

# Afrikapolitik

Melanie Müller/Denis M. Tull

Das vergangene Jahr könnte als potentiell wichtiger Einschnitt in den europäisch-afrikanischen Beziehungen betrachtet werden. Im Herbst 2017 jährte sich zum zehnten Mal die Verabschiedung der Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie, die die Erwartungen hinsichtlich einer effektiven Partnerschaft auf beiden Seiten indes nicht erfüllt hatte. Mit Spannung wurde daher auch der für Herbst 2018 erwartete Beginn der Verhandlungen für die Nachfolge des AKP-Abkommens (Afrika-Karibik-Pazifik, „Cotonou-Abkommen“) erwartet, das 2020 auslaufen wird. Die beiden Formate waren bislang kaum miteinander verknüpft. Von afrikanischer Seite wurde dazu im März 2018 eine gemeinsame Position formuliert, die für die Auflösung des AKP-Formats zugunsten direkter Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) für die Zeit nach 2020 plädierte. Ebenso stand für 2018 die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union an, der für Afrika und die europäische Afrikapolitik relevant war.

## Frieden und Sicherheit

Frieden und Sicherheit in Afrika rückten auf der außen- und sicherheitspolitischen Agenda Europas weiter nach oben. Dies ließ sich nicht nur an den Politiken der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten ablesen, die sich weiterhin auf die Bekämpfung von Migration, Terrorismus und organisierter Kriminalität konzentrierten, wobei auch die „Versicherheitlichung“ der Migration weiter voranschritt. Die strategische Priorisierung sicherheitspolitischer Themen stand in einem gewissen Gegensatz zu der niedrigen Sichtbarkeit der EU beim Management bewaffneter Konflikte in Afrika. In den akuten Krisenherden, die für die Zunahme der internen Vertreibung um insgesamt weitere fünf Mio. Menschen in Afrika verantwortlich waren (u.a. Demokratische Republik Kongo, Südsudan, Zentralafrikanische Republik), spielte die EU keine tragende politische Rolle.

Von 17 laufenden militärischen und zivilen Operationen und Missionen fanden sechs in Subsahara-Afrika statt. Dabei lag der thematische Schwerpunkt auf dem Kapazitätsaufbau lokaler Sicherheitskräfte. Den regionalen Schwerpunkt bildete weiterhin der Sahel, insbesondere Niger und Mali. Die EU Capacity Building Mission (EUCAP) Sahel Mali sollte die Reform der nationalen Sicherheitskräfte unterstützen, während EUCAP Sahel Niger die Kapazitäten der nigrischen Sicherheitsbehörden beim Kampf gegen organisierte Kriminalität, Terrorismus und irreguläre Migration stärken sollte. Die European Union Training Mission (EUTM) Mali zur Ausbildung der malischen Armee wurde im Mai 2018 um zwei Jahre verlängert, das Budget wurde nahezu verdoppelt auf 59,7 Mio. Euro. Das Mandat wurde um Beratungs- und Trainingsleistungen zugunsten der „Gemeinsamen Truppe“ der G5-Sahel-Staaten ausgeweitet (Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso, Tschad), die seit 2017 organisierte Kriminalität und Terrorismus in der Region bekämpfen soll. Auf französisches Drängen waren bei einer Geberkonferenz in Brüssel im Februar 2018 Zusagen in Höhe von 414 Mio. Euro für den Aufbau der G5-Truppe eingegangen, davon die Hälfte von Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Die Effektivität der EU-Missionen war indes kritischen Fragen ausgesetzt angesichts der sich stetig verschlechternden Sicherheitslage in der Region und allen voran in Mali. Obwohl dort seit Beginn der EUTM-Mission 2013 rund 70 Prozent der Armee von Trainingsmaßnahmen profitiert hatten, verlor die Regierung weiterhin an territorialer Kontrolle gegenüber Dschihadisten und anderen bewaffneten Gruppen.

Mit der Unterstützung der G5 setzte die Europäische Union ihre Unterstützung für Ad-hoc-Formate regionaler Sicherheitskooperation in Afrika fort, wie sie auch schon im Tschad-Becken (Multinational Joint Task Force, MNJTF) zu beobachten war. Manche Beobachter warnten davor, dass diese Formate die Afrikanische Sicherheitsarchitektur unter dem Dach der Afrikanischen Union marginalisieren könnten. In diesem Zusammenhang blieb für die Europäer abzuwarten, wie sich die AU unter der Führung von Ruandas Präsident Paul Kagame entwickeln würde, der im Januar 2018 den Vorsitz der Organisation übernahm und für seine einjährige Amtszeit ein Paket an substantiellen Reformen und Zielen ausgerufen hat.

Interessante Kooperationsformate zwischen EU-Mitgliedstaaten kamen auch außerhalb des EU-Rahmens zustande. Im Januar 2018 kündigte die britische Regierung an, die französische Anti-Terror-Operation „Barkhane“ im Sahel mit drei Helikoptern zu verstärken. Estland stellte die Entsendung von 50 Soldaten in Aussicht. Auch zwischen Frankreich und Deutschland intensivierte sich die bilaterale Kooperation, vor allem im Sahel.

## **EU-Afrika-Gipfel**

Der fünfte EU-Afrika-Gipfel fand im November 2017 in Abidjan unter dem Motto „Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development“ statt. Die Diskussionen wurden überschattet von der Berichterstattung über den Umgang mit Migranten aus Subsahara-Afrika in Libyen, die zu Konflikten zwischen den beiden Kontinenten führten. Der Vorwurf einiger afrikanischer Regierungen, die EU befördere durch die Finanzierung der Migrationsabwehr in Libyen diese schlechten Bedingungen, blockierte zunächst die Diskussionen. Umgekehrt warf die europäische Seite den afrikanischen Partnern vor, Migration nach Europa billigend in Kauf zu nehmen. Hier traten die sehr unterschiedlichen Interessen zutage, zumal die Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten nach Subsahara-Afrika für einige Staaten ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind.

Die Diskussion über Migration prägte daher den Gipfel weitaus stärker als andere Themen. Dies zeigte sich auch in der europäischen Berichterstattung, die fast ausschließlich das Thema Migration fokussierte. Afrikanische Medien thematisierten stärker die unterschiedliche Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Gipfel. Die Diskussion verdeutlichte die sehr unterschiedlichen Perspektiven afrikanischer Staaten auf Demokratie und Good Governance – ein Thema, das auf dem Gipfel selbst aber keine hohe Priorität genoss.<sup>1</sup>

Die hohe Beteiligung afrikanischer und auch europäischer Staats- und Regierungschefs verdeutlicht trotz allem die Bedeutung der Zusammenarbeit. Im Abschlussdokument verabredeten die Staats- und Regierungschefs vier strategische Prioritäten bis zum nächsten Gipfel. Hierzu gehören Investitionen in Bildung und Ausbildung, die Förderung von

---

<sup>1</sup> Geert Laporte: The AU-EU Abidjan Summit: Is there life beyond migration?, in: ECDPM blog, (04.12.2017); abrufbar unter: <http://ecdpm.org/talking-points/au-eu-abidjan-summit-life-beyond-migration/> (letzter Zugriff: 27.01.2018).

Resilienz, Frieden, Sicherheit und Governance, Migration und Mobilität sowie Investitionen in nachhaltige Entwicklung.<sup>2</sup>

## Migration

Nicht nur aufgrund der Kontroverse während des EU-Afrika-Gipfels stand die Migration im Vordergrund der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit, sondern auch weil nach Verabschiedung der Migrationspartnerschaften eine erste Bilanz gezogen werden konnte. Niger ist dabei eines der wichtigsten und auch zuverlässigsten Partnerländer für die Europäische Union geworden. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) in Agadez vermeldete einen Rückgang der Migrationsströme durch Agadez um 75 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, was sich auch damit erklären lässt, dass der Fokus der Kooperation vor allem auf Maßnahmen lag, die die Migration eindämmen sollten, wozu auch die bereits angesprochene Unterstützung des Sicherheitssektors gehört.<sup>3</sup>

Mit der Migration ist allerdings auch ein wichtiger Wirtschaftszweig zusammengebrochen. Diese Verluste für die Bevölkerung können durch entwicklungsbezogene Projekte aus dem „EU Emergency and Trust Fund“ bislang nicht ausgeglichen werden. Die Europäische Union hat ihre Finanzausgaben für Niger im Jahr 2018 noch einmal erhöht, doch stellt sich eher die Frage, wie schnell die Projekte erfolgreich umgesetzt werden können. Zwischen März und September 2017 starteten zudem 20 Rückkehr- und Reintegrationsprojekte in fünf westafrikanischen Ländern (Senegal, Guinea-Bissau, Mali, Guinea und Kamerun), die von der EU finanziert und von der IOM durchgeführt werden.<sup>4</sup>

Auch in anderen Staaten zeigen sich die Konsequenzen der Zusammenarbeit. Für den Sudan hat die Kooperationen einen Prestigegewinn mit sich gebracht. Ägypten gelang es, durch die Kooperation mit der EU weitere internationale Kredite anzuziehen.<sup>5</sup> Sowohl in der EU als auch in Subsahara-Afrika stand die Migrationsabwehr stark in der Kritik, auch weil die Kernfrage der Schaffung legaler Migrationswege in die Europäische Union bislang nicht ernsthaft diskutiert wurde.

Unmittelbar im Anschluss an den EU-Afrika-Gipfel wurde zudem die EU-AU-UN-Taskforce gegründet, die die Situation für Migrantinnen und Migranten in Libyen verbessern soll. Ziel der Taskforce ist es, die Bekämpfung von so genannten Fluchtursachen in den Herkunftsländern anzugehen sowie Netzwerke von Menschenhandel einzudämmen.

## Wirtschaft

Die ökonomische Kooperation zwischen der Europäischen Union und Afrika stand mehr denn je im Fokus der Zusammenarbeit. Dahinter steckt nicht nur das Interesse der Eindämmung von Migration. Der Kontinent ist insgesamt weitaus attraktiver geworden für internationale Investoren, zudem sind China, Indien, die Türkei und verstärkt auch die arabischen Staaten sowie Israel in Subsahara-Afrika aktiv. Hinzu kommt, dass Großbritannien

2 Europäischer Rat: Declaration – Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development, AU-EU/Decl.1(V), African Union-European Union Summit 2017, Abidjan, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf) (letzter Zugriff: 18.06.2018).

3 Melanie Müller: Migrationskonflikt im Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert, in: *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und europäisches Migrationsmanagement*, SWP-Studie 3, April 2018, Berlin, S. 36-46.

4 Müller, *Migrationskonflikt im Niger*, 2018.

5 Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, SWP-Studie 3, April 2018, Berlin.

seit dem Brexitreferendum stärker darauf abzielt, seine wirtschaftlichen Kooperationen mit dem Commonwealth wiederzubeleben, was die EU vor Konkurrenzdruck stellt.<sup>6</sup> In jedem Fall war zu erwarten, dass das Ergebnis des Referendums Auswirkungen auf die EU-Afrika-Beziehungen haben würde. Großbritannien ist mit einem Anteil von 15 Prozent der drittgrößte Beitragszahler zum Europäischen Entwicklungsfonds und darüber hinaus ein starker Fürsprecher (und Innovationsmotor) der Entwicklungszusammenarbeit. Hinzu kam, dass das Land sich für ein starkes EU-Engagement in Ostafrika und nicht zuletzt Somalia einsetzte. Nach dem Brexit dürfte das französische und das zunehmende migrationsbedingte deutsche Interesse den subregionalen Fokus der EU-Afrikapolitik noch stärker auf Westafrika lenken.

Die deutsche Bundesregierung hatte sich mit verschiedenen ökonomischen Initiativen für Afrika hervorgetan. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hatte den „Marshallplan mit Afrika“ verabschiedet, das Bundeswirtschaftsministerium stellte die Initiative „Pro! Afrika“ vor und will damit mehr deutsche Unternehmen nach Afrika bringen. Das Finanzministerium brachte die „Compacts with Africa“ (CwA) in die G20-Verhandlungen ein, die mittlerweile als multilaterale Initiative übernommen wurden.

Die EU stellte zudem den External Investment Plan vor, der an die „Compacts with Africa“ anknüpft: die Kommission will 4,1 Mrd. Euro in Afrika investieren. Diese Investition soll dann bis zu 44 Mrd. Euro durch die Mitgliedstaaten und andere Partner nach sich ziehen.

Offen blieb, wie sich die Position der Europäischen Union zur Nachfolge des EU-AKP-Abkommens entwickeln wird. Die Bilanz zu den „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) mit den Regionalorganisationen in Subsahara-Afrika fällt gemischt aus. Das regionale Abkommen mit der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) wurde von den betroffenen Mitgliedstaaten der SADC ratifiziert und ist in der Implementierung. In anderen Regionen ist die Umsetzung von EPAs mit den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften schwieriger, dort bestehen nach wie vor größtenteils Interims-Partnerschaften mit Ländern oder haben nicht alle Staaten die regionalen EPAs unterzeichnet.<sup>7</sup> In Westafrika stellte sich beispielsweise Nigeria 2017 weiterhin gegen die Ratifizierung eines regionalen Abkommens. Die Verabschiedung bilateraler Interimsabkommen mit Ghana und der Elfenbeinküste (bereits Ende 2016) hatten an der Position Nigerias nichts geändert, sondern die Fronten eher verhärtet.

Die Mitgliedstaaten der AU haben im März 2018 ihre Position zur Errichtung einer kontinentalen Freihandelszone in Afrika (CFTA) gestärkt, die den innerafrikanischen Handel beflügeln soll. Hier wird sich die Frage stellen, in welchem Verhältnis die EPAs künftig zur CFTA stehen.

### Weiterführende Literatur

International Crisis Group: Time to Reset African Union-European Union Relations, Brüssel 2017.

James Mackie et al.: A chance to get it right: Challenges for Europe-Africa relations in 2018, Maastricht 2018.

Denis Tull: French-German Cooperation in the Sahel: Consequences of and Perspectives for Germany's "Turn to Africa", Institute for Strategic Research (IRSEM), Paris, 2017.

---

6 Benita Van Eyssen: The Commonwealth – Still Relevant for Africa Today? in: all Africa, 20. April 2018, abrufbar unter: <http://allafrica.com/stories/201804210072.html> (letzter Zugriff: 18.06.2018).

7 European Commission 2018: Overview of Economic Partnership Agreements, abrufbar unter: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf) (letzter Zugriff: 19.08.2018).