

# Afrikapolitik

SIEGMAR SCHMIDT

Die EU-Afrikapolitik ruht im Wesentlichen auf vier Säulen:<sup>1</sup> 1. Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik, 2. Förderung von Demokratie und Menschenrechten, 3. Humanitäre Nothilfe, 4. Konfliktprävention, -management und -nachsorge. Dabei war der jüngste Bereich, die Konfliktpolitik, lediglich konzeptionell weit entwickelt, doch fehlten weitgehend konkrete Instrumente und Maßnahmen. Mit dem Beschluss des Rates vom 12. Juni, einen Militäreinsatz im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRK) durchzuführen, ist die vierte Säule der Afrikapolitik nun deutlich erweitert worden.

Zunächst wird auf die Positionen der EU zu den panafrikanischen Initiativen und Institutionen eingegangen. Im Folgenden werden die Reaktionen der EU auf die Krisen in Zimbabwe und in der DRK untersucht. Des Weiteren erfolgt eine Darstellung der EU-Politik zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie.

## *Hohe Aufmerksamkeit für NEPAD*

Im Mittelpunkt des Interesses sowohl der EU als auch weiterer internationaler Geber von Entwicklungshilfe stand zunächst die New Partnership for Africa's Development (NEPAD) sowie, mit deutlichem Abstand, die Afrikanische Union (AU), die im Juli 2002 ihre Arbeit aufnahm. NEPAD wird von der EU als ein genuin afrikanisches Entwicklungsprogramm begriffen, das die Chance bietet, die Entwicklungsblockaden des Kontinents aufzulösen und Afrika in die Weltwirtschaft zu re-integrieren. Die hohen Erwartungen an NEPAD gründen sich zum einen auf die Tatsache, dass mit Südafrika, Nigeria, Ägypten und Algerien sowie dem Senegal NEPAD von den wichtigsten Staaten Afrikas vorangetrieben wird. Zum anderen gilt die besondere Aufmerksamkeit dem African Peer Review Mechanism (APRM), mit dem die Unterzeichnerstaaten sich nicht nur verpflichten, die Bestimmungen des Programms einzuhalten, sondern gegebenenfalls eine Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen (u.a. good governance, Beachtung der Menschenrechte) durch andere Staaten zuzulassen. Während die EU sehr positiv auf NEPAD reagierte, indem sie ihre Bereitschaft zur Unterstützung signalisierte, fiel die Reaktion auf die AU deutlich verhaltener aus, obwohl die Bestimmungen der AU ebenfalls äußerst weitreichend sind, wie u.a. die geplante Einrichtung eines Afrikanischen Rates für Frieden und Sicherheit zeigt. In einer Erklärung der Kommission zur Gründung der AU heißt es: „Die Europäische Union hält die Aussichten für die Durchführung der AU für ermutigend und hofft, dass die afrikani-

schen Führer Entschlossenheit zeigen und die erforderlichen konkreten Maßnahmen ergreifen, um die AU funktionsfähig zu machen.“<sup>42</sup>

Die Position der westlichen Gebergemeinschaft bezüglich NEPAD wird im Wesentlichen durch die G-8 definiert. Die EU hat bislang keine eigene, über die generell positive und abwartende Haltung der G-8 hinausgehende Politik definiert. In markantem Gegensatz zu den ambitionierten Zielen von NEPAD und AU steht die Realität zahlreicher Kriege, Konflikte und Staatszerfallsprozesse auf dem afrikanischen Kontinent. Positiv gegenüber den andauernden Krisen hebt sich die Beendigung des fast dreißigjährigen Bürgerkrieges in Angola ab, die mit dem Tod des Rebellenführers Jonas Savimbi im Februar 2002 möglich wurde. Angola, das über große Offshore-Erdölvorkommen verfügt, verzeichnet seitdem hohe Wachstumsraten. Die weitere Entwicklung des 12 Millionen Einwohner zählenden Landes wird aber von der Tragfähigkeit des Friedensabkommens zwischen Regierung und Rebellen sowie Fortschritten bezüglich der Demokratisierung abhängen.

### *Eskalation der Krise in Zimbabwe und eine inkohärente EU-Politik*

Das einstige Musterland Zimbabwe befindet sich in einer tiefen Krise. Kennzeichen der Krise sind sowohl eine schrumpfende Wirtschaft (-13,7% des BIP im Jahr 2002) mit Inflationsraten von monatlich über 250% (Anfang 2003) und einem zunehmend diktatorisch, selbstherrlich und rücksichtslos regierenden Präsidenten. Die gewaltsame und bis auf wenige Ausnahmen entschädigungslose Enteignung weißer Farmer und die Vertreibung der häufig aus den Nachbarstaaten stammenden Farmarbeiter hat nicht nur die wirtschaftliche Talfahrt beschleunigt, sondern auch zur internationalen Isolation des Landes geführt. Die EU ist nicht nur einer der größten Geber, vielmehr unterhält Großbritannien auch als ehemalige Kolonialmacht besonders intensive Beziehungen zum Land. Zwar konnte sich die EU im Februar 2002 auf gemeinsame Sanktionen (u.a. Einreiseverbote für Mitglieder der zimbabwischen Regierung) verständigen, doch zerbrach im Verlauf des letzten halben Jahres der Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Im Februar 2003 wurde entgegen des EU-Sanktionsbeschlusses der zimbabwische Staatspräsident Robert Mugabe zum frankophonen (!) Afrikagipfel nach Paris eingeladen. Die französische Regierung begründete die Einladung zwar mit der Notwendigkeit, einen Beitrag zu einem friedlichen Dialog zu leisten, doch war dieser Schritt erstens ein diplomatischer Affront gegen Großbritannien, das sich vehement für ein härteres Vorgehen ausgesprochen hatte, und untergrub zweitens die Glaubwürdigkeit der EU-Politik insgesamt. Die Krise in Zimbabwe führte auch zwischen den EU- und AKP-Staaten zu Konflikten. Aufgrund der Meinungsverschiedenheiten in der Zimbabwe-Frage wurde der für April 2003 geplante zweite EU-Afrika-Gipfel abgesagt, da das Gastgeberland Portugal auch den zimbabwischen Staatschef einladen wollte bzw. fürchtete, dass bei einer Nichteinladung andere Länder dem Gipfel aus Solidarität mit Zimbabwe fernbleiben könnten. Die mangelnde Kohärenz der Positionen der Mitgliedstaaten in der Zimbabwe-Frage könnte sich zu einer Krise der EU-Afrikapolitik ausweiten.

*Der erste EU-Militäreinsatz in Afrika*

Der Krisenherd in Zentralafrika, der von der früheren amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright als der erste afrikanische Weltkrieg bezeichnet wurde, ist ein Dauerthema in den europäisch-afrikanischen Beziehungen.<sup>3</sup> Der Krieg, in dessen Verlauf seit 1997 bislang ca. 3 Millionen Menschen umgekommen sind (die meisten durch Hunger und Krankheit) und unsägliches Flüchtlingselend mit sich brachte, ist sowohl ein innerkongolesischer Krieg zwischen Zentralregierung und diversen Rebellen Gruppen als auch ein regionaler Konflikt, da zeitweise bis zu zehn Staaten direkt oder indirekt involviert waren. Eine wichtige Rolle spielen die Nachbarstaaten Uganda und Rwanda, die jeweils unterschiedliche Rebellenbewegungen und untereinander rivalisierende Rebellen Gruppen unterstützen. Sie erhalten trotzdem von der EU und anderen Gebern umfangreiche Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Die EU-Politik der vergangenen Jahre setzte sich aus drei Elementen zusammen: Die EU unterstützte die diplomatischen Vermittlungsaktionen der Vereinten Nationen und afrikanischer Staaten sowie zivilgesellschaftliche Gruppen in der DRK und sie leistete umfassende humanitäre Nothilfe.<sup>4</sup> Die Konfliktintensität zwischen den verschiedenen Lagern schwankte in den letzten Jahren, eskalierte aber im Falle des bereits seit 1999 bestehenden Konfliktes zwischen den ethnischen Gruppen der Hema und Lendu im Osten des Kongos. Nachdem sich die dortigen ugandischen Truppen zurückgezogen hatten, begannen Massaker in der Region um die Städte Ituri und Bunia. Diesen Massakern fielen bislang über 50.000 Menschen zum Opfer und eine halbe Million Menschen aus der Region sind auf der Flucht. Auf der Basis der UN-Resolution 1484 vom Mai 2003 beschloss der Rat der EU am 12.6.2003 erstmals den Einsatz einer Friedenstruppe aus den Einheiten ihrer Schnellen Eingreiftruppe. Der Auftrag der Truppe besteht darin, den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten. Der als „Operation Artemis“ bezeichnete Militäreinsatz findet unter Führung eines französischen Generals statt. Frankreich als „lead nation“ stellt mit 1.400 Soldaten das Gros der Truppe, Deutschland hat bislang 350 Soldaten zugesagt. Die Operation Artemis stellt den ersten EU-Militäreinsatz außerhalb Europas dar. Angesichts der Größe des Landes und der Komplexität der Aufgabe ist diese Truppe zu klein,<sup>5</sup> um Frieden und Sicherheit außerhalb einer eng begrenzten Region gewährleisten zu können. Der Militäreinsatz im Kongo soll nach dem Irak-Krieg vor allem die militärische Handlungsfähigkeit der EU demonstrieren.

*Demokratie- und Menschenrechtsförderung*

Die Förderung demokratischer Institutionen, von Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft stellt neben der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ein weiteres Kernelement der EU-Afrikapolitik dar. Das Herzstück bildet das von EuropeAid gesteuerte Programm European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR).<sup>6</sup> Für die EIDHR stehen im Jahr 2003 insgesamt 98 Mio. Euro zur Verfügung. Die Anzahl der Schwerpunktländer erhöhte sich mit der Aufnahme Angolas und Chinas auf 68, worunter sich die meisten afrikanischen

Länder befinden. Mittlerweile kann das Programm als eingespielt gelten. Ein besonderer Fokus liegt auf der Wahlbeobachtung und -durchführung: Allein in Afrika sind 16 Wahlbeobachtungsmissionen – zumeist zur Beobachtung von Parlaments- oder Präsidentenwahlen – entweder bereits gelaufen bzw. werden im Laufe des Jahres 2003 durchgeführt. Insgesamt sind allein 15 Mio. Euro für die verschiedenen Aktivitäten im Bereich Wahlen vorgesehen. Von großer politischer Bedeutung war die EU-Wahlbeobachtung in Nigeria im April und Mai 2003. Der (vorläufige) kritische Bericht der 125 EU-Wahlbeobachter spricht von deutlichen Mängeln, u.a. von der Benachteiligung von Kandidaten, die nicht bereits ein Amt besaßen, und von erheblichen Manipulationen in einigen Regionen. Trotzdem vermied die EU einerseits eine klare negative Stellungnahme, erteilte andererseits den nigerianischen Wahlen aber auch nicht das Gütesiegel fair und frei. Dies demonstriert, dass im Falle Nigerias das primäre Interesse der EU (und anderer Geber) die politische Stabilität ist. Eine Wahlbeobachtung in Togo scheiterte an der Ablehnung der togolesischen Regierung, EU-Wahlbeobachter ins Land zu lassen. Im Bereich der Wahlbeobachtung und -organisation besitzt die EU ein hohes Maß an Kompetenz und Expertise. Mit einiger Verspätung ist mittlerweile auch ein eigenes Handbuch für EU-Beobachtermissionen veröffentlicht worden.<sup>7</sup> Die EU setzt damit im Bereich der Wahlbeobachtung zunehmend internationale Standards. Insgesamt litt die EU-Politik gegenüber Afrika wie auch die gesamte EU-Außenpolitik einerseits unter einem schrumpfenden Konsens. Andererseits wurde sie von anderen politischen Fragen wie z.B. der Irak-Politik und dem Kampf gegen den Terrorismus überlagert, so dass Innovationen ausblieben. Lediglich der (riskante) Militäreinsatz im Kongo bildet eine – allerdings drastische – Veränderung der EU-Afrikapolitik.

### Anmerkungen

- 1 In der politischen Praxis überlappten sich die Säulen, z.B. werden Demokratie- und Menschenrechtsförderung von der EU auch als Teil der Konfliktprävention und -nachsorge betrachtet.
- 2 Erklärung der EU zur Afrikanischen Union vom 26.3.2003, in: Bulletin 7/8-2000, Punkt 1.6.37.
- 3 Vgl. hier die Beiträge zur Afrikapolitik der EU in den vorangegangenen Bänden dieses Jahrbuchs.
- 4 Insgesamt flossen im Jahr 2002 39% der für humanitäre Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel nach Afrika, ca. 240 Mio. Euro, vgl. ECHO Humanitarian Aid Office <http://www.europa.int/cgi-bin/etal.pl>
- 5 Vgl. hier ICG (International Crisis Group): Congo Crisis: Military Intervention in Ituri, Africa Report No. 64, Nairobi u.a. 13.6.2003 (abzurufen unter <http://www.crisisweb.org/>)
- 6 Die Fortschreibung der EIDHR ist in Form eines Commission Staff Working Document unter [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/) abrufbar.
- 7 Das 124 Seiten umfassende Handbuch ist unter [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/elections\\_observation\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/elections_observation_en.htm) im Volltext-Format abrufbar.

### Weiterführende Literatur

- Holland, Martin: *The European Union and the Third World*, Basingstoke: Palgrave 2002.
- Brown, William: *The European Union and Africa. The restructuring of North-South relations*, London/New York: Tauris Publ. 2002.