, wobei einige EU-Staaten ihre Truppen vorübergehend den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen. Weitgehende Kontinuität zeigt sich im Bereich Demokratisierungshilfe. Mit der Umbenennung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte in Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte 2007 waren keine gravierenden Veränderungen verbunden, auch wenn die geografische Reichweite der Programme ausgedehnt wurde und einige inhaltliche Akzente anders gesetzt wurden.

Ernüchternde Bilanz der Strategischen Partnerschaft zwischen EU und Afrika

Die bisherige Bilanz³ des Ende 2007 in Brüssel im Rahmen der Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika verabschiedeten Aktionsplans fällt insgesamt ernüchternd aus. Deutlich wird, dass die ehrgeizigen Ziele einer inter-regionalen Kooperation gegenwärtig nicht erreicht werden können. Ein neueres Papier des Rates,⁴ das Anregungen von der Kommission aufnimmt, konstatiert zwar auf der einen Seite Fortschritte hinsichtlich der angestrebten Intensivierung des politischen Dialogs und der technischen Zusammenarbeit, auf der anderen Seite werden reihenweise Defizite genannt und im Gesamturteil heißt es, dass die Partnerschaft die bisherigen Möglichkeiten keineswegs ausschöpft.⁵ Zu den

1 Vgl. hier den Beitrag im Jahrbuch 2008.

2 ZAR steht für Zentralafrikanische Republik.

3 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.

4 Council of The European Union 12320/09, Brussels 24. July 2009 Commission Staff Working Document: Implementation of the Joint Africa-EU Strategy and its First Action Plan (2008-2010 input into the mid-term progress report).

5 Anm. 4, S. 7.

Erfolge werden hochrangige Treffen zwischen AU- und EU-Kommission sowie zwischen dem europäischen und afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrat genannt. Es gibt wenig Anhaltspunkte dafür, dass der dortige Meinungsaustausch zu gemeinsam verantworteter Politik führt.⁶ Das Arbeitspapier stellt deutlich die zentrale Bedeutung von Frieden und Sicherheit für die EU-Afrikapolitik heraus. Für diesen Bereich, so wird argumentiert, werden bis zu 1 Mrd. Euro aufgewendet.⁷ Dieser beeindruckende Betrag kommt folgendermaßen zustande: Zu der neu aufgelegten Afrikanischen Friedensfazilität (von 250 auf 300 Millionen Euro erhöht) kommen noch mal 300 Millionen als Reserve hinzu sowie je 200 Millionen Euro aus Regionalen Programmen des Europäischen Entwicklungsfonds und den Länderprogrammen. Die Mittel der Afrikanischen Friedensfazilität stehen nicht ausschließlich für Peacekeeping-Aktionen zur Verfügung, denn immerhin 65 Millionen Euro sind für den Aufbau einer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur vorgesehen.

Als Erfolg kann neben der Einrichtung gegenseitiger ständiger diplomatischer Vertretungen in Brüssel und Addis Abeba die gemeinsame Erklärung zum Klimaschutz für die Klimakonferenz im polnischen Poszan gewertet werden. Die hochgesteckten Ziele bezüglich einer Abstimmung der Positionen in internationalen Gremien sind hingegen nicht erreicht worden. Zum einen kritisiert die Kommission, dass sowohl von den AU- als auch EU-Mitgliedsstaaten kaum Initiativen ausgehen und die Aktionen der EU-Kommission somit weitgehend ohne diplomatische Unterstützung bleiben. Zum anderen bleibt die Kooperation auf Expertenebene in den Joint Expert Groups (JEGs) schwach, auch weil auf afrikanischer Seite Kapazitäten und permanentes Personal fehlen.

Die EU-Afrikapolitik leidet nach wie vor auf EU-Seite darunter, dass unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der Kommission und die Vielfalt der Programme für einzelne Regionen des Kontinents – insbesondere im Hinblick auf Nordafrika – eine kohärente Afrikapolitik erschweren. Auch die angestrebte Kooperation zwischen den Parlamenten und der Zivilgesellschaft auf beiden Kontinenten kommt nur langsam voran. Auf einem Treffen von zivilgesellschaftlichen Gruppen aus Afrika und der EU im April 2009 gelang es lediglich einen Appell zur rechtlichen Absicherung von NGOs und zum entschlossenen Vorgehen gegen Folter zu verfassen.

Die Beendigung der EUFOR Tschad/ZAR-Mission

Im März 2009 beendete die EU ihre bisher größte Militärmission außerhalb Europas mit 3.700 Soldaten. Die EUFOR Tschad/ZAR-Mission war 2008 nur unter Schwierigkeiten und später als geplant zustande gekommen.⁸ Nachdem u.a. Deutschland und Großbritannien ihre Nichtbeteiligung erklärt hatten, war die Mission de facto vor allem eine französische Mission. Wesentliche Ziele waren eine Ausweitung des Darfur-Konflikts auf die Nachbarstaaten zu verhindern, die Flüchtlingslager (mit bis zu 500.000 Flüchtlingen) zu sichern sowie die UN-Polizei zu unterstützen und die Arbeit der Hilfsorganisationen zu ermöglichen. Im Vorfeld der Mission war auch auf Seiten der EU-Partner Befürchtungen geäußert worden, dass Frankreich die EUFOR Tschad/ZAR für seine afrikapolitischen Ziele instrumentalisieren könnte. Insbesondere befürchtete man, dass die Mission nicht unparteiisch sein würde, sondern sie sich einseitig auf die Seite der von Rebellenorganisa-

6 Lediglich im Falle der illegalen Entmachtung des madagassischen Präsidenten Ravalomanana im Frühjahr 2009 kam es zu einer gemeinsamen Krisendiplomatie von AU und EU.

7 Anm. 4, S. 14-15.

8 Vgl. hier den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch 2008.

tionen bedrängten tschadischen Regierung unter Idress Déby stellen würde. Die Befürchtungen erfüllten sich nicht, auch wenn die Anwesenheit französischer Truppen sicherlich die Position der Regierung Déby gestärkt hatte.⁹

Der französische Außenminister Kouchner sprach bei seinem Tschad-Besuch im März 2009 von einem Erfolg der Mission, da sie zur Stabilisierung der Situation einen Beitrag geleistet habe und die Flüchtlingslager gesichert worden wären. Von Seiten der Vereinten Nationen wurde die Mission kritischer bewertet, da die Unsicherheit für Zivilisten und die Hilfsorganisationen in weiten Teilen des weiten und kaum zugänglichen Gebiets weiter besteht. Mit Kouchners Besuch wurde die EU-Mission von der UNO übernommen. Die EU-Mission wurde in die United Nations Mission in Central African Republic and Chad (MINURCAT) integriert. Die Mission basiert auf dem Sicherheitsratsbeschluss (Security Council Resolutions 1861/2009) und umfasst mehr oder weniger das gleiche Mandat wie die EU-Mission. MINURCAT konnte nur aktiv werden, da einige EU-Länder, unter ihnen Frankreich, ca. 2.000 Soldaten vorübergehend in die UN-Mission integrierten. Mit der EUFOR Tschad/ZAR-Mission hatte die EU zwar Flagge gezeigt und bewiesen, dass sie auch zu größer angelegten Militärationen fähig ist, doch wird das EU-Engagement als vornehmlich symbolisch kritisiert,¹⁰ da eine nachhaltige Konfliktbearbeitung nicht erfolgte. Mit der Tschad-Mission wird das Modell der „Brückenmission“, wie es im Falle der Kongo-Mission (Mission Artemis 2003) erstmals erprobt wurde, angewandt: Im Sinne einer Arbeitsteilung greift zunächst die EU militärisch ein und übergibt das Kommando dann der UNO. Der Vorteil besteht darin, dass relativ rasch eingegriffen werden kann, ohne erst die langen Entscheidungswege und Verhandlungen über Truppenstellungen der Vereinten Nationen abzuwarten.

Demokratie, Menschenrechte und Good Governance

Aus dem EU-Selbstverständnis eine Wertegemeinschaft zu sein, stellt die Förderung von Demokratie, Menschenrechte und Good Governance ein wichtiges Ziel der EU-Außen- und Sicherheitspolitik dar. Das zentrale Finanzierungsinstrument für die Demokratieförderung bildet das 2007 geschaffene Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR).¹¹ Im aktuellen Strategiedokument für den Zeitraum 2007-2010¹² werden die fünf folgenden Oberziele des Instruments identifiziert:

- Ziel 1: Förderung von Menschen- und Bürgerrechten, insbesondere in Ländern und Regionen, in denen diese Rechte akut gefährdet sind.
- Ziel 2: Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich für Menschenrechte, Konfliktbeilegung und Partizipation einsetzen.
- Ziel 3: Unterstützung von Initiativen, um Menschenrechte durchzusetzen, insbesondere im Kampf gegen Folter und die Todesstrafe.

9 Inwieweit damit eine generelle Umorientierung in der französischen Afrikapolitik stattfindet, die weniger nationale Ziele verfolgt und sich stattdessen europäisiert, sei dahingestellt. Vgl. hier auch zur französischen Außenpolitik: Ronja Kempin: Frankreichs neue Sicherheitspolitik. Von der Militär- zur Zivilmacht, Baden-Baden 2008.

10 So etwa Sven Gareis: Nachhaltigkeit statt Symbolik: Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR, in: Vereinte Nationen, 4/2009, S.153.

11 Bis 2006 unter der Bezeichnung European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) aktiv.

12 European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Strategy paper 2007-2010 (DG Relex/B/1 JVK 70618). Das Dokument ist abrufbar unter <http://www.eu-ngo.dk/CALLS/EIDHR%20Strategy%2007-10.pdf> (Zugriff 27.9.2009).

- Ziel 4: Stärkung des internationalen Rechts in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
- Ziel 5: Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung.

Zu diesen teilweise thematisch eng verknüpften Zielen benennt die EU eine verwirrende Vielzahl von 21 Unterzielen, diversen Programmen und Projekten mit jeweils konkreten Mittelansätzen. Für den Vierjahreszeitraum von 2007-2010 steht insgesamt die durchaus beachtliche Summe von 554,4 Millionen Euro zur Verfügung.¹³ Im Durchschnitt stehen damit fast 140 Millionen Euro pro Jahr für die Förderung von Menschenrechten und Demokratie zur Verfügung. Afrikanische Krisenländer wie Sudan und Simbabwe erhalten für das Jahr 2009 überdurchschnittlich viel, wie aus einem anderen Dokument hervor geht.¹⁴

Der Löwenanteil der Gesamtmittel von fast 50% (264,4 Mio.) entfällt dabei auf die beiden ersten Oberziele. Der thematische Schwerpunkt der EIDHR liegt damit eindeutig auf der Förderung der Zivilgesellschaft. Organisationen der Zivilgesellschaft, die nicht mehr nur aus der EU und den Partnerländern stammen müssen, bewerben sich mit konkreten Projekten bei der EU. Die Implementierung der EU-Demokratieförderung erfolgt damit zum größten Teil über die Zivilgesellschaft.

Für Länderprogramme der AKP-Staaten sind zwischen 15% und 25% der Mittel für Maßnahmen der Ziele 1 und 2 reserviert. Nachdem auf afrikanische Staaten über Jahre hinweg die meisten Projekte entfielen, konzentriert sich der geografische Schwerpunkt der EIDHR seit 2007 aber eindeutig auf die Staaten des Mittleren Ostens und die Staaten der europäischen Nachbarschaftspolitik (35% der Mittel). Die Mittel für die Ziele 3-5 sehen keine regionalen Quoten vor. Bemerkenswert ist, dass nicht mehr als 25% der Mittel für Wahlbeobachtung aufgewendet werden sollen. Die Wahlbeobachtung stellt das weitaus am stärksten differenzierteste und sehr standardisierte Demokratieförderungsinstrument dar, eine neue Auflage des EU-Wahl-Handbuch ist angekündigt worden.

Eine Anfang 2009 veröffentlichte Bilanz¹⁵ der Initiative der zurückliegenden 10 Jahre kommt zu einem insgesamt positiven Ergebnis und fasst die Entwicklung der EIDHR zusammen. Kritisiert wird aber u.a., dass die Mittel zwischen 2007 und 2009 zwar um 44% zugenommen haben, doch nicht mit der Globalisierung des Instruments – sichtbar in einer stark gestiegenen Zahl von Empfängerländern und Schwerpunkten – Schritt gehalten haben.¹⁶ Die EIDHR ist gemessen an ihrem Anspruch unterfinanziert und eine umfassende Evaluierung steht noch aus.

Weiterführende Literatur

Daniel Bach: The AU and the EU, in: Akokpari, John et al. (Hrsg.): The African Union and its institutions, Johannesburg, S. 355-370.

Siegmar Schmidt: Good Governance – Paradigma der Entwicklungspolitik der Europäischen Union? in: Weiland, Heribert/Wehr, Ingrid/Seifert, Mathias (Hrsg.): Good Governance in der Sackgasse?, Baden-Baden 2008, S. 243-268.

Homepage der Afrika-EU Partnerschaft: <http://www.africa-eu-partnership.org>

13 Zahlenangaben zu einzelnen Jahren und thematischen Schwerpunkten sowie Programmen weichen in den verschiedenen Dokumenten häufig geringfügig voneinander ab. Ein Grund dafür ist, dass unterschiedliche Zuordnungen von Programmen und Einzelmaßnahmen möglich sind.

14 Vgl. im Detail die Länderliste von Commission Decision of the Annual Action Programme of the EIDHR, Annex 3.

15 Vgl. Sonia Herrero: A decade of democracy promotion through the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), Brüssel, European Partnership for Democracy (EPD) Working Papers Series on Democracy Support, 1/2009.

16 Ebd., S. 13 und S. 18, die Zahl der Zielländer stieg von 30 (2002) auf 68 (2007).