



Die strategische Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union und Europa: Stand und Perspektiven im Lichte des „arabischen Frühlings“

Dr. Claas D. Knoop

April 2012

Zusammenfassung

Die Entwicklungen in Nordafrika und die besonders herausragenden Rollen, die Libyen unter Ghaddafi und Ägypten unter Mubarak im Rahmen der Afrikanischen Union gespielt haben, waren ein Fokus der Tätigkeit von Dr. Claas D. Knoop als Botschafter in Addis Abeba.

Welche Rolle spielt(e) die Afrikanische Union mit Blick auf die "Arabellion" in Nordafrika? Wie wirkt sich der "arabische Frühling" auf Subsahara-Länder mit stark muslimischer Prägung bzw. mit starken muslimischen Minderheiten aus, wie z.B. auf Äthiopien oder Nigeria? Hat sich die Rolle Europas/Deutschlands gegenüber Nordafrika/der Afrikanischen Union im Lichte der "Arabellion" geändert und wie sind die Perspektiven für die künftige Zusammenarbeit?

Auf diese Fragen und mögliche Antworten geht der nachstehende Vortrag ein, der am 26. März 2012 anlässlich der Jahreshauptversammlung der Politisch-Militärischen Gesellschaft e.V. (pmg) vor Mitgliedern und Gästen gehalten wurde.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



ANALYSE

Herr Vorsitzender,
verehrte Mitglieder und Interessenten der Politisch-Militärischen Gesellschaft,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

Vorbemerkung

Die politischen Veränderungen in Nordafrika, deren Zeugen wir im letzten Jahr wurden, sind vielleicht am besten mit dem Bild eines massiven tektonischen Bebens vergleichbar, das auf der nach oben offenen Richterskala mindestens die Magnitude von 9 erreichte. Wie wir 2011 verfolgen konnten, haben Beben dieser Größenordnung die Eigenschaft, ganze Landschaften, ja Großregionen zu verändern.

Die politische Landschaft einer Großregion in Nordafrika – Tunesien, Libyen, Ägypten – ist als Folge dieses Bebens dabei, sich grundlegend zu wandeln. Nachbeben in benachbarten Regionen sind bereits erfolgt oder kündigen sich an, ohne dass wir heute schon mit Sicherheit sagen könnten, ob und ggf. welche längerfristigen Nachwirkungen von ihnen ausgehen werden.

Es stellt sich aber schon heute die Frage, ob die strategische Partnerschaft, die die EU im Dezember 2007 in Lissabon mit ihrem Nachbarkontinent Afrika feierlich besiegelt hat, nach den historischen Umwälzungen in Nordafrika neu justiert werden muss und falls ja, wie und auf welchen Gebieten und mit welchen Mitteln das geschehen sollte.

Vor dem Hintergrund meiner mehrjährigen Tätigkeit als Ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus in Addis Abeba möchte ich heute mit Ihnen zunächst einen Blick auf die Rolle dieser Organisation im „arabischen Frühling“ werfen – einer Organisation, die ja für sich den Anspruch erhebt, den ganzen Kontinent Afrika zu vertreten.

Sodann möchte ich versuchen, eine Einschätzung vorzunehmen, welche Auswirkungen das tektonische Beben in Nordafrika möglicherweise auf andere afrikanische Regionen, insbesondere solche mit muslimischer Prägung bzw. auf afrikanische Länder südlich der Sahara mit starken muslimischen Bevölkerungsanteilen, wie z.B. Äthiopien und Nigeria haben könnte.

Schließlich werde ich mich mit der Frage auseinandersetzen, wie sich die – übrigens in Anwesenheit Mubaraks, Ghaddafis und Ben Alis – beschlossene Partnerschaft zwischen der EU und der AU aus heutiger Sicht darstellt und welche Perspektiven sich für sie im Lichte des „arabischen Frühlings“ ergeben könnten.

Die Rolle der Afrikanischen Union (AU)

Die seit zehn Jahren als Nachfolgeorganisation der Organisation for African Unity (OAU) bestehende Afrikanische Union hat von Beginn an keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass eines ihrer Ziele sein müsse, „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ zu finden („African solutions for African problems“). Nun mag sich mancher Beobachter der dramatischen Ereignisse in Tunesien, Ägypten und Libyen fragen, ob es sich bei den dort zugrunde liegenden Ursachen für die politischen Veränderungen tatsächlich um „afrikanische Probleme“ im Sinne der AU gehandelt hat. Die Auffassung, dass die arabisch/islamisch geprägten Gesellschaften



und Staaten Nordafrikas „eigentlich“ gar nicht zu Afrika gehörten, ist – auch in den betroffenen Staaten selbst – nicht selten anzutreffen. Und in der Tat kann ja auch nicht bestritten werden, dass es auf dem riesigen afrikanischen Kontinent gravierende kulturelle und religiöse Unterschiede (um nur diese beiden zu nennen) zwischen den vorherrschend arabisch/muslimisch geprägten Ländern Nordafrikas und den Ländern südlich der Sahara gibt. Als Beleg für diese Perzeption Nordafrikas im Verhältnis zu Subsahara-Afrika könnte man sogar die Resolution des UNO-Sicherheitsrates 1973 zu Libyen vom 17. März 2011 anführen, die Grundlage für die militärische Intervention der NATO war. Von der AU ist in dieser Resolution keine Rede, wohl aber von der Arabischen Liga: „...The UN Security Council recognizes the important role of the League of Arab States in...maintenance of...peace and security.“

Gleichwohl: Fakt ist, dass – mit der Ausnahme Marokkos – alle Länder des afrikanischen Kontinents Mitglieder der Afrikanischen Union sind und die AU deshalb mit Recht für sich eine Rolle in der „Arabellion“ reklamiert hat. Ägypten und Libyen waren im Kreis der 54 Mitgliedstaaten der AU politische Schwergewichte, die nicht zuletzt wegen ihrer Beiträge zum Budget der AU erheblichen Einfluss auf die Politik der Organisation ausübten (zusammen haben beide Länder ca. 30 % des AU-Budgets finanziert). Ob die starke politische Position der beiden Länder in der AU auch in Zukunft Bestand haben wird, bleibt abzuwarten...

In der Berichterstattung der deutschen und europäischen Medien hat die AU während der „Arabellion“ in den drei Ländern praktisch keine Rolle gespielt. Das verwundert nicht, weil der Fokus unserer öffentlichen Aufmerksamkeit auf die NATO Intervention in Libyen bzw. auf die deutsche Enthaltung, sich an diesem Militäreinsatz zu beteiligen, gerichtet war.

Die AU hat mit Blick auf die Ereignisse in Libyen lange gezögert, offiziell eine klare Position zu beziehen. Sie gehörte zu den letzten, die den Übergangsrat als legitimer Vertreter Libyens anerkannte. Alles spricht dafür, dass dieses Zögern auch damit zusammenhing, dass Ghaddafi – wie auch Mubarak – zu den größten Geldgebern und Förderern der AU gehörte. Es war z.B. Ghaddafi, der 2008 dazu aufrief, ein „African Union Government“ ins Leben zu rufen. Auf Seiten der libyschen Rebellen war eben gerade diese Nähe Ghaddafis zur AU Grund genug, allen Vermittlungsbemühungen, die aus Addis Abeba kamen, von Anfang an gründlich zu misstrauen und sie letztlich auch abzulehnen.

Auch in Tunesien und Ägypten hat dieses Misstrauen gegenüber der AU, mit der die alten Machthaber eng zusammengearbeitet hatten, dazu beigetragen, dass von Seiten der AU kein konstruktiver Beitrag zur Lösung der Krisen in beiden Ländern erwartet wurde.

Die Militärhilfe der NATO für die libyschen Rebellen, namentlich durch Großbritannien und Frankreich wurde seitens der AU und einer beträchtlichen Zahl ihrer Mitgliedstaaten durchaus mit großer Zurückhaltung gesehen – um es diplomatisch auszudrücken... Als Beleg für diese anfängliche Stimmungslage lässt sich das Communiqué des AU Peace and Security Council vom 10. März 2011 anführen, der bei dieser Gelegenheit auf Gipfelsebene tagte. Dort heißt es u.a.: „...Reaffirms its strong commitment to the respect of the unity and territorial integrity of Libya, as well as its rejection of any foreign military intervention, whatever its form...“

Verlässliche Quellen haben mir berichtet, dass in der AU Enttäuschung, ja Unverständnis darüber verbreitet war, dass die Organisation, die doch nach ihren Statuten auch für Frieden und Sicherheit in Afrika verantwortlich ist, praktisch nicht an Entscheidungen über den Militäreinsatz der NATO beteiligt wurde.



Ähnlich wie seinerzeit die Meinungen unter den EU Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Beteiligung an der Irak-Intervention der USA höchst kontrovers waren und de facto zu einer Spaltung der EU in dieser Frage führten, gab es zum Militäreinsatz der NATO in Libyen keine einheitliche Linie der AU Mitgliedstaaten. Im Gegenteil: Eine Reihe von mindestens zehn Mitgliedstaaten, darunter auch das politische Schwergewicht Südafrika, stellten sich offen gegen jegliche nicht-afrikanische Intervention in den Konflikt. Andere, darunter z.B. auch Algerien und Tunesien, befürworteten zwar eine "no-fly zone", sprachen sich aber auch gegen eine Intervention der NATO aus. Eine deutliche Minderheit unter den Mitgliedstaaten der AU, darunter z.B. Nigeria, Sambia, Botswana und Äthiopien, unterstützten hingegen ausdrücklich die NATO Intervention bzw. ließen keine Einwände gegen sie erkennen.

Es liegt auf der Hand, dass die deutsche Enthaltung, sich an dem Militäreinsatz zu beteiligen, besonders bei den AU Mitgliedstaaten auf Verständnis, ja Wohlwollen stieß, die ihrerseits gegen diese Intervention waren.

Sieht man einmal von dem berechtigten Interesse der AU ab, als Organisation, die die Interessen des afrikanischen Kontinents insgesamt vertreten soll, zumindest beteiligt zu werden, wenn es um so weit reichende Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft geht, in einem Mitgliedsland der AU militärisch zu intervenieren, bleibt die Frage: Hätte die AU einen Beitrag zum „arabischen Frühling“ in Nordafrika leisten können/sollen, um dem selbst formulierten Anspruch „African solutions for African problems“ gerecht zu werden?

Zunächst verdient festgehalten zu werden, dass die AU im Laufe ihres gerade einmal zehnjährigen Bestehens ein beachtliches Arsenal von Instrumenten erarbeitet hat, um auf politische und humanitäre Krisen in ihren Mitgliedstaaten mit adäquaten Mitteln reagieren zu können. Ohne hier auf Details dieses Instrumentariums eingehen zu können, möchte ich doch einige Elemente kurz beschreiben:

- The Panel of the Wise ist ein Gremium von fünf angesehenen „Elder Statesmen“ Afrikas, darunter die früheren Präsidenten Ben Bella (Algerien) und Kaunda (Sambia), das der AU als beratendes Organ und vor allem auch als eine Art Frühwarnfunktion bei herannahenden Krisen dienen soll.
- African Peer Review Mechanism/APRM ist eine Art freiwilliger Test, dem sich AU-Mitgliedstaaten unterwerfen können, um Fortschritte bei der Erreichung der in der AU-Charta und im NEPAD-Protokoll postulierten Ziele (z.B. Beachtung der Menschenrechte und gute Regierungsführung) zu überprüfen. Bis Ende 2011 hatten immerhin 30 Mitgliedstaaten der AU das APRM-Memorandum unterzeichnet, in 14 Ländern wurde die erste Stufe des Tests bisher durchgeführt. Ägypten hat zwar das APRM-Memorandum unterzeichnet, aber das Verfahren bisher nicht durchgeführt. Tunesien und Libyen haben noch nicht einmal das Memorandum unterzeichnet, das die Grundlage für das APRM-Verfahren schafft.
- African Peace and Security Architecture/APSA sieht u.a. den Aufbau von "African Standby Forces" in fünf Regionen Afrikas (darunter auch in Nordafrika!) vor, die auf der Grundlage eines Mandats der AU für Frieden und Sicherheit in von Krisen bedrohten oder sich bereits in einer akuten Krise befindlichen Mitgliedstaaten der AU sorgen sollen. Zur Früherkennung von Krisen soll ein „Continental Early Warning System“ dienen, das ebenfalls im Aufbau ist. Die „African Standby Forces“ sollten eigentlich bereits 2010 einsatzbereit sein. Dieser Termin wurde durch einen Gipfelbeschluss der AU inzwischen auf 2015 verschoben, weil die ehrgeizigen Zielsetzungen zur Aufstellung der Truppe in den fünf Regionen nicht erreicht werden konnten.



Die Anstrengungen der AU, in den ersten zehn Jahre ihres Bestehens Instrumente zu entwickeln, um auf afrikanische Krisen afrikanische Antworten zu finden, sollten zwar nicht kleingeredet werden. Gleichwohl müssen wir nüchtern feststellen, dass die genannten Instrumente bei den politischen Umwälzungen des letzten Jahres in den drei Ländern praktisch keine Rolle gespielt haben und der politische Einfluss der AU als Organisation auf den Verlauf und den Ausgang der Ereignisse in Tunesien, Ägypten und Libyen sehr marginal gewesen ist.

Fairerweise muss aber meines Erachtens auch hinzugefügt werden, dass das AU-Instrumentarium für tektonische Beben der Stärke und Art, wie wir sie in Nordafrika erlebt haben von vornherein überfordert gewesen wäre. Keine internationale Organisation, selbst die EU nicht, ist auf Revolutionen – und darum handelt es sich ja in den nordafrikanischen Ländern – vorbereitet!

Ein typisches Interventionsszenario für einen Einsatz der African Standby Forces, so wie es die AU vorbereitet, wäre z.B. dafür zu sorgen, dass nach einer fairen Wahl der legitime Wahlsieger auch wirklich die Regierungsgewalt in seinem Land übernehmen kann und nicht der Verlierer, der das Wahlergebnis nicht anerkennen will, ein Szenario, das – wie wir aus leidvoller Erfahrung kennen – keineswegs unbekannt in Afrika ist.

Es bleibt spannend zu verfolgen, wie sich die neuen Führer der drei Länder künftig in der AU positionieren und welchen politischen Einfluss sie auf die künftige Gestaltung der AU-Politiken nehmen werden. Im Gegensatz zur EU ist die AU eine klassisch intergouvernementale Organisation, die vom Prinzip der Einstimmigkeit ihrer 54 Mitgliedstaaten regiert wird. Ob der „arabische Frühling“ in den drei nordafrikanischen Mitgliedstaaten der AU eines Tages dazu führen wird, dass sich ihre neuen Regierungen dem AU-Test des African Peer Review Mechanism stellen werden, bleibt – zumal aus europäischer/westlicher Sicht – zwar im höchsten Maße wünschenswert, aber angesichts der noch unklaren bzw. nicht gefestigten Machtverhältnisse in allen drei Ländern durchaus auch zweifelhaft.

Mit dem Sturz und Tod Ghaddafis dürfte nach meiner Einschätzung die von ihm stark beeinflusste Diskussion über die Schaffung eines „Union Government for Africa“ ihr vorläufiges Ende gefunden haben. Diese Vision Ghaddafis hatte vor einigen Jahren zu lebhaften Diskussionen bei Gipfeltreffen der AU geführt, wobei deutlich wurde, dass die überwiegende Zahl der afrikanischen Führer einen schrittweisen Ansatz für mehr Kooperation und Integration in Afrika bevorzugten und dabei die Entwicklung der europäischen Integration durchaus als Vorbild für Afrika sehen.

Regionale Auswirkungen des „arabischen Frühlings“

Ich möchte mich nun der Frage zuwenden, ob der „arabische Frühling“ in Nordafrika bis jetzt sichtbare „spill over“-Effekte in anderen Ländern Afrikas, namentlich in solchen mit überwiegend muslimischer Prägung bzw. mit starken muslimischen Bevölkerungsanteilen hervorgerufen hat oder ob diese in näherer Zukunft zu erwarten sind.

Da wären zunächst Algerien und Marokko einer näheren Betrachtung wert, für die uns aber hier die Zeit fehlt. Deshalb nur sehr cursorisch folgendes:

Mit Blick auf Marokko ist anzumerken, dass es ja das einzige Land auf dem afrikanischen Kontinent ist, das NICHT zur AU gehört – wegen des weiterhin ungelösten Konflikts über die Zukunft der sog. „Republik Westsahara“ – ein Gebiet, das früher eine spanische Kolonie war und heute von Marokko beansprucht wird. In Ma-



rokkos hat es zwar in Folge der Ereignisse in Nordafrika, vor allem nach dem Umsturz des Ben Ali-Regimes in Tunesien, vereinzelt Aufrufe zu einem Regimewechsel gegeben, im großen und ganzen ist es aber ruhig geblieben, nachdem die Regierung Reformen auf den Weg in eine konstitutionelle Monarchie angekündigt und z.T. durch Verfassungsänderungen bereits in die Tat umgesetzt hat.

Auch in Algerien hat es nach den Ereignissen in Tunesien und Libyen Rufe nach Reformen gegeben, ohne dass es dort allerdings bisher zu mit diesen Ländern vergleichbaren politischen Veränderungen gekommen ist. Algerien hat sich in den Augen vieler seiner arabischen Nachbarn durch die Aufnahme von Familienangehörigen des gestürzten Diktators Ghaddafi zumindest zeitweise ins politische Abseits gestellt.

Es gehört nicht sehr viel Phantasie dazu, anzunehmen, dass der politische Druck, der wegen des arabischen Frühlings in den Nachbarstaaten auf den Regierungen in Algier und Rabat lastet, weiter bestehen bleibt oder sogar wachsen wird, vor allem dann, wenn die neuen Regime in Kairo, Tunis und Tripolis ihre Reformankündigungen erfolgreich umsetzen, was im Moment nach meiner Einschätzung aber keineswegs als gesichert angesehen werden kann.

Südlich der Maghreb/Maschrek-Region erstreckt sich der breite Gürtel der Länder der Sahel-Zone, die von Völkern bewohnt wird, die überwiegend muslimischen Glaubens sind und fast durchweg zu den ärmsten der Welt zählen. Wengleich es in diesen Ländern unter dem Eindruck und als Folge des „arabischen Frühlings“ bisher nicht zu Aufständen größerer Art oder gar zu Regimewechseln gekommen ist, zeigt die Analyse zahlreicher regionaler und lokaler Konflikte in Ländern dieser Großregion, dass sie mit Rahmenbedingungen zusammenhängen, die auch in Tunesien, Ägypten und Libyen vor Ausbruch der Rebellionen zu erkennen waren. Ich möchte hier nur einige davon anführen:

- Autokratische/diktatorische Regime, für die demokratische Grundfreiheiten zu deren Einhaltung bzw. Herbeiführung sie sich u.a. in der Gründungscharta der AU verpflichtet haben, weiterhin Fremdwörter sind.
- Ein überproportional hoher Anteil von sehr jungen Menschen, die verhältnismäßig gut ausgebildet sind, aber keine gesicherte Zukunft für sich bzw. ihre Familien in ihrer Heimat sehen, weil nicht genügend qualifizierte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen und die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in ihren Ländern als unzureichend empfunden werden (es sei hier angemerkt, dass in vielen afrikanischen Ländern der Anteil der Menschen unter 21 Jahre bereits über 50 % liegt und eine wirksame Politik für eine zukunftsorientierte Familienplanung fehlt bzw. unzureichend ist).
- Ethnische Spannungen und Konflikte, die z.T. noch durch religiöse bzw. vermeintlich religiöse Unterschiede überlagert und verstärkt werden.
- Verteilungskonflikte, z.B. im Hinblick auf die Ausbeutung von Rohstoffen und die daraus erzielten Gewinne, die nur wenigen Privilegierten zugute kommen.
- Korruption, die dazu beiträgt, dass finanzielle Mittel, z.B. aus den Einnahmen von Verkäufen wertvoller Rohstoffe wie Öl und Gas nicht zum Wohl der Allgemeinheit, sondern zum Wohl einer kleinen, korrumpierten Schicht der Bevölkerung verwendet werden.

Alle diese Ursachen, die sich in einem politischen Forderungskatalog auf den kurzen gemeinsamen Nenner „Freiheit, Arbeit, Würde“ zuspitzen lassen und die übrigens in einem Interdependenzverhältnis zueinander



stehen, haben auch eine Rolle im „arabischen Frühling“ gespielt. Nach meiner Einschätzung ist es daher nicht auszuschließen, dass in Zukunft in Ländern der Sahelzone der Ruf nach Reformen insbesondere von der jungen Generation verstärkt zu hören sein wird und dabei die Vorbilder in Tunesien, Ägypten und Libyen als Legitimation mit benutzt werden könnten. Für den Augenblick – und das ist zu betonen – bewegen wir uns damit jedoch auf dem Feld der Spekulation...

Der Sturz des Ghaddafi-Regimes bedeutet für die Sahelzone insgesamt, dass sich die ohnehin schon sehr labile Sicherheitslage in den meisten Ländern dieser Region weiter verschlechtert. Lassen Sie mich einige der wichtigsten Gründe dafür anführen:

- Rund 340.000 Arbeitsmigranten sind bislang aus Libyen in ihre Heimatländer Mali, Niger und Tschad zurückgekehrt und können dort nicht von den lokalen Arbeitsmärkten absorbiert werden. Unzufriedenheit und Empfänglichkeit für radikale Ideen sind die Folge.
- Die Rückkehr schwerbewaffneter Ex-Söldner von Ghaddafis Armee in Sahelländer, wie z.B. Tuareg in Mali, die im Norden des Landes ein Massaker angerichtet haben.
- Proliferation und Schmuggel von Waffen, Munition und Sprengstoff aus ehemaligen Lagerbeständen der libyschen Armee, aus denen sich auch islamistische und terroristische Gruppen bedienen können (es gibt seriöse Schätzungen, dass z.B. rund 20.000 Boden-Luftraketen, darunter auch sog. Manpads – also tragbare Abschussgeräte – „im Handel“ sind).
- Weitere Zunahme organisierter Kriminalität, insbesondere Drogenhandel und Menschen schmuggel Richtung Europa.
- Vermehrte Aktivitäten eines radikalislamisch motivierten Terrorismus, sowohl durch „Al Quaida im islamischen Maghreb“ (AQMI) als auch durch Boko Haram in Nigeria.

Bevor ich mich den Ländern südlich der Sahara zuwende, möchte ich noch kurz etwas zum Sudan anmerken. Wie Sie wissen, gibt es seit Juli 2011 zwei sudanesischen Staaten, nachdem sich der südliche Teil dieses flächenmäßig größten Landes Afrikas nach einem Referendum vom Norden getrennt hat. Die Aufteilung des Sudan, der ein langer und blutiger Konflikt zwischen dem muslimisch dominierten Norden und dem christlich geprägten Süden vorangegangen ist, hat per se nichts mit dem „arabischen Frühling“ zu tun. Gleichwohl gilt auch für den Sudan, dass zumindest teilweise die o.g. Ursachen eine tragende Rolle in dem Konflikt zwischen Nord- und Südsudan gespielt haben. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Herrschaft über die Ölressourcen und der Verteilung der Einnahmen aus ihrem Verkauf. Die AU hat in diesem Konflikt versucht, eine vermittelnde Rolle zu spielen, indem sie sich z.B. an den Bemühungen der Internationalen Gemeinschaft zur Beilegung der Darfur-Krise beteiligt und die internationalen diplomatischen Anstrengungen für einen friedlichen Übergang des Südsudans in die Unabhängigkeit unterstützt hat.

Nun lassen Sie mich abschließend zu diesem Teil meines Vortrags einen Blick auf mögliche Auswirkungen des „arabischen Frühlings“ auf Subsahara-Länder, namentlich Äthiopien und Nigeria richten – zwei Länder, die zu den bevölkerungsreichsten Staaten Afrikas zählen und die zudem durch eine starke religiöse Durchmischung zwischen Menschen muslimischen und christlichen Glaubens geprägt sind.

Obwohl es keine gesicherten Zahlen gibt, halten sich in Äthiopien die Zahlen der Muslime und die der orthodoxen Christen in etwa die Waage – bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 80 Millionen Einwohnern.



Trotz beeindruckender Fortschritte in den letzten Jahren zählt Äthiopien weiterhin zu den zehn ärmsten Ländern der Welt, wenn man den Maßstab des per capita-Einkommens zugrunde legt. Sieht man von gelegentlichen, lokal sehr begrenzten Zwischenfällen ab, vertragen sich die beiden großen Religionsgemeinschaften traditionell gut miteinander. Das ist in der von langjährigen Konflikten geplagten Großregion „Horn von Afrika“ (Somalia, Eritrea, Nord- und Südsudan zählen zu den unmittelbaren Nachbarn Äthiopiens) ein nicht zu unterschätzendes Element für die Stabilität eines Landes, in dem über 80 verschiedene Ethnien leben!

Der „arabische Frühling“ hat vordergründig und soweit wir das erkennen können, keine **direkten** Auswirkungen auf die politische Landschaft in Äthiopien gehabt, die seit nunmehr 20 Jahren von der herrschenden EPRDF/Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front dominiert wird.

Geht man in der Analyse der gegenwärtigen Lage in dem Land allerdings eine Dimension tiefer, wird deutlich, dass eine Reihe von Forderungen bzw. Erwartungen, die mehrheitlich von der Bevölkerung in Tunesien, Ägypten und Libyen – vor allem von der jungen Generation – artikuliert wurden und bei den revolutionären Entwicklungen in Nordafrika eine tragende Rolle gespielt haben, im politischen Diskurs über die zukünftigen Entwicklungen in Äthiopien ebenfalls deutlich erkennbar sind. Ohne hier ins Detail gehen zu können, möchte ich hierzu drei wichtige Elemente nennen:

- die Forderung nach demokratischen Grundrechten und Freiheiten, wie freie und geheime Wahlen, Beachtung der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, Freiheit der Medien, Achtung der Menschenrechte etc.
- die Forderung nach mehr Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft (dazu gehört auch die Bekämpfung der Korruption) und
- die Erwartung, dass der Staat die Grundbedürfnisse der Bevölkerung, wie z.B. Sicherheit, Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheitsfürsorge ernst nimmt und in transparenter und demokratisch legitimer Weise dafür sorgt, dass diese Grundbedürfnisse erfüllt werden.

Ich habe keine Zweifel, dass die Strahlkraft dieser Forderungen und Erwartungen, die auf den Straßen von Tunis, Kairo und Tripolis besonders von der jungen Generation erhoben wurden, auch die Menschen in Äthiopien und darüber hinaus vermutlich in einer Reihe von weiteren Subsahara-Staaten erreicht. Ob und wie sich diese Strahlkraft in politische Aktionen umsetzen lassen wird, die dann auch zu Veränderungen in der politischen Landschaft, wie z.B. in Äthiopien führen, muss allerdings vorerst offen bleiben.

Die Schlussfolgerungen aus dieser Analyse dürften im großen und ganzen auch auf Nigeria zutreffen, in dem vordergründig keine unmittelbaren Auswirkungen des „arabischen Frühlings“ auf die politische Landschaft zu erkennen sind. Anders als in Äthiopien gibt es vor allem im muslimisch dominierten Norden Nigerias fundamentalistische islamische Gruppierungen (z.B. Boko Haram), die sich blutige Kämpfe mit Christen liefern und letztlich für eine Abspaltung des Nordens und die Errichtung eines fundamentalistischen Gottesstaates eintreten.

Für die Zukunft kann man nicht ausschließen, dass sich ein organisiertes und strukturiertes Netzwerk von fundamentalistisch ausgerichteten Kräften in Nordafrika, der Sahelzone und in angrenzenden Ländern, wie Nigeria, etabliert. In Ansätzen ist dieses Netzwerk schon heute aktiv. Jeder von uns kann sich vorstellen, welches



Bedrohungspotential nicht nur für die betroffenen Länder und ihre Menschen mit einem solchen Szenario verbunden ist...

Hoffnungen, dass sich der Funke eines demokratischen Aufbruchs vor allem in der jungen Generation auf andere afrikanische Länder der Sahelzone oder in Subsahara-Ländern ausbreiten, dass es also so etwas wie einen „afrikanischen Frühling“ zumindest in einigen afrikanischen Ländern geben könnte, sollten wir mit der gebotenen Skepsis und Realismus betrachten. Nach meinen Erfahrungen in Afrika stimme ich der Einschätzung eines Teilnehmers der unlängst in Paris stattgefundenen Jahrestagung des „Europäischen Netzwerkes zur Analyse politischer Gesellschaften“ zu, der zu diesem Thema festhielt: „Die meisten sind vor allem mit dem Überleben beschäftigt, außerdem fehlen Personen, die eine politische Massenbewegung organisieren können...“

Im letzten Teil meines Vortrags möchte ich mich mit der Frage beschäftigen, welche Konsequenzen von dem „arabischen Frühling“ für die strategische Partnerschaft zwischen Europa und Afrika zu erwarten sind.

Die Rolle Europas

Nach dem Ende der Dekolonisierungsphase und der Überwindung der Apartheid in Südafrika und Namibia hat es eine ganze Weile gedauert, bis sich die EU und ihre Mitgliedstaaten zu einer umfassenden, gemeinsamen Strategie zur Gestaltung der Beziehungen mit dem Nachbarkontinent im Süden entschließen konnten. Den entscheidenden politischen Anstoß dazu gab übrigens der frühere britische PM Blair, der während der britischen G-8-Präsidentschaft 2005 Afrika auf die Agenda setzte. Mit der in Lissabon im Dezember 2007 feierlich beschlossenen Strategischen Partnerschaft betreten beide Seiten Neuland in der Gestaltung ihrer Beziehungen im 21. Jahrhundert. Die Afrikanische Union und ihre Mitgliedstaaten unterhalten inzwischen eine ganze Reihe von sogenannten „Strategischen Partnerschaften“ u.a. mit China, Indien und Lateinamerika. Keine dieser Partnerschaften erreicht aber die Dichte und Komplexität – Kritiker sagen dazu gelegentlich auch Detailverliebtheit – die die Partnerschaft mit Europa auszeichnet. Javier Solana, der frühere Generalsekretär des Rates der EU und Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, hat die Essenz dieser Partnerschaft einmal wie folgt charakterisiert: „...The Joint Strategy and the first Action Plan...are the proof that we do not want to do business as usual anymore...Of course, the EU will remain the most important development partner of Africa. But EU/Africa cooperation becomes more of a „two-way road“, where both sides benefit in social, economic and political terms. In the future the EU and Africa will systematically and jointly address common challenges such as migration, energy and security, and to work together on global issues such as climate change, trade, human rights and HIV/Aids“ (Auszug aus dem Vorwort zur Broschüre „The Africa-European Union Strategic Partnership“ des Generalsekretariats des Rates der EU, Juni 2008).

Die Partnerschaft, die auf der Grundlage von „Aktionsplänen“ umgesetzt werden soll, hat acht gemeinsame Aktionsfelder festgelegt, auf deren umfängliche Details ich hier aus Zeitgründen nicht näher eingehen kann. Vor dem Hintergrund der hier behandelten Entwicklungen in Nordafrika sind zwei Aktionsfelder von besonderem Interesse:

- Frieden und Sicherheit und
- demokratische Regierungsführung (democratic governance) und Menschenrechte.



Beide Aktionsfelder sind im Verhältnis der EU zu Afrika und insbesondere zu Nordafrika nicht neu: In dem Abkommen der EU über ihre Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, u.a. in Subsahara-Afrika – „Cotonou-Abkommen“ – spielen Frieden und Sicherheit als Grundvoraussetzung für Entwicklung sowie gute Regierungsführung und die Beachtung der Menschenrechte eine wichtige Rolle; mit Blick auf Nordafrika hat der 1995 in Gang gesetzte sog. „Barcelona-Prozess“, der seit 2008 von der sog. „Mittelmeerunion“ konsumiert wurde, beide Aktionsfelder ebenfalls auf der Agenda.

Die Zielsetzungen und Erwartungen für beide Aktionsfelder sind in der Strategischen Partnerschaft klar definiert:

Frieden und Sicherheit:

„...reach common positions and implement common approaches on challenges to peace and security in Africa, Europe and globally...“

Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte:

“...common positions and specific initiatives on key aspects of the governance and human rights agendas; coordinated positions on global issues in international fora; cooperation in the prevention of, and fight against, international terrorism, drugs and organised crime...”

Lassen wir die dramatischen Entwicklungen in Nordafrika vor unserem geistigen Auge noch einmal Revue passieren, müssen wir wohl zu der ernüchternden Feststellung gelangen, dass die im Prinzip guten und richtigen Zielsetzungen der Strategischen Partnerschaft und der darauf basierenden Aktionspläne jedenfalls nicht dazu beigetragen haben, dass die autokratischen Regime von Ben Ali, Mubarak und Ghaddafi sich im Hinblick auf demokratische Regierungsführung und Beachtung der Menschenrechte kooperativ und reformbereit zeigten.

Haben die EU und ihre Mitgliedstaaten also etwas falsch gemacht und muss die gemeinsame Strategie zwischen Europa und Afrika jedenfalls in den beiden genannten Kernbereichen gemeinsamer Aktivitäten neu ausgerichtet bzw. angepasst werden, und wenn ja, wie und mit welchen Instrumenten? Für Antworten auf diese Frage gibt es keine Patentrezepte. Ich möchte hier fünf Überlegungen vorstellen, die zum Nachdenken/zur Diskussion über Antworten anregen sollen:

1. Der Grundansatz der gemeinsamen Strategie – nämlich als Partner auf gleicher Augenhöhe miteinander umzugehen – ist richtig, und der „arabische Frühling“ gibt keinen Anlass, daran etwas zu ändern, auch wenn wir derzeit noch nicht sicher wissen, wie die neuen Strukturen in den drei Ländern aussehen werden.
2. Die Eigenverantwortung der afrikanischen Akteure darf nicht in Frage gestellt werden, auch wenn die Formel „African solutions for African problems“ in der Praxis an ihre Grenzen stoßen wird. Die Formel verbietet ja nicht die Hilfe und den Rat europäischer und anderer Akteure bei Problemlösungen...
3. Die einseitige Fokussierung auf Stabilitäts- und Sicherheitsargumente, die immer wieder zur Rechtfertigung von Reformzögerlichkeit oder -unwilligkeit im Dialog mit der EU und ihren Mitgliedstaaten von afrikanischen Partnern – seien sie in Nordafrika oder in anderen Regionen des Kontinents – vorgebracht werden, gehört im Lichte der Lehren, die aus den Ereignissen in Nordafrika zu ziehen sind, nun endgültig auf den Prüfstand: innere und äußere Sicherheit und Stabilität in einem

Partnerland sind eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist demokratische Regierungsführung und strikte Beachtung der Menschenrechte. Beides gehört untrennbar zusammen, wohl wissend, wie beschwerlich der Weg zu diesem Ziel sein kann!

4. Zur Partnerschaft auf Augenhöhe gehört auch, dass beide Seiten gemeinsame Werte anerkennen und respektieren. Verletzt eine Seite diese gemeinsame Grundlage, müssen Konsequenzen gezogen werden, über die – soweit die EU und ihre Mitgliedstaaten betroffen sind – nach den demokratischen und gemeinschaftlichen Spielregeln zu entscheiden ist.
5. Das gemeinsame Interesse der EU und der AU an friedlichen und demokratischen Entwicklungen in den Ländern Nordafrikas erfordert mit Blick auf die instabile Lage in den Ländern der Sahelzone ein abgestimmtes, zielgerichtetes Vorgehen beider Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten. Die AU hat das bei ihrem letzten Gipfeltreffen in Addis Abeba im Januar 2012 ausdrücklich anerkannt und der EU dabei eine führende Rolle zugewiesen. Es ist also an der Zeit, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sich mit ihren afrikanischen Partnern in der Region und der AU so rasch wie möglich auf die nach dem Zusammenbruch des Ghaddafi-Regimes drastisch verschlechterte Bedrohungslage in der Sahelregion einstellen und eine gemeinsame Strategie entwickeln.

Ich hoffe, dass ich Ihnen mit diesen Überlegungen genügend „Food for Thought“ vermitteln konnte, und ich stehe Ihnen jetzt gerne für Fragen und Diskussion zur Verfügung.

Anmerkung: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.



Dr. Claas D. Knoop

Über den Autor dieses Beitrags

Botschafter a.D. Dr. Claas Knoop war bis Ende Juni 2010 deutscher Botschafter in Addis Abeba (Äthiopien) und Dschibuti sowie ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus.

Dr. Knoop trat 1976 in den Auswärtigen Dienst ein und hatte Verwendungen in verschiedenen Funktionen in Wellington, Brüssel, Pretoria und Bangkok. Er war Leiter des Europapolitischen Grundsatzreferats, AA Berlin und Politischer Gesandter an der Ständigen Vertretung bei der EU, Brüssel.

Seit seiner Pensionierung hat Dr. Knoop Lehraufträge an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen zu europa- und afrikapolitischen Themen übernommen.