

# Afrikapolitik

Melanie Müller/Denis M. Tull

Trotz mäßigen Erfolgs bleibt der afrikanische Kontinent ein Schwerpunkt des sicherheitspolitischen Handelns der Europäischen Union. Als neues Thema ist in den interkontinentalen Diskussionen die Frage nach der Restitution von während der Kolonialzeit geraubten Kulturgütern aufgekommen. Auch die Neuverhandlung eines Nachfolgeabkommens des Cotonou-Abkommens beschäftigte die afrikanisch-europäische Zusammenarbeit.

## Sicherheitspolitik

Afrika blieb ein regionaler Schwerpunkt der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Bei sieben der 16 laufenden militärischen Missionen beziehungsweise Operationen und zivilen Missionen lag das Einsatzgebiet auf dem afrikanischen Kontinent. Der Fokus lag unverändert auf Somalia (EUCAP Somalia, EUTM Somalia und die Anti-Piraterie-Operation EUNAVFOR) sowie Niger und Mali im Sahel (EUCAP-Sahel-Niger sowie EUCAP-Sahel-Mali und EUTM Mali). Hinzu kam die seit 2016 laufende Mission zum Aufbau der Armee in der Zentralafrikanischen Republik (EUTM RCA). In keinem dieser Fälle erreichten die Europäische Union und andere auswärtige sowie lokale Partner nennenswerte Durchbrüche. In Somalia, Mali und der Zentralafrikanischen Republik nahmen Gewalt und Instabilität eher zu. Die Versuche, nationale Streitkräfte durch Kapazitätsaufbau zu stärken, erzielten in einem schwierigen Umfeld nur geringe Fortschritte. Die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini sprach von einer „paradoxen Situation“: „Die Bemühungen der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der G5-Sahel-Länder nehmen zu, aber das Sicherheitsniveau verschlechtert sich.“<sup>1</sup>

Im Sahel unterstützten die Europäische Union und einige Mitgliedstaaten außerdem Versuche, grenzüberschreitende Konflikte durch regionale Zusammenarbeit zu mindern und die Kapazitäten der G5-Sahel-Staaten (Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad) zu stärken. Im Bemühen, die Arbeit der GSVP-Missionen in der Sahelzone effektiver zu gestalten, billigte der Rat der Europäischen Union im Februar 2019 ein gemeinsames zivil-militärisches Einsatzkonzept für die Regionalisierung der GSVP-Maßnahmen. Eine seit 2017 bestehende regionale Koordinierungszelle wurde in „regionale Beratungs- und Koordinierungszelle“ umbenannt und verstärkt. Sie soll von Nouakchott, dem Sitz des G5-Sekretariats, die Strukturen der G5-Sahel-Länder durch strategische Beratung unterstützen. Dabei sollen laut Europäischem Auswärtigen Dienst „Synergieeffekte mit von der Kommission finanzierten Programmen erzielt werden und ein integrierter Ansatz zur Anwendung kommen.“<sup>2</sup> Zudem sollen die drei

---

1 Cyril Bensimon/Jean-Pierre Stroobants: L'UE inquiète face à la forte dégradation sécuritaire au Sahel, in: *Le Monde*, 15.5.2019, eigene Übersetzung.

2 Rat der Europäischen Union: Sahelzone: EU unternimmt weitere Schritte zur Unterstützung der Sicherheit in der Region, Pressemitteilung vom 18.2.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/18/sahel-eu-takes-further-steps-to-better-support-the-security-of-the-region> (letzter Zugriff: 5.8.2019).

Missionen in Mali und Niger gezielt Maßnahmen zur Beratung und Ausbildung in den anderen G5-Sahel-Ländern durchführen.

Dabei stand die Gemeinsame Truppe der G5-Sahelstaaten im Vordergrund, deren Operationalisierung nur langsam vorankam. Dazu trugen auch Verzögerungen bei Vergabeverfahren im Bereich der Ausstattungshilfe bei, sowie die grundsätzlich offene Frage der Finanzierung der Truppe. Hierfür war auch Mogherinis Vorschlag von Juni 2018 zum Aufbau einer Europäischen Friedensfazilität (EFF) von Interesse, dem zu folge künftig die Militäreinsätze von Drittstaaten und Organisationen – nicht nur in Afrika – finanziert werden können sollen. Ob dieser neue Fonds die bereits bestehende EU-Friedensfazilität für Afrika (African Peace Facility, APF) integrieren würde, bleibt zunächst unklar. In der laufenden Phase (2014 bis 2020) belaufen sich die Mittel der APF auf 2,05 Mrd. Euro, damit auf doppelt (849 Mio. Euro) so viel wie in der vorangegangenen Periode (2008 bis 2013).<sup>3</sup>

Im Sahel kam es zu einer Ausweitung und Intensivierung europäischer Kooperationsformate außerhalb des EU-Rahmens. Die 4.500 Mann-starke französische Anti-Terrorismus-Operation Barkhane wurde im August 2018 in Gao (Mali) um 50 Soldaten aus Estland verstärkt. Ebenfalls im August 2018 verlegte Großbritannien drei Transporthelikopter vom Typ Chinok nach Mali, die dort die Operation Barkhane unterstützten. Auch Dänemark nahm Planungen auf, um Barkhane ab Ende 2019 mehrere Helikopter zur Verfügung zu stellen. Jenseits der direkten Beiträge deuteten Beobachter diese Zusammenarbeit als Indiz für einen strategischen Wandel, der auf einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Prioritäten der EU-Mitgliedstaaten hinauslaufen könne. Während ost- und nordeuropäische Länder ihr Augenmerk auf Bedrohungen seitens Russland richteten, seien Frankreich, Spanien und Italien traditionell auf die südlichen Nachbarregionen Europas (Nordafrika, Sahel) konzentriert. Die stärkere wechselseitige Kooperation und Solidarität könnte ein wichtiger Schritt sein, um das Ost-Süd-Dilemma aufzulösen.<sup>4</sup>

Die Förderung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) unter dem Dach der Afrikanischen Union (AU) ist seit Jahren ein wichtiger Pfeiler der EU-Afrikapolitik. Mit ihr sollen sowohl die institutionellen Fähigkeiten Afrikas im Bereich Frieden und Sicherheit gestärkt werden, aber auch operative Prioritäten wie afrikanisch-geführte Friedensmissionen (wie etwa in Somalia). Eine vom Europäischen Rechnungshof im September 2018 veröffentlichte Evaluierung der EU-Unterstützung zugunsten der APSA schlussfolgerte, dass die im Wesentlichen über das Instrument der Friedensfazilität für Afrika geleistete Unterstützung „wenig Wirkung entfaltet und einer Neuausrichtung bedarf.“<sup>5</sup> Kritisiert wurde vor allem die Finanzierung der AU-Betriebskosten, die diese aus der finanziellen Eigenverantwortung und damit „Ownership“ entlasse. Zu einem Kapazitätsaufbau führe dies nicht. Der Rechnungshof kritisierte ferner die fehlenden Prioritäten der Unterstützung und den Mangel einer langfristigen Vision.

### **Debatte um Restitution und Kolonialismus**

Während in den vergangenen Jahren die Migrationsproblematik die afrikanisch-europäischen Diskurse bestimmte – und weiterhin bestimmen wird – wurden die interkontinentalen Beziehungen um den Aspekt der möglichen Restitution geraubter afrikanischer Kulturgüter und damit um eine Debatte über europäischen Kolonialismus erweitert. Auslöser war ein vom fran-

---

3 Europäischer Rechnungshof: Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA): Es bedarf einer Neuausrichtung der EU-Unterstützung, Sonderbericht Nr. 20, 2018, S. 10.

4 Pierre Haroche: Macron's 'European army: why is everyone talking about it?', in: euobserver, 14.11.2018.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ in diesem Jahrbuch.

zösischen Präsidenten Emmanuel Macron in Auftrag gegebener Bericht, wonach ein Großteil der in französischen Museumsbeständen vorhandenen afrikanischen Kulturgüter während der Kolonialzeit nach Europa gelangt war, von denen wiederum ein erheblicher Teil geraubt worden war. Die Empfehlung, diese Güter zurückzugeben, setzte auch andere EU-Staaten, Regierungen und Museen unter Druck, darunter Deutschland und Großbritannien. Auch wenn die Debatte erst am Anfang steht und ihre Konsequenzen noch offen blieben, war sie zweifellos von großer Bedeutung: Sicherlich als konfliktträchtiger Gegenstand, aber auch als Chance, die Vergangenheit und Gegenwart der afrikanisch-europäischen Beziehungen zu ordnen und auf eine bessere Grundlage zu stellen.

## Migration

Weiterhin belastete das Thema Migration das Verhältnis zwischen den beiden Regionen. Für die Europäische Union steht trotz stark zurückgegangener Migrationszahlen die Eindämmung von Migration im Fokus, während sich die Afrikanische Union stärkere Zugeständnisse bei der Schaffung von legalen Migrationswegen nach Europa erhofft hatte. Europäische Vorschläge wie die so genannten „Ausschiffungsplattformen“ stießen in afrikanischen Ländern auf massive Kritik. Bilateral kooperierte allerdings nach wie vor eine Reihe von afrikanischen Staaten mit der Europäischen Union, um gemischte Wanderungsbewegungen durch ihre Länder zu reduzieren. Dass die Zahlen wie beispielsweise durch Niger deutlich zurückgegangen sind, gilt für beide Seiten als Erfolg der Zusammenarbeit. Doch belegen verschiedene Dokumente der vergangenen Monate die Probleme sowie die Risiken der Kooperation.

Eines der wichtigsten Instrumente der Migrationskooperation der Europäischen Union mit afrikanischen Staaten, der EU Trust Fund for Africa (EUTF), stand im Fokus der Aufmerksamkeit. Der EUTF hat ein Volumen von 4,1 Mrd. Euro und richtet sich an 26 Länder in drei afrikanischen Regionen – Nordafrika, dem Horn von Afrika sowie der Sahel- und Tschadseeregion. Der Fonds soll in unterschiedlichen Bereichen (zum Beispiel Bildung, nachhaltige Entwicklung) flexible und schnelle Unterstützung ermöglichen. Eine Revision der Europäischen Union zum EUTF, die im Dezember 2018 veröffentlicht wurde, kam zu kritischen Ergebnissen. So seien die Ziele des Fonds zu breit angelegt, um messbare Ergebnisse zu liefern. Zudem würden die drei Regionen unterschiedliche Kriterien für die Vergabe von Projekten anlegen sowie unterschiedliche Systeme zur Kontrolle („monitoring“) der Projekte nutzen. Die Zielsetzung des Fonds sei insgesamt zu breit angelegt und zu ungenau auf die tatsächlichen Bedürfnisse in den Regionen zugeschnitten.<sup>6</sup>

Die höchsten Summe aus dem Fonds erhielten Niger und Libyen. Hinsichtlich der Kooperation mit Libyen – insbesondere mit der libyschen Küstenwache – standen die humanitären Risiken der Kooperation im Vordergrund. Das Risiko, beim Versuch der Überfahrt im Mittelmeer zu ertrinken, und die Zahl der Menschen, die unter unmenschlichen Bedingungen in Haftzentren ausharren müssen, haben sich erhöht. In Niger deutete sich bereits 2017 und 2018 an, dass die Projekte im Rahmen des EUTF nicht schnell genug angelaufen waren, um ökonomische Alternativen zum Wegfall von Arbeitsplätzen durch die Reduzierung von Migrationsbewegungen durch das Land zu kompensieren. Beim Staatsbesuch von Angela Merkel in Niger im Mai 2019 kritisierte der nigrische Präsidenten Mahamadou Issoufou diesen Aspekt. Die Europäische Union hat Niger neue Finanzausgaben versprochen.

6 European Court of Auditors: European Emergency Trust Fund for Africa. Special, Report No. 32/2018, Luxemburg 2018.

Die Debatte um die Verabschiedung des UN-Migrationspakts im Dezember 2018 offenbarte die weiterhin bestehenden Differenzen der europäischen Staaten hinsichtlich des Umgangs mit Migration. Insbesondere Österreich und Ungarn mobilisierten gegen das rechtlich nicht bindende Abkommen, das die Regulierung von globalen Migrationsbewegungen stärker vereinheitlichen und zudem legale Wege der Zuwanderung ermöglichen soll. In Belgien führte der Streit um das Abkommen zum Bruch der dortigen Regierungskoalition. Diese Differenzen verdeutlichen, dass die Europäische Union weit entfernt ist von einer einheitlichen Position, die über die Eindämmung von Migration hinausgeht.

### **Wirtschaftliche Kooperation**

Ein wichtiger Aspekt der EU-Afrika-Beziehungen im vergangenen Jahr waren Initiativen zur Förderung der wirtschaftlichen Kooperation. Unter anderem hat die von China angestoßene Initiative „Neue Seidenstraße“ („Belt and Road Initiative“) das Interesse an ökonomischer Kooperation mit afrikanischen Staaten weiter erhöht. China plant umfangreiche Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen in verschiedenen afrikanischen Regionen. Hinzu kommt, dass andere Staaten wie Indien oder Russland die politische und ökonomische Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten in den letzten Jahren intensiviert haben.

Die Europäische Investitionsbank kündigte 2018 Infrastruktur- und Privatsektorinitiativen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro an und tätigte somit ihre höchste Investition auf dem afrikanischen Kontinent seit 54 Jahren. Verschiedene europäische Staats- und Regierungschefs haben bei Besuchen afrikanischer Länder das Interesse an der Förderung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit betont. Im Oktober 2018 lud die deutsche Bundesregierung Staats- und Regierungschefs aus elf afrikanischen Staaten zu einem Afrika-Gipfel, der im Zeichen der Initiative „Compacts with Africa“ (CwA) stand. Die CwA, die während der deutschen G20-Präsidentschaft ins Leben gerufen worden, sollen afrikanische Länder dabei unterstützen, ihre makroökonomischen Bedingungen zu verbessern, um Investitionen zu erleichtern. Österreich richtete zum Ende seiner EU-Ratspräsidentschaft das „EU-Afrika-Forum“ zum Thema der ökonomischen Kooperation im digitalen Zeitalter aus, das auf Einladung des österreichischen Bundeskanzlers Sebastian Kurz sowie des ruandischen Präsidenten Paul Kagame stattfand.

Die Neuverhandlung des Nachfolgeabkommens zum Cotonou-Abkommen zwischen den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) stand im vergangenen Jahr im Zentrum der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit. Das Nachfolgeabkommen soll im Jahr 2020 verabschiedet werden. Unklarheiten bestanden darüber, ob das AKP-Sekretariat für die afrikanischen Staaten verhandeln würde oder ob die Afrikanische Union ein Regionalprotokoll für den ganzen afrikanischen Kontinent aushandeln will. Die Bedeutung der AU bei den Verhandlungen um das Folgeabkommen ist gestiegen, nachdem nunmehr fast alle AU-Mitgliedstaaten die Einrichtung einer afrikanischen Freihandelszone beschlossen haben.

### **Weiterführende Literatur**

Andrew Lebovich: *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, European Council on Foreign Relations, 2018.

Denis M. Tull: *Rebuilding Mali's Army: The Dissonant Relationship between Mali and Its International Partners*, *International Affairs*, 2/2019, S. 405–422.

Evita Schmieg: *EU und Afrika: Investitionen, Handel und Entwicklung. Was ein Cotonou-Folgeabkommen mit den AKP-Staaten leisten kann*, in: *SWP-Aktuell* 2018/A 70, Dezember 2018.

Melanie Müller/Wolfram Lacher/Dirk Hamann: *Europas Wüstenfestung*, in: *Internationale Politik* 2/2019, S. 74–79.

Paul D. Williams: *Building the Somali National Army: Anatomy of a Failure, 2008–2018*, in: *Journal of Strategic Studies*, 2019 (im Erscheinen).