

# Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Die politische Aufmerksamkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten konzentrierte sich nach dem Jahreswechsel 2011 in hohem Maße auf die arabischen Rebellionen und Umbrüche in Tunesien und Ägypten, den Bürgerkrieg in Libyen und die Unruhen in Syrien. Die nicht vorhersehbaren Ereignisse in Nordafrika sind von erheblicher Bedeutung für den gesamten Kontinent. Zum einen demonstrierten sie, dass die den Diktaturen Nordafrikas häufig attestierte autoritäre Stabilität äußerst prekär sein kann. Autokraten wie Meles Zenawi in Äthiopien und Isaias Afewerki in Eritrea reagieren und verschärfen die Repressionen gegen eine ohnehin schwache Opposition. Zum anderen kann sich insbesondere die Krise in Libyen längerfristig auf die Afrikanische Union (AU) und die Integrationsbestrebungen auswirken. Mit dem Bürgerkrieg in Libyen fällt mit Muammar al Gaddafi zunächst einmal ein bedeutender Finanzier der AU weg, denn Libyen finanzierte u.a. indirekt Mitgliedsbeiträge afrikanischer Staaten. Weiterhin ist Gaddafi nicht zuletzt durch die von ihm angestoßene Diskussion über die Vereinigten Staaten von Afrika und seine Rolle bei der Entstehung der AU auch ein wichtiger Impulsgeber in den Debatten zur Einigung des Kontinents gewesen. Paradoxerweise kann Gaddafis Abgang sich günstig auf die Weiterentwicklung der AU auswirken: Da seine hochfliegenden Pläne auf breite Ablehnung der um Souveränitätseinbußen fürchtenden Staatshäupter trafen und damit die Bereitschaft zur Integration eher bremsten, besteht nun die Chance, dass die Integrationsdiskussion in Afrika sich stärker auf die unmittelbaren Herausforderungen und realisierbare Ziele konzentriert.

Bis zum Beginn der Unruhen bildete der 3. EU-Afrika-Gipfel im November 2010 das wichtigste Ereignis im Berichtszeitraum. Die Ergebnisse des Gipfeltreffens sind eher bescheiden, auch wenn dies selten – wie z.B. vom südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma – öffentlich artikuliert wird. Es bleibt offen, wie den umfassenden AU-EU-Kooperationsbeziehungen zukünftig mehr Dynamik verliehen werden kann. Es gelang lediglich den 2. EU-AU-Aktionsplan für die Umsetzung der 2007 auf dem letzten Gipfeltreffen in Lissabon beschlossenen Partnerschaft zu verabschieden. Atmosphärisch sorgten die Drohungen Gaddafis, die Immigration aus Afrika nicht weiterhin eindämmen zu wollen, sollte die EU nicht massive finanzielle Unterstützung leisten, für Irritationen.

Die EU begrüßte und unterstützte die Unabhängigkeit des Südsudan. Der 54. Staat Afrikas mit seinen ca. 8 Millionen Einwohnern sieht sich mit enormen Herausforderungen nach insgesamt 30 Jahren Bürgerkrieg und einem äußerst niedrigen Entwicklungsstand konfrontiert. Im seit nunmehr 20 Jahren andauernden somalischen Bürgerkrieg unterstützt die EU die AU-Intervention im Rahmen der AMISOM (African Union Mission in Somalia) finanziell und logistisch. Die EU ist sowohl für den Südsudan als auch für die Versuche, den Bürgerkrieg in Somalia zu beenden, ein entscheidender Geldgeber. Politisch orientiert sich die EU an den Konzepten der UN und der afrikanischen Regionalorganisationen.

## **Der 3. EU-Afrikagipfel im November 2010 in Tripolis/Libyen**

Wie die Diskussionen auf Expertenebene der letzten 2 Jahre zeigten, blieben die bisherigen Ergebnisse der auf dem 2. Afrika-EU-Gipfel 2007 in Lissabon verabschiedeten EU-Afrika-

Strategie<sup>1</sup> und des dazugehörigen Aktionsplans deutlich hinter den Erwartungen zurück, da es sowohl an Implementierungskapazitäten – vor allem auf afrikanischer Seite – als auch am politischen Willen auf beiden Seiten mangelte, um den Kooperationsrahmen inhaltlich auszufüllen.<sup>2</sup> Auf Seiten afrikanischer Staaten hat angesichts des verstärkten Engagements neuer Akteure wie China, Indien und sogar Brasilien auch das Interesse an einer Kooperation mit der EU tendenziell nachgelassen. Vor allem in den Bereichen Investitionen und Handel bestehen aus afrikanischer Sicht damit Alternativen zur EU.

Vor dem Hintergrund der bislang eher negativen Bilanz der JAES waren im Vorfeld des 3. Afrika-EU-Gipfels Zweifel aufgekommen, inwieweit dem Kooperationsprozess eine neue Dynamik verliehen werden konnte. Diese Bedenken bewahrheiteten sich, denn das Abschlussdokument des Gipfels von Tripolis – die Erklärung von Tripolis – fällt mit drei Seiten Text kurz und wenig spektakulär aus: Die Tripolis-Erklärung ist in erster Linie ein Bekenntnis die umfassende Kooperation und die politische Zusammenarbeit fortzuführen. Sie stellt eine Liste mit allgemeinen Absichtserklärungen und Zieldefinitionen dar.

Die EU und die AU bestätigen die bisherigen umfangreichen Kooperationszusammenhänge in den Bereichen Klimaschutz, Konfliktprävention, Good Governance, Förderung von Investitionen, Ausbau der Infrastruktur, Ernährungssicherheit und Kampf gegen HIV/AIDS. Die Millennium Development Goals (MDGs) bilden dabei den Rahmen für die Anstrengungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Die Stärkung der Zusammenarbeit im internationalen Rahmen der UN und der G-20 wird im Zielkanon stärker hervorgehoben.

Auffällig ist in der Erklärung wie auch im Aktionsplan die Betonung von politisch nicht kontroversen Themen wie Investitionen, Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Vergleich zur letzten Erklärung von Lissabon werden mit den Bereichen nachhaltige Energieversorgung, Rohstoffmanagement und Wissenschaft und Technologie relativ neue Kooperationsfelder akzentuiert. Im Bereich der Sicherheitskooperation, der erst nach der eher technischen Kooperation Erwähnung findet, verpflichten sich die Verhandlungspartner die African Peace and Security Architecture (APSA) weiterhin auszubauen. Unverbindlich bleibt das Ziel, eine kontinuierliche Finanzierung der AU-Friedensmissionen anzustreben.

Konkret wird das Dokument im Hinblick auf Somalia und den Sudan. EU und AU erklären, weiterhin die AU-Friedenstruppe in Somalia und die Umsetzung des Comprehensive Peace Agreement (CPA) im Südsudan-Konflikt zu unterstützen. Letzteres bedeutet, dass die Unabhängigkeit des Südsudan damit praktisch akzeptiert wird. Auf Seiten afrikanischer Staaten ist dies bemerkenswert, da seit der Entkolonialisierung lediglich die Sezession Eritreas 1993 anerkannt wurde. Im Bereich Governance und Demokratie bestätigt die Tripolis-Erklärung den Grundsatz nicht-verfassungsgemäße Regierungswechsel nicht anzuerkennen und spricht sich für eine Strafverfolgung von Verantwortlichen im Falle von Menschenrechtsverletzungen aus. Diese Absicht steht im Widerspruch zur bisherigen Politik zahlreicher Staaten in Afrika. So wird der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) gegen den sudanesischen Staatschef Al-Bashir von vielen afrikanischen Regierungen ignoriert und dem ICC von afrikanischen Führern unterstellt, dass er sich einseitig auf Strafverfolgungen in Afrika konzentriere und über vergleichbare Fälle in anderen Regionen hinweg gesehen würde.

Zu einem diplomatischen Eklat kam es beim Thema Migration. Der Gastgeber des Gipfels, der libysche Präsident Muammar al-Gaddafi drohte den Europäern, dass Libyen die Migration nach Europa nicht weiterhin aufhalten werde und dadurch Europa „schwarz“ werden

---

1 Im Folgenden mit JAES (Joint Africa-EU Strategy) abgekürzt.

2 Vgl. hierzu den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

würde, wenn die EU nicht fünf Mrd. Euro an das Land zahle und Unterstützung bei der Bekämpfung der illegalen Migration gewähre. Die EU, die jährlich ca. 50 Millionen Euro für die Migrationsprojekte in Libyen ausgibt, lehnte die Forderungen Gaddafis ab. Zu Unstimmigkeiten zwischen der EU und afrikanischen Ländern kam es auch über eine von den Europäern geplante Erklärung zum Umweltschutz, die nicht zustande kam. Überraschenderweise wurde in die Erklärung eine Textpassage aufgenommen, in denen der Abschluss der Economic Partnership Agreements (EPAs) angestrebt wird. Die EPAs sind seit Jahren ein Streitpunkt zwischen der EU und afrikanischen Staaten, die u.a. Nachteile bei der Öffnung ihrer Märkte fürchten. Die Verhandlungen über die EPAs, die einen zentralen Aspekt der Handelsbeziehungen bilden, sind nicht in die JAES integriert.

Vereinbart wurde, dass der nächste Gipfel 2013 in Brüssel stattfindet.

## Der 2. EU-Afrika-Aktionsplan

Während die Tripolis-Deklaration sehr kurz ausfällt, umfasst der auf dem Gipfeltreffen verabschiedete Aktionsplan insgesamt 75 Seiten. Der Gipfel verabschiedete den 2. EU-Afrika-Aktionsplan<sup>3</sup> für den Zeitraum von 2011-13, nachdem der 1. Aktionsplan 2010 ausgelaufen war. Der bisherige, nahezu allumfassende Ansatz wird beibehalten: Alle acht Partnerschaften in den Bereichen Peace and Security, Democratic Governance and Human Rights, Regional Economic Integration, Trade and Infrastructure, Millennium Development Goals, Climate Change and Environment, Energy, Migration, Mobility and Employment, Science und Information Society and Space sollen fortgeführt werden. Für diese Partnerschaften werden verschiedene Prioritäten aufgeteilt, und der jeweilige Text differenziert ferner zwischen Aktivitäten, erwarteten Ergebnisse und beteiligten Akteuren. Die Veränderungen im Vergleich zum 1. Aktionsplan beschränken sich zumeist auf Formulierungen, allerdings werden im 2. Aktionsplan keine Angaben mehr zu den jeweiligen Finanzierungsquellen gemacht. Der Aktionsplan besteht zum größten Teil aus Beschreibungen von Aktivitäten ohne weitergehende Konkretisierung. Der neue Europäische Auswärtige Dienst soll eine stärkere Rolle in den Beziehungen spielen und die jeweiligen diplomatischen Vertretungen von AU und EU in Brüssel und bzw. Addis Abeba sollen weiter gestärkt werden. Die Einrichtung der Vertretungen wird auch von außen als eine positive Entwicklung seit dem letzten Gipfel bewertet. Die bislang wenig effiziente Zusammenarbeit auf Expertenebene soll durch eine Reihe von organisatorischen Maßnahmen verbessert werden. In inhaltlicher Hinsicht weist der Aktionsplan keine grundlegenden Neuerungen auf, doch zeigen sich einige interessante Ansätze. Mit EU-Mitteln wird in Kooperation mit anderen institutionellen Gebern (u.a. Weltbank) ein African Remittances Institute (1.7 Mio. Euro) gegründet, um die Rücküberweisungen afrikanischer Arbeitsmigranten sicherer zu machen. Weiterhin werden ein African Diaspora Network (1.5 Mio. Euro) und eine Beobachtungsstelle für Migration eingerichtet.

Die Ausführungen zur Sicherheitsarchitektur stellen fest, dass die anvisierten Ziele noch nicht erreicht wurden. Angestrebt werden eine Stärkung der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Regionalorganisationen und der UN sowie eine Förderung des Dialogs zwischen den afrikanischen Regionalorganisationen, deren Mitgliedschaften und Zuständig-

3 Das Dokument ist unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf) abrufbar. Vgl. hierzu auch die umfangreiche Bestandsaufnahme des Generalsekretariats des Rates mit Kommentierungen zum Aktionsplan und zur JAES allgemein unter [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/aaue\\_meeting\\_current\\_future\\_challenges\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/aaue_meeting_current_future_challenges_en.pdf).

keiten sich teilweise überlappen. Die mangelnde Bereitschaft afrikanischer Staaten Beiträge zu Peace-keeping-Operationen zu leisten wird (vorsichtig) kritisiert.

### **Die EU und der Südsudan**

Nachdem bei einem Referendum über 98% der Südsudanesen sich für die Loslösung vom Norden ausgesprochen hatten, erhielt der Südsudan am 9. Juli 2011 die Unabhängigkeit. Die EU unterstützte den Südsudan seit 2005 mit über 770 Millionen Euro an humanitärer Hilfe und ist damit einer der größten Geber für das Land. Für den Aufbau des Südsudan sagte die EU allein 200 Millionen Euro zusätzlich für Entwicklungsprojekte im Zeitraum 2011-2013 zu. Die prekäre Sicherheitslage im Südsudan mit der Gefahr eines Wiederaufflammens des Bürgerkriegs, verursacht durch gewaltbereite Milizen, traditionelle Auseinandersetzungen um Weideland, Rivalitäten um den Zugriff auf die Ölvorkommen und die zumindest latente Bedrohung durch den Norden, könnte ein stärkeres Engagement im Bereich Sicherheit erfordern. Im Darfur-Konflikt ist momentan keine Bewegung zu erkennen. Der frühere südafrikanische Präsident Mbeki leitet als Sondergesandter der AU eine Vermittlungsmission. Mbeki irritierte die Europäer als er die Teilnahme an möglichen Verhandlungen des vom internationalen Strafgerichtshof per Haftbefehl gesuchten sudanesischen Präsidenten Al-Bashir in Tripolis forderte. Dies demonstriert erneut die mangelnde Unterstützung des ICC seitens die AU trotz aller diplomatischen Bekundungen.

### **Unterstützung für die AU-AMISOM Mission**

Die EU unterstützt die Versuche den Bürgerkrieg in Somalia zu beenden und die Übergangsregierung (Transitional Federal Government of Somalia, TFG) zu stärken. Nach EU-Angaben förderte die EU mit Mitteln der African Peace Facility die Anstrengungen zur Friedensicherung mit über 200 Millionen Euro. Allein zwischen 2008 und 2010 erhielt die AU-Interventionsgruppe im Rahmen der AMISOM Leistungen in Höhe von 35 Millionen Euro. Die EU unterhält auch eine Trainingsmission für somalische Sicherheitskräfte, die vor allem in Uganda ausgebildet werden. Im März sagte Andris Piebalgs, EU-Kommissar für Entwicklung, weitere 65 Millionen Euro für AMISOM zu. Hinzu kommen Mittel für humanitäre Hilfe, die sich zwischen 2008 und 2011 im Rahmen von 30 bis 45 Millionen Euro bewegen.

Die EU ist gegenwärtig aufgrund der Finanz- und Verschuldungskrise und eines Mangels an Ideen und politischer Führung nicht in der Lage eine aktive und strategisch angelegte Politik in Sub-Sahara-Afrika zu verfolgen. Die JAES wird im Wesentlichen von der Kommission fortgeführt, ohne bei den Mitgliedstaaten auf nachhaltiges Interesse zu stoßen. Symptomatisch dafür ist, dass mit Silvio Berlusconi lediglich ein Vertreter eines großen EU-Staates am Gipfel in Tripolis teilnahm. Ob und inwieweit sich das neue Afrika-Konzept der Bundesregierung vom Juni 2011<sup>4</sup> auf die EU-Afrikapolitik auswirken wird, bleibt abzuwarten.

### **Weiterführende Literatur**

Vines, Alex: Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa, in: *International Affairs*, 2010, Vol. 86, No. 5, S. 1091-1108.

Sicurelli, Daniela: *The European Union's Africa policies. Norms, interests and impact*, Farnham 2010.

Faath, Sigrid (Hrsg): *Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen*, Hamburg 2003.

---

4 Afrika-Konzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf;jsessionid=70C9B3B001EC6565CC785E9B9BFDCB52>.