

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Das wichtigste Ereignis im Verhältnis zwischen der EU und Afrika südlich der Sahara war der 4. EU-Afrika Gipfel, der vom 2.-3. April 2014 in Brüssel unter der Überschrift „Investing in People, Prosperity and Peace“ stattfand. Die Ergebnisse des Gipfeltreffens sind insgesamt unspektakulär, trotzdem enthält das Abschlussdokument¹ einige Veränderungen der bisherigen Strategie, die in Form der Joint Africa-EU Strategy (JAES) im Jahr 2007 beschlossen wurde. Die mediale Aufmerksamkeit für das Gipfeltreffen war relativ gering, da die herausziehende Ukraine-Krise und der syrische Bürgerkrieg im Zentrum der Berichterstattung standen. Im Vorfeld lief die fast schon traditionelle Auseinandersetzung zwischen Afrikanern und Europäern um eine Teilnahme des simbabwischen Präsidenten Mugabe ab. Zwar war das Einreiseverbot gegen Robert Mugabe aufgehoben worden, doch bestand es weiter gegen seine Frau Grace, woraufhin Mugabe auf eine Teilnahme verzichtete. Schwerwiegender war, dass der südafrikanische Präsident Zuma demonstrativ dem Gipfel aus Protest gegen das Einreiseverbot gegen Grace Mugabe fernblieb und lediglich die Ministerin für internationale Kooperation schickte.

Der 4. EU-Afrika Gipfel

Auch wenn das 4. Gipfeltreffen die bisherige Linie einer immer engeren Kooperation basierend auf der JAES als Referenzrahmen fortsetzt, so lassen sich auch einige Veränderungen konstatieren. Im Unterschied zu vorherigen Gipfeln existiert lediglich eine kurze, 15 Seiten umfassende Roadmap.² Ein, wie sonst üblich, umfangreiches und detailliertes Arbeitsprogramm wurde nicht beschlossen. Indirekt wird das Scheitern der Expertengruppen (Joint Task Forces) im Rahmen der Joint Africa-EU Strategy (JAES) mehr oder minder offen eingestanden, denn sie sollen zukünftig durch nicht weiter erläuterte gemeinsame Foren ersetzt werden.

Die Roadmap für die Kooperation im Zeitraum 2014-2017 weist nur noch 5 statt wie bisher 8 Prioritäten auf: 1. Frieden und Sicherheit; 2. Demokratie, Good Governance und Menschenrechte; 3. Menschliche Entwicklung; 4. Nachhaltige und inklusive Entwicklung, Wachstum und kontinentale Integration; 5. globale und zukünftige Entwicklungen.

Frieden und Sicherheit

Im Bereich Frieden und Sicherheit bekräftigen Afrikanische Union (AU) und EU das bisherige Ziel eine African Peace and Security Architecture (APSA) mit dem Aufbau einer ständigen Interventionstruppe (African Standby Force) weiterzuführen, die als Herzstück afrikanischer Bemühungen für Sicherheit und Frieden auf dem Kontinent dienen soll. Dies

1 Das Dokument ist abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf

2 Vgl. hier die Beiträge in vorhergegangenen Jahrbüchern, insbesondere das Jahrbuch 2008.

ist insofern keine Selbstverständlichkeit als die bisherigen Ziele nur ansatzweise erreicht worden sind. Zwar sind Kapazitäten für die Standby Force aufgebaut worden, doch fehlt der politische Wille sie einzusetzen. Alle in den letzten Jahren durchgeführten Interventionen der AU oder von Regionalorganisationen sind „aus der Initiative eines einzelnen Staates oder aber aus „Koalitionen von Willigen“ entstanden.³ Die AU unterhielt im Jahr 2013 insgesamt fünf Militäreinsätze:⁴

- AMISOM: Mission in Somalia mit 22.000 Soldaten.
- AFISMA: gemeinsame Mission der AU und westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWACS mit fast 10.000 Soldaten.
- AFISM-CAR in der Zentralafrikanischen Republik mit 3.600 Soldaten.
- AU-ECCAS⁵-Operation sowie einen Einsatz gegen die Terrororganisation Lord's Resistance Army im Grenzgebiet zwischen Südsudan, Uganda und der DR Kongo mit 5.000 Soldaten.
- UNAMID (United Nations-African Union Hybrid Mission in Darfur) mit knapp 26.000 Soldaten und über 4.000 Zivilisten.

Mit insgesamt 66.000 Soldaten versucht die AU sich den komplexen Herausforderungen aus Staatszerfall, Bürgerkriegen, nicht-staatlichen Gewaltakteuren (Terrorgruppen und kriminelle Netzwerke) zu stellen.

Nicht explizit erwähnt wird in der Roadmap überraschenderweise die von der EU 2004 geschaffene African Peace Facility (APF). Im relativ detaillierten APF-Jahresbericht 2013 gibt die EU an, dass seit 2004 insgesamt 1,2 Mrd. Euro für die Unterstützung von Friedenseinsätzen (90% der Mittel), den Aufbau von Kapazitäten im Rahmen der APSA (8,3%) und den Early Response Mechanism (ERM) (1,3%) aufgewendet wurden.⁶ Die EU unterstützt sowohl die AU als auch die Regionalorganisationen in einer Vielzahl von Programmen und hat die Verlängerung der African Peace Facility bis 2016 angekündigt.⁷ Die Finanzierung erfolgt bislang aus dem 9. und 10. Entwicklungsfonds, was vor allem von Nichtregierungsorganisationen kritisiert wird. Eine externe Evaluierung der APF fällt zwar insgesamt sehr positiv aus, doch werden mangelnde Kapazitäten und organisatorische und finanzielle Abstimmungsprobleme zwischen AU, Regionalorganisationen und den Missionen kritisiert.⁸ Die mangelnde Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren ist eines der größten Probleme für effektive Militäreinsätze.

Demokratie und Menschenrechte

Wie in allen Dokumenten der afrikanisch-europäischen Beziehungen betonen AU und EU den zentralen Stellenwert von Demokratie, Menschenrechten und Good Governance für die Zusammenarbeit. Der Text in der Roadmap zu diesem Bereich ist ungewöhnlich kurz

3 Vgl. Walter Lotze: Afrikanische Kapazitäten für Friedenseinsätze stärken: Neun Lektionen für die Zukunft der African Standby Forces, in: Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif), Policy Briefing, Mai 2014.

4 Vgl. ebd., S. 2).

5 ECCAS steht für Economic Community of Central African States, die Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten.

6 European Commission: African Peace Facility. Annual Report 2013, Brüssel 2014, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/ar2013_apf_web_0.pdf.

7 Ebd., S. 13-15.

8 Eine Zusammenfassung der Evaluierung ist unter http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/documents/executive-summary-apf-evaluation-report_en.pdf zu finden.

und allgemein gehalten. Die Hälfte des Abschnitts ist allein dem Bereich der Kultur gewidmet, u.a. der vergleichsweise minder wichtigen Frage der Rückgabe illegal exportierter Kunstwerke.

In der Roadmap wird im ersten Abschnitt zu Frieden und Sicherheit festgestellt, dass beide Parteien ihre Haltung bekräftigen, dass es im Falle von Menschenrechtsverletzungen keine Immunität für die politisch Verantwortlichen geben könne. Doch in der politischen Praxis besteht ein massiver Konflikt zwischen der EU und zahlreichen afrikanischen Regierungen. Sie treten für eine strafrechtliche Immunität für Staats- und Regierungschefs in Afrika ein. Dies gilt auch für einige Unterzeichnerstaaten des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (ISTGH), die explizit die Jurisdiktion des Gerichts anerkannten. So werden beispielsweise der Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten Bashir und die Anklagen gegen den amtierenden Präsidenten Kenias, Uhuru Kenyatta, und seinen Vizepräsidenten, William Ruto, abgelehnt. Beide kenianischen Politiker werden beschuldigt für die nach den sehr umstrittenen Wahlen zur Jahreswende 2007/2008 ausgebrochenen massiven ethnischen Unruhen, bei denen über 1.000 Menschen ermordet wurden, mitverantwortlich zu sein. Dem ISTGH wird von einigen Politikern, wie z.B. auch dem ehemaligen AU-Vorsitzenden und äthiopischen Premierminister, Hailemariam Desalegn aus Äthiopien, unterstellt, dass Verfahren ausschließlich gegen Afrikaner laufen würden und entsprechend ein Instrument westlicher (und weißer) Dominanz zu sein. Dabei werden die Spezialtribunale zum ehemaligen Jugoslawien genauso außer Acht gelassen, wie die Tatsache, dass es zumeist afrikanische Regierungen waren, die den Gerichtshof angerufen hatten. Außerdem sind fünf der insgesamt 18 Richter Afrikaner. Afrikanische Regierungen spielten ferner eine konstruktive Rolle bei der Entstehung des Gerichtshofs. Bislang ist es nicht zu einem offenen Konflikt zwischen der EU, einer der größten Förderer des Gerichtshofs, und der AU bzw. afrikanischen Regierungen gekommen. Die Kontroverse um die Arbeit des ISTGH demonstriert, dass die vielbeschworene Wertegemeinschaft als Basis für die Kooperation weitaus schwächer ist als unterstellt. Von Seiten der EU wird dies zumindest in der Öffentlichkeit nicht thematisiert, um die Akzeptanz der Afrikapolitik nicht zu schwächen.

Menschliche Entwicklung

Dieses prioritäre Ziel umfasst Aussagen zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit, der Kooperation im Hochschulwesen und zur Migration und Arbeitsmigration. Geplant ist u.a. eine Verstärkung im Bereich Universitätsausbildung durch Qualitätsverbesserungen und eine Ausweitung des innerafrikanischen Nyerere-Austauschprogramms und des Erasmus+-Programms. Diese geplanten EU-Maßnahmen fallen hinter die von der chinesischen Regierung genannten Zielzahlen für Stipendien für Afrikaner zurück, denn die Zahl der afrikanischen Stipendiaten soll auf 18.000 bis 2015 angehoben werden.⁹

Ein hoher Stellenwert kommt dem Thema Migration zu. Auf dem Gipfeltreffen verabschiedeten AU und EU eine dreiseitige Erklärung¹⁰ als Grundlage für einen Aktionsplan für die Jahre 2014-2017, der folgende Schwerpunkte zur Eindämmung der irregulären Migration setzt: Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, Erleichterung

9 Petra Kolonko: „Soft Power“ für Afrika Chinas freundliche Seite, FAZ.net vom 14.6.2014.

10 Vgl. EU-Commission, EU-Africa Declaration on Migration and Mobility, Brüssel 2014, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dpap/dv/eu-africa_migration_declaration/_eu-africa_migration_declaration_en.pdf.

von Rücküberweisungen von Migranten (die als wichtiger Beitrag zur Entwicklung gelten), Verbesserung der menschenrechtlichen Schutzmechanismen für Migranten und die Förderung legaler Einwanderung. Ob mit dieser Absichtserklärung eine Abkehr von der bislang dominierenden EU-Strategie, die auf Abschreckung, Grenzsicherung und Rückführung von Migranten setzte verbunden ist, bleibt abzuwarten. Das Dokument ist aber ein Beleg dafür, dass die massive Kritik aus Afrika von Nichtregierungsorganisationen und Medien am Umgang mit Flüchtlingen im Hinblick auf Menschenrechte in einigen Ankunftsländern nicht folgenlos geblieben ist und die EU ihre Politik modifiziert.

Nachhaltige und inklusive Entwicklung, Wachstum und kontinentale Integration

Unter dieser Überschrift werden vor allem ökonomische, energie- und entwicklungspolitische Ziele subsummiert. AU und EU erklären, an der Strategie der Economic Partnership Agreements (EPAs) festzuhalten, obwohl sie seit 10 Jahren von zahlreichen Ländern abgelehnt werden. Im Unterschied zu neuen umfassenden Investitionszusagen Chinas für Investitionen macht das Papier keine konkreten Angaben zum Umfang, sondern bekräftigt in erster Linie die Beteiligung an bereits laufenden Programmen.

Globale und zukünftige Entwicklungen

Das wesentliche Ziel in diesem Bereich ist die Koordination der jeweiligen Positionen bei globalen Fragen in globalen Foren, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes und der Post-2015-Entwicklungsagenda. Die Aussagen bleiben hier sehr vage, so erkennen die EU und die AU zwar die Notwendigkeit einer Reform des UN-Systems zwar an, doch sollen lediglich internationale Konsultationen erfolgen.

Es muss fraglich bleiben, ob die Agenda der Roadmap vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Energie und Entwicklung attraktiv für afrikanische Staaten angesichts der Alternativen ist, die China bietet bzw. zumindest ankündigt. Im Bereich Sicherheit und Frieden ist die EU allerdings unangefochten der wichtigste Ansprechpartner für Afrika. Angesichts von Bürgerkrieg und Staatszerfall in der Zentralafrikanischen Republik und im Südsudan sowie Instabilität im Osten der DR Kongo, in Nigeria und Mali ist das Engagement der EU ein wichtiger und notwendiger Stabilisierungsversuch, um überhaupt die Vorbedingungen für Entwicklung zu schaffen.

Die EU setzt weiterhin auf die AU als Anker der Kooperation. Im März 2014 legte die EU ein zweites Programm zur Förderung der Infrastruktur der AU-Institutionen auf. Das Programm ist mit 31,8 Millionen Euro für den Vierjahreszeitraum 2014–2017 ausgestattet. Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel werden damit um ca. 1 Million Euro erhöht.

Weiterführende Literatur

Siegmar Schmidt: Die Afrikapolitik der Europäischen Union – Überlegungen zur Relevanz des Zivilmachtkonzepts, in: Harnisch, Sebastian/Schild, Joachim (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik und internationale Führung: Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014 (im Erscheinen).

Andrea E. Ostheimer: Der wertebasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, in: KAS-Auslandsinformationen 3/2014, S. 41-63.

Max du Plessis (u.a.): Africa and the International Criminal Court, Chatham House International Law 1/2013, http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/0713pp_icc africa.pdf.