Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Im Berichtsjahr 2014/15 ergaben sich keine wesentlichen Veränderungen im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den afrikanischen Staaten. Bis Mitte 2015 ließen sich keine weitreichenden Folgen des vierten EU-Afrika-Gipfels, der vom 2. bis3. April 2014 in Brüssel stattfand, feststellen. Im Unterschied zu früheren Gipfeltreffen war die Berichterstattung begrenzt und auch von Seiten der Zivilgesellschaft, Politikberatung und Wissenschaft liegen bislang nur wenige Analysen vor.[1] Dies zeigt, dass der Gipfel, abgesehen vom Konflikt über das Einreisevisum für die Ehefrau des simbabwischen Präsidenten, relativ unspektakulär verlief und dass andere außenpolitische Themen mehr im Vordergrund standen. Das europäische Interesse konzentrierte sich einerseits vor allem auf den Ukraine-Russland-Konflikt, die griechische Schuldenkrise und auf Nordafrika, da die nordafrikanischen Staaten Transitländer für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und südlich gelegener Staaten sind. Andererseits standen interne europapolitische Themen wie die Wahlen zum Europäischen Parlament und Personalfragen wie die Wahl des Europäischen Kommissionspräsidenten und die Neubesetzung von EU-Spitzenämtern auf der Tagesordnung. Abzuwarten bleibt, ob angesichts der vielen Krisen die neue Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und ehemalige italienische Außenministerin, Federica Mogherini, und die neue Kommission unter Führung Jean-Claude Junckers neue Impulse für die Afrikapolitik geben können. Mit dem neuen, aus Kroatien stammenden Kommissar für die Entwicklungspolitik und Kooperationsbeziehungen, Neven Mimica, tritt ein relativ unbekannter Politiker sein Amt an, der aus keinem der Mitgliedstaaten mit historisch besonders engen Verbindungen zu Afrika stammt. Er war zuvor als Kommissar für Verbraucherschutz tätig und besitzt keine einschlägige Expertise im Bereich Entwicklungszusammenarbeit oder bezüglich Afrikas.

Bewertung des vierten EU-Afrika-Gipfels in Brüssel 2014

Im Rahmen eines Expertenpanels der Friedrich-Ebert-Stiftung im Herbst 2014[2] in Addis Abeba wie auch in der Bilanz des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) sehen viele Experten einen Paradigmenwechsel zu mehr Realismus auf beiden Seiten über die Möglichkeiten, aber vor allem auch die Grenzen der Partnerschaft (Joint Africa–EU Strategy, JAES). In den letzten Jahren war immer deutlicher geworden[3], dass die Ziele der Partnerschaft letztlich unrealistisch sind und die bisherigen Verfahren mit der Einrichtung

1 Europe-Africa Policy Research Network: The global game has changed. What role for Europe-Africa relations?, Center for International Studies (CEI-IUL)/Marquês Valle Flor Institute (IMVF)/European Centre for Development Policy Management (EC DPM): Online Publication April 2014, abrufbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/Publicacao-EuropaAfrica-baixa.pdf (letzter Zugriff: 13.7.2015).

2 Julien Daemers: EU-Africa Relations after the Fourth Summit: Finding Common Ground. International Conference 30 September, 1 October 2014 Addis Ababa, Ethiopia, Friedrich Ebert Stiftung: Konferenzbericht 2014; vergleiche Fußnote 1.

3 Siehe Siegmar Schmidt: Afrikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, 2013, 2014, Baden-Baden.

einer Joint Task Force und Expertengruppen nicht besonders effizient waren. In ihrer Eröffnungsrede in Brüssel hob die Vorsitzende der Kommission der Afrikanischen Union (AU), Dlamini-Zuma, vor allem die Wirtschaftskooperation und die Bedeutung von Frieden und Sicherheit für Afrikas Entwicklung hervor. Selbstbewusst machte sie darauf aufmerksam, dass Afrika nach Asien die am zweitschnellsten wachsende Region sei. Das Interesse afrikanischer Länder auf dem Brüsseler Gipfel konzentrierte sich insgesamt stärker als bisher auf den Bereich Wirtschaft und Investitionen vor dem Hintergrund vergleichsweise hoher Wachstumsraten zahlreicher (aber keineswegs aller) afrikanischer Volkswirtschaften. Auch das Interesse der Mitgliedstaaten der Europäischen Union an Investitionen nahm zu. Im Hinblick auf Verbesserungen der Kooperation forderten Vertreter der Europäischen Union, dass die afrikanische Seite, sprich die AU, mehr Ressourcen angesichts der zunehmenden Zahl an Krisenherden bereitstellen sollte. Afrikanische Vertreter kritisierten hingegen die militärischen Interventionen europäischer Länder, insbesondere die Frankreichs, und dass die EU-Strategie die Regional Economic Communities (REC) zugunsten der AU vernachlässigen würde. Wie auch bei den zurückliegenden Gipfeltreffen blieben die Konflikte bei Werten und Normen bestehen. Trotz des demonstrativen Konsenses in den Gipfelerklärungen vertreten die Europäische Union und die meisten afrikanischen Staaten gegensätzliche Positionen in den Fragen zur politischen Konditionalität, den Rechten von Homosexuellen und bezüglich des Internationalen Strafgerichtshofes.

Agenda 2063

In den letzten Jahren zeigte sich die AU offen gegenüber intensiveren Kontakten zu anderen internationalen Organisationen und Ländern wie den USA und China. Die Kontakte zielen nicht nur auf höhere Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit, sondern in erster Linie auf wirtschaftliche Beziehungen ab. Gleichzeitig betonen die AU und einige afrikanische Regierungen auch das gemeinsame Ziel, unabhängiger von den traditionellen Geberstaaten zu werden. Dies wird besonders in der aktuellen Langzeitstrategie, der Agenda 2063, deutlich. Unter Federführung der Kommissionsvorsitzenden Dlamini-Zuma, der ehemaligen Außenministerin Südafrikas, entwickelte die AU mit Unterstützung anderer Organisationen einen strategischen Rahmen für die kommenden 50 Jahre mit jeweils auf 10 Jahre befristeten Aktionsplänen. Dass Afrika zu einem prosperierenden, politisch einigen Kontinent wird, der auf den Prinzipien guter Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte basiert, ist das angestrebte Ziel der Agenda 2063. Im Grunde genommen streben auch die AU und die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) dieses Ziel an. Der Unterschied zu den bisherigen Visionen eines geeinten Afrikas liegt in der Art und Weise, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Kernpunkt des Langzeitprogramms ist die Mobilisierung vor allem eigener afrikanischer Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung. Die Finanzierung soll über spezielle Steuern und Auslandsüberweisungen von Afrikanern, die innerhalb und außerhalb Afrikas in anderen Ländern arbeiten, erfolgen. Damit sollen sie stärker zur Entwicklungsfinanzierung herangezogen werden. Die Geberstaaten sollen ihren Beitrag lediglich durch Schuldenerlasse leisten. Auch hier ist das Ziel die Verringerung der Abhängigkeit von unter anderem externen Krediten. Der Plan spiegelt auch die Enttäuschung über die Erfahrungen mit der Finanzierung von NEPAD wider, da die Geber, anstatt das Programm zumindest teilweise zu finanzieren, weiter ihre eigenen Prioritäten und Programme verfolgten. Eine Ausnahme stellte lediglich die wenig erfolgreiche ‚EU Governance'-

Initiative aus dem Jahre 2006 dar. Angesichts der zumeist negativen Erfahrungen mit ambitionierten afrikanischen Entwicklungsprogrammen, die vor allem Absichtserklärungen blieben, ist Skepsis gegenüber deren Realisierbarkeit angebracht.[4] Die Agenda 2063 ist zunächst eher Ausdruck einer Selbstreflektion über die Entwicklungschancen des Kontinents als eine konkrete Handlungsanweisung.

Auch wenn das Engagement Chinas und anderer sogenannter BRICS-Staaten wie Brasilien, Russland und Indien in den letzten 15 Jahren stark zugenommen hat, so bleibt die Europäische Union der größte Handelspartner, Geber von Entwicklungszusammenarbeit und Financier von Maßnahmen im Bereich Frieden und Sicherheit.

EU-Regionalstrategie für die Sahel-Region

Im April 2015 verabschiedete der Rat ein umfangreiches Dokument zur EU-Strategie gegenüber den Sahel-Ländern Afrikas, der sogenannte „regionale Aktionsplan für die Sahelzone 2015-2020“[5], der auf der Sahel-Strategie der Europäischen Union von 2013 aufbaut.[6] Die Europäische Union sieht die Sahelzone[7] als Region fragiler Staaten mit massiven strukturellen Problemen wie extremer Armut, ungünstigen klimatischen Bedingungen und schlechter, diktatorischer Regierungsführung an. Bedroht wird die Stabilität auch von islamistisch motiviertem Radikalismus und Terrorismus, der eine potentielle Bedrohung sowohl für die Staaten der Region als auch die Sicherheit der Europäischen Union darstellt. Die negativen Folgen der Entwicklungskrise und der politischen Instabilität bekommt die Europäische Union in Form einer Zunahme illegaler Migration und Menschen- und Drogenhandel im großen Stil zu spüren. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass Flüchtlinge allerdings nicht ausschließlich aus der Sahel-Region nach Europa kommen. In Italien halten sich jeweils circa 10.000 Flüchtlinge aus Nigeria, Mali und vor allem aus Eritrea auf, in Frankreich mehrere tausend aus der Demokratischen Republik Kongo und nach Deutschland kamen allein knapp 10.000 Eritreer, die nach Syrern und Serben im Jahr 2014 die drittgrößte Gruppe an Flüchtlingen in Deutschland stellen.[8] Durch eine enge Kooperation zwischen Europäischer Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sowie mit anderen Akteuren umfasst der Aktionsplan eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten zur Stabilisierung der Region.[9] Ziele des regionalen Aktionsplanes sind effizientes Grenzmanagement, Beschäftigungsprogramme für Jugendliche und der Kampf gegen organisierte Kriminalität. Die Länder-Indikativprogramme, die aus dem zehnten Entwicklungsfonds finanziert werden, sollen mit militärischen Mitteln – die Europäische Union führte bisher drei Ausbildungsmissionen durch – und diplomatischen Initiativen abgestimmt werden. Koordiniert wird die Regionalstrategie

4 Sahra El Fassi/Faten Aggad: Implementing African Development Initiatives: Opportunities and challenges to securing alternative financing for the Agenda 2063, European Centre for Development Policy Management: ecdpm Briefing Note Nr. 65, Juni 2014.

5 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zum regionalen Aktionsplan für die Sahelzone 2015-2020. Brüssel, 20. April 2015, Dok. 7823/15.

6 Siegmar Schmidt: Afrikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 287-290.

7 Eritrea, Senegal, Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger, Tschad, Sudan und Äthiopien.

8 DasErste.de (mittagsmagazin): Woher kommen die Flüchtlinge in Deutschland?, abrufbar unter: http://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/mittagsmagazin/sendung/2014/woher-kommen-die-fluechtlinge-in-deutschland-100.html (letzter Zugriff: 16.7.2015).

9 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen zum regionalen Aktionsplan für die Sahelzone, April 2015. Die Einzelmaßnahmen werden auf 40 Seiten im Dokument aufgelistet, meist mit Finanzmitteln und dem federführenden Mitgliedsland der Europäischen Union.

durch den EU-Sondergesandten (EU Special Representative (EUSR) for the Sahel Region), Michel Dominique Reveyrand-de Menthon. Die Europäische Union verfügt somit über eine gezielte und umfassende Regionalstrategie, die bei Umsetzung und den nötigen Ressourcen längerfristig effizient sein kann.

EU-Maßnahmen gegen Ebola

Vor dem Hintergrund der Schreckensmeldungen über die rasche Ausbreitung der Ebola-Epidemie in Westafrika mit über 10.000 Toten reagierte die Europäische Union relativ rasch bereits im März 2014 mit Hilfsmaßnahmen. Die Epidemie breitete sich jedoch weiter aus. Im September 2014 erhöhte die Europäische Union ihr Engagement substantiell und stellte 140 Mio. Euro für Guinea, Sierra Leone, Liberia und Nigeria bereit. Fast 100 Mio. Euro waren davon Zuschüsse für die Haushalte der Länder mit dem Ziel, deren Kapazitäten im Gesundheitssektor zu stärken. Das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) gibt an, dass die Mitgliedsstaaten zusammen mit der Europäischen Union insgesamt 1,4 Mrd. Euro zur Seuchenbekämpfung aufgewendet hätten.[10]

Hohe Zustimmung der EU-Bürger für Entwicklungspolitik

Im Januar 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Spezialausgabe des Eurobarometers (Nr. 421) zum Thema des Europäischen Jahres für Entwicklung.[11] Deutlich wird dabei die sehr große Unterstützung von 85 Prozent der Befragten für die EU-Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und von 78 Prozent, die meinen, dass Armutsbekämpfung auch im Interesse der Europäischen Union sei. Eine leichte Mehrheit von 52 Prozent der Befragten aus allen Mitgliedstaaten befürwortet sogar eine Erhöhung der Mittel. Die größten entwicklungspolitischen Herausforderungen sehen die meisten in den Bereichen Gesundheit, Frieden und Sicherheit. Die Umfrageergebnisse zeigen erneut die große Bedeutung des Hilfe-Gedankens für die Akzeptanz der EU-Außenaktivitäten, was für die EU-Afrikapolitik einerseits positiv ist, andererseits durchaus problematisch werden kann, wenn es um primär politische und sicherheitspolitische Themen geht.

Weiterführende Literatur

Maria Ölund: Critical Reflections on the Joint Africa-EU Strategy, in: Africa Development 2/2012, S. 15-23.

Matthias Vogl: Europäische Sicherheitspolitik in Afrika im Wandel – Von Machtpolitik zum aufgeklärten Eigeninteresse?, Baden-Baden 2015.

Robert Kappel: Afrika: weder hoffnungsloser Fall noch Aufstiegswunder, German Institute of Global and Area Studies: GIGA Focus Africa 9/2013.

Stefan Brüne/Hans-Georg Erhart/Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.): Frankreich, Deutschland und die EU in Mali. Chancen, Risiken, Herausforderungen, Baden-Baden 2015.

10 Europäische Kommission: Humanitarian Aid and Civil Protection. Ebola in West Africa, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/ebola-in-west-africa_en (letzter Zugriff: 21.6.2015).

11 TNS Opinion & Social: Spezial Eurobarometer 421. Das Europäische Jahr für Entwicklung – die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe, Feldzeit: 13. bis 22. September 2014.