

Die EU als internationaler Akteur in Afrika

I. Die EU und Afrika: Kein Interesse?

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union differenziert sich – bei aller Kritik an ihrer Leistungsfähigkeit – zunehmend aus. In Regionen wie dem Balkan und dem Nahen Osten ist die EU inzwischen als außenpolitischer Akteur nicht mehr wegzudenken. Was das subsaharische Afrika angeht, so gerät jedoch fast ausschließlich die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EU mit den so genannten Loméstaaten in die öffentliche Aufmerksamkeit. Mit der Lomépartnerschaft schuf die damalige EG 1975 den Rahmen eines umfangreichen Entwicklungshilfeprogramms für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten). Das wegen seiner Ineffizienz zunehmend umstrittene Modell wurde 2000 zum fünften Mal neu aufgelegt.

Was das außen- und sicherheitspolitische Engagement der Union angeht, so besteht Grund zu bezweifeln, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU ein wirkliches Interesse an einem umfangreichen Einsatz im subsaharischen Afrika hat. Diese Region weist die weltweit höchste Anzahl gewaltsamer Auseinandersetzungen auf; jedoch scheint es, abgesehen von humanitären Erwägungen, kaum Motive für einen Beitrag der EU zur Lösung der dortigen politischen Probleme zu geben: Wirtschaftlich nimmt der Schwarze Kontinent für die EU nur einen marginalen Rang ein, und starke Flüchtlingsströme sind von dort auch in Zukunft nicht zu befürchten.

Während bei einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EU also kaum nationale Interessen auf dem afrikanischen Kontinent identifizierbar sind, unterhalten gleichzeitig die europäischen Staaten mit kolonialpolitischer Vergangenheit nach wie vor bilaterale Sonderbeziehungen zu einzelnen Teilen Afrikas. Dies sind Großbritannien, Portugal, Belgien und Frankreich. Vor allem Letzterem gelang es bisher nicht vollständig, sich von seiner klientelistisch geprägten Politik gegenüber dem frankophonen Afrika zu trennen. Wenig scheint also dafür zu sprechen, dass die EU-Mitgliedstaaten

sich gemeinsam an der Bewältigung afrikanischer Konflikte beteiligen.

Und dennoch: Mitte der neunziger Jahre startete die EU eine groß angelegte programmatische Initiative zur Konfliktbearbeitung in Afrika. In mehreren Dokumenten skizzierten die Außenminister und die Kommission mögliche Handlungsoptionen für die EU auf dem Schwarzen Kontinent. Diese Initiative wurde nicht zuletzt durch die Ereignisse in Ruanda 1994 angestoßen. Obwohl der Völkermord dort nahezu 800 000 Tote gefordert hatte, war die EU nahezu untätig geblieben. Zwar war sie einer der größten Geber humanitärer Hilfe; ansonsten verblieb ihr Einsatz aber auf deklaratorischer Ebene.¹ Damit reihte sich die Union mit ihrer Passivität in die Gesamtheit der internationalen Gemeinschaft ein, die deshalb auch von einer empörten Öffentlichkeit angeklagt wurde.

II. Das Konzept: Ein hoher Anspruch an die Mitgliedstaaten

Im Mittelpunkt der konzeptionellen Initiative der EU stand eine Mitteilung der Kommission an den Rat zur Konfliktbearbeitung in Afrika von 1996.² Darin griff sie eine internationale Debatte über eine Reform der Konfliktbearbeitung auf. Der Konsens in dieser Debatte bestand in der Überzeugung, dass nach den Erfahrungen in Ruanda und zuvor Somalia (siehe unten) zukünftig die Prävention gewaltsamer Konflikte im Zentrum der Aktionen der internationalen Gemeinschaft stehen müsse. Vor diesem Hintergrund formulierte die Kommission ein anspruchsvolles Programm, das als Leitfaden für die EU-Politik gegenüber Afrika dienen sollte. Die Hauptpfeiler der Kommissionsstrategie waren:

– Die Förderung von „effective ownership“ der afrikanischen Staaten, also ihrer Fähigkeit, eigene Konflikte selbstverantwortlich zu lösen. Dies sollte

¹ Vgl. Dominique Fabre, *L'Union Européenne Face à la Crise Rwandaise*, in: *Afrique Contemporaine*, 2. Trimester (1998) 178, S. 3–17.

² Vgl. Commission of the European Communities, *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond* (Communication from the Commission to the Council), SEC 3 (1996).

in Form einer finanziellen und technischen Hilfe afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen beim Ausbau ihrer Frühwarnsysteme geschehen.

- Die Bekämpfung der Grundursachen gewaltsamer Konflikte durch die Förderung „struktureller Stabilität“ in den konfliktanfälligen afrikanischen Staaten.³ Damit bezeichnete die Kommission einen Zustand, der einerseits eine nachhaltige ökonomische Entwicklung und andererseits Demokratie, die Beachtung der Menschenrechte und tragfähige politische und soziale Strukturen umfasst. In diesem Zusammenhang wurde die strategische Rolle von Entwicklungshilfe für die Konfliktbearbeitung betont.⁴
- Eine aktive, alle verfügbaren Instrumente integrierende Politik der EU, die den gesamten Konfliktzyklus umfasst.
- Eine verstärkte internationale Koordination, unter anderem durch einen intensivierten Informationsaustausch der EU mit der UNO und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE).

Die Betonung von „effective ownership“ spiegelte die international geteilte Auffassung wider, dass die betroffenen Staaten die Hauptverantwortung für die Lösung ihrer Konflikte tragen. Damit wurde zweifellos nicht zuletzt den Erfahrungen der UNO in Somalia Rechnung getragen: Die gescheiterte Operation „Restore Hope“ hatte 28 pakistanischen und 18 US-Soldaten das Leben gekostet – die Folge war eine stark rückgängige Bereitschaft nicht nur der USA, sich sicherheitspolitisch in Afrika zu engagieren.

Die EU hatte zur Förderung von „effective ownership“ schon 1994 einen politischen Dialog mit der OAE ins Leben gerufen. Der Mechanismus zur Konfliktbearbeitung, den die OAE 1993 geschaffen hatte, wurde von der EU finanziell und technisch gefördert. Neu und entscheidend war demgegenüber am Konzept der Kommission die Forderung, die EU müsse neben der indirekten Komponente der Unterstützung afrikanischer Staaten und internationaler Organisationen auch

eigenständig koordinierte politische Strategien entwickeln. In dem Papier wurde zur systematischen Bekämpfung struktureller Konfliktursachen in afrikanischen Staaten aufgerufen. Zudem forderte die Kommission die entschlossene Nutzung aller Kapazitäten der EU, um jede einzelne Konfliktphase angemessen bearbeiten zu können. Eine solche Strategie, die Instrumente der GASP mit entwicklungspolitischen Maßnahmen kombinierte, erforderte eine enge Kooperation zwischen Rat und Kommission. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Afrika langfristig auf ihre gemeinsame Agenda zu setzen. Eine fallweise Variation des mitgliedstaatlichen Engagements, je nach Interessenlage innerhalb der EU, wäre damit ausgeschlossen. Vor allem aber erforderte eine Afrikapolitik, wie sie von der Kommission skizziert wurde, eine fundamentale Neubewertung der bilateralen Politiken der Mitgliedstaaten. Der EU-Ansatz sollte den Bezugsrahmen für die verschiedenen nationalen Aktionen bilden – eine hoher Anspruch an die postkolonial motivierten Mitgliedstaaten wie vor allem Frankreich und Großbritannien.

Nun ist ein so weitreichendes Konzept wenig erstaunlich, solange es aus der Feder einer supranationalen Institution stammt, deren Funktion per definitionem darin besteht, die Integration zu fördern. Die Kommission muss weder auf nationale Interessen noch auf politische Handlungszwänge Rücksicht nehmen. Interessanterweise reagierte aber der Rat 1997 mit einem Papier, in das er sämtliche Ziele der Kommission aufnahm.⁵ Auch die Außenminister kündigten nun einen umfassenden Einsatz der EU in Afrika unter Einbezug aller geeigneten Instrumente an. Selbst ein militärischer Einsatz wurde nicht ausgeschlossen, obwohl die WEU damals keineswegs für einen solchen Einsatz legitimiert, geschweige denn gerüstet war. Gewaltsamen Konflikten in Afrika, so der Rat, könne die EU schon deshalb nicht tatenlos zusehen, weil Europa durch seine historischen Beziehungen zum Schwarzen Kontinent besondere Verantwortung für dessen Entwicklung trage. Diese Formulierung hebt auf die vielbeschworene Solidarität zwischen Europa und Afrika ab, die auch ein rhetorisch intensiv gepflegtes Motiv der Lomépartnerschaft darstellt.

Mit den beiden Papieren von Rat und Kommission war eine breite Grundlage für die Afrikapolitik der Union geschaffen. 1999 veranlasste schließlich der Krieg in der Demokratischen Republik Kongo, in den mehrere Staaten der Region der

3 Vgl. Martin Landgraf, *Peace-Building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission*, in: Ulf Engel/Andreas Mehler (Hrsg.), *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburg (Institut für Afrikakunde) 1998, S. 103–117.

4 Dabei verweist die Kommission darauf, dass beachtet werden muss, wer die Hauptnutznießer der entsprechenden Programme sind. Dieser Hinweis zeigt, dass sie sich der unerwünschten Nebenwirkungen von Entwicklungshilfe wie zum Beispiel der Stärkung klientelistischer Herrschaftsverhältnisse zumindest bewusst ist. Vgl. Tobias Debiel/Martina Fischer, *Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme*, Berghof Report Nr. 4, Berlin 2000, S. 6.

5 Vgl. Council of the European Union, *Common Position Concerning Conflict Prevention and Resolution in Africa*, Brüssel 1997. (<http://europa.eu.int/comm/develop...vention/j2-conclusions-1997.htm>).

Großen Seen involviert sind, die Kommission zu einem weiteren programmatischen Papier.⁶ Sie forderte ein entschiedeneres Vorgehen gegenüber Krieg führenden afrikanischen Staaten und kündigte eine differenzierte und zugleich konsequente Nutzung der Sanktionsmöglichkeiten seitens der EU an. Die politische Konditionalität der Entwicklungshilfe für die Loméstaaten hatte 1989 Eingang ins Loméabkommen gefunden und damit den Startpunkt für eine umfassende Demokratie- und Menschenrechtsförderungs politik der EU markiert. In Reaktion auf den Kongokrieg wurde nun nochmals explizit der enge Zusammenhang zwischen der Beachtung von Demokratie und Menschenrechten auf der einen Seite und dem friedlichen Austrag von Konflikten auf der anderen betont.

Die Messlatte für die EU-Politik war somit hoch angesetzt: Die programmatische Rhetorik der Union ließ eine Afrikapolitik erwarten, die

- schwerpunktmäßig an den Grundursachen afrikanischer Konflikte ansetzt, die aber auch bestehende Konflikte aktiv bearbeitet und sich am Wiederaufbau friedlicher Strukturen beteiligt;
- das gesamte Spektrum des verfügbaren Instrumentariums der Entwicklungspolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen kohärenter Einzelfallstrategien einsetzt;
- nationale Aktionen dem EU-Ansatz unterordnet und
- konsequent Staaten sanktioniert, die demokratische Grundsätze und Menschenrechte verletzen.

Dieser hohe Anspruch, der auch seitens der Außenminister an die Politik der EU gestellt wurde, überrascht nicht zuletzt deshalb, weil die Aufmerksamkeit der EU seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend durch die Vorbereitung der Osterweiterung absorbiert wird. Zusätzlich muss die Union auf die Forderungen der südlichen Mitgliedstaaten eingehen, die Zusammenarbeit mit der Mittelmeerregion zu intensivieren. 1995 wurde in diesem Zusammenhang der so genannte Barcelona-Prozess initiiert, der die Staaten des nördlichen Afrika und des Nahen Ostens zunehmend enger an die EU bindet. Das Afrika südlich der Sahara scheint hingegen eher ganz unten auf der Prioritätenliste der EU angesiedelt zu sein.

Einiges deutet also darauf hin, dass Skepsis angebracht ist hinsichtlich der Umsetzung der deklarativen Äußerungen in die praktische Politik.

⁶ Vgl. Commission of the European Communities, Cooperation with ACP-Countries Involved in Armed Conflicts (Communication of the Commission to the Council and the European Parliament), COM (1999) 240 final, Brüssel 1999.

Schließlich kann das anspruchsvolle Konzept auch die Funktion gehabt haben, von der Marginalisierung Afrikas in der EU-Politik abzulenken. Solche Zweifel werden bestärkt durch einen Blick auf die Vorgeschichte des Konzeptes: Im Zuge der lebhaften afrikapolitischen Diskussionen, die das Ruandadebakel innerhalb der EU hervorgerufen hatte, hatten sich schnell zwei Lager herauskristallisiert: eines, das den Beitrag der EU auf die Unterstützung internationaler Organisationen wie die UNO und die OAE beschränkt sehen wollte, und ein zweites, das eine eigenständige, politisch gehaltvolle Initiative der Union forderte. Naturgemäß führte die Kommission das zweite Lager an, während Großbritannien und Frankreich zu den Befürwortern eines zurückhaltenderen Ansatzes zählten. Zweifellos waren sie an der Bewahrung ihrer Sonderbeziehungen zu einzelnen afrikanischen Staaten interessiert und wehrten sich nun dagegen, ihre bilaterale Afrikapolitik zugunsten eines gesamteuropäischen Vorgehens aufzugeben.

Zwar begannen sowohl Frankreich als auch Großbritannien Mitte der neunziger Jahre, ihre Kräfte zu bündeln: So gründeten sie zusammen mit den USA 1997 die so genannte P3-Initiative, die eine Kooperation der drei Staaten bei der Förderung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten vorsah. Eine EU-weite Koordination aller mitgliedstaatlichen Afrikapolitiken hätte aber eine Zusammenarbeit mit der integrationswilligen Kommission und womöglich nationale Kompromisse erfordert – daher wollten Frankreich und Großbritannien zunächst den Unionsbeitrag darauf begrenzen, die eigenen nationalen Interessen in Afrika zu befördern. Dies kam deutlich zum Ausdruck in einer Initiative, die die beiden Staaten direkt nach den Ereignissen in Ruanda gestartet hatten. Darin riefen sie die EU zu einer afrikapolitischen Initiative auf; diese sollte aber lediglich in der Unterstützung von afrikanischen Organisationen wie der OAE bestehen. Dies deckte sich mit den Anstrengungen, die sie zur gleichen Zeit auf bilateraler Ebene unternahmen. Die EU sollte weniger als eigenständiger externer Akteur auftreten, sondern in erster Linie eine koordinierend-unterstützende Funktion erfüllen. Eigenständige politische Initiativen der EU fehlten weitestgehend. Die Maßnahmen, die im Rahmen der Union ergriffen werden sollten, konnten den bilateralen Politiken ergänzend hinzugefügt werden, ohne dass die Außenminister sich auf eine „europäische“ Diskussion einlassen mussten.

Dass der Rat sich nun 1997 darauf einigte, die weitreichenden Kommissionsziele zum Programm zu erklären, sollte nicht vorschnell mit einer „Läuterung“ der Außenminister gleichgesetzt werden. Die Kraft des Kommissionsarguments für

eine so weitreichende EU-Initiative gegenüber Afrika lag nicht zuletzt in der Tatsache, dass dieses sich auf einen internationalen Konsens stützte. So hatten die Ziele, die die Kommission 1996 vertrat, schon 1992 Eingang in die „Agenda für den Frieden“ gefunden, mit der der damalige Generalsekretär der UNO Boutros Boutros Ghali ein Leitdokument der internationalen Konfliktbearbeitung formuliert hatte. Die Außenminister der EU konnten sich daher einer Übernahme der Rhetorik der Kommission nur schwer entziehen, auch wenn sie deren integrationsfreundige Haltung womöglich nicht teilten. Wie ernst es den Außenministern mit ihrer anspruchsvollen Rhetorik war, konnte sich erst in der praktischen EU-Politik vor Ort zeigen.

III. Die Umsetzung des Konzeptes

Auch wenn man der Union zugesteht, dass ein konzeptionelles Programm eher als allgemeine Richtschnur denn als konkrete Handlungsanleitung dienen kann, so vermag der Blick auf die tatsächliche EU-Politik gegenüber den Staaten des subsaharischen Afrika nicht zu befriedigen.

Die EU ist in den meisten afrikanischen Regionen als politischer Akteur präsent, verfügt aber kaum über kohärente Strategien. Die größten Fortschritte ihrer Politik nach der Veröffentlichung der konzeptionellen Papiere sind im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung zu verzeichnen. Die Union ist zunehmend als Wahlbeobachter engagiert und investiert in den Ausbau rechtsstaatlicher Institutionen und die Förderung der Zivilgesellschaft. So wurde beispielsweise der Übergang zur Demokratie in Nigeria 1998 mit der Aussetzung der 1993 verhängten Sanktionen und der Bereitstellung von 810 000 ECU für die Entsendung von Wahlbeobachtern honoriert.⁷ Allerdings zeigt der Nigeria-Fall gleichzeitig exemplarisch, dass Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten eine weitreichende Politik oftmals blockieren. In Reaktion auf die Hinrichtung des Umweltaktivisten und Literaten Ken-Saro Wiwa einigte sich die EU 1995 auf die Verhängung eines Waffenembargos und einer Visapflicht für Regierungsmitglieder. Ein von Deutschland und den skandinavischen Ländern gefordertes Ölembargo scheiterte allerdings am Widerstand Italiens, Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande. Bei letzteren beiden ist die Blockade eindeutig auf wirtschaftliche Interessen, genauer: auf

die Beteiligung am Shell-Konzern, zurückzuführen. Wirtschaftliche und politische Interessen stellte vor allem auch Frankreich noch Ende der neunziger Jahre häufig über den Willen zu einer europäischen Einigung. Französische Sonderbeziehungen zu afrikanischen Machthabern und die Kultivierung des französischen Einflusses in den frankophonen afrikanischen Staaten standen immer wieder im Weg, wenn es für die EU darum ging, mit einer Stimme zu sprechen. So manipulierte der Diktator Gnassingbé Eyadema 1998 mehr oder weniger offensichtlich die Präsidentschaftswahlen in Togo unter den Augen von EU-Wahlbeobachtern. Während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten darauf mit der Einstellung ihrer Entwicklungshilfeprogramme reagierte, setzte Frankreich die Unterstützung des Regimes weiter fort. Ähnlich in Kongo-Brazzaville: Dort wurden die illegitime Machtübernahme Denis Sassou-Nguessos 1997 und die anschließenden Menschenrechtsverletzungen lediglich verbal von der EU verurteilt. Eine Einigung über weitgehendere politische Initiativen dürfte nicht zuletzt durch das französische Festhalten an dem umstrittenen Machthaber verhindert worden sein. Dem französischen Mineralölkonzern Elf Aquitaine wurde gar vorgeworfen, die Rebellen Sassou-Nguessos' finanziell unterstützt zu haben.⁸

Ein insgesamt etwas positiveres Bild bietet sich dem Beobachter der EU-Politik in der Region der Großen Seen. Die krisengeschüttelte Region, welche die Staaten Ruanda, Burundi und die Demokratische Republik Kongo (DRK) umfasst, bildet einen der Schwerpunkte der Afrikapolitik der Union. Insbesondere in der DRK (ehemals Zaïre) bemüht sie sich seit den neunziger Jahren um eine aktive Einflussnahme auf die politische Situation. Korruption, Menschenrechtsverletzungen und die systematische Behinderung des 1990 begonnenen Demokratisierungsprozesses durch den langjährigen Präsidenten Mobutu Sese Seko führten Anfang 1992 zur Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Zaïre. Zusätzlich verhängte die EU 1993 ein Waffenembargo gegen das Land.⁹ 1996 setzte die „Alliance des Forces Democratiques pour la Libération du Congo-Zaïre“ (AFDL) zur Eroberung des Landes und zum Sturz Mobutus an. Die Rebellion führte 1997 zur Machtübernahme des Rebellenführers Laurent-Désirée Kabila. Nur kurzzeitig stabilisierte sich die politische Situation. Zunehmende innen- sowie außenpolitische Spannungen mündeten 1998 in einen regionalen Krieg.

⁸ Vgl. ebd., S. 272.

⁹ Vgl. Bulletin der EG ½-1992, Ziffer 1.5.13 sowie Bulletin der EG 4-1993, Ziffer 1.4.5.

⁷ Vgl. Sigmar Schmidt, Die Afrikapolitik der EU, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1998, S. 265-272.

Die EU reagierte auf die politischen Ereignisse mit dem Einsatz verschiedenster Instrumente. Neben den obligatorischen verbalen Stellungnahmen zur politischen Situation im Land verabschiedete sie mehrere Gemeinsame Aktionen und schickte eine Minister-Delegation und Vertreter der Kommission ins Land. Ein positives Signal für das Interesse der EU an der Region war die Entsendung eines Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen im März 1996. Aldo Ajello wurde im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion als erster Sonderbeauftragten der EU benannt. Zwar gelang ihm bis heute kein direkter Verhandlungserfolg; durch seine Person konnte die EU aber immerhin kontinuierlich ihre Präsenz vor Ort bekunden und gemeinsamen Positionen Nachdruck verleihen.

Kontinuität ließ ebenso die Sanktionspolitik der Union gegenüber dem Land erkennen. Diese war kohärent insofern, als EU-Gelder nur dann gewährt wurden, wenn Anstrengungen zur friedlichen Beilegung des Konfliktes erkennbar waren. So unterstützte die EU die Umsetzung des 1999 geschlossenen Friedensabkommens von Lusaka mit finanziellen Mitteln. Jede weitere Unterstützung knüpfte sie an eine Entspannung der politischen Lage.

Diese scheint mit dem erneuten Machtwechsel in der DRK in Aussicht zu sein. Im Januar 2001 wurde ein Attentat auf Präsident Kabila verübt, in dessen Folge sein Sohn an die Staatsspitze kam. Anlässlich einer Europareise des neuen Präsidenten Joseph Kabila im März 2001, auf der er für finanzielle Unterstützung seines Landes durch den Westen warb, stellte der Kommissionspräsident Romano Prodi die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit mit dem zentralafrikanischen Land in Aussicht. Diese Ankündigung wurde schließlich im Dezember 2001 verwirklicht.

Dennoch: Die EU-Politik wies auch hier – verglichen mit den konzeptionellen Willensbekundungen – starke Defizite auf. So hatten die Mitgliedstaaten zwar einen Zielkatalog für ihre Kongopolitik aufgestellt, der unter anderem die Wahrung der territorialen Integrität der Länder der Region, die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge und die Fortsetzung des Demokratisierungsprozesses beinhaltete. Umsetzungsvorschläge seitens der EU blieben jedoch weitgehend aus.

Zudem bestrafte die Union mit der Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit lediglich die DRK. Eine Sanktionierung der am Krieg beteiligten anderen Staaten wurde zwischen 1998 und 2000 anscheinend nicht erörtert. Kritik am militärischen Eingreifen Angolas, Namibias und Zimbabwes übte lediglich das Europäische Parlament;

der Rat verzichtete in seinen Mahnungen darauf, diese Länder explizit zu erwähnen. Großbritannien lieferte 1999 sogar noch Waffen nach Uganda und Zimbabwe. Erst Anfang 2001 konnte sich die EU zu einer Verurteilung Ugandas für seine Verstrickung in den Kongokrieg entschließen.¹⁰

Insgesamt war eine Überordnung der europäischen Politik über die nationalen Ansätze nicht auszumachen. Die wenigen Aktionen der Mitgliedstaaten boten alles andere als einen kohärenten Rahmen, an dem sie ihre nationalen Politiken sinnvoll hätten ausrichten können. Zudem wurden einmal gefundene gemeinsame Positionen in einigen Fällen durch zuwiderlaufende Aktionen seitens Frankreichs geschwächt. Die französische Regierung, die schon gegenüber Ruanda eine gemeinsame EU-Politik weitgehend blockiert hatte, verzichtete auch in Bezug auf die DRK nicht auf nationale Alleingänge. So ermöglichte sie Kabilas Einreise zum Frankophonie-Gipfel in Paris im November 1998 und entkräftete damit die kritische Haltung gegenüber dem kongolesischen Machthaber, auf welche die EU sich geeinigt hatte. Darüber hinaus vermittelte die französische Regierung am Rande des besagten Gipfels ohne Abstimmung mit den europäischen Partnern auf eigene Faust einen Waffenstillstand zwischen Kabila und den Rebellen des „Rassemblement Congolais pour la Démocratie“ (RCD). Dieser brachte aber nicht den von Jacques Chirac beschworenen „Durchbruch“.

Der kurze Überblick über die Afrikapolitik der EU und vor allem das Beispiel der DRK suggerieren: Einzelne positive Ansätze lassen erkennen, dass die konzeptionellen Diskussionen, die in Reaktion auf das Ruandadebakel innerhalb der EU geführt wurden, nicht ganz ohne Wirkung blieben. Ihre Mitte der neunziger Jahre formulierten hoch gesteckten Ziele hat die EU bisher aber selbst in der Schwerpunktregion der Großen Seen bei weitem nicht erreicht. Die Union ist zwar ohne Zweifel mehr als nur ein Geldgeber; eine kohärente Politik, die als Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Ansätze dienen könnte, ist aber (noch) nicht erkennbar.

IV. Perspektiven für die EU-Politik

Der Befund ist also ernüchternd – und das, obwohl die Entwicklung der Konfliktbearbeitungskapazitäten der EU einer offenkundigen Dynamik unter-

¹⁰ Vgl. European Union, Declaration of the Presidency on behalf of the European Union on the Hema-Lendu Conflict in Eastern DRC, Brüssel, 1. Februar 2001, 5693/01 (Press 32), P019/01.

liegt, vor allem was den institutionellen und operativen Bereich anbelangt. Die Ambitionen der EU beschränkten sich bisher aber weitgehend auf Konflikte in der eigenen Nachbarschaft oder in politisch-strategisch bzw. ökonomisch relevanten Regionen.

Die Hindernisse, die einer kohärenten gemeinsamen Politik gegenüber dem Schwarzen Kontinent im Wege stehen, scheinen, wie vermutet, der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten zu einem Engagement in Afrika sowie innergemeinschaftliche Interessendivergenzen zu sein. Allerdings muss auch bedacht werden, dass sich durch die Komplexität der politischen Strukturen und Probleme in vielen afrikanischen Staaten eine externe Einflussnahme überaus schwierig gestaltet. Im Falle des Kongo gelang es keinem der beteiligten externen Akteure, die Konfliktparteien zur Beilegung der Gewalt zu bewegen. Die meisten der Vermittlungsversuche von UNO, OAE und auch einzelnen afrikanischen Politikern blieben erfolglos. Dies sollte keine Rechtfertigung dafür sein, Afrika als Partner der Konfliktbearbeitungspolitik der EU einer ernsthaften Bewertung zu entziehen. Letztlich wäre es aber voreilig, aus der derzeitigen Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität in der europäischen Afrikapolitik zu schließen, dass auch in Zukunft keinerlei Aussicht auf ein ambitioniertes gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten gegenüber Afrika besteht. Die innergemeinschaftliche konzeptionelle Diskussion hat immerhin den Anstoß zu einem Umdenken seitens der beteiligten Akteure gegeben. Zeichen eines Wandels sind nicht zuletzt in der französischen Afrikapolitik zu sichten. Die postkoloniale Habitus verpflichtete Politik früherer Zeiten kann längst nicht mehr finanziert, geschweige denn innenpolitisch legitimiert werden. Zudem hat Frankreich seit Mitte der neunziger Jahre einen nicht unerheblichen Teil seines Einflusses in Afrika an die USA abtreten müssen. 1997/98 wurde schließlich eine Reform angestoßen, die unter anderem eine Verringerung der französischen Militärpräsenz in Afrika um 40 Prozent einleitete und im Zuge derer das berüchtigte Kooperationsministerium – früher für die Beziehungen zu Afrika verantwortlich – im Außenministerium aufging. Die französische Präsenz südlich der Sahara beschränkt sich zunehmend auf die wichtigsten frankophonen Staaten wie Kamerun, Elfenbeinküste, Gabun und Senegal.

Ob diese Entwicklung mittelfristig zu einer Europäisierung der französischen Afrikapolitik führen wird, muss (noch) offen bleiben und weiterverfolgt werden. Zwar gibt es im französischen Außenministerium nach wie vor Afrikapolitiker der „alten Garde“, die die Bedeutung Frankreichs in der Weltpolitik durch die Weiterführung der traditio-

nellen Klientelbeziehungen zu Afrika befördern wollen. Grundsätzlich scheint aber in Paris langsam die Erkenntnis Einzug zu halten, dass eine kolonial geprägte und nationalstaatlichem Machtdenken verpflichtete Einflusspolitik nicht mehr zeitgemäß ist.¹¹

Für Frankreich und auch die anderen ehemaligen Kolonialmächte sollte es zukünftig selbstverständlich werden, bilaterale Aktionen mit den EU-Partnern abzustimmen. Das bedeutet aber nicht, dass die Alleingänge dieser Staaten in Afrika von vornherein zu verurteilen sind: Die französische Intervention in Ruanda 1994 geriet zwar wegen der Frankreich unterstellten Parteinahme für die Hutu-Völkermörder stark in die Kritik; letztlich fanden aber durch die „Operation Turquoise“ 1,9 Millionen Flüchtlinge im Südwesten des Landes Unterschlupf.¹² Währenddessen verhartete die EU bekanntlich angesichts der grausamen Massensterbe in weitgehender Passivität. EU-Mitgliedstaaten mit Sonderinteressen in Afrika waren in der Vergangenheit eher bereit, sich im eigenen Interesse auch in kostspieligen Einsätzen zu engagieren¹³ – und solange sich die EU nicht auf ein gemeinsames substanzielles Vorgehen einigen kann, sind diese bilateralen Aktionen durchaus von hohem Wert. Langfristig sollte aber europäisch koordinierten Aktionen der Vorzug gegeben werden: Einerseits sind sie besser zu legitimieren als (möglicherweise) postkolonial motivierte Einsätze, und andererseits bieten sie die Möglichkeit, Ressourcen zu bündeln.

In einem Grundsatzdokument, das der Rat im Mai 2001 veröffentlichte, erwogen die Außenminister, die operativen Mittel der EU zur Konfliktbearbeitung auch südlich der Sahara einzusetzen. Damit ist ein Einsatz des inzwischen verfügbaren Polizeikontingents und der im Aufbau befindlichen Schnellen Eingreiftruppe auf dem Schwarzen Kontinent zumindest nicht ausgeschlossen. Der Hohe Vertreter der GASP, Javier Solana, und französische Regierungsmitglieder äußerten sich ebenfalls in diese Richtung. Allerdings steht zu erwarten, dass sich infolge des „11. September 2001“ die regionalen Prioritäten hinsichtlich der Einsatzgebiete der Truppe nochmals verschieben werden. Immerhin ist aber wieder eine verstärkte Diskussion über die Afrikathematik erkennbar. Das innergemeinschaftliche Bild einer europäischen Afrikapolitik unterliegt derzeit einem Wandel, der

11 Vgl. Stefan Brüne, Unter Reformdruck: Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Hamburg 1991, S. 37–46, hier S. 45.

12 Vgl. Oliver Furley/Roy May (Hrsg.), Peacekeeping in Africa, Aldershot 1998.

13 Vgl. auch die britische Intervention in Sierra Leone 2000.

langsam weg von der rein entwicklungspolitischen und hin zur Übernahme einer politischen Verantwortung für den Schwarzen Kontinent führt. In diese Richtung weist auch das Gipfeltreffen der EU mit 52 afrikanischen Staaten vom 3. und 4. April 2000 in Kairo, das auf eine Initiative Portugals zurückging. Dort wurde ein politikfeldübergreifender Aktionsplan für die künftige Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika verabschiedet. Das Treffen war, nicht zuletzt auf symbolischer Ebene, ein wichtiges Signal der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich einer zukünftig zu stärkenden solidarischen Partnerschaft mit Afrika. Zwar blieben viele der in Kairo aufgestellten Ziele vage in ihrer Formulierung; auffällig ist aber der große Raum, der im Aktionsplan der Demokratie- und Menschenrechtsthematik eingeräumt wurde. Nicht zuletzt wurden die hohen Militärausgaben einiger afrikanischer Staaten offen kritisiert.

Der Politik der Union fehlt es derzeit zweifellos noch an Kohärenz und Kontinuität. Die von der Kommission angekündigten Länderstrategien, die mit den Konzepten der Mitgliedstaaten abgestimmt werden sollen, wären ein wichtiger Schritt, um diesen Mangel zu beheben. Diese Strategien sollten, wie schon in den konzeptionellen Dokumenten angekündigt, außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen mit der gezielten Nutzung von Entwicklungshilfe im Rahmen der Konfliktprävention verknüpfen. Prädestiniert für einen solchen integrativen, auf die jeweiligen Bedürfnisse einzelner Staaten/Regionen abgestimmten Ansatz ist das Instrument der Gemeinsamen Strategie, das mit dem Amsterdamer Vertrag 1999 geschaffen wurde. In der Kombination verschiedenster instrumenteller Komponenten, die eine umfassende Konfliktbearbeitung ermöglichen, liegt die Stärke der EU. Um von afrikanischen Staaten als internationaler Akteur ernst genommen zu werden, muss sie aber auch auf diplomatischer Ebene stärkere Präsenz zeigen als bisher. Die Entsendung von Sonderbeauftragten ist dabei grundsätzlich sinnvoll; allerdings sollte die internationale Gemeinschaft sich stärker dessen bewusst sein, dass ein inflationärer Einsatz solcher Vermittler nicht nur unnötig, sondern kontraproduktiv sein kann. Eine internationale Abstimmung ist auch in dieser Hinsicht vonnöten. Daneben wäre im Sinne der Wirksamkeit einer europäischen Politik ein Auftreten des Hohen Vertreters der GASP, Solana, empfehlenswert. Die Reputation, die er sich in der letzten Zeit durch Erfolge auf dem Balkan und im Nahen Osten erwerben konnte, kann für eine Einflussnahme der EU auf afrikanische Konflikte nur förderlich sein. Jedoch sollte die Führungsrolle der Vereinten Nationen auf dem Schwarzen Kontinent keinesfalls angetastet werden, im Gegenteil: Politi-

sche Legitimation ist mindestens genauso relevant für einen erfolgreichen Einsatz in afrikanischen Krisengebieten wie materielle und strukturelle Kapazitäten. Die Aktionen der EU sollten deshalb mit der UNO abgestimmt und gegebenenfalls in ein Gesamtkonzept der Völkergemeinschaft integriert werden. Wichtige Schritte in Richtung einer intensivierten Kooperation mit der UNO hat die EU bereits während der schwedischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 gemacht. Als vorrangige Bereiche der Zusammenarbeit wurden neben dem westlichen Balkan und dem Nahen Osten auch die Region der Großen Seen, das Horn von Afrika und Westafrika benannt.

Neben der Tatsache, dass die EU an Legitimität und Glaubwürdigkeit verliert, wenn sie ihre oft beschworene und vertraglich verankerte Vision eines demokratischen Ideals und humaner Lebensbedingungen nur vor der eigenen Haustür aktiv fördert und humanitäre Katastrophen im Rest der Welt schweigend betrachtet, sollten die Mitgliedstaaten künftig zwei Erwägungen berücksichtigen:

Erstens könnte ein verstärktes Engagement zur Bearbeitung afrikanischer Konflikte enorm zur Stärkung des außenpolitischen Profils der Union beitragen, um das sie spätestens seit dem Maastrichter Vertrag bemüht ist. Die Konfliktbearbeitungskapazitäten werden zur Zeit nicht zuletzt deshalb ausgebaut, um den Status der EU als internationaler Akteur zu konsolidieren. Will die EU wirklich ein „global player“ sein, so muss sie die neuen operativen Fähigkeiten auch außerhalb des weiteren europäischen Umfeldes einsetzen.

Hinzu kommt, dass die maßgeblichen afrikanischen Regionalorganisationen – allen voran die OAE – allenfalls langfristig die nötigen Kapazitäten für eine effiziente Konfliktbearbeitung haben werden. Afrikanischen Akteuren wurde darüber hinaus in der Vergangenheit mehrfach der Vorwurf gemacht, parteiisch zu sein, wie zum Beispiel im Fall der nigerianischen Dominanz bei der ECOWAS-Intervention in Liberia.¹⁴ Die EU ist als Alternative eine realistische und sinnvolle Option. Sie besitzt durchaus das Potenzial, in Afrika auf politischer Ebene etwas zu bewirken, und erste Schritte in diese Richtung wurden auch schon getan. Der Weg hin zu einer Afrikapolitik, die eine Bezeichnung der EU als internationaler Akteur in der Weltpolitik rechtfertigt, ist jedoch lang – und nicht begehbar ohne den politischen Willen der 15 Mitgliedstaaten zu einer fundamentalen Neuordnung ihrer Politik gegenüber dem Schwarzen Kontinent.

¹⁴ ECOWAS = „Economic Community of West African States“.