SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die EU als Retterin der AU?

Schmidt, Siegmar

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schmidt, S. (2008). *Die EU als Retterin der AU?* (GIGA Focus Afrika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276602

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

Nummer 5
2008
4,- Euro
ISSN 1862-3603

AFRIKA

Die EU als Retterin der AU?

Siegmar Schmidt

Vor 45 Jahren, am 25. Mai 1963, wurde die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) gegründet. Der Tag wird seither als „Afrikatag" oder „Tag der afrikanischen Einheit" gefeiert. Während die OAU Geschichte ist, zeigt die Nachfolgeorganisation, die Afrikanische Union (AU), bei nur wenig veränderter Problemlage – Kriege, Menschenrechtsverletzungen, Unterentwicklung – neue Ansätze zu deren Überwindung. Am Afrikatag vor vier Jahren wurde der *Peace and Security Council* (PSC) ins Leben gerufen. Die Europäische Union ist inzwischen zur wichtigsten Unterstützerin geworden.

Analyse:

Anders als die OAU bot sich die 2002 gegründete AU als Partnerin für die Afrikapolitik der EU an – nicht zuletzt aufgrund gemeinsamer Werteinteressen und eines ähnlichen institutionellen Aufbaus.

- Die Kooperation mit der AU wurde deshalb in den Rang einer „Strategischen Partnerschaft" der EU erhoben.
- Aufgrund der offenkundigen institutionellen Schwäche und des Finanzmangels der AU fördert die EU vor allem den Aufbau der AU-Kommission, des Panafrikanischen Parlaments und der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) sowie insbesondere die Organe der AU im Bereich der Sicherheitspolitik.
- Offen ist jedoch, wie tragfähig diese Partnerschaft in der Zukunft sein wird, da zum einen die Wertegemeinschaft nicht von allen afrikanischen Staaten in gleicher Weise geteilt wird (autoritäre Regime), und zum anderen sich mit chinesischen Kooperationsangeboten eine Alternative zur EU und seinen Mitgliedsstaaten aufgetan hat.

Schlagwörter: Afrikanische Union (AU), Sicherheitspolitik, Europäische Union (EU), New Partnership for Africa's Development (NEPAD)

1. Einleitung

Der Afrikanische Union (AU) war jüngst bescheinigt worden, dass sie „aufgrund fehlenden Personals, mangelnder Finanzierung und ungenügender Organisation“ gegenwärtig kaum fähig sei, den wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozess in Afrika zu steuern (von Soest 2008: 7). Ziel dieses Beitrages ist nun, die Afrikapolitik der EU im Hinblick auf die Kooperation mit der AU zu analysieren: Welche Bedeutung misst die EU der AU zu? Welche Formen und Bereiche umfassen die Kooperationsbeziehungen? Inwieweit können die verschiedenen EU-Unterstützungs- und -Kooperationsprogramme die Defizite der AU ausgleichen und damit die Funktionsfähigkeit der EU zumindest stärken? Welche Perspektiven ergeben sich für die Zusammenarbeit? Im Mittelpunkt stehen dabei die Bereiche Sicherheitspolitik, Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung.

Zunächst werden kurz die Entstehung und die Entwicklung der AU skizziert. Dem folgt die Untersuchung der Unterstützungsleistungen der EU in den Bereichen Sicherheit, interinstitutionelle Zusammenarbeit und Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Schließlich wird die Kooperation bewertet und ihre Perspektiven werden diskutiert.

2. Die AU als neuer Akteur

Die EU reagierte auf die Gründung der AU zunächst zögerlich: „Die Europäische Union hält die Aussichten für die Durchführung der AU für ermutigend und hofft, dass die afrikanischen Führer Entschlossenheit zeigen und die erforderlichen konkreten Maßnahmen ergreifen, um die AU funktionsfähig zu machen“ (EU Bulletin 2003). Bei dieser ersten verhaltenen Einschätzung spielte sicherlich die Erfahrung mit der Vorgängerorganisation, der *Organisation of African Unity* (OAU) eine Rolle.

Die 1963 geschaffene OAU degenerierte schon bald nach ihrer Gründung zu einer Schaubühne für Afrikas Diktatoren. Die Organisation erklärte die Souveränität der afrikanischen Staaten für unantastbar und die Grenzen für sakrosankt. Damit war die OAU ein Kind ihrer Zeit, der Entkolonialisierungsphase. Einen konstruktiven Beitrag zur Lösung der Probleme, insbesondere der gewaltsamen Konflikte auf dem Kontinent, konnte die Organisation daher nicht leisten, da sie kaum über funktionsfähige Strukturen und Ressourcen verfügte. Die Mitglieder waren sich vor allem einig im Kampf gegen die „Siedlerregime“ Südafrika, Namibia und das damalige Rhodesien (heute Simbabwe) sowie gegen die verbliebene Kolonialmacht Portugal, wiesen ansonsten aber wenige gemeinsame politische Vorstellungen auf.

Die AU hingegen demonstrierte sehr rasch, dass sie mehr als die „OAU ohne O“ war. In der Gründungsakte der AU (dem *Constitutive Act*) wird zwar das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten bekräftigt (Art. 4g), doch bereits im folgenden Absatz (Art. 4h) eingeschränkt, indem die Versammlung der Staats- und Regierungschefs im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen (Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) eine Intervention beschließen kann. Dieses Interventionsrecht wurde 2003 noch um den Zusatz erweitert, dass eine Intervention im Falle einer „Bedrohung der legitimen Ordnung“ (z. B. im Falle eines Bürgerkrieges oder eines Putsches) eines Mitgliedsstaates erfolgen kann. Bedeutsam ist: Entscheidungen über eine Intervention benötigen keine Einstimmigkeit, sondern können mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen werden.

Ferner beschloss die AU, eine ganze Reihe von Institutionen aufzubauen, die geradezu ein Spiegelbild der EU-Institutionen darstellen: Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der AU entspricht dem Europäischen Rat, der *Executive Council* dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat), das *Pan-African Parliament* dem Europäischen Parlament (EP) etc. (Schmidt 2005). Allerdings gibt es auch einige wichtige Unterschiede: Während die EU-Kommission, der Europäische Gerichtshof und das EP supranationalen Charakter haben, da sie Entscheidungen autonom ohne nationalstaatliches Veto treffen können, ist die Kooperation in der AU intergouvernemental angelegt. Die intergouvernementale Integrationslogik der AU macht Integrationsfortschritte gerade in Sachbereichen – also was die Tiefe und die Substanz der Integration abseits der großen Politik betrifft – von der Zustimmung der Regierungen abhängig. Dies bedeutet bei 53 Mitgliedsstaaten Zeitverluste und kann dazu führen, dass die AU eine „Hülle ohne Substanz“ wird, denn es sind vor allem supranationale Institutionen, die als Motor der Integration eine Vertiefung ermöglichen. Ohne konkrete Integrationsfortschritte besteht hingegen kaum eine Chance, dass die AU Akzeptanz außerhalb enger Elitenzirkel findet.

Letztlich ist in den AU-Dokumenten nicht eindeutig geklärt, inwieweit supranationale Organisationsformen langfristig geplant sind. Die Vorstellung, nationale Souveränität an Institutionen abzugeben, war dem Denken afrikanischer Politiker bisher völlig fremd.

Anders als bei der EU erstreckt sich der Aufbau gemeinsamer Institutionen im Rahmen der AU von Beginn an auch auf den Sicherheitssektor. Bereits 2004 etablierte die AU den *Peace and Security Council* (PSC), dessen 15 Mitglieder Entscheidungen ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit fällen können. Der PSC bildet das Herzstück des von der AU in die Diskussion eingebrachten Begriffs „afrikanische Sicherheitsarchitektur". Weitere Elemente bilden ein mit angesehenen Persönlichkeiten besetztes Beratergremium (*Panel of the Wise*), ein hochrangiger Militärausschuss, ein kontinentweites Frühwarnsystem zur Lageanalyse und eine 15.000 Mann umfassende Eingreiftruppe (*African Standby Force*). Weiterhin sollen in den fünf Regionen jeweils 10.000 Mann starke regionale Brigaden sowie Polizeikräfte aufgebaut werden.[1] Der sehr ehrgeizige Termin 2010 für die *Standby Force* und die regionalen Streitkräfte wird sich nicht halten lassen. Zwar konnten durchaus Fortschritte erzielt werden, doch sind die Truppen längst noch nicht einsatzbereit (Cilliers 2008).

Obwohl die Sicherheitsarchitektur eher noch einer Baustelle gleichkommt, intervenierte die AU 2003 im Rahmen einer friedenssichernden Operation in Burundi (*African Mission to Burundi* – AMIB) mit über 3.000 und im Darfur-Konflikt im Westen Sudans (*African Mission to Sudan* – AMIS) mit zurzeit rund 9.000 Mann. Zwar gelang es, Burundi während des schwierigen Übergangs nach dem Bürgerkrieg zu stabilisieren und im Sudan zumindest die Flüchtlingslager zu sichern, doch offenbarten beide Einsätze die massiven Defizite auf Gebieten wie Logistik und Transport, *Command and Control* sowie Ausrüstung. Bei aller Kritik unterstreichen die Missionen aber immerhin die Absicht der AU, die Verantwortung für die Sicherheit auf dem Kontinent zu übernehmen.

Die Situation im Sicherheitsbereich ist symptomatisch für die AU insgesamt: Guter Wille und Handlungsbereitschaft sind zwar vorhanden, doch die Institutionen sind noch im Aufbau begriffen und letztlich mit den komplexen Aufgaben überfordert. Ein Beispiel dafür bildet die ursprünglich nur als Sekretariat konzipierte Kommission der AU. Sie besitzt bei 53 Mitgliedsstaaten gegenwärtig etwa 300 fest angestellte Mitarbeiter – zum Vergleich: die EU-Kommission hat über 20.000 Mitarbeiter bei 27 Mitgliedsstaaten.

Die Institutionalisierung der Organe der AU, insbesondere des Gerichtshofes, verläuft insgesamt sehr schleppend. Trotz dieser unverkennbaren organisatorischen Mängel ist mit der AU jedoch in inhaltlicher und konzeptioneller Hinsicht eine neue Partnerin für die Afrikapolitik der EU entstanden.

3. EU-Hilfe in drei Kernbereichen

Alle wichtigen konzeptionellen Dokumente der EU betonen die Bedeutung der Kooperation mit der AU für die Afrikapolitik der 27 EU-Mitgliedsstaaten. Die Afrikastrategie der EU vom Dezember 2005 – das erste politische Dokument nach fast 50 Jahren Beziehungen EU-Afrika – erwähnt ausdrücklich die AU als zukünftiger Partnerin. Auf dem zweiten europäisch-afrikanischen Gipfeltreffen im Dezember 2007 in Lissabon beschlossen die über 70 Staats- und Regierungschefs beider Kontinente eine „Strategische Partnerschaft" zwischen den beiden Regionalorganisationen. Der dem Abschlussdokument anhängende 50-seitige Aktionsplan definiert konkrete Vorhaben mit Zielvorgaben und Finanzierungsvorschlägen in nahezu allen Bereichen (First Action Pan 2008-2010).

Die Strategische Partnerschaft ist ein umfassender Versuch, die historisch gewachsenen Beziehungen zu vertiefen und auf neue Bereiche auszudehnen. Mit der Partnerschaft und dem Aktionsplan geht die AU deutlich über die vagen Absichtserklärungen des ersten EU-Afrika-Gipfels in Kairo hinaus. Die AU ist zum zentralen Anker der EU-Afrikapolitik geworden. Dies bedeutet aber auch, dass die EU ihre insgesamt umfassenden und anspruchsvollen Ziele und Vorhaben in der Afrikapolitik nur dann verwirklichen kann, wenn die AU sich stabilisiert hat oder überhaupt in der Lage ist, die Partnerschaft anzunehmen. Auf Seiten der EU ist klar, dass die AU noch in der Aufbauphase ist und nicht über ausreichend Ressourcen verfügt. Daher begann die EU sehr bald, die AU auf verschiedenen Gebieten zu unterstützen: Sicherheitsarchitektur, Aufbau der Organe der AU sowie der NEPAD.

1 Zu den Einzelheiten siehe Kinzel 2007.

3.1 *Sicherheitspolitik*

Die EU fördert die AU im Bereich Friedenssicherung einerseits durch finanzielle Hilfen und andererseits durch die direkte Beteiligung an Missionen und Interventionen.[2] Kernstück der zivilen EU-Unterstützung ist die 2004 aufgelegte *African Peace Facility* (APF). Auf Anfrage der AU stellt die EU aus dieser Fazilität Mittel mit einem Volumen von zunächst 250 Millionen Euro zur Verfügung. Die Mittel stammten zunächst aus Reserven – nicht verwendeten Restmitteln von insgesamt mehreren Milliarden Euro – des neunten Europäischen Entwicklungsfonds. Dieses Vorgehen stieß auf Kritik, unter anderem aus Deutschland, da zahlreiche Beobachter hier die Grenze zwischen Entwicklungshilfe und Sicherheitspolitik verwischt sahen. Mit den APF-Mitteln finanzierte die EU nahezu 50 Prozent (über 200 Mio. Euro) der AMIS-Mission im Sudan, den Einsatz der CEMAC (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*) in der Zentralafrikanischen Republik und den Ausbau des PSC, wofür 35 Millionen Euro reserviert wurden. Insgesamt wurden 67 Prozent des Haushalts der AMIB durch Geber finanziert, bei der AMIS-Mission in Darfur waren es 100 Prozent.

Die EU sagte nach einer positiven Evaluierung die Weiterführung der APF zu und kündigte Ende 2006 deren Aufstockung auf 300 Millionen Euro an. Mit der APF wurde die EU zur wichtigsten Geberin für die Sicherheitsarchitektur der AU. Wichtig ist dabei, dass es sich nicht um einmalige Ad-hoc-Zuwendungen handelt, sondern dass die Mittel dauerhaft und damit kalkulierbar zur Verfügung stehen.

Mit der humanitären militärischen Intervention in der Region Ituri im Ostkongo im Jahr 2003 (Operation Artemis) gab die EU ihr Prinzip „afrikanische Lösungen für afrikanische Konflikte" auf. Die mit etwas über 2.000 Soldaten relativ kleine und zeitlich eng begrenzte Mission beruhte auf einem UN-Mandat und erfolgte mit Billigung der AU. Gleiches gilt für die *EUFOR DR Congo Mission*, die die Durchführung der nach langer Verzögerung Ende Juli 2006 stattgefundenen ersten freien Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo militärisch absicherte.[3] Beim Sudaneinsatz der AU leistete die EU logistische Unterstützung; so stellte auch die Bundeswehr Lufttransportkapazitäten für die AU-Verbände bereit.

Die EU ist damit nach der UN die wichtigste Teilnehmerin an AU-Missionen. Diese waren bisher sämtlich hybride Missionen. Hybrid bedeutet, dass sie in enger Kooperation mit internationalen oder regionalen Organisationen oder mit einzelnen Staaten durchgeführt wurden. Diese Hybridmissionen sind in der militärischen Praxis schwierig zu handhaben. Eine aktuelle Analyse von Festus Aboagye, einem ghanaischen Offizier, der jahrelang an AU-Friedensmissionen beteiligt war, identifiziert zahlreiche praktische Koordinationsprobleme in den Bereichen *Command and Control*, Logistik, Ausrüstung und Kommunikation (Sprachenprobleme) (Aboagye 2007; Stiftung Entwicklung und Frieden 2008).

Hybridmissionen als typische humanitäre Interventionen in Afrika sind vor allem Ergebnis der organisatorischen und der militärischen Schwäche der AU. Das Sekretariat des PSC hat lediglich eine Personalstärke von 53 Mitarbeitern und ist daher kaum in der Lage, selbst Unterstützungsangebote in ausreichender Weise zu bearbeiten. Zudem ist kaum eine afrikanische Armee zurzeit in der Lage, komplexe *Peacekeeping*-Aktionen durchzuführen. Lediglich Südafrika sowie, mit Abstrichen, Nigeria und Äthiopien sind zu größeren Aktionen in der Lage. All dies bedeutet: Ohne Beteiligung externer Organisationen, darunter die EU, wäre die AU in der kontinentalen Sicherheitspolitik kaum handlungsfähig.

3.2 *Die Institutionen der AU*

Die EU, insbesondere die EU-Kommission, kooperiert direkt mit Institutionender AU. Dabei erleichtert die zur EU analoge Struktur der AU die Kooperation. Im Rahmen eines umfangreichen politischen Dialogs finden regelmäßig Treffen zwischen der AU- und der EU-Troika statt.[4] Sie dienen der gegenseitigen Information und Absprache von Vorhaben. Die organisatorische Schwäche der AU – die Organe sind personell unterbesetzt, bei den Mitarbeitern bestehen Qualifikationsprobleme und die technische Infrastruktur ist defizitär – veranlasste die EU, ein spezifisches Förderprogramm für

2 Vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge in Müller-Brandeck-Bocquet (2007), besonders Schmidt (2007).

3 Daneben sollte die Mission auch Evakuierungsmaßnahmen für europäische Staatsbürger im Falle von Kampfhandlungen durchführen.

4 Die Troika besteht aus jeweils einem Vertreter der derzeitigen, der vorhergehenden und der zukünftigen Präsidentschaft beider Organisationen sowie der AU- und der EU-Kommission; Fachminister etc. können noch hinzugezogen werden.

die AU-Kommission aufzulegen. Im Rahmen des *Support Programme to the African Union* stellt die EU den bemerkenswert hohen Betrag von 55 Millionen Euro im Zeitraum von 2007 bis 2013 für die AU-Kommission bereit.[5] Vorgesehen ist unter anderem ein *Twinning*-Programm für den Austausch von Mitarbeitern zwischen Brüssel und Addis Abeba.[6]

Die EU versucht damit, ein erfolgreiches Instrument des Annäherungsprozesses der mittelosteuropäischen Staaten an die Gemeinschaft, auf Afrika zu übertragen. Ziel der EU ist, eine effektive und supranationale AU-Kommission in erster Linie als „Motor der afrikanischen Integration" und darüber hinaus als zentrale Ansprechpartnerin der EU aufzubauen.

Eine weitere interinstitutionelle Zusammenarbeit findet zwischen der EU und dem Pan-Afrikanischen Parlament (PAP) statt. Die direkte Unterstützung des in Midrand bei Pretoria ansässigen Pan-Afrikanischen Parlaments (PAP) erfolgte 2004: Aus dem *Parlimentary Support Programme* für Südafrika erhielt das PAP mehrere Millionen Euro. Dies war auch eine Reaktion auf die kritische innersüdafrikanische Diskussion über die Kosten, die dem Land durch den Sitz des PAP entstehen. Die Finanzmisere des PAP wurde damit keineswegs beseitigt. Im Haushalt des PAP von 24 Millionen US$ klaffte 2006 eine Lücke von rund sechs Millionen US$. Von den 94 vorgesehenen Positionen in der Verwaltung der PAP konnten daher nur 24 besetzt werden, und die fünfte PAP-Sitzungsperiode wurde von 20 auf zehn Tage verkürzt. Gegenwärtig tragen fünf Staaten – Ägypten, Algerien, Libyen, Nigeria und Südafrika – 75 Prozent der Kosten für die Institutionen der AU. Allein 15 Länder haben seit mindestens drei Jahren gar keine Beiträge mehr bezahlt, ohne dass ihre Mitgliedschaft, wie in der AU-Akte vorgesehen, storniert worden wäre. Angesichts des vergleichsweise bescheidenen Mittelbedarfs wäre eine weitere Unterstützung seitens der EU sicherlich möglich, doch steht diese dem Selbstverantwortungsprinzip (*ownership*) entgegen.

Sobald die in der Gründungsakte der AU vorgesehenen anderen Institutionen ihre Arbeit aufgenommen haben, ist es wahrscheinlich, dass die EU-Institutionen auch mit diesen eine interinstitutionelle Kooperation beginnen werden.

3.3 Unterstützung für die NEPAD

Die 2001 ins Leben gerufene NEPAD wurde 2002 offiziell zum Entwicklungsprogramm der AU aufgewertet. Kernelement des umfangreichen Programms der NEPAD ist der *African Peer Review Mechanism* (APRM). Die mittlerweile 27 afrikanischen Staaten, die das entsprechende Protokoll unterzeichnet haben, verpflichten sich im Rahmen des APRM, ihre Anstrengungen im Hinblick auf *Good Governance* und Demokratie sowie wirtschaftliche und soziale Reformen von anderen afrikanischen Staaten evaluieren zu lassen und auf der Basis der Evaluierungen – den *Reviews* – Reformprogramme auszuarbeiten. Sowohl bei der Erstellung der *Reviews* als auch bei der Umsetzung der Reformprogramme sollen Gruppen der Zivilgesellschaft einbezogen werden. Der APRM-Prozess ist bislang hinter den anfangs hohen Erwartungen zurückgeblieben.[7] Von den 27 Unterzeichnerländern befinden sich zwölf Länder noch – diplomatisch ausgedrückt – im *Pre-take-off stage*, das heißt, sie haben noch nicht mit der Umsetzung des Prozesses begonnen (Chikwanha 2007). Von den übrigen 15 durchliefen zwischen 2003 und 2007 lediglich drei Länder alle Stufen, und nur Ghana hat bisher die Ergebnisse veröffentlicht.

Die Erfahrungen mit dem Prozess waren von Land zu Land sehr unterschiedlich: Während in einigen Ländern breite gesellschaftliche Diskussionen über die Entwicklungsbilanz und die Entwicklungsperspektive entstanden (Südafrika, Ghana, Benin), gelang es anderen Regierungen, den Prozess fast vollständig zu steuern (Ruanda). Probleme gab es weiterhin bei der Organisation des komplexen Ablaufes. Die enttäuschende Bilanz des APRM hat zu einer kritischen Diskussion über die NEPAD insgesamt geführt.

Die EU kündigte bereits in ihrer Afrikastrategie (Council of the European Union 2005) eine *Governance*-Initiative an. Im August 2006 legte daraufhin die EU-Kommission ein weitreichendes Papier zur Förderung von *Democratic Governance* vor – so der neue Begriff, der das unbestimmte *Good Governance* in einigen Dokumenten mittlerweile ersetzt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006). Die EU betont in diesem Dokument, dass sie auf Dialog statt Sanktionen setzt. Lediglich bei *besonders gravierenden* Verstößen gegen Prinzipien der

5 Vgl. www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/October/EU-AU/AU-EU-meeting-en.htm.

6 Die EU beteiligt sich darüber hinaus am Nyerere-Studentenaustauschprogramm, das für Studierende einen Austausch zwischen afrikanischen Universitäten vorsieht.

7 Zum Peer-Review-Verfahren: Grimm/Nawrath 2007; Jacobeit 2006.

Kooperation (Beachtung der Menschenrechte etc.) sollen noch Sanktionen möglich sein. Dies ist eine klare Veränderung der bisherigen Position, die sich ausdrücklich zu Sanktionen bei *gravierenden* Verstößen bekannte (Schmidt 2008).

Für die Unterstützung von Reformbemühungen im *Governance*-Bereich stellt die EU knapp drei Milliarden Euro, insgesamt etwa zwölf Prozent des zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EDF), zur Verfügung. Der Schwerpunkt des Programms liegt für afrikanische Staaten auf der Förderung demokratischer Institutionen. Anspruchsberechtigt sind alle EU-Kooperationsstaaten, nachdem sie einen komplexen sechsstufigen Überprüfungsmechanismus durchlaufen haben. Eine Bewertungsgrundlage im Falle afrikanischer Staaten sollen dabei die Ergebnisse des APRM bieten. Darüber hinaus soll das APRM-Sekretariat bei Missionen und Prüfverfahren sowie der Verbreitung der Ergebnisse in Afrika unterstützt werden. Letztlich dient die *Governance*-Fazilität dazu, reformbereite Staaten zu belohnen und damit weitere Staaten zu ermuntern, dem APRM beizutreten.

4. Perspektiven

Die Ressourcenschwäche der Institutionen der AU, die besonders im Bereich Konfliktbearbeitung bei den bisherigen Missionen deutlich zutage trat, ist offenkundig. Die EU ist zur wichtigsten Partnerin der AU geworden. Dies gilt sowohl für die APF als auch für Maßnahmen, um die organisatorischen Kapazitäten der Institutionen aufzubauen und zu stärken. Die Unterstützung seitens der EU (und die Leistungen anderer Geber) kann die offenkundigen Kapazitätsdefizite der AU zumindest abschwächen. Um im Bild zu bleiben: Die „Architektur der AU" wird von außen abgestützt und dadurch gefestigt. Dies erscheint sinnvoll, weil die AU eine viel versprechende afrikanische Eigeninitiative zur Lösung der schwerwiegenden Probleme, insbesondere der zahlreichen Konflikte, darstellt.

Der Kapazitätsaufbau kann dabei nur langfristig Wirkungen zeigen. Inwieweit die afrikanischen Staats- und Regierungschefs zulassen, dass die Institutionen der AU in einigen Bereichen Handlungsautonomie erreichen und sich damit in Richtung supranationaler Institutionen entwickeln, ist unklar.

So sinnvoll die Unterstützungsleistungen der EU demnach sind, so bleiben Zweifel an der Tragfähigkeit der Fundamente der Kooperation. Im Dokument zur Strategischen Partnerschaft heißt es: „Die Partnerschaft wird auf einem europäisch-afrikanischen Konsens über gemeinsame Werte, Interessen und strategische Ziele gründen" (The Africa-EU Strategic Partnership 2007: 2). Wie weit der hier beschworene Wertekonsens reicht, ist jedoch fraglich. Die blasse Politik der AU gegenüber Simbabwe bezeichnet hier die sehr deutlichen Grenzen: Die für die AU bequeme Überlassung des Problems Simbabwe an die politisch ebenso weitgehend handlungsunfähige Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) ist für die EU enttäuschend und unterstreicht nur die Schwäche der AU. In der Frage, wie mit dem Selbstzerstörungskurs Robert Mugabes umzugehen sei, kam es denn auch im Rahmen der Entwicklungskooperation zum offenen Konflikt zwischen afrikanischen Staaten und der EU. Der zweite Gipfel EU-Afrika, ursprünglich schon für 2004 geplant, musste mehrfach verschoben werden, da keine Einigung über eine Teilnahme der simbabwischen Regierung bestand. Weitere hochrangige Treffen, unter anderem die Parlamentarierversammlung, mussten in den zurückliegenden Jahren ebenfalls aus diesem Grund abgesagt werden. Und auch die feierliche Unterzeichnung der Strategischen Partnerschaft in Lissabon hatte mit Angela Merkels simbabwekritischer Rede einen Schönheitsfehler.

Ein zweites Problem ist ungeklärt: Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass in allen Fällen Einigkeit innerhalb der AU besteht, in massive Konflikte einzugreifen, könnte das militärische und politische Engagement selektiv werden, vor allem wenn keine Kriterien für das eigene Handeln vorgegeben sind. Der tiefere Grund dafür liegt in der Struktur der AU. Diese stellt im Unterschied zum „Klub der Demokratien" der EU eine äußerst heterogene Staatengemeinschaft dar. Die Spannbreite der politischen Systeme reicht dabei von intakten Demokratien wie Botswana, Ghana oder Südafrika über Staaten, die sich in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie befinden (Burkina Faso, Niger etc.) zu eindeutig repressiven Systemen wie Eritrea, Libyen oder dem Tschad. Gerade von den autoritären Staaten kann eine Handlungsbereitschaft bis hin zur militärischen Intervention im Falle von Menschenrechtsverletzungen automatisch erwartet werden. Zahlreiche Staaten sind zum Teil aufgrund ihrer fragilen Situation nach einem Bürgerkrieg zudem kaum in der Lage, substanzielle finanzielle Beiträge zu leisten oder sich politisch zu engagieren. Die Regierung der DR Kongo beispiels-

weise ist in erster Linie damit beschäftigt, ihre Herrschaft zu sichern und die Situation im Lande zu stabilisieren. Letztlich ist es aufgrund dieser schwierigen politischen Konstellation unsicher, inwieweit die AU bei Krisen handlungsfähig sein wird.

Die EU hat aus dieser tendenziellen Unsicherheit eine wenig beachtete Konsequenz gezogen. Mit dem (noch nicht abgeschlossenen) Aufbau von 14 *Battle Groups* – hochmobilen, schnell mobilisierbaren multinationalen Einsatztruppen von jeweils 1.500 Soldaten – wurde ein Rückversicherungsinstrument für die Fälle geschaffen, in denen AU (und UN) nicht handeln können oder wollen. Bisher genießt die EU-Afrikapolitik, insbesondere die vielfältige Unterstützung der AU, hohes Ansehen in Afrika. Der Einsatz der EUFOR im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik könnte dieses positive Bild der EU beschädigen. Mit Frankreich ist ein Land die treibende Kraft der Mission, das bislang eindeutig den Diktator des Landes, Idriss Déby, unterstützte und seinen Sturz durch Rebellen verhinderte. Hier stellt sich die Frage der Neutralität der Interventionstruppe.

Fraglich ist ferner, inwieweit oder wie lange noch die komplexe und ambitionierte Partnerschaft EU-AU für viele afrikanische Staaten angesichts des chinesischen Engagements überhaupt noch attraktiv sein wird. Mit dem in den letzten Jahren stark gestiegenen, vor allem wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Engagement Chinas entsteht für afrikanische Staaten eine Alternative zur traditionellen Kooperation mit der EU und deren Mitgliedsstaaten. Die chinesische Hilfe und Gewährung von Krediten ist dabei unkomplizierter und schneller, da sie kaum an Bedingungen in Bereichen wie Demokratie, Menschenrechte, Umweltschutz oder Gender-Standards geknüpft ist. Vor diesem Hintergrund einer Konkurrenz ist es durchaus denkbar, dass die EU ihr Engagement noch verstärken wird.

Literatur

Aboagye, Festus (2007): The hybrid operation in Darfur, ISS Paper 149, August.

Chikwanha, Annie Barbara (2007): The APRM. A case study in democratic institution building, ISS Paper 151, October.

Cilliers, Jakkie (2008): The African Standby Force. An update on progress, ISS Paper 160, March.

Council of the European Union (2005): The EU and Africa: Towards a strategic partnership, Brussels, 19.12.

EU Bulletin (2003): Erklärung der EU zur Afrikanischen Union vom 26.3.2003, in: Bulletin 7/8: 1.6.37.

First Action Plan (2008-2010): For the implementation of the Africa-EU Strategic Partnership, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf#zoom=100.

Jakobeit, Cord (2006): Fünf Jahre Nepad, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/33, S. 21-25.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik. Schritte für ein harmonisches Konzept in der Europäischen Union, Brüssel, KOM (2006) 421 endgültig, 30.08.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela et al. (2007) (Hrsg.): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen.

Schmidt, Siegmar (2005): Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4, S. 25-32.

Schmidt, Siegmar (2007): Die EU-Sicherheitspolitik gegenüber Subsahara-Afrika, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela et al. (Hg.): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen, S. 93-126.

Schmidt, Siegmar (2008): Die Demokratie- und Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, München, 2. Auflage, S. 291-320.

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) (2008): Spring Dialogue [Diskussionen mit Experten und verschiedene Beiträge], www.sef-bonn.org/inc/sef.events.inhalt.php?lang=en&show=103&year=2008&rfs=1 (19.5.2008).

The Africa-EU Strategic Partnership (2007): A Joint Africa-EU Strategy (2007), http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_en.pdf#zoom=10.

Der Autor

Dr. Siegmar Schmidt ist Professor für Internationale Politik/Analyse und Vergleich politischer Systeme an der Universität Landau. Seine Forschungsschwerpunkte sind Entwicklung und Demokratie im subsaharischen Afrika sowie europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

E-Mail: schmidts@uni-landau.de, Website: www.ipw.uni-landau.de.

GIGA-Publikationen zum Thema

Grimm, Sven/Nawrath, Kristin (2007): Der African-Peer-Review-Mechanismus – eine Abkehr vom Krähenprinzip?, GIGA Focus Afrika, Nr. 3.

Hofmeier, Rolf (2008): Regionale Kooperation und Integration, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, München, S. 213-244.

Kinzel, Wolf (2007): Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein aktueller Überblick, GIGA Focus Afrika, Nr. 1.

Mehler, Andreas/Melber, Henning/Walraven, Klaas van (Hrsg.) (2007): Africa Yearbook 2006: Politics, Economy and Society South of the Sahara, Leiden.

Soest, Christian von (2008): Wacklige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem, GIGA Focus Afrika, Nr. 4.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM