

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sebastian Wadle

Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel

Elemente einer strategischen
Partnerschaft zwischen EU und AU

S 28
Oktober 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 7 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 9 **Einführung: Vom Kairo-Gipfel zum
Gemeinsamen Strategieentwurf**
- 11 **Kohärenz und ownership:
Zentrale Eckpfeiler der Zusammenarbeit
zwischen EU und AU**
- 13 **Zusammenarbeit von EU und AU in den
einzelnen Themenfeldern**
- 13 Menschenrechte und Gute Regierungsführung
- 15 Regionale Integration und Handel
- 16 Zentrale Entwicklungsfragen
- 17 Frieden und Sicherheit
- 25 **Schlussfolgerungen und Herausforderungen
bis Lissabon**
- 25 Reform des EU-Afrika-Dialogs
- 27 Ohne Gipfel keine Gemeinsame Strategie
- 28 **Anhang**
- 28 Exkurs 1: Die AU im Überblick
- 29 Exkurs 2: Die Entwicklung des EU-Afrika-Dialogs
- 30 Exkurs 3: Die Fragmentierung der
EU-Afrikapolitik
- 30 Abkürzungen

**»It is not the impossible which gives cause for despair,
but the failure to achieve the possible.«**
(Louis Michel – EU-Entwicklungskommissar)

Sebastian Wadle ist Stipendiat der Stiftung Wissenschaft und Politik in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

**Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel
Elemente einer strategischen Partnerschaft
zwischen EU und AU**

Im April 2000 legten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) und der Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) auf ihrem ersten Gipfeltreffen in Kairo den Grundstein für eine strategische Partnerschaft. Dieses Projekt steht heute kurz vor seiner Realisierung: Seit Mai liegt der Entwurf der »Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie« vor. Anfang Dezember 2007 soll die Strategie beim zweiten EU-Afrika-Gipfel in Lissabon verabschiedet werden – wenn er nicht wie 2003 gar nicht erst zustandekommt, weil sich die EU nicht darüber einigen kann, ob der Präsident Simbabwe, Robert Mugabe, daran teilnehmen darf. Ziel der Strategie ist es, die Zusammenarbeit beider Regionen unter Leitung der EU und der Afrikanischen Union (AU), der OAE-Nachfolgeorganisation, zu intensivieren.

Diese Gemeinsame Strategie ist als Grundlage für eine europäisch-afrikanische Partnerschaft längst überfällig. Nicht nur Afrika braucht Europa. Auch für Europa gewinnt der Nachbarkontinent an Bedeutung: Staatszerfall, Migration, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Umweltprobleme, aber auch die internationale Konkurrenz um Ressourcen und Handelsbeziehungen – etwa mit dem neuen Afrika-Akteur China – betreffen unmittelbar europäische Werte, Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen. Darüber hinaus wird angesichts des zunehmenden internationalen Gewichts Afrikas eine strategische Zusammenarbeit für Europa interessant. Der Kontinent stellt rund ein Viertel aller UN-Mitgliedstaaten. Mit der im Jahr 2002 gegründeten AU verfügt er zudem über eine zunehmend einflussreichere Regionalorganisation.

Seit ihrem ersten Zusammentreffen haben die Regierungsverantwortlichen beider Seiten die Kooperation in den vier Schwerpunktbereichen intensiviert: Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel, Zentrale Entwicklungsfragen und Frieden und Sicherheit. Gleichwohl bestehen insbesondere im Hinblick auf das *ownership*- und das Kohärenzprinzip eine Reihe inhaltlicher und struktureller Defizite fort. So leidet die AU an einem erheblichen Ressourcenmangel. Ferner existieren vor allem im Bereich der operativen Krisenbearbeitung und dem langfristigen Aufbau von Kapazitäten zur Krisenbearbeitung und -prävention Koordinationsprobleme zwi-

schen Brüssel, der AU und den Vereinten Nationen (UN) in New York. Aber auch in allen anderen Bereichen werden die Politiken nur unzureichend miteinander abgestimmt und kaum koordiniert umgesetzt. Oft herrscht ein unverbundenes Nebeneinander von Maßnahmen und institutionellen Entwicklungen.

Lösungsansätze, die geeignet wären, den bestehenden Missständen entgegenzuwirken, sind auch im vorliegenden Entwurf der Strategie nicht zu erkennen. Damit das Dokument das anvisierte Ziel erreichen kann, »eine solide Grundlage für eine breite und langfristig angelegte strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika« zu bilden, bedarf es entscheidender Konkretisierungen. Folgende Ziele sollten deshalb in der Gemeinsamen Strategie, mindestens aber im dazugehörigen Aktionsplan Berücksichtigung finden:

Menschenrechte und Gute Regierungsführung. In diesem Bereich ist derzeit der *African Peer Review Mechanism* (APRM) das zentrale Messinstrument. Allerdings sind die Evaluierungsprozesse in den afrikanischen Staaten sehr langwierig und uneinheitlich. Die Ergebnisse sind deshalb nach objektiven Kriterien kaum vergleichbar. Die EU erstellt jedoch spezielle nationale Governance-Profile, in die die Ergebnisse der jeweiligen APRM-Berichte Eingang finden. Sie sollen eine Grundlage für die Vergabe zusätzlicher Mittel bilden. Um die Beurteilung Guter Regierungsführung vergleichbarer zu gestalten, sollten EU und AU ihre Governance-Maßstäbe weiter harmonisieren. Zudem sollte die EU ihre Zusatzförderung flexibel handhaben und von Fall zu Fall modifizieren. Zu diesem Zweck sollten beide Organisationen das neue biregionale Governance-Forum stärker nutzen und aufwerten.

Regionale Integration und Handel. Der Abschluss von *Economic Partnership Agreements* (EPAs) stellt die afrikanischen Staaten vor große Herausforderungen. Die bevorstehende Handelsliberalisierung bringt hohe Anpassungskosten mit sich. Um die negativen finanziellen und sozialen Folgen abzufedern, ist eine deutliche Erhöhung der Privatinvestitionen wünschenswert. Auch sollten EU und AU – solange die EU ihre Agrarsubventionen nicht spürbar senkt – weitgehende Übergangsbestimmungen in die EPAs aufnehmen. Denkbar wäre, den Zugang von EU-Agrarprodukten zu afrikanischen Märkten durch temporäre Schutzzölle zu beschränken.

Zentrale Entwicklungsfragen. In diesem Bereich wäre nicht nur eine bessere Koordination der Entwicklungsprogramme von EU und AU vonnöten. Handlungsbedarf besteht vor allem bei der Migrationspolitik. Nach wie vor dominieren hier sicherheitspolitische Themen wie der Aufbau afrikanischer Kapazitäten zur

Grenzsicherung, gemeinsame Grenzpatrouillen und die Einrichtung von Migrationsagenturen die Agenda. Um den auf der Migrationskonferenz in Tripolis im November 2006 beschlossenen umfassenden Politik-Mix umzusetzen, sollten die Themen Menschenrechte und Gute Regierungsführung größere Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang sollte die EU sicherstellen, dass die Migrationsfazilität – ein Finanzinstrument aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), mit dem sie die selbstständige Bearbeitung von Migrationsproblemen durch die Entwicklungsländer unterstützen will – und die Governance-Initiative – mit der sie reformwilligen Ländern zusätzliche Gelder aus EEF-Mitteln zur Verbesserung ihrer Governance überlassen will – koordiniert eingesetzt werden.

Frieden und Sicherheit. Dass erfolgreiche Friedenssicherungspolitik solider finanzieller Grundlagen bedarf, steht außer Zweifel. Gerade die gemeinsame Politik von AU und EU zur Krisenbearbeitung in Afrika leidet jedoch an einer erheblichen Unterfinanzierung. Die Mittel der Friedensfazilität für Afrika reichen nicht aus, um die operative Krisenbearbeitung einerseits und den Aufbau langfristiger Kapazitäten andererseits angemessen zu unterstützen. Neue Finanzinstrumente wie das Stabilitätsinstrument sollten daher die Friedensfazilität ergänzen. Auch müssen die Auszahlungsverfahren innerhalb beider Organisationen entbürokratisiert bzw. beschleunigt werden, damit die Gelder im Krisenfall schneller zur Verfügung stehen.

AU und EU sollten nicht nur die finanziellen Grundlagen für eine gemeinsame Krisenbearbeitung schaffen, sondern auch das Personal vor Ort effektiv koordinieren. Solange die beteiligten Akteure auf der Basis unterschiedlicher Vorgaben handeln, kann dies nicht gelingen. Beide Organisationen müssen daher dringend gemeinsame Leitlinien zur operativen Zusammenarbeit aufstellen, die mit den UN-AU-Leitlinien kompatibel sein sollten, die derzeit ausgearbeitet werden. Grundsätzlich sollten alle drei Organisationen ein operatives Phasenmodell schaffen, das es künftig erleichtert, AU- in UN-Missionen überzuleiten oder gemischte Operationen durchzuführen.

EU und AU sollten auch ihre Kooperation im politisch-konzeptionellen Bereich intensivieren und politische Positionen besser miteinander abstimmen – nicht zuletzt, um gemeinsam politischen Druck aufbauen zu können. Hierzu sollten sie den EU-Afrika-Dialog weiter institutionalisieren – etwa durch neue Instrumente, wie gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Aktionen, die auch die jeweiligen Mitgliedstaaten besser einbinden.

Einführung: Vom Kairo-Gipfel zum Gemeinsamen Strategieentwurf

Auf dem ersten EU-Afrika-Gipfel in Kairo beschlossen 67 Staats- und Regierungschefs der EU und der Organisation Afrikanischer Einheit (OAE), in einem neuen biregionalen Dialog die zentralen Probleme Afrikas gemeinsam zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Diese neue Partnerschaft sollte eigentlich 2003 auf einem zweiten Gipfeltreffen in Lissabon besiegelt werden. Die Konferenz kam jedoch nicht zustande, weil die EU sich weigerte, Simbabwe Präsident Robert Mugabe einzuladen. In der Folge führte man den EU-Afrika-Dialog auf ministerieller Ebene fort. Die im Jahr 2002 gegründete OAE-Nachfolgeorganisation AU entwickelte sich – mit Einrichtung neuer Institutionen wie der AU-Kommission (2003), dem AU-Friedens- und Sicherheitsrat (PSC, 2004) sowie der Umsetzung eigener Entwicklungsprogramme wie NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) – zügig zur offiziellen Partnerin Europas in einem sich vertiefenden bilateralen Dialog.¹

Da die AU zunehmend an Bedeutung gewinnt und beide Organisationen insbesondere in der Sicherheitspolitik vermehrt kooperieren, lancierte die EU-Kommission eine strategische Partnerschaft mit der AU. Im Juli 2005 veröffentlichte sie daher ihre Mitteilung »Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika«.² Im Dezember 2005 folgte die Verabschiedung der EU-Afrika-Strategie durch den Europäischen Rat.³ Die neue Leitlinie soll dazu beitragen, die Millennium-Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen und die Entwicklung in Afrika zu beschleunigen. Vor allem dient sie jedoch als europäischer Orientierungsrahmen, der darauf abzielt, die Afrikapolitik sowohl innerhalb der EU-Institutionen als auch zwischen diesen und

den EU-Mitgliedstaaten zu koordinieren, um so die Fragmentierung der EU-Afrikapolitik zu überbrücken. (siehe hierzu Exkurs 3, S. 30).⁴ Dabei folgt sie einem umfassendem Politikansatz, der unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Afrikaner auf Selbstbestimmung (*ownership*) vier Schwerpunktthemen und damit alle in der Afrikapolitik relevanten Politikfelder unter einem Schirm zusammenfasst: Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel und Zentrale Entwicklungsfragen.

Insbesondere die afrikanische Seite kritisierte jedoch, dass eine einseitige, nur von der EU beschlossene Strategie als Grundlage für eine Partnerschaft zu kurz greife. Anfang Dezember 2005 – noch bevor der Europäische Rat die Strategie offiziell beschlossen hatte – verständigten EU und AU sich deshalb darauf, eine gemeinsame Strategie auszuhandeln.⁵ Deren Ausarbeitung begann schließlich Anfang 2007. Nach ersten Konsultationsrunden, bei denen auch die Zivilgesellschaft beider Kontinente offiziell Vorschläge einreichen konnte,⁶ liegt seit Mitte Mai 2007 ein erster zehnteitiger Strategieentwurf⁷ vor, der als Arbeitsgrundlage der derzeit laufenden letzten Verhandlungsphase dient. Der Entwurf stimmt in vielen Punkten mit der EU-Afrika-Strategie überein.⁸ Er nennt gemeinsame Ziele und Interessen, deren Umsetzung und Verwirklichung im Zentrum der neuen Partnerschaft stehen sollen. Hervorzuheben sind hier insbesondere

1 Zur AU siehe Exkurs 1, S. 28; zum aktuellen Entwicklungsstand des AU-EU-Dialogs siehe Exkurs 2, S. 29.

2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel, 12.10.2005 (KOM [2005] 489).

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft*, Brüssel, 19.12.2005 (15961/05 [Presse 367]).

4 Vgl. Siegmund Schmidt, »Die EU-Sicherheitspolitik gegenüber Subsahara-Afrika«, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Die Afrikapolitik der Europäischen Union – Neue Ansätze und Perspektiven*, Opladen/Farmington Hills 2007, S. 93–128 (118).

5 Vgl. Council of the European Union, *EU-Africa Ministerial Meeting Bamako (Mali)*, 2.12.2005, Communiqué, Brüssel, 5.12.2005 (15389/05 [Presse 345]).

6 Die Koordination dieses neuartigen Dialogs wurde dem in Belgien ansässigen entwicklungspolitischen Institut *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)* übertragen, siehe <<http://europafrica.org/>>.

7 *Outline for a Joint EU-Africa Strategy – As Endorsed by the Ministerial Troika Meeting of 15 May 2007*, Brüssel, 15.5.2007.

8 Beispiele hierfür sind die *Millennium Development Goals (MDGs)* und die Zusammenarbeit in den vier operativen Themenbereichen.

die Stärkung der institutionellen Verbindungen zwischen EU und AU, die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie Frieden und Sicherheit sowie Migration und Umweltfragen, die Stärkung des multilateralen UN-Systems und die Zusammenarbeit innerhalb der UN in den Bereichen Menschenrechte, Handel, HIV/Aids und internationaler Terrorismus. Um auf diesen Gebieten Fortschritte zu erzielen, sind beide Organisationen dabei, einen gemeinsamen Aktionsplan für die nächsten zwei Jahre und einen *follow-up*- und *monitoring*-Mechanismus auszuarbeiten.

Im Juni 2007 setzten EU-Kommission und Ratssekretariat durch eine weitere Mitteilung und Gemeinsame Erklärung letzte Impulse im Strategieprozess,⁹ den die AU parallel dazu auf ihrem Gipfel in Accra im gleichen Monat noch einmal offiziell bestätigte.¹⁰ Bis Ende Oktober 2007 sollen im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs die Gemeinsame Strategie und der Aktionsplan weitgehend ausgearbeitet sein, damit beide Dokumente Anfang Dezember unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft auf dem zweiten EU-Afrika-Gipfel in Lissabon (5.-9.12.2007) verabschiedet werden können.

Insgesamt zeigt sich, dass vor allem im Themenfeld Frieden und Sicherheit sowohl die konzeptionelle als auch die praktische Zusammenarbeit bereits sehr intensiv ist, während sich die Kooperation in den übrigen Bereichen zumeist noch in der Planungsphase befindet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Friedenssicherungspolitik die Grundlage für nachhaltige Entwicklungsprozesse in Afrika bildet. Denn meist sind es vor allem die gewaltsamen Konflikte und Krisen – die in Afrika oft regionale Dimensionen einnehmen –, die eine dauerhafte Entwicklung behindern. Die Studie konzentriert sich deshalb nach einem kurzen Überblick über die aktuellen Entwicklungen in den Bereichen Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel und Zentrale Entwicklungsfragen auf das Themengebiet Frieden und Sicherheit. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der gemeinsamen Bearbeitung der Krise in der westsudanesischen Region Darfur.

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Von Kairo nach Lissabon – Die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Brüssel, 27.6.2007 (KOM [2007] 357 endgültig); Commission of the European Union, *Beyond Lisbon – Making the EU-Africa Strategic Partnership Work*, Commission/Council Secretariat Joint Paper, Brüssel, 27.6.2007 (SEC [2007] 856).

¹⁰ AU Executive Council, *Decision on Africa-European Union Dialogue*, DOC.EX.CL.342(XI), S. 8, <www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/june/summit/doc/acra/EXCL_DECISIONS.pdf>.

Kohärenz und ownership: Zentrale Eckpfeiler der Zusammenarbeit zwischen EU und AU

Es gibt gute Gründe, die für eine intensivere Zusammenarbeit und engere Partnerschaft zwischen den beiden Regionalorganisationen sprechen: Grundsätzlich vereinfacht sie die europäisch-afrikanischen Beziehungen. Statt eines komplexen Geflechts verschiedener Foren und Partner hat die EU nun eine einzige Ansprechpartnerin für den gesamten Kontinent. Dies ist sinnvoll für alle Fragen, die ganz Afrika betreffen (etwa Frieden und Sicherheit, Reform des Sicherheitssektors und globale Erwärmung). Zudem ist die AU als Regionalorganisation in der Lage, »afrikanische Standards« zu formulieren und auf diese Weise das Prinzip der *African ownership* mit Leben zu füllen.¹¹

Ein solcher strategischer Ansatz wirft die Frage auf, inwieweit bereits heute die Voraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit beider Organisationen gegeben sind, welche Defizite existieren und ob diese Defizite im aktuellen Strategieprozess ausreichend Berücksichtigung finden.

Als notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingungen für eine wirksame Zusammenarbeit gelten die Beachtung des Kohärenzgebots und des *ownership*-Prinzips.¹² Die zentrale Bedeutung des Kohärenzgebots ist vor allem auf die Erfahrungen in der Balkanpolitik zurückzuführen. Für die dauerhafte Stabilisierung und fortschreitende Entwicklung des Balkans war und ist es unerlässlich, dass die multilateralen Organisationen (EU, UN, Nato) kohärent agieren und einander ergänzen. Im Stabilitätspakt für Südosteuropa etwa wurden Kommunikationsstrukturen in Form thematisch spezialisierter Arbeitstische institutionalisiert, die alle für den erforderlichen Politikfeld-Mix relevanten Akteure einbinden und auf diese Weise eine umfassende Kooperation und systematische Koordination sicherstellen.¹³

¹¹ Elizabeth Sidiropoulos/Romy Chevallier, *The European Union and Africa – Developing Partnerships for Peace and Security*, Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 2006 (Report Nr. 51), S. 19f.

¹² Eine kohärente und vom *ownership*-Prinzip geleitete Politik bietet z.B. keine Gewähr dafür, dass die gemeinsamen Ziele einer solchen Politik der jeweiligen Situation angepasst sind.

¹³ Vgl. Marie-Janine Calic, »Übertragbarkeit des Stabilitätspakts – Schlussfolgerungen für Afrika«, Berlin: Stiftung Wis-

Zum anderen kann die Zusammenarbeit zwischen EU und AU nur dann effizient sein, wenn das Recht auf Selbstbestimmung, *African ownership*, gewährleistet wird. Erfahrungen in der Entwicklungspolitik, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, haben gezeigt, dass viele Staaten von außen aufoktrozierte Reformprogramme nicht implementierten, weil die notwendige Akzeptanz fehlte und es folglich an Einsatzbereitschaft mangelte.¹⁴ Einerseits nahmen sie solche Programme als Bevormundung souveräner Staaten und somit als illegitim wahr. Andererseits waren viele politische Eliten nicht zu grundlegenden Reformen bereit, weil sie fürchteten, diese könnten die zumeist klientelistischen Staatssysteme ins Wanken bringen und damit ihre eigene Macht- und Einkommensbasis gefährden. In der Zwischenzeit sind in zahlreichen afrikanischen Staaten¹⁵ jedoch demokratisch gewählte Regierungen im Amt, die ein neues Verantwortungsgefühl erkennen lassen. Diese sind zum Teil nicht nur offen für Reformen, sondern lehnen – seit sie sich dem Regime der neuen AU unterworfen haben – eine Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten nicht mehr strikt ab.

Eine vom *ownership*-Prinzip geleitete Politik zielt darauf, dass die Empfänger die Reformprozesse in ihren Ländern selbst steuern. Den Gebern kommt dabei lediglich eine unterstützende Funktion, aber keine Führungsrolle zu.¹⁶ Eine wirksame partnerschaftliche Zu-

senshaft und Politik, September 2003 (internes Arbeitspapier); vgl. auch Sven Grimm/Nina Kielwein, *Die Afrikastrategie der Europäischen Union – Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2005 (DIE Analysen und Stellungnahmen 9/2005), S. 2; zum Stabilitätspakt und seiner Bewertung vgl. Britta Joerißen, *Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2007.

¹⁴ Vgl. Markus M. Haefliger, *Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg (»Arusha-Prozess«) von 1996 bis 2002*, Basel: Europainstitut der Universität Basel, 2003 (Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 65), S. 32.

¹⁵ Beispielsweise in Südafrika, Namibia, Botswana, Mosambik, Sambia, Malawi, Gabun, Kenia, Tansania, Ruanda, Nigeria, Ghana, Liberia, Senegal, Mali, Burkina Faso.

¹⁶ Vgl. Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Studie 12/06), S. 14f.

sammenarbeit setzt allerdings zum einen voraus, dass zwischen EU und AU Übereinstimmung hinsichtlich der politischen Ziele und deren Umsetzung besteht bzw. im Dialog hergestellt wird.¹⁷ Zum anderen muss die AU aber auch in der Lage sein, die an sie gestellten Ansprüche zu erfüllen. Als Organisation, die noch in der Entwicklungsphase steckt und deren Mitgliedstaaten Entwicklungsländer sind,¹⁸ kann sie nicht die gesamte politische und exekutive Verantwortung allein tragen. Dementsprechend ist sie auf angemessene Unterstützung von außen angewiesen, damit sie ihre primäre Verantwortung auch wahrnehmen kann. Darüber hinaus erfordert vor allem eine vom *ownership*-Prinzip geleitete multilaterale Entwicklungspartnerschaft die Harmonisierung der jeweiligen Politiken sowie wirksame Koordinations- und Kontrollmechanismen zur gegenseitigen Rechenschaftslegung.¹⁹

Die Studie konzentriert sich somit auf folgende Fragen:

- 1) Sind die Kommunikationsstrukturen zwischen EU und AU ausreichend institutionalisiert, um eine systematische Koordination und Kontrolle der Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele zu ermöglichen?
- 2) Unterstützt die EU die AU genügend, so dass die Afrikaner ihre Eigenverantwortung wahrnehmen können? Wie ist es um die Harmonisierung in der Politikumsetzung bestellt?
- 3) Werden im aktuellen Strategieprozess Kohärenzgebot und *ownership*-Prinzip hinreichend berücksichtigt?

Die Untersuchung der Kooperation von EU und AU konzentriert sich auf die Rolle der beiden Organisationen als internationale Akteure. Sie vernachlässigt sowohl die Ebene der interinstitutionellen Zusammenarbeit innerhalb der Organisationen als auch die Ebene der Mitgliedstaaten. Konzeptionelle Entwicklungen innerhalb der AU und der Einfluss internationaler sowie afrikanischer subregionaler Organisationen (ECOWAS, IGAD, SADC etc.) auf die AU bleiben im Folgenden weitgehend unberücksichtigt.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 15; zum Problem der Messbarkeit von *ownership* siehe ebd., S. 18.

¹⁸ Dass die Mitgliedstaaten der AU Entwicklungsländer sind, macht den entscheidenden Unterschied zur Zusammenarbeit der EU mit anderen internationalen Organisationen aus.

¹⁹ Ähnlich auch Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik* [wie Fn. 16], S. 18.

Zusammenarbeit von EU und AU in den einzelnen Themenfeldern

Längst arbeiten EU und AU in allen für die Afrika-politik relevanten Politikfeldern – Sicherheits-, Ent-wicklungs- und Handelspolitik – zusammen.²⁰ Dabei haben sich vier Themenschwerpunkte herausgebildet: Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel sowie Zentrale Entwicklungsfragen.

Menschenrechte und Gute Regierungsführung

Die Zusammenarbeit zwischen EU und AU im The-menfeld Menschenrechte und Gute Regierungs-führung konzentriert sich darauf, den *Politischen Dialog* des Cotonou-Vertrags (CV) zu intensivieren und den APRM – dem von afrikanischer Seite entwickelten Mechanismus zur Evaluierung der Good-Governance-Performance eines Staates – zu unterstützen.

Die AU soll künftig sowohl stärker in den partner-schaftlichen konstruktiven Dialog gemäß Artikel 8 CV als auch den Krisendialog nach Artikel 96 CV einge-bunden werden, der es ermöglicht, Sanktionen zu ver-hängen.²¹ Die Krisen im Sudan und in Simbabwe zei-gen jedoch, dass eine Beteiligung an diesen Verfahren problematisch ist und die Gefahr birgt, dass man sich am Ende lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Denn trotz massiver Menschenrechts-

verletzungen vermeiden es die AU-Mitgliedstaaten, die Regime al-Bashir und Mugabe deutlich zu verurteilen oder gar zu sanktionieren. Statt klare Kritik zu üben, ziehen sie es vor, alle afrikanischen Staaten »an Bord zu haben«. Die EU wiederum verfolgt aufgrund ihres *ownership*-Ansatzes im Fall Darfur eine widersprüch-liche Politik. Einerseits schloss sie sich auf afrikanisch-europäischer Ebene de facto der zurückhaltenden Position der AU an – EU-Sanktionen sind kaum mehr ein Thema; andererseits versuchte sie dennoch, im UN-Menschenrechtsrat im Dezember 2006 eine Ver-urteilung der sudanesischen Regierung zu erreichen. Dieser Vorstoß scheiterte prompt am Widerstand der afrikanischen Staaten.²² Zwar sind sich beide Organi-sationen einig, dass sie die anhaltenden Menschen-rechtsverletzungen in Darfur beenden wollen. Über die richtige Vorgehensweise bestehen jedoch unter-schiedliche Auffassungen. Während man in Addis Abeba darauf setzt, mit Hilfe einer Politik des Abwar-tens und Zuredens gegenüber Khartum zum Ziel zu gelangen, würde man in Brüssel gern den Druck auf die sudanesischen Regierung erhöhen. Mit Rücksicht auf die afrikanische Eigenverantwortung stellt die EU ihre eigene Position jedoch hintan.

Hier zeigt sich das grundsätzliche Dilemma des *ownership*-Ansatzes. Einigkeit über das politische Ziel reicht allein nicht aus. Einvernehmen sollte auch dar-über bestehen, wie dieses Ziel erreicht werden sollte. Dies setzt jedoch voraus, dass zwischen beiden Orga-nisationen und deren Mitgliedstaaten eine intensive Kommunikation und Koordination stattfindet. Im institutionellen Rahmen des EU-Afrika-Dialogs exis-tiert mit der Botschafter-Troika (siehe Exkurs 2, S. 29) zwar die hierfür notwendige Arbeitsebene; doch für eine systematische Abstimmung mangelt es dem Dia-log nicht nur an einer angemessenen Einbindung der Botschafter der Mitgliedstaaten, sondern letztlich auch an einem gemeinsamen Beschlussmechanismus, mit dem eine politisch verbindlichere Vorgehensweise

²⁰ Vgl. *Joint Progress Report by the European Commission and General Secretariat of the Council to the General Affairs and External Relations Council on the Implementation of the EU Strategy for Africa*, 12/10/2006, <[www.eusa.org.za/PDFdownload/ Development/ EU_Strategy_for_Africa_ProgressReport_Oct_2006.pdf.pdf](http://www.eusa.org.za/PDFdownload/Development/EU_Strategy_for_Africa_ProgressReport_Oct_2006.pdf.pdf)>.

²¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Zusammenfassung der Bewertung der Auswirkungen der Mitteilung »Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik: Schritte für ein harmonisiertes Konzept in der Europäischen Union«*, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, 30.8.2006 (KOM [2006] 421 endgültig), Anlage; Luxembourg Presidency, *EU Non-Paper on EU-Africa Strategic Partnership*, Working Document, Luxemburg, 11.4.2005; Corina Schukraft, »Die EU als afrikapolitischer Akteur – Akteursqualitäten und Kapazitäten«, in: Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Die Afrikapolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 4], S. 127–194 (163ff).

²² »Sudan entgeht erneut Verurteilung im UN-Menschen-rechtsrat«, in: *Deutsche Welle*, 13.12.2006; »Besorgnis über Menschenrechtsverletzungen in Darfur. UN-Menschenrechts-rat ringt sich zu Resolution durch«, in: *ARD Tagesschau.de*, 30.3.2007.

befördert werden könnte und der es den Partnern ermöglicht, stärker aufeinander Einfluss zu nehmen.

Seit 2003 können sich die afrikanischen Staaten freiwillig dem APRM unterziehen, einem innerafrikanischen, mehrstufigen Evaluierungsprozess. Am Ende jedes Prozesses steht die Aufstellung eines nationalen Aktionsplans. Die EU hat Finanzmittel für die Implementierung dieser Pläne zugesagt. Sie will Staaten beispielsweise bei der Korruptionsbekämpfung oder Wahlbeobachtung unterstützen.²³ Um dies zu finanzieren, zahlt die EU bereits in den beim *United Nations Development Programme* (UNDP) angesiedelten APRM-Treuhandfonds ein. Außerdem hat sie zusätzlich eine eigene Governance-Initiative mit einem Finanzvolumen von rund drei Milliarden Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) auf den Weg gebracht.²⁴

Dieses positive Anreizsystem, das sich am *ownership*-Prinzip orientiert, stößt in der praktischen Umsetzung allerdings an seine Grenzen. Erstens ist der Erfolg des APRM-Mechanismus ungewiss. Von 53 AU-Staaten haben bislang nur 26 den APRM akzeptiert. Lediglich 16 Staaten sind bislang in den Prozess eingetreten. Zweitens verlaufen die mehrstufigen APRM-Verfahren äußerst langsam. Seit 2003 liegen nur aus drei Ländern abgeschlossene Berichte vor (Ghana, Kenia, Ruanda); der Bericht Südafrikas steht kurz vor der Veröffentlichung. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Abläufe nur wenig standardisiert sind. Es gibt zwar einheitliche Governance-Prüfkriterien; die Art und Weise, wie die Begutachtung durchgeführt wird, variiert aber. So werden in jedem Land unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt und andere politische Akteure in den APRM-Prozess einbezogen, insbesondere bei der Ausarbeitung der Nationalen Umsetzungspläne.²⁵ Die Ergebnisse sind nach objektiven Kriterien somit schwer vergleichbar und eignen sich daher nur bedingt als Bemessungsgrundlage für die Vergabe europäischer Finanzmittel. Die EU erstellt jedoch spezielle natio-

nale Governance-Profile, in die die Ergebnisse der jeweiligen APRM-Berichte Eingang finden. Sie sollen eine Grundlage für die Vergabe zusätzlicher Mittel aus der sogenannten Governance-Initiative bilden. Allerdings ist unklar, welches Gewicht den Ergebnissen der APRM-Berichte in den Governance-Profilen beigemessen wird. Entscheidend wird letztlich sein, dass die EU ihre Initiative flexibel von Fall zu Fall anwendet. Dabei läuft sie stets Gefahr, durch eine allzu offensive Politik die afrikanische Selbstbestimmung zu konterkarieren. Denn die Akzeptanz des APRM basiert entscheidend darauf, dass er eine »afrikanische Antwort auf afrikanische Probleme« ist.

Um zu gewährleisten, dass die Beurteilung Guter Regierungsführung vergleichbarer wird, sollten EU und AU ihre Governance-Maßstäbe weiter harmonisieren. Dabei sollten sie das neue biregionale Governance-Forum stärker nutzen, das erstmals im November 2006 stattfand und fortan jährlich abgehalten werden soll. Dieses Forum, an dem Vertreter der EU- und AU-Institutionen, der Regierungen und Parlamente (unter anderem des Europäischen und des Panafrikanischen Parlaments) und der Zivilgesellschaft teilnehmen, ist ein geeigneter Rahmen, um diese Harmonisierung voranzubringen.²⁶ Ein solches Forum kann auch helfen, die notwendige Flexibilität sicherzustellen, die die Governance-Initiative erfordert. Schließlich kann es auch dazu beitragen, Kohärenzprobleme innerhalb der EU zu verringern, die aus der programmatischen Trennung des Kontinents in Nordafrika (EMP/ENP-Raum) und Afrika südlich der Sahara (Cotonou-Raum)²⁷ oder den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Konzepten gegenüber Afrika resultieren und einer einheitlichen EU-Politik zu Fragen Guter Regierungsführung gegenüber dem gesamten afrikanischen Kontinent entgegenstehen.²⁸ Künftig sollte man das Governance-Forum allerdings im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs weiter institutionalisieren und Funktion und Auftrag klar festlegen, damit der Stellenwert dieser Schnittstelle zwischen Politik und Zivilgesellschaft deutlicher sichtbar wird und gewährleistet ist, dass das Forum im politischen Prozess zwischen der EU und AU mehr Beachtung findet. Dies entspräche auch dem Ansatz, den der erste Entwurf des Aktions-

23 Vgl. African Union Commission/European Commission, *Joint Declaration*, Addis Abeba, 2.10.2006, <www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/October/EU-AU/AU%20EU%20joint%20declaration%20rev2-%20clean%20copy.pdf>.

24 Vgl. *Joint Progress Report* [wie Fn. 20].

25 Sven Grimm, »Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus (APRM) im Rahmen von NEPAD – Möglichkeiten der Unterstützung durch G 8 und EU?«, in: Stephan Klingebiel (Hg.), *Afrika-Agenda 2007: Ansatzpunkte für den deutschen G 8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft*, Bonn: DIE, 2006 (DIE Discussion Paper 18/2006), S. 41–48 (45ff).

26 Vgl. Website des Forums, <http://ec.europa.eu/development/services/events/EDD/2006/Governance_Forum_15_17/Conference/speakers/index_en.html>.

27 Vgl. Exkurs 3, S. 30.

28 Vgl. hierzu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik* [wie Fn. 21]; siehe auch Exkurs 3, S. 30

plans zur Gemeinsamen Strategie enthält. Dieser propagiert eine Partnerschaft, in deren Zentrum die Menschen stehen sollen.²⁹

Regionale Integration und Handel

Im Mittelpunkt der europäisch-afrikanischen Handelsbeziehungen steht derzeit der Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit vier afrikanischen Großregionen.³⁰ Die Verhandlungen, die 2002 begannen, müssten nach Vorgaben der Welt handelsorganisation (WTO) eigentlich bis Ende 2007 abgeschlossen sein. Angesichts des schleppenden Verlaufs ist aber bis zum Stichtag am 31. Dezember 2007 wohl nur mit ersten Rahmenabkommen zu rechnen, auf deren Grundlage dann weiterverhandelt wird.³¹ Die geplanten EPAs, die unter anderem Marktzugang, Landwirtschaft, Fischerei, Wettbewerb und Zollverfahren regeln werden, sollen für Afrika das Sprungbrett in den Welthandel sein und dabei helfen, den schwierigen Spagat zwischen Handelsliberalisierung, Wachstum und nachhaltiger Entwicklung zu bewerkstelligen. Um den Kontinent schrittweise an den Welthandel heranzuführen, sehen die EPAs vor, gemeinsame regionale Freihandelszonen und Märkte einzurichten. Negativwirkungen der Marktöffnung wie hohe Anpassungskosten der Wirtschafts- und Zollsysteme sollen durch entwicklungspolitische Maßnahmen und die Förderung regionaler Integration abgefedert werden.³²

Der EPA-Prozess ist allerdings nicht unumstritten, weil er die wirtschaftspolitischen Ziele der AU nicht ausreichend berücksichtigt, die AU als Verhandlungspartnerin nicht angemessen und systematisch einbezieht und folglich sowohl dem *ownership*-Gedanken als auch dem Kohärenzprinzip zuwiderläuft. Denn während für die AU – ähnlich wie früher für die Europäische Gemeinschaft (EG) – die wirtschaftliche Integration innerhalb des Kontinents durch den Aufbau einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft Vorrang hat vor der globalen Handelsliberalisierung, stehen für die EU die Ziele Handelsliberalisierung, regionale

Integration und Entwicklung gleichberechtigt nebeneinander.

Außerdem setzt die AU beim wirtschaftlichen Integrationsprozess auf eine bessere Koordination der mittlerweile acht anerkannten, sich allerdings überschneidenden Regionalorganisationen in Afrika, während die EU lediglich mit vier Subregionen des Cotonou-Vertragsraums und separat mit Südafrika und den Maghreb-Staaten der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) verhandelt.³³ Sie greift damit erheblich in afrikanische Integrationsprozesse ein. Folglich sind Spannungen vorprogrammiert, weil die EPAs das grundlegende Ziel der Afrikanischen Einheit tangieren.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche Überschneidungen zu Programmen der NEPAD. Die EU fördert das genuin panafrikanische Entwicklungs- und Wirtschaftsprogramm zwar ebenfalls, allerdings ohne diese Unterstützung mit dem EPA-Prozess zu verknüpfen.³⁴

Um Parallelentwicklungen zu vermeiden und potenziellen Konflikten vorzubeugen, ist es erforderlich, dass die EU ihre Programme mit NEPAD abstimmt und gemeinsame Kontrollmechanismen etabliert, die für diese systematische Koordinierung und kohärente Umsetzung Sorge tragen. Doch bis heute hat die EU noch nicht einmal die vorgesehenen Kontrollmechanismen für die EPAs konkretisiert. Mittlerweile haben die AU-Mitgliedstaaten der AU-Kommission die Aufgabe übertragen, die Vereinbarkeit der EPAs mit den Integrationszielen der AU zu überwachen.³⁵ Somit liegt es nahe, dass der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der EU- und AU-Kommission (siehe

³³ Remarks of Abdoulaye Jannet at the 3th Extraordinary Session of the AU Conference of Ministers of Trade, Addis Abeba, 15. bis 16.1.2007, <www.uneca.org/eca_resources/speeches/jannet/2007/070116_speech_jannet.htm>; für einen Überblick zu den EPAs siehe auch European Commission, *Economic Partnership Agreements. Means and Objectives*, Brüssel, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/december/tradoc_115007.pdf>.

³⁴ Beispielsweise initiierte die EU-Kommission im Juli 2006 eine Infrastruktur-Partnerschaft in Höhe von 5,6 Mrd. Euro aus dem EEF, die sich am Infrastruktur-Aktionsplan von NEPAD orientiert. Ergänzend regte sie auch spezielle Fazilitäten zur regionalen Energie- und Wassersicherheit und die Einrichtung eines Infrastrukturfonds an, über den EU-Mitgliedstaaten zusammen mit der Europäischen Investitionsbank und den europäischen und afrikanischen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen (Afrikanische Entwicklungsbank, AU/NEPAD) Projekte kofinanzieren können; vgl. hierzu *Joint Progress Report* [wie Fn. 20].

³⁵ Remarks of Abdoulaye Jannet at the 3th Extraordinary Session of the AU Conference of Ministers of Trade [wie Fn. 33].

²⁹ Vgl. ECDPM, *Council Ad Hoc Working Group on the EU-Africa Strategy*, ECDPM Report of the Meeting of 20 September 2007, Brüssel, 20.09.2007.

³⁰ Die vier Regionen sind: West, Zentral, Ost/Süd, Süd/SADC.

³¹ Sven Grimm/Michael Brüntrup, »EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit AKP-Regionen«, in: Klingebiel, *Afrika-Agenda 2007* [wie Fn. 25], S. 91–96.

³² Ebd.

Exkurs 3, S. 30) ein entsprechendes Überwachungsmandat erteilt wird.

Zudem bestehen grundsätzliche Bedenken, ob die EPAs angesichts der wettbewerbsverzerrenden EU-Agrarsubventionen einerseits und limitierter EEF-Mittel andererseits ausreichen, um Wachstum und Integration im notwendigen Maße zu fördern. Solange die EU-Subventionen nicht spürbar abgebaut werden, sind Übergangsbestimmungen notwendig, die den Zugang von EU-Agrarprodukten zu afrikanischen Märkten etwa durch temporäre Schutzzölle begrenzen.

Schließlich müssen EU und AU Privatinvestitionen fördern. Allein mit Unterstützungsprogrammen, finanziert aus dem EEF, ist eine nachhaltige Struktur- und Anpassung nicht zu bewerkstelligen. Daher riefen die EU- und die AU-Kommission 2006 das *EU-Africa-Business-Forum* ins Leben, bei dem jährlich Vertreter aus Politik und Wirtschaft unter Leitung der beiden Kommissionen zusammentreffen.³⁶ Positive Erfahrungen mit vergleichbaren Foren im Asien- und Lateinamerika-Dialog sprechen für dessen Ausbau. Allerdings sollte es einen deutlicheren Bezug zum EU-Afrika-Dialog erhalten, damit die Wirtschaftsexpertise auch bei der Formulierung und Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele Eingang finden kann.³⁷

Zentrale Entwicklungsfragen

Im Mittelpunkt des Themenfelds Zentrale Entwicklungsfragen steht entsprechend der Erklärung von Paris³⁸ aus dem Jahr 2005 eine bessere Koordination zwischen Partner- und Geberseite. Nicht nur innerhalb der EU, sondern vor allem auch zwischen EU und AU besteht Handlungsbedarf.

So hat die AU beispielsweise im Mai 2006 eigene Positionen zur Umsetzung der *Millennium Development Goals* (MDGs) entwickelt,³⁹ die die EU-Politik berücksichtigen sollte, wenn sie dem *ownership*-Prinzip ge-

recht werden will. Die EU-Kommission hat aber gerade erst damit begonnen, zu diskutieren, wie die Koordinierung einzelner entwicklungspolitischer Maßnahmen aussehen könnte. So will sie zum einen das Nyerere-Programm der AU unterstützen,⁴⁰ das den Austausch von Studenten mit Forschungseinrichtungen fördert. Zum anderen soll das Erasmus-Mundus-Programm für den weltweiten Studentenaustausch auch den AKP-Staaten (Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder) geöffnet werden. Darüber hinaus strebt die Kommission an, die jeweiligen Konzepte zur Bekämpfung von HIV/Aids, zur Entwicklung der Landwirtschaft und zur Umweltpolitik besser miteinander abzustimmen.⁴¹ Weitere Absprachen innerhalb der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der EU- und AU-Kommission sollten künftig dazu beitragen, dass Entwicklungsprogramme kohärenter gestaltet werden.

Demgegenüber hat die Zusammenarbeit im Bereich der Migration, die offiziell der Entwicklungspolitik zugeordnet ist, bereits konkretere Ergebnisse hervorgebracht. Im November 2006 hatte man sich bei der EU-Afrika-Ministerkonferenz zu Migration und Entwicklung in Tripolis darauf geeinigt, afrikanische Kapazitäten zur Grenzsicherung, Migrationsagenturen sowie gemeinsame Grenzpatrouillen aufzubauen und strukturelle entwicklungs- und wirtschaftspolitische Probleme gemeinsam anzugehen.⁴² Dabei hoben die Konferenzteilnehmer zwar die Bedeutung eines politikfeldübergreifenden Ansatzes hervor. Denn erfolgreiche Migrationspolitik sei nicht nur reine Grenzsicherungspolitik, sondern müsse langfristig auch die strukturellen Ursachen der Wanderströme wie Armut und mangelnde Entwicklungsperspektiven verringern. Doch bei der Umsetzung dieses Konzepts ist von einem entsprechenden Politik-Mix aus Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch recht wenig zu erkennen. Die praktische Zusammenarbeit beherrschen vorrangig

³⁶ The EU-Africa Business Forum, *Declaration by the EU-Africa Business Forum*, Brüssel, 16. bis 17.11.2006, <www.acp-eu-trade.org/library/files/Africa-EU-Business-Forum_EN_171106_Africa-EU-business-forum-Declaration.pdf>.

³⁷ Vgl. auch Sidiropoulos/Chevallier, *The European Union and Africa* [wie Fn. 11], S. 4.

³⁸ High Level Forum, *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, Paris, 28.2. bis 2.3.2005, <www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>.

³⁹ African Union, *African Common Position on the Review of the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals*, Addis Abeba 2006.

⁴⁰ African Union Department of Human Resources, Science and Technology, *Mwalimu Nyerere African Union Scholarship Scheme*, Addis Abeba, <www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/HRST/The_Advert.doc>.

⁴¹ Die EU-Politik soll verstärkt an das *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP) der AU anknüpfen und überlässt die Implementierung der *African Monitoring of the Environment for Sustainable Development-Initiative* der AU-Kommission.

⁴² African Union Commission/European Commission, *Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development*, Tripolis, 22. bis 23.11.2006, <www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/Joint_declaration_Final.doc>.

sicherheitspolitische Themen wie Grenzpatrouillen und Migrationsagenturen.⁴³

Immerhin vereinbarten beide Seiten im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs auf der Arbeitsebene weitere Troika-Treffen von Migrationsexperten sowie die Aufnahme spezieller Migrationsprofile in die Regional- und Länderstrategien der EU. Diese Migrationsprofile sollen Informationen bündeln, auf deren Grundlage später spezifische Maßnahmenpakete für einzelne Länder und Regionen ausgearbeitet werden können. Zudem sollen EU- und AU-Kommission gemeinsame Zielvorgaben zur Implementierung der Erklärung ausarbeiten, eine sogenannte Road-Map, die dann alle drei Jahre einer Revision unterzogen wird. Schließlich ist auch die Einrichtung einer Migrationsfazilität⁴⁴ geplant, die mit der Governance-Initiative verknüpft werden soll. Zur Sicherung einer kohärenten Politik sollte auch die Migrationsexperten-Troika eng in die Gemeinsame Arbeitsgruppe eingebunden sein, um ein systematisches Zusammenspiel aller relevanten Politikfelder zu gewährleisten.

Frieden und Sicherheit

Die bislang intensivste Kooperation zwischen EU und AU besteht im Bereich Frieden und Sicherheit. Auf der gemeinsamen Agenda stehen sowohl operative Krisenbearbeitung – vor allem in der westsudanesischen Provinz Darfur – als auch der Aufbau afrikanischer Fähigkeiten zur Prävention, Bearbeitung und Lösung von Konflikten (*capacity building*).

Gemeinsame Krisenbearbeitung in Darfur. Mit Abschluss des Waffenstillstandsabkommens zwischen den Rebellen und der sudanesischen Regierung im April 2004 übernahm die AU die zentrale Rolle bei der Lösung des Konflikts. Sie baute die anfangs noch auf wenige hundert Personen beschränkte AU-Beobachtermission – *African Union Mission in the Sudan (AMIS I)* – aufgrund des brüchigen Waffenstillstands und fortgesetzter Übergriffe auf die Zivilbevölkerung sukzes-

sive zur integrierten Friedensmission AMIS II aus. Diese umfasst heute mit über 7000 Kräften sowohl Militär- als auch Polizei-Kontingente. Parallel dazu versuchte die AU mit Hilfe ihrer Unterhändler und zahlreicher Gesprächsrunden (beispielsweise *Abuja-Talks*) den politischen Friedensprozess zwischen den Rebellen und der sudanesischen Regierung voranzutreiben.⁴⁵

Generell hat die AU mit AMIS unter Beweis gestellt, dass sie – anders als ihre Vorgängerin OAE – bereit ist, bei der Friedenssicherung größere Verantwortung zu übernehmen, politisch zu intervenieren und umfangreiche Friedenstruppen zu entsenden. Bei der Implementierung dieser politischen Konzeption hatte sie jedoch von Anfang an mit erheblichen Defiziten bei Finanzen, Ausrüstung, Personal, Logistik und Planung zu kämpfen. Außerdem mangelte es der AMIS an einem wirkungsvollen Mandat. Im August 2007 beschloss der UN-Sicherheitsrat daher, AMIS in die gemeinsame gemischte (hybride) *United Nations African Union Mission in Darfur (UNAMID)* zu überführen, die aus UN- und AU-Kontingenten bestehen soll.⁴⁶ Damit trägt die internationale Gemeinschaft dem Umstand Rechnung, dass die AU derzeit noch nicht in der Lage ist, in komplexen Konfliktsituationen ein selbstständiges Krisenmanagement zu betreiben und umfangreiche zivil-militärische Friedensmissionen über einen längeren Zeitraum zu führen. Gerade in Afrika sind derartige Missionen jedoch oft erforderlich, wie die Krisen in der DR Kongo oder auch in Sierra Leone gezeigt haben, die ganze Regionen destabilisieren.

Die Europäer unterstützen die AU bereits seit 2004. Anfängliche Einzelaktionen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten wurden im Juli 2005 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) formalisiert: zivil-militärische Hilfe für AMIS und Ernennung eines EU-Sondergesandten zur Förderung des Friedensprozesses.⁴⁷ Dieses Paket arbeitete die EU in enger Ab-

⁴³ Vgl. Roderick Parkes, *Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke – Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Aktuell 44/06).

⁴⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts*, Mitteilung der EU-Kommission, Brüssel, 30.11.2006 (KOM [2006] 735 endgültig).

⁴⁵ Peter Kagwanja/Patrick Mutahi, *Protection of Civilians in African Peace Missions: The Case of the African Union Mission in Sudan, Darfur*, Tshwane (Pretoria): Institute for Security Studies, Mai 2007 (ISS Paper 139), S. 11; siehe auch die Website der AMIS, <www.amis-sudan.org/press.html>.

⁴⁶ Resolution 1769 des UN-Sicherheitsrats, 31.7.2007.

⁴⁷ Rat der Europäischen Union, »Gemeinsame Aktion 2005/557/GASP des Rates vom 18.7.2005« und Rat der Europäischen Union, »Gemeinsame Aktion 2005/556/GASP des Rates vom 18.7.2005«, beide in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L188, 20.7.2005, S. 46; Rat der Europäischen Union, »Gemeinsame Aktion 2007/245/GASP des Rates vom 23.4.2007«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L106, 24.4.2007, S. 65; Rat der Europäischen Union, »Gemeinsame Aktion 2006/468/GASP

stimmung mit der AU und den UN auf den internationalen Geberkonferenzen im Mai 2005 in Addis Abeba und im Juli 2006 in Brüssel aus.

Die EU-Unterstützung folgt zwar sowohl dem Kohärenzgebot als auch dem *ownership*-Prinzip. Doch ein Blick auf die praktische Umsetzung zeigt, dass diese operative Hilfe nicht ausreicht, um die AU zu einem nachhaltigen Krisenmanagement zu befähigen. Auch die Koordination der Maßnahmen ist unzureichend.

Finanzunterstützung für die AMIS. Zum einen setzt das EU-Engagement bei den finanziellen Problemen der AMIS an. Friedensmissionen sind teuer und können nicht aus dem AU-Budget bestritten werden, das aufgrund der mangelhaften Zahlungsmoral und -fähigkeit vieler AU-Mitglieder defizitär ist. Abgesehen von Leistungen einzelner EU-Staaten in Höhe von über 160 Millionen Euro hat die EU deshalb für die AMIS bereits rund 288 Millionen Euro aus ihrer Friedensfazilität für Afrika mobilisiert.⁴⁸ Dabei handelt es sich um ein Finanzinstrument aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), das in Zusammenarbeit mit der AU geschaffen wurde. Seit 2004 fördert die EU mit der Fazilität sowohl afrikanische Friedensmissionen als auch den Aufbau der Sicherheitsarchitektur der AU. Die Auszahlung der Mittel erfolgt auf Antrag der AU, die diese selbstständig verwaltet und einsetzt. Damit folgt auch dieses Instrument dem *ownership*-Prinzip.⁴⁹

Dennoch reichen die Mittel aus der Fazilität nicht aus. Denn AMIS hat einen monatlichen Finanzbedarf von über 30 Millionen Euro⁵⁰ und besteht bereits seit vier Jahren. Nicht einmal den Sold der ohnehin unterbesetzten AMIS-Truppe konnte die AU regelmäßig auszahlen, obwohl diese im Vergleich zu regulären UN-

des Rates vom 5.7.2006«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L184, 6.7.2006. S. 38.

⁴⁸ Vgl. African Union, *Supplementary Press Release Regarding EU Funding to AMIS*, Addis Abeba, 15.7.2007. Inklusive der mitgliedstaatlichen Beiträge beläuft sich der EU-Beitrag für den Zeitraum 2004–2006 auf über 400 Mio. Euro, einschließlich humanitärer Hilfe sogar auf über eine Mrd. Euro, vgl. Rat der Europäischen Union, *Factsheet – EU Support to the African Union Mission in Darfur – AMIS*, Mai 2007 (AMIS II/06); Rat der Europäischen Union, *Factsheet – European Union Response to the Crisis in Darfur*, Juli 2006.

⁴⁹ Vgl. Sebastian Wadle/Corina Schukraft, »Die Peace Facility for Africa – Europas Antwort auf die Krisen in Afrika«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 4, S. 99–119 (104f).

⁵⁰ Kagwanja/Mutahi, *Protection of Civilians in African Peace Missions* [wie Fn. 45], S. 12.

Missionen erheblich kostengünstiger operiert.⁵¹ Die EU hat zwar bereits die Verlängerung der Friedensfazilität bis 2010 beschlossen – die ursprünglich 2007 enden sollte – und neben einer Überbrückungstranche von 50 Millionen Euro die zweite Fazilität (2008–2010) auf 300 Millionen Euro aufgestockt. Doch schon heute ist klar, dass auch diese Summe für die Krisenbearbeitung in Afrika zu knapp bemessen ist. Denn neben Darfur (288 Mio. Euro) stehen noch andere kostenintensive Engagements an weiteren Brennpunkten (z.B. Somalia) auf der Krisenagenda der AU und mittlerweile auch der EU.⁵² Eine erneute Erhöhung der Friedensfazilität ist jedoch kaum zu erwarten, da die Umwidmung von Entwicklungsgeldern für sicherheitspolitische Zwecke innerhalb der EU sehr umstritten ist.⁵³ So rät auch der erste Evaluierungsbericht zur Friedensfazilität,⁵⁴ dass die EU angesichts der enormen Kosten von Friedensmissionen weitere Instrumente zu deren Finanzierung heranziehen sollte. So könnte sie künftig verstärkt auf ihr neues Stabilitätsinstrument zurückgreifen, das mit einem Gesamtvolumen von immerhin 2,5 Milliarden Euro zur Verbindung situativer Krisenreaktion mit längerfristiger Konfliktprävention vorgesehen ist.⁵⁵ Der gemeinsame Fortschrittsbericht zur EU-Afrika-Strategie hat diesen Vorschlag bereits thematisiert. Umgesetzt wurde er bis jetzt allerdings noch nicht. Zusätzlich sollte die EU auch ein Verfahren entwickeln, das im Kontext der Fazilität die Beiträge einzelner EU-Mitgliedstaaten –

⁵¹ Für wesentlich kleinere UN-Missionen werden rund 100 Mio. US-Dollar pro Monat veranschlagt; Chris Alden/Garth le Pere, *South Africa's Post Apartheid Foreign Policy – From Reconciliation to Revival?*, Oxford 2003, S. 34.

⁵² Im Januar 2007 sagte die EU der *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) 15 Mio. Euro aus der Fazilität zu (Ratsbeschluss 2776 vom 22.1.2007); im April 2007 nahm die EU in ihrer AMIS-Unterstützungsaktion eine militärische Unterstützungskomponente für die AMISOM auf; Rat der Europäischen Union, »Gemeinsame Aktion 2007/245/GASP des Rates vom 23.4.2007« [wie Fn. 47].

⁵³ Wadle/Schukraft, »Die Peace Facility for Africa« [wie Fn. 49], S. 105.

⁵⁴ *Mid Term Evaluation of the African Peace Facility*, Maastricht, 19.1.2006, <http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/afrika/docs/Mid_Term_Evaluation_of_the_APF-summary.doc>.

⁵⁵ Aline Dewaele/Catriona Gourlay, *The Stability Instrument: Defining the Commission's Role in Crisis Response*, Brüssel: International Security Information Service (ISIS), 27.6.2005 (ISIS-Briefing Paper); Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele, *Wein predigen und Wasser ausschenken – Die Finanzierung der EU-Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006 (SWP-Aktuell 31/06).

und eventuell auch von Nichtmitgliedern – koordiniert, damit diese mehr Wirkung entfalten können.

Die Finanzprobleme der AMIS resultieren aber nicht allein daraus, dass die EU eine zu geringe Summe für die Mission vorsieht. Vielmehr werden versprochene Gelder häufig nur mit erheblicher Verzögerung bereitgestellt – ein bekanntes Defizit der Brüsseler Bürokratie, insbesondere des Amts für Zusammenarbeit der Europäischen Kommission *EuropeAid*.⁵⁶ So überwies die EU, laut AU, lediglich 202,5 der zugesagten 288 Millionen Euro.⁵⁷ Zudem sind die Verwaltungsstrukturen in der AU bislang nur schwach ausgebildet. Sie ist folglich kaum in der Lage, die ihr zur Verfügung gestellten Mittel zügig zu verteilen. Diesen kurzfristig kaum lösbaren Strukturproblemen der AU versucht die EU durch einen langfristigen Aufbau von Kapazitäten entgegenzuwirken.

Die UN können darüber hinaus für eine Friedensmission, die allein unter AU-Mandat läuft, keine umfangreichen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Eine Überleitung der AMIS in eine UN-Mission, wie ursprünglich vom UN-Sicherheitsrat im August 2006⁵⁸ vorgesehen, scheiterte lange Zeit an der Blockadepolitik des sudanesischen Regimes. Die Regierung al-Bashir musste aufgrund der Rückendeckung Chinas nicht befürchten, vom UN-Sicherheitsrat mit Sanktionen belegt zu werden. Erst der Beschluss des Sicherheitsrats vom Juli 2007 (Sicherheitsrats-Resolution 1769), die AMIS bis Ende Dezember 2007 in die gemischte UN-AU-Friedensmission UNAMID zu überführen, beendete die permanente finanzielle Planungsunsicherheit der AU. Diese Erfahrung zeigt, dass AU-Missionen grundsätzlich einen erleichterten Zugang zu Finanzmitteln der UN erhalten sollten. Denn die AU nimmt als regionales System kollektiver Sicherheit – unter Zustimmung der UN – Aufgaben des UN-Systems wahr (Kapitel VIII UN-Charta). EU und AU sollten sich deshalb gemeinsam für die Ausarbeitung entsprechender Verfahren einsetzen. Vorstellbar wäre, dass Beiträge der Mitgliedstaaten an das *UN-Department for Peace-Keeping Operations* (UNDPKO) in den Friedensfonds der AU um- bzw. weitergeleitet werden. Eine wirksame, vom *ownership*-Prinzip geleitete Zusammenarbeit zwischen EU und AU erfordert aber auch einen gemeinsamen Kontrollmechanismus. Dieser böte die Chance, dass Finanzzusagen eingelöst und die Finanz-

strukturen innerhalb der AU transparenter werden. Zu diesem Zweck könnte man etwa das EU-AU-Koordinationskomitee zur Friedensfazilität aufwerten und deutlicher in den Gesamtrahmen des EU-Afrika-Dialogs integrieren.

Operative Zusammenarbeit: Personal, Logistik- und Planungsfähigkeit. Der AU mangelt es in erheblichem Maße an qualifiziertem Personal und einer koordinierten Logistik und Planung. Die noch jungen Krisenmanagementstrukturen der AU mit ihrem Friedens- und Sicherheitssekretariat, aber auch die truppenstellenden AU-Staaten wie Nigeria, Ruanda, Senegal und Gambia geraten schnell an ihre Leistungsgrenze. Der Organisation fehlt es an den für Friedensmissionen grundlegenden Fähigkeiten eines UNDPKO, die sie in die Lage versetzen würden, über einen längeren Zeitraum die Stabilisierung einer größeren Region selbstständig zu organisieren und koordinieren. Folglich war die AU-Mission gezwungen, bestehende Engpässe *on the job* und mit Hilfe von außen zu überwinden.⁵⁹

Die EU entsandte über 50 Soldaten und Polizisten in den Sudan. Zudem haben einzelne EU-Mitgliedstaaten zusätzlich mehrere hundert Personen in der Region stationiert.⁶⁰ Das zivil-militärische EU-Personal erfüllt Berater-, Planungs- und Trainingsaufgaben. Die EU ist sowohl in der *Darfur Integrated Task Force* (DITF), einer von der AU eingerichteten Koordinierungsstelle, als auch in der angegliederten Zelle zur Planung und Koordination der Luft-Truppentransporte durch EU, Nato und USA (*Air-Movement-Cell*) vertreten. Zusätzlich stellen EU-Mitglieder Equipment bereit und flogen im Auftrag der AU mehr als 2000 AMIS-Kräfte und deren Einsatzgerät nach Darfur. Im Rahmen der sogenannten *Partnership Technical Support Group* koordiniert die EU-Kommission die Geberbeiträge für AMIS.⁶¹

Schließlich beschloss der Rat der EU auf seinem Treffen am 15. und 16. Oktober in Luxemburg (2824th *External Relations Council Meeting*) auf Grundlage des UN-Mandats vom September 2007 (Sicherheitsrats-Resolution 1778) die Entsendung einer rund 2500 Personen starken, militärischen EU-Unterstützungsmission für UN und AU (EUFOR Tchad/RCA). Sie soll die Darfur- und Binnenflüchtlinge im Tschad und der Zentral-

⁵⁶ Zu *EuropeAid* vgl. Corina Schukraft, »Die EU als afrikapolitischer Akteur [wie Fn. 21], 137ff.

⁵⁷ African Union, *Supplementary Press Release Regarding EU Funding to AMIS* [wie Fn. 48].

⁵⁸ Resolution 1706 des UN-Sicherheitsrats, 31.8.2006.

⁵⁹ International Crisis Group (ICG) (Hg.), *EU/AU Partnership: Not Yet a Winning Combination*, 25.10.2005 (Africa Report Nr. 9), S. 8.

⁶⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Factsheets* [wie Fn. 48]; Frankreich allein hat über 200 Soldaten im Einsatz, <www.ambafrance-us.org/atoz/defense.asp>.

⁶¹ ICG, *EU/AU Partnership* [wie Fn. 59].

afrikanischen Republik, aber auch Polizeiausbilder der UN vor Ort schützen und die humanitäre Versorgung erleichtern. Die EU-Mission soll Teil eines weitergehenden humanitären EU-Engagements sein und dient somit auch der Absicherung von EU-Investitionen. Insgesamt soll sie einen Beitrag zur Stabilität der Region leisten und auf diese Weise AU und UNAMID in Darfur entlasten. Zur Überbrückung des UN-Entscheidungsprozesses soll die EUFOR Tchad/RCA nach einem Jahr von einer UN-Mission abgelöst werden.⁶²

Bei der operativen Zusammenarbeit vor Ort erwies es sich als schwierig, die Vielzahl an Akteuren systematisch zu koordinieren. Innerhalb der DITF etwa waren die Aufgaben oft nicht klar verteilt, was auf unzureichende Abstimmungsmechanismen zwischen AU und EU hindeutet.⁶³ Die wiederholten Ad-hoc-Konsultationen zwischen dem Generalsekretär des Rates der EU und Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, dem Vorsitzenden der AU-Kommission, Alpha Oumar Konaré, und dem AU-Kommissar für Frieden und Sicherheit, Said Djinnit, sind kein Ersatz für eine intensive und permanente Kommunikation zwischen beiden Organisationen. Auch hier wäre ein stärker institutionalisierter Austausch innerhalb der Gemeinsamen EU-AU-Arbeitsgruppe im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs sinnvoll. Dabei sollte insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der *EU Policy Unit* im Generalsekretariat des Rats und dem AU-Department für Frieden und Sicherheit weiter ausgebaut werden.

Kurzfristig kann die EU zwar helfen, die bestehenden Defizite der AU-Krisenbearbeitung in Darfur zu verringern; sie kann die zugrundeliegenden Probleme jedoch nicht lösen. Hierzu fehlen ihr die erforderlichen Mittel. Dies zeigen die Anstrengungen, die die EU aufwenden musste, um eigene, relativ kleine Friedensmissionen wie in der DR Kongo in den Jahren 2003 und 2006 auf die Beine zu stellen. Die erkennbaren Mängel in der AMIS bei Equipment – wie geeignete Fahrzeuge oder Lufttransportmittel – und Personal verdeutlichen, dass längerfristige Friedensmissionen in Afrika einer operativen Zusammenarbeit im erweiterten multilateralen Rahmen der UN bedürfen, die der AU nicht nur den Zugang zu Fachpersonal und

Ausrüstung der EU, sondern auch des UNDPKO verschafft. Im Fall von AMIS kam das erforderliche UN-Mandat aufgrund der Blockadepolitik Khartums, die eine Spaltung und Lähmung des UN-Sicherheitsrats nach sich zog, erst nach über einem Jahr zustande.

Diese Situation macht deutlich, dass EU und AU grundsätzlich klären müssen, wann, wie und in welchem Umfang die AU operative Unterstützung von der EU und einen schnelleren Zugang zu den UN-Ressourcen erhalten kann. Mit den Konflikten wie in Darfur und Somalia zeichnet sich ab, dass UN, AU und EU künftig verstärkt zusammenarbeiten müssen, um für Frieden in Afrika zu sorgen. Denn beide Krisen zeigen, dass die AU auch mittelfristig nur eine erste schnelle Krisenstabilisierung leisten kann – gegebenenfalls mit Unterstützung der EU. Langfristige Missionen zur Friedenskonsolidierung sind indes nur im Rahmen einer UN-Mission denkbar – möglicherweise auch in Form neuartiger, gemischter UN-AU-Missionen mit Unterstützung der EU.

Damit steht ein operatives Phasenmodell kombinierter Friedensmissionen zur Diskussion. Erste praktische Erfahrungswerte können die Überleitung der AMIS in die neue UNAMID sowie die ergänzende EU-Friedensmission EUFOR Tchad/RCA liefern. Ein solches Modell kann künftig helfen, langwierige Überleitungsphasen von mehr als einem Jahr zu verhindern. Allerdings hängt dessen Erfolg nicht nur vom politischen Entscheidungsprozess ab, sondern insbesondere davon, ob AU und UN ausreichende operative Ressourcen zur Verfügung stehen und wie gut die multilaterale Zusammenarbeit koordiniert wird.⁶⁴ Hierzu sind entsprechende Leitlinien erforderlich, die Standards für gemeinsame Verfahren festlegen. Eben daran mangelt es jedoch. Ansätze wie der Plan für Frieden und Sicherheit in Afrika im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die Leitlinien dieses Plans sind im Wesentlichen auf die EU-interne Koordination ausgerichtet und nicht auf die operative Zusammenarbeit mit der AU. Etwas konkretere Absprachen im Bereich des Krisenmanagements bestehen derzeit zwischen der EU und den UN. Die AU beginnt jedoch erst, entsprechende Beziehungen zu den UN aufzubauen und Leitlinien zur operativen Kooperation zu entwickeln.⁶⁵

⁶² Insbesondere Frankreich, das im Nachbarstaat Tschad militärisch präsent ist und von hier aus die AMIS logistisch unterstützt, forcierte einen solchen EU-Einsatz – nicht zuletzt, um damit innenpolitisch eine höhere Legitimität für seine umstrittene Tschad-Politik zu erhalten und eine Teilung der finanziellen Lasten zu erreichen.

⁶³ Hintergrundgespräch mit einem Vertreter der *EU Policy Unit* am 5.4.2006.

⁶⁴ Sidiropoulos/Chevallier, *The European Union and Africa* [wie Fn. 11], S. 35.

⁶⁵ Security Council, *Security Council Asks Secretary General for Proposals in Ways to Foster Deeper Partnerships with African Union, Other Intergovernmental Bodies*, New York, 28.3.2007 (SC 8984), <www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8984.doc.htm>; UN

Um eine systematische operative Koordination sicherzustellen, sollte die EU dem UN-Beispiel folgen und im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs mit der AU gemeinsame Prinzipien erarbeiten. Dies würde auch der Gemeinsamen Erklärung von EU und AU zum effektiven Multilateralismus von 2004 entsprechen.⁶⁶ Für die operative Durchführung sollten EU, AU und UN ihre Zusammenarbeit innerhalb der *Peace Support Operation Division* im AU-Department für Frieden und Sicherheit institutionalisieren. Dazu könnte die EU einen Ableger der Ad-hoc-Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern des Generalsekretariats und der EU-Kommission, die bisher nur von Fall zu Fall in Brüssel zusammentrifft, dauerhaft innerhalb der neuen EU-Delegation bei der AU einrichten. Der neue Delegationsleiter soll EG- und GASP-Interessen (Doppelhut) vertreten. Auf diese Weise würden sich auch die Probleme der inter-institutionellen Kohärenz in der EU verringern.

Politisches Mandat. Der AMIS fehlt es aber auch deshalb an Durchsetzungskraft, weil sie von Anfang an über kein robustes Mandat und auch kein präzises militärisches Einsatzregelwerk verfügte.⁶⁷ Dies lag insbesondere am Widerstand der sudanesischen Regierung, die sich wiederholt erfolgreich gegen eine Verschärfung und Konkretisierung des AU-Mandats wehrte.

Der Erfolg Khartums ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die AU-Mitgliedstaaten zwar auf dem Papier (Artikel 4 Gründungsakt der AU), nicht aber in der Praxis bereit waren und sind, eine Intervention der AU gegen den Willen eines größeren Mitgliedstaats wie des Sudans mitzutragen oder auch nur dessen öffentlicher Verurteilung zuzustimmen.

Zum anderen war die Blockade- und Hinhaltungspolitik des sudanesischen Regimes aber auch deshalb erfolgreich, weil der internationale Druck – auch seitens der EU – auf die Machthaber in Khartum zu

schwach war. Die Lähmung des UN-Sicherheitsrats hielt viel zu lange an – insbesondere aufgrund der un-nachgiebigen Haltung Chinas, das bis heute darauf besteht, eine Lösung im Konsens mit der sudanesischen Regierung zu finden. Die Chinesen gaben erst dann ihre Zustimmung zur Überleitung der AMIS in die UNAMID, als klar wurde, dass ein Andauern der Darfur-Krise ihre Ölinteressen im Sudan gefährden könnte. Zwar enthält die UNAMID-Resolution nun ein robustes Mandat, aber – als Zugeständnis der Chinesen an Khartum – noch immer keinen Sanktionsmechanismus.

Die Blockadepolitik auf UN-Ebene war jedoch nicht das einzige Problem. Hinzu kamen offensichtliche Ressourcenmängel bei der AU, die jede Diskussion über ein wirksameres AMIS-Mandat von vornherein als theoretisches Planspiel ohne praktische Relevanz erscheinen ließen. Folglich blieb die geplante Aufstockung der AMIS auf über 12 000 Kräfte nur ein Vorhaben auf geduldigem Papier. Damit robuste Mandate überhaupt wirksam sein können, reicht der politische Wille allein also nicht aus. Es muss auch die Fähigkeit vorhanden sein, diese Mandate umzusetzen.

Die EU reagierte – wie oben beschrieben – auf die akuten Ressourcenprobleme und nahm dadurch zumindest indirekt Einfluss auf die sukzessive Erweiterung des AMIS-Mandats. Zudem unterstützte sie die politische Linie der AU auch direkt durch zahlreiche Gemeinsame Standpunkte und Erklärungen sowie Konsultationen im Rahmen des EU-Afrika-Dialogs.

Eine solche Politik, die dem *ownership*-Prinzip folgt, schränkt den politischen Handlungsspielraum der EU erheblich ein und macht sie von einer AU-internen Politik abhängig, die darauf bedacht ist, eine offene Konfrontation mit Khartum zu vermeiden. Die *ownership*-Politik der EU darf in der multilateralen Zusammenarbeit keinesfalls dazu führen, dass – wie im Falle Darfur – der politische Druck auf die zentralen Akteure aufgrund der politischen Lähmung innerhalb von AU und UN so gering ist, dass die Krisenbearbeitung auf Kosten der betroffenen Zivilbevölkerung stillsteht. Zwar bemühten sich EU, AU, die USA und der UN-Generalsekretär, diesen Stillstand zu beenden, indem sie erstmals eine hybride UN-AU-Friedensmission initiierten. Doch angesichts der humanitären Katastrophe – weit über 200 000 Tote und über drei Millionen Vertriebene – dauerten die dieser Lösung vorausgehenden Verhandlungen viel zu lange.⁶⁸

⁶⁸ Da die UNAMID mit 26 000 Mann die größte UN-Mission aller Zeiten ist, stellt sich auch hier wiederum die Frage,

Security Council/AU Peace and Security Council, *Joint Communiqué Agreed by the UN Security Council and AU Peace and Security Council*, Addis Abeba, 16.6.2007, <www.africa-union.org/root/au/Conferences/2007/june/PSC/16/joint_un_au_communique_16_June_2007.doc>; vgl. auch Tim Murithi, *Between Paternalism and Hybrid Partnership – The Emerging UN and Africa Relationship in Peace Operations*, New York: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007 (Briefing Paper 2/2007), S. 6f.

⁶⁶ *European Union/Africa Joint Declaration on Effective Multilateralism*, Dublin, 1.4.2004, <www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/euafapr04.htm>.

⁶⁷ Vgl. auch Tim Murithi, *Institutionalising Panafricanism – Transforming African Union Values and Principles into Policy and Practice*, Tshwane (Pretoria): ISS, Juni 2007 (ISS-Paper 143), S. 4f.

EU und AU sollten deshalb in Krisenfällen ihre politischen Positionen besser miteinander abstimmen und hierfür den EU-Afrika-Dialog intensiver nutzen. Bislang steht am Ende eines jeden Troika-Treffens lediglich eine allgemeine Zielerklärung in Form eines zusammenfassenden Kommuniqués. Es wäre jedoch sinnvoller, innerhalb des Dialogs gemeinsame Beschlussinstrumente zu etablieren. Hier kann die GASP als Vorbild dienen, in deren Rahmen Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen die Zusammenarbeit innerhalb der EU auf diesem Gebiet effektiver und kohärenter gestalten. Vergleichbare Instrumente sollten deshalb auch Eingang in den EU-Afrika-Dialog finden. Mit ihrer Hilfe könnten sich die Organisationen einerseits auf biregionaler Ebene besser politisch abstimmen und gegenseitig aufeinander Einfluss nehmen. Andererseits könnten EU und AU auf diese Weise künftig auf UN-Ebene stärker gemeinsam agieren, um größeren politischen Druck auf Blockadestaaten wie China aufzubauen.

Politischer Friedensprozess. Eine Friedensmission ohne Friedensprozess hat wenig Sinn. Neben der operativen Hilfe für die AMIS unterstützt die EU deshalb die AU auch diplomatisch im politischen Friedensprozess. Sie ist etwa in der von ihr kofinanzierten Waffenstillstandskommission vertreten⁶⁹ und wirkt über ihren Sondergesandten – derzeit der ehemalige dänische Botschafter im Sudan Torben Brylle – bei der Implementierung des Darfur-Friedensabkommens vom Mai 2006⁷⁰ mit. Der EU-Sondergesandte koordiniert zudem das gesamte EU-Engagement und hat dafür zu sorgen, dass beide Organisationen vor Ort kohärent zusammenarbeiten. Bei der Vermittlung zwischen den Rebellengruppen und der sudanesischen Regierung kooperiert er sowohl eng mit der politischen Führung der AMIS – derzeit der Kongolese Rodolphe Adada, gemeinsamer Sondergesandter der AU und der UN und Leiter der UNAMID – und dem AU-Chefunterhändler im Friedensprozess, Salim Ahmed Salim.

Das Hauptproblem des Friedensprozesses besteht darin, dass bisher nur eine der drei wichtigsten Rebellengruppen das Friedensabkommen unterzeichnet hat und die Gruppen nicht nur untereinander zerstritten,

sondern mittlerweile auch intern zersplittert sind. Jede einzelne Fraktion will sich gegenüber Khartum politisch positionieren und führt ihren bewaffneten Kampf längst nicht mehr nur gegen das sudanesisches Regime, deren Reitermilizen und andere Rebellengruppen. Ihre Angriffe richten sich auch gezielt gegen die Zivilbevölkerung außerhalb und innerhalb der Flüchtlingslager und gegen das AMIS-Personal. Ein Durchbruch bei der Implementierung des Darfur-Friedensabkommens ist nicht absehbar, obwohl der Friedensprozess eine neue Dynamik erfahren hat durch die jüngsten Gespräche – etwa in Tripolis –, in denen versucht wurde, die vielen unterschiedlichen Friedensinitiativen zusammenzubringen und die zerstrittenen Rebellengruppen zu einen.⁷¹

Trotz intensiver internationaler Vermittlungsarbeit sind die sudanesischen Konfliktparteien bislang nicht substanziell aufeinander zugegangen. Dies liegt auch an den unterschiedlichen Politikansätzen, die AU, UN, EU, Arabische Liga und einzelne am Prozess beteiligte Staaten wie die USA, China oder Libyen verfolgen. Es fehlt an einem sich ergänzenden, einheitlichen Vorgehen.⁷² Nicht einmal zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist eine gemeinsame Linie zu erkennen. Stattdessen prägen sporadische und wenig nachhaltige Alleingänge das Bild: Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy etwa stellte seinen medienwirksam inszenierten Darfur-Gipfel im Juni 2007 in Paris unter das eher populistische und substanzlose Motto »Schweigen tötet« und lud die AU nicht dazu ein.⁷³

Das politische Gewicht, das erforderlich wäre, um etwa mit einer »carrot and stick«-Diplomatie frühzeitig eine höhere Kompromissbereitschaft unter den Konfliktparteien zu bewirken, erzeugt man nicht mit einzelstaatlichem politischem Aktionismus. Es mangelt noch immer an einer systematischen und nachhaltigen Koordination auf höchster politischer Ebene. An der Zustimmung der sudanesischen Regierung zur gemischten UN-AU-Friedensmission wurde jedoch deutlich, dass Khartum sich zumindest zu kleinen Schritten bewegen lässt, wenn sich die internationale Staatengemeinschaft politisch einig ist.

Künftig sollten deshalb der Rat der Europäischen Union und der PSC der AU vor allem in akuten Krisen intensiver und kontinuierlicher zusammenarbeiten.

woher die enorme Menge benötigter Ressourcen kommen soll. Vgl. Gareth Evans (ICG), »Resolution ohne Lösung«, in: *Financial Times Deutschland*, 9.8.2007.

⁶⁹ Die EU finanzierte die Waffenstillstandskommission mit über 850 000 Euro aus ihrem *Rapid Reaction Mechanism*.

⁷⁰ *Darfur Peace Agreement*, Abuja, 5.5.2006, <www.amis-sudan.org/dpafull.html>.

⁷¹ Mariam Bibi Jooma, *Darfur – Diplomatic Cacophonie*, Tshwane (Pretoria): ISS, 11.5.2007 (ISS-Today).

⁷² Vgl. Lee Seymour, *No Peace to Keep*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP Comments 10/07), S. 6.

⁷³ Arne Perras, »Dissonanter Chor für Darfur«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.6.2007, S. 7.

Sanktionen. Im Juni 2005 beschloss die EU schließlich ein Bündel an Sanktionsmaßnahmen gegen den Sudan, darunter ein Waffenembargo, Einreiseverbote und das Einfrieren von Auslandsvermögen.⁷⁴ Die Maßnahmen blieben jedoch überwiegend wirkungslos. Einerseits waren sie nicht weitreichend genug. Andererseits hatten sich die EU-Staaten, aber auch die internationalen Organisationen untereinander nicht ausreichend abgestimmt, so dass sie nicht einmal die beschlossenen Sanktionen konsequent umsetzen konnten.

Langfristiger Aufbau von Kapazitäten zur Prävention und Bearbeitung von Krisen. Die Darfur-Krise zeigt, dass die strukturellen Mängel der AU-Sicherheitsarchitektur deren Fähigkeiten zur erfolgreichen Prävention, Bearbeitung und Lösung von Krisen begrenzen. Nur wenn sie auf genügend Ressourcen zurückgreifen kann, wird es der AU möglich sein, früh und angemessen zu handeln. Noch aber ist die AU-Sicherheitsarchitektur zu schwach. Die AU geht davon aus, erst 2010 in der Lage zu sein, umfassendere zivil-militärische Friedensmissionen durchführen zu können.

Damit sie dieses Ziel erreicht, unterstützt die EU sie nicht nur durch kurzfristige operative Kooperationen, sondern auch beim langfristigen Aufbau von Kapazitäten der AU-Sicherheitsarchitektur, wie dem Department für Frieden und Sicherheit und der *African Standby-Force* (ASF). Ein solcher Politikansatz ist grundsätzlich geeignet, die Fähigkeiten der AU zur eigenverantwortlichen Konfliktprävention zu verbessern. Bei der Umsetzung bestehen indes noch Mängel.

Strukturelle Finanzunterstützung. Mit Mitteln der Friedensfazilität fördert die EU insbesondere den Aufbau der PSC-Strukturen. Hierfür ist im Finanzzeitraum 2004–2007 ein Budgetanteil in Höhe von 35 Millionen Euro vorgesehen.

Auch hier erweist sich die unzureichende Absorptionsfähigkeit der noch jungen AU-Institutionen als problematisch. So wurden von der ersten Fazilität kaum mehr als 6 Millionen Euro des Teilbudgets abgerufen.⁷⁵ Folglich kritisiert der erste Evaluierungsbericht, dass die EU die Fazilität überwiegend für operative Ad-hoc-Aktionen, aber kaum für langfristige systematische Projekte nutzt. Dies ist jedoch weniger

der EU und ihrem internen Verfahren anzulasten, als vielmehr der AU, die ihre Anfragen hauptsächlich auf die Finanzierung akuten Krisenmanagements wie in Darfur oder in Somalia richtet. Bereits der Einsatz dieser Mittel stellt angesichts ihrer Mängel an Erfahrung, Personal und Ausstattung eine enorme Herausforderung für die AU-Institutionen dar. Die AU ist somit gezwungen, operatives Konfliktmanagement zu betreiben und gleichzeitig für den langfristigen Aufbau von Kapazitäten zu sorgen.⁷⁶ In der Praxis ist die strikte Trennung der Teilbudgets kaum möglich, da Strukturen entlang der aktuellen operativen Anforderungen aufgebaut werden. Aus diesem Grund muss auch beim Einsatz der Fazilität für operative Zwecke darauf geachtet werden, dass der strukturelle Aufbau nachhaltig geschieht. Dafür sind wirksame Kontrollinstrumente erforderlich. Hier sollte das gemeinsame Koordinationskomitee zur Friedensfazilität verstärkt tätig werden und sein Augenmerk darauf lenken, dass die AU Mittel aus der Fazilität nachhaltig eingesetzt und die finanzierten Maßnahmen mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten von EU und AU harmonisiert werden.

Zudem sollte die EU die AU-Institutionen nicht nur finanziell stärken, sondern auch Know-how vermitteln. So sieht etwa das kombinierte Unterstützungsprogramm der EU für die AU-Kommission nicht nur Finanzmittel in Höhe von 55 Millionen Euro vor, sondern auch einen Beamtenaustausch und Schulungen.⁷⁷ Die übrigen EU-Institutionen wie Rat, *EU Policy Unit*, Militärstab oder EU-Parlament sollten diesem Beispiel folgen.

Ausbildungsunterstützung. Auch einzelne EU-Mitgliedstaaten fördern den Aufbau afrikanischer Fähigkeiten, damit die AU Friedensmissionen nach UN-Standards durchführen kann. Um eine ASF zu verwirklichen, unterstützen sie die AU bei der zivil-militärischen Ausbildung. Diesem Zweck dienen unter anderem das französische Programm *Renforcement de Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (RECAMP), die *British Peace Support Teams*, die Unterstützung für das *Kofi-Annan-Peacekeeping Center* in Ghana und das *Peace Support Training Center* in Nairobi.⁷⁸

⁷⁶ ICG, *EU/AU Partnership* [wie Fn. 59], S. 8.

⁷⁷ Vgl. *Joint Progress Report* [wie Fn. 20].

⁷⁸ Vgl. <www.recamp5.org>; Stephan Klingebiel, *How Much Weight for Military Capabilities? Africa's New Peace and Security Architecture and the Role of External Actors*, Bonn: DIE, 2005 (DIE Discussion Paper 2/2005), S. 15ff; Fernanda Faria, *Crisis Management in Sub-Saharan Africa – The Role of the European Union*, Paris: The European Union Institute for Security Studies, April 2004 (Occasional Paper Nr. 51), S. 19ff.

⁷⁴ Rat der Europäischen Union, »Gemeinsamer Standpunkt 2005/411/GASP des Rates vom 2.6.2005«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L139, 2.6.2005, S. 25.

⁷⁵ Rat der Europäischen Union, *Factsheet – The African Peace Facility*, <http://ec.europa.eu/development/Geographical/euope-cares/africa/docs/peace_facility_en.pdf>.

Dabei lassen die einzelnen Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten die erforderliche systematische Koordination im Rahmen einer EU-Afrikapolitik vermissen. Dies hat zur Folge, dass auch in diesem Bereich eine kohärente Zusammenarbeit von EU und AU erschwert wird. Mittlerweile versuchen die EU und ihre Mitgliedstaaten jedoch, dieses Defizit zu verringern. So verabschiedete der Rat im November 2006 auf der Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags von Ratssekretariat und Kommission ein neues EU-Konzept für die Vorsorge, Bearbeitung und Lösung von Konflikten in Afrika.⁷⁹ Das Konzept, das auf dem ESVP-Aktionsplan für Frieden und Sicherheit in Afrika von 2004⁸⁰ basiert, zielt darauf, den Aufbau afrikanischer Kapazitäten zu beschleunigen, und versucht, EU- und mitgliedstaatliche Beiträge effizienter aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Bislang sind aber erst wenige Ergebnisse dieser neuen Politik auszumachen. So finanzierte die EU Workshops zur Durchführung militärischer Friedensmissionen und beriet die AU hinsichtlich der Finanzierung der ASF und beim Aufbau und Einsatz von Polizeikräften. Ferner nahmen Vertreter beider Kommissionen, des Ratssekretariats und subregionaler Organisationen an einem *capacity*-Workshop im September 2006 teil. Darüber hinaus ist auch eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und AU innerhalb der neuen *Peacebuilding Commission* der UN vorgesehen.⁸¹ Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien vermitteln zudem, dass sie ihre Afrikapolitik besser mit der EU abstimmen wollen. So bemüht sich Frankreich, sein RECAMP-Programm enger mit der EU-Politik zu verknüpfen.⁸² Dies könnte bestehende Kohärenzprobleme entschärfen. Dass Paris es – von Ausnahmen wie dem Darfur-Gipfel einmal abgesehen – langfristig sowohl mit einer Europäisierung als auch mit einer Afrikanisierung seiner Afrikapolitik durchaus ernst meint, zeigen etwa das Werben des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy für eine partnerschaftliche EU-AU-Afrikapolitik auf seiner

Afrikareise im Juli 2007,⁸³ der Frankophonie-Gipfel im Februar 2007 in Cannes, aber auch die Initiierung der EU-Friedensmissionen in der DR Kongo (2003, 2006) und aktuell im Tschad. Die britische Afrikapolitik wiederum hat sich mit dem Engagement von Regierung und Parlament nicht nur während ihrer EU-Ratspräsidentschaft und ihres G-8-Vorsitzes im Jahr 2005, sondern auch in der Folgezeit als ein Motor der EU-Afrikapolitik erwiesen.⁸⁴

Die systematische Koordination dieser engeren politischen Zusammenarbeit zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und der AU gewinnt zunehmend an Bedeutung. Der EU-Afrika-Dialog ist zwar richtungweisend. Doch er berücksichtigt die mitgliedstaatliche Ebene noch nicht ausreichend. So sollte er die Botschafter der EU- und AU-Staaten in Addis Abeba permanent in die Entscheidungsprozesse im Rahmen des Troika-Dialogs einbinden.

⁷⁹ Council of the European Union, *Council Conclusions on Strengthening African Capabilities for the Prevention, Management and Resolution of Conflicts*, 2760th General Affairs Council Meeting, Brüssel, 13.11.2006.

⁸⁰ Council of the European Union, *Action Plan for ESDP Support to Peace and Security in Africa*, Brüssel, 16.11.2004, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10538-re04.en04.pdf>>.

⁸¹ Vgl. *Joint Progress Report* [wie Fn. 20].

⁸² Michèle Alliot-Marie, »La nouvelle mission de l'Europe en Afrique«, in: *Le Matin* (Marokko), 6.7.2007.

⁸³ Daniel Flynn, »Sarkozy Proposes EURAFRICA Partnership on Tour«, in: *Mail&Guardian online*, 27.7.2007.

⁸⁴ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, »Die Afrikapolitik Frankreichs zwischen Einflusswahrung und Multilateralisierung«, in: Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Die Afrikapolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 4], S. 246ff; Philipp Gieg/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, »Die Afrikapolitik Großbritanniens«, in: Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Die Afrikapolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 4], S. 253–292; vgl. House of Lords/European Union Committee, *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, London, Juli 2006 (34th Report of Session 2005–06).

Schlussfolgerungen und Herausforderungen bis Lissabon

Die Zusammenarbeit zwischen EU und AU weist eine Reihe inhaltlicher und formell-struktureller Defizite auf, die eine kohärente und vom *ownership*-Prinzip geleitete Politik behindern. Insgesamt unterstützt die Europäische Union die Afrikanische Union zu wenig, die Kommunikationsstrukturen zwischen beiden Organisationen sind noch zu schwach und die Umsetzung der Politik wird nur unzureichend harmonisiert. Widersprüche der vom *ownership*-Prinzip geleiteten EU-Politik, die dadurch entstehen, dass sich die Europäer gegenüber der AU übertrieben stark zurückhalten, können so kaum überwunden werden. Der vorliegende erste Strategieentwurf enthält keine konkreten Ansätze zur Lösung dieser Probleme. Diese Defizite sollten bei der weiteren Ausarbeitung der Gemeinsamen Strategie und des Aktionsplans behoben werden.

Aufgrund der vielen formell-strukturellen Defizite sollten beide Organisationen die Strukturen und die Aufgabenverteilung innerhalb des EU-Afrika-Dialogs reformieren. Im Strategieentwurf findet sich lediglich ein allgemeiner Verweis darauf, dass ein umfassender und wirksamer Dialog notwendig sei. Erste Konturen des Aktionsplans weisen zumindest auf eine weitergehende Ausbuchstabierung der Aufgaben der ministeriellen Troika hin. Dabei ist gerade dieser Dialog das zentrale Instrument, mit dem AU und EU ihre Zusammenarbeit im Sinne einer Partnerschaft gestalten und die gemeinsamen politischen Ziele auch gemeinsam umsetzen könnten. Vermutlich aus diesem Grund regt die EU-Kommission – ohne jedoch Details zu nennen – in ihrer Mitteilung vom Juni 2007 an, einen umfassenderen und besser strukturierten Dialog ins Leben zu rufen, der künftig immerhin 80 Staaten unter einen Hut bringen soll.⁸⁵

Indes ist momentan aufgrund der umstrittenen Teilnahme Simbabwe und Sudans sogar noch offen, ob der Gipfel überhaupt stattfinden kann. Ohne einen Gipfel wird es jedoch keine Gemeinsame Strategie geben.

Reform des EU-Afrika-Dialogs

Konkret sollte der bisherige EU-Afrika-Dialog (vgl. Exkurs 3, S. 30) um folgende Eckpunkte ergänzt werden.

Die Gipfelkonferenz und die Minister-Troika sollten wie bisher die Dialoghierarchie anführen. Diese obersten Entscheidungsgremien sollten auf der Grundlage der strategischen Zielsetzungen Maßnahmen zur Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans und dessen Weiterentwicklung beschließen.

Nach wie vor fehlen dem EU-Afrika-Dialog jedoch geeignete Instrumente, um die Harmonisierung und kohärente Umsetzung seiner Politik zu verbessern. Dies wurde sowohl bei der Krisenbearbeitung in Darfur als auch bei der EPA-Diskussion deutlich. Im Dialog sollten EU und AU deshalb neue Instrumente entwickeln, um beide Organisationen und deren Mitgliedstaaten politisch stärker in die Pflicht zu nehmen. Denkbar wären Gemeinsame EU-AU-Standpunkte und -Aktionen, die bereits auf EU-Ebene die Kohärenz gefördert haben. Im Strategieentwurf heißt es dazu unspezifisch, man wolle in Zukunft gemeinsame Positionen beschließen.

Abgesehen von neuen Beschlussinstrumenten sollten insbesondere in Krisenfällen der PSC- und der EU-Ministerrat enger zusammenarbeiten und nach Möglichkeit politisch hochrangige, erfahrene Krisenmanager – auch aus den eigenen Reihen – beauftragen.

Die *Botschafter-Troika* sollte als Schnittstelle zwischen der politischen und exekutiven Ebene sowohl die Treffen der Minister-Troika vorbereiten als auch über die kohärente Umsetzung der Beschlüsse wachen. Die Krisenbearbeitung in Darfur und der Aufbau der AUKapazitäten haben gezeigt, dass es sinnvoll wäre, die bei der AU akkreditierten Botschafter der EU- und AUMitgliedstaaten enger in die Arbeit der Botschafter-Troika einzubinden – etwa als lokal bei der AU angesiedelte Arbeitsgruppe aus Vertretern der jeweiligen Ausschüsse der Ständigen Vertreter von EU (COREPER) und AU.

Hilfreich ist auch der EU-Beschluss, eine bei der AU akkreditierte EU-Delegation einzurichten, die die EU sowohl in Fragen der EG, als auch der GASP vertritt. Schon die EU-Delegation bei den UN hat gezeigt, dass

⁸⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Von Kairo nach Lissabon* [wie Fn. 9], S. 9.

auf diese Weise die Koordination von Mitgliedstaaten, Rat und Kommission verbessert werden kann.

Die *Gemeinsame EU-AU-Arbeitsgruppe* sollte – sichtbarer als bisher – auf der nachgeordneten operativen Ebene des EU-Afrika-Dialogs, die bislang zu wenig Aufmerksamkeit erhielt, aktiv werden.⁸⁶ Sie sollte die Federführung bei der Umsetzung, Kontrolle und Weiterentwicklung gemeinsamer programmatischer und operativer Ziele und Maßnahmen erhalten und entsprechende Beschlussgrundlagen für die Minister-Troika zur Fortschreibung des Aktionsplans erarbeiten.

Dazu ist es nötig, die Aufgaben der Arbeitsgruppe zu ergänzen und ihre Struktur und Zusammensetzung zu verändern. Dies entspräche auch dem Ansatz des vorliegenden Strategieentwurfs. Darin ist allgemein die Rede davon, dass eine engere Zusammenarbeit durch einen regelmäßigeren Dialog zwischen den korrespondierenden EU- und AU-Institutionen die Voraussetzung dafür sei, gemeinsame Entscheidungen vorzubereiten und weiterzuentwickeln.

Die Arbeitsgruppe sollte stärker entlang der vier Themenbereiche des Dialogs – Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel und Zentrale Entwicklungsfragen – strukturiert werden und dazu vier bilaterale Arbeitstische bilden. Ähnliche Strukturen, wie die des Stabilitätspakts für Südosteuropa, haben gezeigt, dass eine enge Kooperation der relevanten Akteure an Arbeitstischen eine systematischere Koordination fördert.⁸⁷ In diese Richtung weist auch die Gemeinsame Implementierungsmatrix mit ihren vier Themenschwerpunkten, deren Fortschreibung Aufgabe der Arbeitsgruppe ist (siehe Exkurs 2, S. 29). Zu diesem Zweck haben die Kommissionen bereits in jedem der vier Themenfelder Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich innerhalb dieser vier Bereiche mit speziellen Einzelthemen beschäftigen.

EU und AU sollten das Koordinationskomitee der Friedensfazilität klar am Arbeitstisch »Frieden und Sicherheit« verorten und entsprechend mandatieren. Dann kann es im Falle akuten Krisenmanagements einerseits kontrollieren, ob die EU ihre Finanzzusagen schnell einlöst und welche Verwendung die Mittel finden, und andererseits den Aufbau von Kapazitäten *on the job* bei der AU überwachen. Gleiches sollte mit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe des EU-Generalsekretariats und

der EU-Kommission zur Unterstützung von Friedensmissionen geschehen.

Am Arbeitstisch »Menschenrechte und Gute Regierungsführung« sollten auch das Governance-Forum und parlamentarische und zivilgesellschaftliche Vertreter teilnehmen. Dies kann helfen, Governance-Maßnahmen weiter zu harmonisieren.

Am Arbeitstisch »Regionale Integration und Handel« sollten die Partner einen gemeinsamen EU-AU-EPA-Kontrollmechanismus einrichten, der mit einem Überwachungsmandat ausgestattet ist. Auch das *Business-Forum* sollte eine enge Anbindung erfahren, um bei der Politikgestaltung Impulse aus der Wirtschaft einzubeziehen.

Ferner müssten EU und AU am Arbeitstisch »Zentrale Entwicklungsfragen« die Migrationsexperten-Troika integrieren, um eine Koordination zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik zu gewährleisten.

Damit die Mitgliedstaaten von EU und AU besser in den Prozess eingebunden werden, sollten an den Arbeitstischen auch Arbeitsgruppen der jeweiligen Ausschüsse der Ständigen Vertreter von EU und AU teilnehmen. Das COREPER beispielsweise hatte bei der Ausarbeitung der Gemeinsamen Strategie eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, um die EU-Troika zu unterstützen und zu kontrollieren.⁸⁸ Die Krisenbearbeitung in Darfur zeigt zudem, dass ein erhöhter Bedarf besteht, sich auch mit den UN abzustimmen. Deshalb sollte die Weltorganisation zumindest als Beobachter vertreten sein.

Wie im Strategieentwurf angeregt, sollte dem Instrument der Gemeinsamen Implementierungsmatrix (siehe Exkurs 2, S. 29) eine zentrale Funktion bei der Zusammenarbeit zwischen EU und AU zukommen. Diese sollte sowohl eine Übersicht über alle gemeinsamen Aktivitäten geben als auch den Partnern dabei helfen, die programmatische und operative Zusammenarbeit zu überwachen, zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus kann sie letztlich als Beschlussgrundlage für die Minister-Troika dienen. Dafür ist jedoch eine Überarbeitung der bisherigen Matrix unumgänglich. Denn bislang betrachten insbesondere die EU-Mitgliedstaaten sie in erster Linie als Dokumentation, aus der sich keinerlei Verpflichtungen ergeben. Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind in der Matrix ebenfalls nicht erfasst, was eine kohärente Politik erheblich erschwert. Auch die derzeitigen Überprüfungsintervalle von sechs Monaten erscheinen

⁸⁶ Vgl. African Union, *Africa-Europe-Dialogue Meeting of the Troikas at Ambassador Level*, Press Release, Addis Abeba, 10.8.2006 (ECO/AU-EU/12).

⁸⁷ Vgl. Calic, »Übertragbarkeit des Stabilitätspakts« [wie Fn. 13].

⁸⁸ Council of the European Union, *Item Note 9246/07*, Brüssel, 11.5.2007.

gerade beim akuten Krisenmanagement zu lang. Zumindest im Themenbereich Frieden und Sicherheit sollte man zum ursprünglichen dreimonatigen Turnus zurückkehren. Da ohnehin eine Überarbeitung der Matrix ansteht – sie gilt in ihrer jetzigen Fassung als »zu sperrig und unübersichtlich«⁸⁹ –, sollten die Partner die Gelegenheit nutzen, ein Instrument zu schaffen, mit dessen Hilfe sie die Gemeinsame Strategie umsetzen können.

Ohne Gipfel keine Gemeinsame Strategie

Schließlich steht die Partnerschaft zwischen EU und AU auch vor der Herausforderung, sich über die Teilnahme der Regierungsvertreter Simbawes und des Sudans am Gipfeltreffen in Lissabon und die gemeinsame Agenda zu verständigen. Während die AU die Ausgrenzung einzelner AU-Mitgliedstaaten strikt ablehnt, auf das Prinzip einer gleichberechtigten Partnerschaft verweist und zudem nur wenig Hoffnung besteht, dass der simbabweische Diktator von sich aus absagt – wie beim 24. Frankreich-Afrika-Gipfel im Februar 2007 in Cannes –, droht vor allem der britische Premierminister Gordon Brown der Veranstaltung fernzubleiben und nur nachrangige Vertreter zu entsenden, sollten Mugabe und al-Bashir dort die Bühne betreten.⁹⁰

Innerhalb der EU scheint jedoch zumindest darüber Einigkeit zu herrschen, dass der Gipfel nicht an dieser einzelnen Frage scheitern soll. Denn jedem ist klar, dass es ohne Gipfel auch keine Gemeinsame Strategie geben wird. Im Fokus der Diskussion steht daher weniger die Frage, ob die EU Mugabe und al-Bashir zum Gipfeltreffen einlädt. Vielmehr gilt es zu klären, wie beide Staatshäupter für beide Organisationen vertretbarer Weise an der Konferenz teilnehmen können.

Grundsätzlich muss die EU eine »anti-koloniale« Polarisierung der AU-Staaten durch die Regime Mugabe und al-Bashir verhindern. Denn eine solche Polarisierung könnte zur Belastungsprobe der noch jungen AU werden, ihren Zusammenhalt und ihre Autorität untergraben und letztlich in einen Boykott des Gipfels münden. Wie schwach der interne Zusammenhalt in der Organisation ist, zeigt ihre Politik während der Darfur-Krise, die oft mehr einer Konfliktvermei-

dungs- als einer Konfliktlösungsstrategie gleicht. Ähnliches gilt für den Fall Simbabwe. Die AU-Mitgliedstaaten konnten sich noch nicht darauf einigen, das Regime Mugabe deutlich zu verurteilen. Eine Verbanung der Vertreter beider Staaten vom Verhandlungstisch der Staats- und Regierungschefs ist daher kaum denkbar.

Dennoch kann sich die EU nicht weiter leisten, angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen und undemokratischer Regierungsführung im Sudan und in Simbabwe die Glaubwürdigkeit ihrer offiziell wertegeleiteten Afrikapolitik aufs Spiel zu setzen und darüber hinaus ihre Prinzipien afrikanischer Selbstbestimmung und Partnerschaft Lügen zu strafen.

Noch steht die Agenda für den Gipfel in Lissabon nicht fest. Dessen Gestaltung eröffnet die Chance, die Interessen von EU und AU gleichermaßen zu berücksichtigen. So könnte man am Verhandlungstisch Fragen der Regierungsführung und Menschenrechte und der politischen Glaubwürdigkeit Priorität auf der Diskussionsagenda einräumen. EU und AU könnten dann im Beisein von Mugabe und al-Bashir einen grundsätzlichen kritischen Dialog über die Thematik führen.

In erster Linie müssen EU und AU verhindern, dass sich das Debakel von 2003 wiederholt. Der Erfolg des Gipfels und der Beschluss einer neuen Gemeinsamen Strategie sollten nicht von der Frage abhängen, ob einzelne Staaten in Lissabon teilnehmen oder nicht. Denn die Neuordnung der Beziehungen zwischen der EU und Afrika verträgt angesichts der Dringlichkeit vieler Probleme keinen weiteren Aufschub.

⁸⁹ Gespräch des Autors im Auswärtigen Amt am 27.11.2006 und mit einer Mitarbeiterin der EU-Kommission am 31.5.2007.

⁹⁰ Vgl. Christina Lamp, »I'll Stay Away from Summit if Mugabe Goes«, in: *The Sunday Times*, 15.7.2007.

Anhang

Exkurs 1: Die AU im Überblick⁹¹

Die AU wurde 2000 gegründet und trat 2002 offiziell die Nachfolge der bereits seit 1963 bestehenden Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) an. Die OAE, deren Gründung noch ganz im Zeichen der Dekolonialisierung stand, hatte sich zum Ziel gesetzt, die Afrikanische Einheit und Unabhängigkeit nach außen zu verteidigen. Dagegen versucht die AU nunmehr, den inneren Zusammenhalt zu fördern. Dies ist als Reaktion auf die Stabilitäts- und Entwicklungsprobleme in Afrika zu verstehen, die sich nach Ende des Kalten Krieges verstärkten. Dem neuen panafrikanischen Zusammenschluss gehören außer Marokko alle afrikanischen Staaten (53) an. Marokko trat bereits 1985 aus der OAU aus, um gegen die Aufnahme der Westsahara zu protestieren, deren Unabhängigkeitserklärung Rabat bis heute nicht anerkennt.

Ziel der AU ist es, die Einheit und nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu stärken. Gemäß ihrem Gründungsakt verfolgt sie deshalb einen umfassenden Ansatz. Fördern will sie sowohl Frieden, Sicherheit und Stabilität als auch demokratische Prinzipien und Institutionen, Partizipation und Gute Regierungsführung. Darüber hinaus setzt sie sich für eine Kooperation der mittlerweile acht anerkannten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ein, um die kontinentale Integration voranzubringen. Aktuell steht wieder – wie schon zu Zeiten der OAE – die Frage auf der Agenda, ob die AU-Mitgliedsländer sich zu »Vereinigten Staaten von Afrika« zusammenschließen wollen.

Anders als die OAE ist die AU vom **Prinzip** der strikten Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines ihrer Mitglieder abgerückt. Die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten wird durch das Recht auf Intervention deutlich eingeschränkt. Gemäß Artikel 4 (h) des AU-Gründungsakts (AU-GA) kann der AU-

Friedens- und -Sicherheitsrat insbesondere im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie nichtverfassungsmäßiger Regierungswechsel (Putsch) auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates Militärinterventionen beschließen. Zudem besteht die Möglichkeit, Wirtschaftssanktionen (Artikel 23 Absatz 2 AU-GA) oder politische Sanktionen wie die Suspendierung der Mitgliedschaft (Artikel 30 AU-GA) zu verhängen.

Die wichtigsten **Organe** der AU:

- ▶ Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs ist – vergleichbar dem Europäischen Rat – das oberste Beschluss- und Leitungsorgan der AU; Entscheidungen kann die Versammlung mit einer Zweidrittelmehrheit und in Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit treffen. Ein Vetorecht existiert nicht. Der Vorsitz – derzeit Ghana – wechselt jährlich nach einem festgelegten Rotationsplan.
- ▶ Der Versammlung nachgeordnet ist der Exekutivrat, der vergleichbare Aufgaben hat wie der allgemeine Rat der EU-Außenminister. Der Entscheidungsmodus ist identisch mit dem der Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bildet die operative Ebene und entspricht weitgehend seinem EU-Pendant COREPER.
- ▶ Die AU-Kommission besteht aus zehn Mitgliedern, einem Vorsitzenden und Stellvertreter sowie acht Ressort-Kommissaren, unter anderem Frieden und Sicherheit, Politische Angelegenheiten, Handel und Industrie oder Soziale Fragen. Anders als die EU-Kommission erfüllt sie eher die Funktion eines Sekretariats und hat deshalb – wie die AU insgesamt – keine supranationalen Kompetenzen. Sie unterstützt die Versammlung, den Exekutivrat und auch den Friedens- und Sicherheitsrat jedoch dabei, Politiken zu formulieren und umzusetzen.
- ▶ Der 2001 nachträglich beschlossene Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) ersetzt den alten, wenig erfolgreichen OAE-Sicherheitsmechanismus. 2004 nahm der Rat seine Arbeit auf. Er ist das zentrale Organ zur Konfliktprävention und Krisenbearbeitung in Afrika und damit Kernstück eines neuen regionalen Systems kollektiver Sicherheit. Unter anderem

⁹¹ Für einen Überblick vgl. Siegmund Schmidt, »Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (24.1.2005) 4, S. 25–32; Sidiropoulos/Chevallier, *The European Union and Africa* [wie Fn. 11], S. 7ff; Wolf Kinzel, »Die Afrikanische Sicherheitsarchitektur – Ein aktueller Überblick«, in: *GIGA Focus Afrika*, (2007) 1, S. 1–8.

kann er die Entsendung afrikanischer Friedensmissionen beschließen. In Anlehnung an den UN-Sicherheitsrat besteht er aus Vertretern 15 gewählter Mitgliedstaaten. Ständige Mitglieder gibt es im Gegensatz zu seinem UN-Pendant nicht. Alle Beschlüsse sollen zwar möglichst im Konsens zustande kommen, können aber auch mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden. Ein Vetorecht wie bei den UN existiert nicht. Der PSC verfügt über eine umfangreiche Sicherheitsarchitektur: das Friedens- und Sicherheitssekretariat unter dem Kommissar für Frieden und Sicherheit mit einem in die Subregionen verzweigten Frühwarnsystem und einer Operationszelle für Friedenseinsätze, die *AU Peace Support Operation Division*; die schnelle Eingreiftruppe (*African Standby-Force*), bestehend aus fünf Regionalbrigaden der subregionalen Organisationen wie ECOWAS oder SADC, die sich aus schnell abrufbaren Länderkontingenten zusammensetzen; den Rat hoher Persönlichkeiten zur Unterstützung von Konfliktlösungen; einen Friedensfonds zur Finanzierung von Friedensmissionen, der allerdings bislang unter einem chronischen Ressourcenmangel leidet.

- ▶ Schließlich wurden 2004 das Panafrikanische Parlament in Südafrika und ein Jahr später der Afrikanische Gerichtshof in Tansania sowie der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat eingerichtet.

Die AU hat mittlerweile eine Fülle eigener strategischer und programmatischer Ziele formuliert, die im Rahmen vieler Workshops und Konferenzen erarbeitet und teilweise bereits umgesetzt werden. 2004 legte die AU eine umfassende Strategie für den Zeitraum 2004–2007 fest. Die Strategie weist insgesamt 26 Programme mit dazugehörigen Aktionsplänen für die verschiedenen Politikfelder aus, etwa für den Aufbau der *African Standby-Force*, die Konfliktnachsorge, den Umbau afrikanischer Staatswesen im Sinne Guter Regierungsführung oder die Beschleunigung der Integration im Kontext des NEPAD-Programms.

Exkurs 2: Die Entwicklung des EU-Afrika-Dialogs

Auf ihrem ersten Gipfel in Kairo im Jahr 2000 initiierten die afrikanischen und europäischen Regierungschefs den EU-Afrika-Dialog. Seither folgen die Treffen einem gemeinsamen, sich fortwährend weiterentwickelnden Aktionsplan. Dieser beinhaltet bereits seit 2003 vier Themenschwerpunkte – Frieden und Sicherheit,

Menschenrechte und Gute Regierungsführung, Regionale Integration und Handel, Zentrale Entwicklungsfragen – und war Vorbild der EU-Afrika-Strategie.

Der Dialog ist das Instrument zur Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Agenda von EU und AU für den gesamten afrikanischen Raum. Gleichzeitig nutzen beide Organisationen den Dialog, um bis zum Lissabon-Gipfel Anfang Dezember 2007 eine neue Gemeinsame EU-Afrika-Strategie auszuarbeiten.

Seit Herbst 2003 findet der EU-Afrika-Dialog in Form eines Treffens der EU- und der AU-Troika mindestens alle sechs Monate statt. Er ist zum festen Bestandteil jeder EU- und AU-Präsidentschaft geworden.

Die EU-Troika setzt sich aus je einem Vertreter der aktuellen und der nachfolgenden EU-Präsidentschaft sowie je einem Mitglied der Kommission und des Ratssekretariats zusammen. Die AU wird von je einem Vertreter des aktuellen, des vorangegangenen und teilweise auch des nachfolgenden AU-Vorsitzes sowie (abhängig von der Agenda) von mehreren AU-Kommissaren repräsentiert, wie dem Kommissar für Frieden und Sicherheit, der Kommissarin für Politische Angelegenheiten oder dem Kommissar für Wirtschaftsangelegenheiten. Den Vorsitz teilen sich die EU-Ratspräsidentschaft und der AU-Vorsitz. Derzeit sind dies Portugal und Ghana.

Seit 2005 kommt auf der Arbeitsebene auch die Botschafter-Troika zum Einsatz. Ihre institutionelle Zusammensetzung entspricht der der Minister-Troika, wenngleich auf der nachgeordneten Arbeitsebene. Sie bereitet die halbjährlichen ministeriellen Troika-Treffen vor und verfasst Fortschrittsberichte bzw. gibt diese in Auftrag. De facto bildet sie die Schnittstelle zwischen politischer und exekutiver Ebene.

Im Jahr 2006 richteten beide Organisationen eine gemeinsame EU-AU-Arbeitsgruppe (*Joint Task Force*) ein. Sie besteht aus Vertretern der EU- und der AU-Kommission und des EU-Generalsekretariats und hat mittlerweile thematisch spezialisierte Untergruppen gebildet. Ihre Aufgabe ist zum einen, politische Strategien vorzubereiten. Zum anderen erfüllt sie auch exekutive Funktionen, dient dem ständigen Austausch von Informationen und Know-how und unterstützt beide Organisationen bei der Umsetzung ihrer Politik. Ein entsprechendes *Memorandum of Understanding*⁹² bildet die Grundlage dieser Zusammenarbeit.

⁹² African Union/European Commission, *Memorandum of Understanding on the Establishment of a Partnership between the Commission of the European Communities and the Commission of the African Union to Foster Twinning and Exchange*, Addis Abeba, 2.10.2006.

Im gleichen Jahr wurde die Gemeinsame Implementierungsmatrix eingeführt. Sie ist ein Dokumentations-Instrument, mit dessen Hilfe die EU-AU-Arbeitsgruppe die Beiträge und Fortschritte der Kooperation von EU und AU in den vier Themenbereichen tabellarisch und stichwortartig erfasst und fortwährend ergänzt. Sie soll eine Orientierung dafür bieten, wie eine wirksamere Zusammenarbeit gestaltet werden könnte. Aktuell steht die Überarbeitung der bisherigen Matrix an, die sich als zu unpraktikabel erwiesen hat.

Exkurs 3: Die Fragmentierung der EU-Afrikapolitik⁹³

Entsprechend ihrer Afrika-Strategie will die EU eine einheitliche, alle Mitgliedstaaten einbeziehende Politik gegenüber Gesamtafrika gestalten – eine wahrhaft anspruchsvolle Aufgabe, weil die Afrika-Politik der EU besonders fragmentiert ist.

Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass diese Politik in verschiedene Vertragsräume zerfasert ist, wie die EMP für Nordafrika, die AKP-Politik für Afrika südlich der Sahara und das Sonderabkommen mit Südafrika. Zum anderen liegt es daran, dass die entsprechenden Kompetenzen auf verschiedene EU-Organen verteilt sind. Während die Kommission die EU-Staaten in der Handelspolitik vertritt, wird die Entwicklungspolitik sowohl von den Mitgliedstaaten, als auch von der Kommission gestaltet. Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik dagegen legen allein die Mitgliedstaaten fest, die zudem ihre nationalen Außenpolitiken verfolgen. Auf EU-Ebene ist für deren Umsetzung der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, zuständig. Aber auch EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner (EMP, Nordafrika) und de facto sogar Entwicklungskommissar Louis Michel (Afrika südlich der Sahara) wirken hier mit.

Abkürzungen

AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMISOM	African Union Mission in Somalia
APRM	African Peer Review Mechanism
ASF	African Standby-Force
AU	Afrikanische Union
AU-GA	AU-Gründungsakt
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CV	Cotonou-Vertrag
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
DITF	Darfur Integrated Task Force
ECDPM	European Centre for Development Policy Management (Maastricht)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPA	Economic Partnership Agreement
ESDP	European Security and Defence Policy (vgl. ESVP)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten und Russland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HIV/Aids	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
ICG	International Crisis Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
ISIS	International Security Information Service
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
MDG	Millennium Development Goals
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OAE	Organisation Afrikanischer Einheit
PSC	Peace and Security Council (AU)
RECAMP	Renforcement de Capacités Africaines de Maintien de la Paix
SADC	Southern African Development Community
UN	United Nations
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNDP	United Nations Development Programme
UNDPKO	United Nations Department for Peace-Keeping Operations
WTO	Welthandelsorganisation

⁹³ Vgl. Grimm/Kielwein, *Die Afrikastrategie der Europäischen Union* [wie Fn. 13], S. 3.