

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

In der Afrikapolitik der Europäischen Union sind keine größeren Veränderungen zu konstatieren. Das herausragende Ereignis bildeten die Entwicklungen in Mali. Im Januar 2013 intervenierte Frankreich auf der Basis eines UN-Mandates und mit Zustimmung der Afrikanischen Union in dem westafrikanischen Flächenstaat. Bereits nach kurzer Zeit gelang es französischen und malischen Verbänden, die islamistischen Rebellengruppen zu besiegen und sie zum Rückzug in das malisch-algerische Grenzgebiet zu zwingen. Die erfolgreiche Militäraktion war ein französisches Unternehmen und die EU spielte hier eine Nebenrolle. Eine Battle-Group wurde nicht eingesetzt, da Frankreich dies nicht wollte und sich auch andere Mitgliedsstaaten, inklusive Deutschland, sich nicht dafür einsetzten. Nachfolgend soll daher nach den Gründen für einen Verzicht auf eine EU-Mission und nach der Rolle der EU nach Ende der Kampfhandlungen gefragt werden. Weiterhin wird auf die enttäuschende Zwischenbilanz der Partnerschaft der EU mit der Afrikanischen Union (AU) eingegangen. Ein weiterer Abschnitt widmet sich der zunehmend unpolitischen Rolle der EU in der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Die angekündigte Überarbeitung der Demokratieförderung – u.a. vereinfachte Verfahren beim European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) – steht nach wie vor aus. Die Demokratieförderung der EU konzentriert sich immer stärker auf Nordafrika: Mit dem Europäischen Demokratiefonds (Endowment for Democracy, EED) wurde ein spezielles Programm zur Demokratieförderung für die nordafrikanischen und einige arabische Länder (sowie den Kaukasus und einige osteuropäische Länder) aufgelegt.

Die begrenzte Rolle der EU in Mali

Mit dem militärischen Eingreifen in Mali setzt Frankreich auch unter der Regierung Hollande sein starkes Afrika-Engagement fort, obwohl die wirtschaftliche und strategische Bedeutung dieses geografischen Raums für Frankreich in den letzten Jahrzehnen abgenommen hat. Das Land war die treibende Kraft hinter den EU-Militärmissionen in der DR Kongo und der Zentralafrikanischen Republik¹ und spielte eine zentrale Rolle im Bürgerkrieg in der Elfenbeinküste. Die Interventionen seit dem Genozid in Ruanda 1994 erfolgen im Unterschied zu vorher vor allem aus innenpolitischen Erwägungen und humanitären Motiven heraus.² Frankreichs Afrikapolitik befindet sich daher klar auf der Linie der EU und macht aufgrund der französischen militärischen Infrastruktur in Afrika die EU handlungsfähiger im Bereich der Interventionen.

Der Entschluss in Mali militärisch zu intervenieren („Operation Serval“) überraschte die meisten Beobachter. Gründe hierfür waren einerseits Sicherheitsinteressen, denn die Terror-

1 Vgl. hier die Beiträge zur EU-Afrikapolitik in den früheren Ausgaben dieses Jahrbuchs.

2 Zu diesem Ergebnis kommt die Analyse von Tobias Koepf: Frankreichs 'neue' militärische Interventionspolitik in Subsahara-Afrika (2002-2009), Baden-Baden 2013.

organisation al-Qaida au Maghreb Islamique (AQIM) hatte zahlreiche Attentate auf französische Einrichtungen verübt und 13 französische Staatsbürger befanden sich in Geiselhaft. Befürchtet wurde auch ein Übergreifen des Terrorismus auf Frankreich,³ im Falle eines weiteren Vormarsches der Islamisten, die sich mit nach Unabhängigkeit strebenden Tuareg-Gruppen zeitweise verbündet hatten. Andererseits spielten humanitäre Gründe eine Rolle, da die Islamisten die Bevölkerung terrorisierten und die Versorgungslage prekär wurde. Als sich der Vormarsch der Rebellen auf die Hauptstadt Bamako abzeichnete, handelte Frankreich, da die von den Vereinten Nationen genehmigte Eingreiftruppe afrikanischer Länder voraussichtlich erst in einem halben Jahr einsatzfähig gewesen wäre. Es gelang den französischen Truppen, die von der malischen Armee unterstützt wurden, die Aufständischen zurückzudrängen.

Ganz in der Tradition der bisherigen EU-Militärmissionen war auch die französische Intervention letztlich eine Brückenmission, denn im Juli 2013 übernahm zunächst die AU und danach eine UN-Mission die Aufgabe Mali zu stabilisieren.

Die deutsche Regierung erklärte ihre volle politische Unterstützung, war aber nicht bereit, sich aktiv an Militäraktionen zu beteiligen. Die klare Ablehnung einer militärischen Option erklärt sich mit der traditionellen Aversion weiter Teile der deutschen Öffentlichkeit gegen militärische Aktionen jeder Art, auf die politische Entscheidungsträger gerade in Bundestagswahljahren Rücksicht nehmen müssen. Im Unterschied zu vorherigen Interventionen herrschte mit Ausnahme der Partei Die Linke Konsens über die Notwendigkeit eines militärischen Eingreifens. Das Angebot der Bundesregierung, zwei Transportflugzeuge zur logistischen Unterstützung zu schicken, wurde von Teilen der Öffentlichkeit überraschenderweise sogar als unzureichend kritisiert. Neben Deutschland unterstützten auch Großbritannien, Dänemark und Belgien so wie einige andere Mitgliedsstaaten die französische Mission.

Die Außenbeauftragte der EU, Catherine Ashton, erklärte die volle Unterstützung der EU für die französische Intervention. Die Rolle der EU beschränkte sich im Mali-Konflikt auf die Entsendung einer Trainingsmission für die bislang kaum kampffähige malische Armee. Die EUTM-Mali (European Union Training Mission) soll 3.000 malische Soldaten in 15 Monaten ausbilden. Weiterhin leistete die EU diplomatische Unterstützung für die regionalen Organisationen und erklärte ihre Bereitschaft zur verstärkten Entwicklungszusammenarbeit, die als Konfliktprävention verstanden wird. Auf einer sehr gut besetzten internationalen Geberkonferenz im Januar 2013 sagte die EU-Kommission substantielle Unterstützung in einer Höhe von einer halben Milliarde Euro zu.⁴ Inhaltlich soll die Hilfe zum Wiederaufbau einer den malischen Verhältnissen angemessenen Staatlichkeit führen, u.a. durch ein Dezentralisierungsprogramm. Zur Voraussetzung für die Gewährung der Hilfe wurden von der EU und anderen Gebern eine Roadmap gemacht, durch die eine demokratisch gewählte Regierung nach dem Militärputsch im Jahr 2012 wieder die Macht im Land übernehmen sollte. Im Juli 2013 entsandte die EU ein 90-köpfiges Team zur Wahlbeobachtung nach Mali. Die Mission wurde von Louis Michel, EP-Abgeordneter und früherer Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit, geleitet. Die Wahlbeobachter kritisierten zwar organisatorische Mängel, bescheinigten aber die Korrektheit der Wahlen insgesamt,

3 Tobias Kopf: Frankreichs Politik in Mali, in: Hofbauer, Marin/Münch, Philip (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte: Mali, Paderborn u.a. 2013, S. 193-206, hier S. 202.

4 Hinzu kommen noch Zusagen von Mitgliedsländern von ca. 850 Mio. Euro. Erfahrungsgemäß werden die Zusagen nicht in voller Höhe realisiert.

die vom Politikveteranen Keïta bei einer Stichwahl um das Präsidentenamt im August 2013 gewonnen wurden. Die EU begründete ihr Engagement zum einen mit humanitären Gründen, zum anderen wie auch die französische Regierung mit Sicherheitsbedrohungen durch terroristische Netzwerke unter Einschluss Al-Kaidas wie möglichen Geiselnahmen von EU-Bürgern, Anschlägen in EU-Ländern und einer Ausweitung des Drogenhandels durch rechtsfreie Räume. Die EU betonte daneben ausdrücklich die Gefahr einer regionalen Destabilisierung im Falle einer Machtübernahme durch terroristische Gruppen.

Der französische Militäreinsatz löste eine Diskussion über die EU-Battlegroups aus, deren Einrichtung im Jahr 2004 beschlossen worden war, nachdem offensichtlich geworden war, dass die EU das Helsinki-Headline Goal einer Krisenreaktionstruppe von 60.000 Mann nicht erreichen würde. Diese 1500 Mann starken hochmobilen und multinationalen Einheiten mit einer Einsatzbereitschaft von 14 Tagen wurden noch nie von der EU eingesetzt. Die zur Zeit der französischen Intervention bereitstehende deutsch-französisch-polnische Battlegroup wurde nicht eingesetzt, was auf Kritik aus dem EP stieß. Der verteidigungspolitische Sprecher des EP, Gahler (CDU), forderte den Einsatz der Truppe, doch erhielt er keine Unterstützung von den größeren EU-Ländern. Von österreichischer Seite wurde eine Ausdehnung des Aufgabenspektrums auch auf humanitäre Bereiche gefordert, was von der Bundesregierung unterstützt wird. Damit würde die ursprüngliche Funktion der Einsatzkräfte verwässert. Mit dem Verzicht auf den Einsatz der Battlegroups demonstriert die EU, dass sie – allen anderslautenden Erklärungen zu Trotz – nicht willens oder in der Lage ist, militärisch auch in dafür geradezu prädestinierten Fällen aktiv zu werden und damit ihren Anspruch zu untermauern ein wichtiger sicherheitspolitischer Akteur zu sein und Verantwortung für die Nachbarregionen zu übernehmen. Inwieweit der französische Mali-Einsatz eine Tendenz zu einer stärker unilateral ausgerichtete Afrikapolitik Frankreichs bedeutet, ist noch unklar.

Halbzeitbilanz der EU-AU Partnerschaft

Im September veröffentlichten EU und AU ein umfangreiches Dokument⁵ zur Bilanz des auf dem 3. Gipfeltreffen in Libyen beschlossenen zweiten EU-AU-Aktionsplans der Joint Africa-EU Partnership (JAES). Nach einer kurzen Zusammenfassung der Ziele der Partnerschaft wird das Dokument konkreter. Die EU beziffert ihre Beteiligung an der Friedensmission in Somalia allein auf 411 Mio. Euro seit 2007. Der im Vergleich zu anderen Gebern hohe Betrag wurde für die AU-Truppen und Ausbildungsmaßnahmen und Polizei verwendet. Hinzu kommt die Unterstützung für regionale Organisationen, verschiedene kleinere Friedenseinsätze sowie die Unterstützung für den Aufbau institutioneller Strukturen der AU mit insgesamt über 50 Mio. Euro. Die AU und die EU setzten auch ihre Kooperation im Bereich Governance und Menschenrechte fort. Neben dem traditionellen Engagement in der Wahlbeobachtung (Südsudan) fällt auf, dass der Menschenrechtsdialog vor allem auf Expertenebene stattfand und dass die Aktivitäten sich auch auf Konfliktprävention erstreckten. Der African Peer Review Mechanism (APRM)⁶ erhält nur wenig Aufmerksamkeit, was seine geringer gewordene Bedeutung demonstriert. Im Bereich Handel

5 Key deliverables of the Joint Africa-EU strategy (July 2012, published Sept. 2012), <http://www.africa-eu-partnership.org/newsroom/all-news/key-deliverables-joint-africa-eu-strategy-under-second-action-plan-2011-2013>.

6 Der APRM ist ein freiwilliger Überprüfungsmechanismus für afrikanische Staaten durch afrikanische Staaten zur Überprüfung, inwieweit die Ziele von Regierungen mit den Entwicklungszielen und dem Governance-Modell der AU übereinstimmen.

und Entwicklung lag ein Schwerpunkt auf Maßnahmen in der Kontrolle und Transparenz bei Rohstoffabbau und Rohstoffexporten. Neben einer Vielzahl von Maßnahmen in anderen Bereichen verzeichnet der Bericht die Dialogbereitschaft zu Aktivitäten in Zusammenhang mit dem arabischen Frühling, insbesondere unter dem Stichwort Migration. Konkrete Vereinbarungen gibt es im EU-AU-Rahmen dazu aber nicht. Der Bericht wird eine Basis für den für 2014 geplanten nächsten AU-EU-Gipfel sein. Aufgrund der insgesamt bescheidenen Erfolge der JAES wird abseits der diplomatischen Erklärungen von allen Seiten Reformbedarf konstatiert. Eine Möglichkeit, die diskutiert wird, ist eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Kooperation.

Die EU und die Situation in der Demokratischen Republik Kongo

Die EU engagierte sich seit Ende der Mobutu Herrschaft 1997 für ein Ende des Bürgerkrieges mit bislang über 4 Millionen Opfern und der bis heute anhaltenden Gewalt im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRK). In den Jahren 2003 und 2006/7 intervenierte die EU sogar militärisch aus humanitären Gründen und um die ersten Wahlen nach 40 Jahren sicherzustellen. Seit der Übernahme durch eine im Laufe der Jahre auf über 18.000 Soldaten und Polizisten aufgestockten UN-Mission (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUSCO) beschränkt sich die EU vor allem auf humanitäre Maßnahmen. Im Juli 2013 stellte EU-Kommissar Piebalgs eine neue umfangreiche Initiative gegen die nach wie vor grassierende Gewalt gegen Frauen im Ostkongo vor. Das finanzielle Volumen der Initiative beträgt immerhin 25 Millionen Euro. Der UN-Mission ist es bisher nicht gelungen, Sicherheit im Ostkongo zu gewährleisten. Die immer noch laufende EU-Ausbildungsmision hat bislang noch nicht zur beabsichtigten Stärkung der kongolesischen Armee beigetragen, wie der Vormarsch der sog. M-23 Rebellen – die im Kern aus einigen hundert Kämpfern bestanden – im Ostkongo zeigte. Die EU setzte aus Protest gegen die Unterstützung Ruandas für die äußerst brutalen Rebellen zeitweise die Finanzhilfe für Ruanda aus und folgte damit der deutschen Politik, die bereits zuvor Hilfsleistungen ausgesetzt hatte. Als die US-Regierung als einer der wichtigsten Verbündeten Ruandas mit Sanktionen drohte, lieferte die ruandische Regierung den Chef der M-23, Bosco Ntaganda, an die US-Botschaft aus, von wo er mittlerweile an den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) ausgeliefert wurde. Die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton unterstützte ausdrücklich die Überstellung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers aus dem Kongo an den ICC in Den Haag. Die Entwicklung in der DRK ist einerseits ein Beispiel für das Unvermögen der UN Sicherheit im Kongo zu schaffen, andererseits demonstriert sie die im Laufe der Jahre geringer gewordene Bereitschaft der EU sich stärker politisch in der Region zu engagieren.

Weiterführende Literatur

- Martin Baumann (u.a.): Von Lomé bis Cotonou: Der Stellenwert von Armutsbekämpfung und guter Regierungsführung in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union zwischen 1980 und 2006, in: Faust, Jörg/Michaelowa, Katharina (Hrsg.): Politische Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden 2013, S. 197-240.
- Siegmar Schmidt: Eine europäische Sicherheitspolitik für Sub-Sahara Afrika?, in: Frank, Johann/Matyas, Walter (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration, Wien 2013, S. 265-276.
- Martin Welz: Integration Africa. Decolonization's legacies, sovereignty and the African Union, London & New York 2012.