

Afrikapolitik

Melanie Müller/Denis M. Tull

Viele Beobachter erwarteten für 2020 einen Neustart der EU-Afrika-Beziehungen, die in den letzten Jahren nicht zuletzt durch die Interessengegensätze in der Migrationsfrage gelitten hatten. Hoffnungen auf grundlegende politische Neuerungen in der Zusammenarbeit erwiesen sich jedoch als überzogen.

Die Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, eine „geopolitische Kommission“ führen zu wollen, hatte die Frage nach den Konsequenzen auch für die europäische Politik gegenüber Afrika aufgeworfen. Gerüchte um die Ernennung eines eigens für Afrika zuständigen Kommissars bewahrheiteten sich nicht. Die Beziehungen zu dem Kontinent werden weiterhin von drei Kommissaren verantwortet: Neben Josep Borrell, dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sind dies der Kommissar für den „Schutz der europäischen Lebensweise“, Margaritis Schinas, dessen Portfolio auch die Migrationspolitik beinhaltet, sowie Jutta Urpilainen als Kommissarin für internationale Partnerschaften (vormals Entwicklungszusammenarbeit).

In den politischen Leitlinien der Europäischen Kommission spielte Afrika keine große Rolle. Das Dokument kündigte eine neue „umfassende Strategie für Afrika“ an, „unseren engen Nachbarn und natürlichsten Partner“. Neben wirtschaftlichen und Investitionschancen fand in den Leitlinien auch das Thema Frieden und Sicherheit Erwähnung. Dabei wurden Instabilität, grenzüberschreitender Terrorismus und organisierte Kriminalität hervorgehoben. Unterlegt wurde dies durch die zugespitzten Aussagen des Hohen Vertreters Borrell, Europas Zukunft entscheide sich in Afrika. „Die Grenze Europas“, so Borrell, „liegt nicht am Mittelmeer, sondern südlich des Sahel.“¹

Die Kommissare Borrell und Urpilainen legten im März 2020 den Entwurf einer neuen EU-Afrika-Strategie vor, der für die künftige Partnerschaft fünf Schwerpunkte definiert: Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft, digitale Transformation, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Frieden und Regierungsführung sowie Migration und Mobilität. Das Dokument sollte als Grundlage für eine gemeinsame Strategie von EU und Afrikanischer Union (AU) dienen, die auf dem für Oktober 2020 geplanten EU-AU-Gipfeltreffen vorgestellt werden soll.

Von der Leyens erste Auslandsreise als Präsidentin der Europäischen Kommission außerhalb der EU führte nach Äthiopien, wo sie mit ihrem Amtskollegen Moussa Faki Mahamat (AU) sowie Äthiopiens Staatspräsident und Friedensnobelpreisträger von 2019 Abiy Ahmed zusammentraf. Im Februar 2020 reiste das komplette Kollegium der EU-Kommissare zum Amtssitz der AU anlässlich des 10. Treffens der Kommissionen der EU und der AU seit der Verabschiedung der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie 2005.

Von der Leyens Ziel einer geopolitischen Kommission konnte auch als Antwort auf die Außenpolitik von Drittstaaten verstanden werden, auch gegenüber Afrika. Während die chinesische Afrikapolitik schon seit Jahren Aufmerksamkeit erfährt, schob sich im Verlauf

1 Jean-Philippe Rémy: Josep Borrell: „La frontière de l'Europe n'est pas en Méditerranée, mais au sud du Sahel“, in: *Le Monde*, 9.3.2020 (eigene Übersetzung).

des vergangenen Jahres Russland als potenzieller Konkurrent Europas in Afrika in den Vordergrund. Zumindest war die europäische Medienberichterstattung zum erstmals organisierten Afrika-Russland-Gipfel in Sotschi am 24.10.2019 relativ umfangreich, auch wenn die russischen Ambitionen und Einflusschancen auf dem Kontinent dabei mit hoher Wahrscheinlichkeit überzeichnet wurden.

Sicherheitspolitik

Im Bereich der Sicherheitspolitik blieb Afrika eine Priorität der EU, zumindest gemessen an der Zahl der laufenden Missionen und Operationen.² Von den 17 laufenden Missionen und Operationen der EU (Stand Juni 2020) fanden neun in Afrika statt. Neu hinzugekommen war die Krisenbewältigungsoperation EUNAVFOR MED (European Union Naval Force – Mediterranean) Irini im Mittelmeer, die die EU als Teil einer Gesamtstrategie zur Stabilisierung Libyens deklarierte. Hauptaufgabe der Operation sollte die Umsetzung eines Waffenembargos der Vereinten Nationen (VN) gegenüber Libyen sein. Die EU-Mission Irini war ein Ergebnis der Berliner Libyen-Konferenz vom Januar 2020. Die Bundeswehr soll mit bis zu 300 Soldatinnen und Soldaten an der Mission teilnehmen. Die Vorgänger-Operation Sophia (seit 2015) wurde dagegen eingestellt.

Neben Libyen lag der Schwerpunkt des sicherheitspolitischen Engagements der EU in Afrika weiterhin auf Somalia (EUCAP Somalia, EUTM Somalia und die Anti-Piraterie-Operation EUNAVFOR), der Zentralafrikanischen Republik (EUTM RCA) sowie dem Sahel, wo gleich drei Missionen im Einsatz waren: EUCAP-Sahel Niger, EUCAP-Sahel Mali und EUTM Mali. In keinem dieser Fälle erreichten weder die EU noch andere Partner nennenswerte Durchbrüche. In Somalia, Mali und der Zentralafrikanischen Republik nahmen Gewalt und Instabilität eher zu. Der inhaltliche Schwerpunkt der Missionen lag auf dem Aufbau der Kapazitäten lokaler Sicherheits- und Streitkräfte, der indes nur sehr langsam vorankam, wenn davon in Anbetracht der sich ständig verschlechternden Sicherheitslage – vor allem im Sahel – überhaupt die Rede sein konnte.³

Die EU reagierte darauf mit einer Verstärkung ihres Engagements. Im Mai 2020 beschloss der Rat der Europäischen Union die Verlängerung von EUTM Mali um gleich vier Jahre (bis 2024), und nahm im Zuge dessen zwei Neuerungen vor. Erstens sollten die Aktivitäten von EUTM sukzessive auf die anderen Staaten des G5 Sahel (Niger, Burkina Faso, Mauretanien und Tschad) ausgedehnt werden, sodass aus EUTM Mali de facto, wenn auch nicht de jure, „EUTM Sahel“ würde. Zweitens wurde das Einsatzgebiet von EUTM mit Blick auf Trainings- und Beratungsmaßnahmen auf das gesamte Staatsgebiet Malis ausgedehnt. Dies war bislang aus Sicherheitsgründen nicht der Fall gewesen. Es hatte sich nunmehr die Überzeugung durchgesetzt, dass eine dezentralisierte und damit einsatznähere Unterstützung der malischen Armee die Effektivität von EUTM erhöhen werde. Eine Begleitung in Kampfeinsätze (sogenanntes Mentoring) wurde explizit ausgeschlossen. Ein solches, von Frankreich vorgetragenes Vorhaben war auch am Widerstand Deutschlands gescheitert. Eine Folge war, dass Paris außerhalb des EU-Rahmens eine europäische Koalition der Willigen schmiedete. Die sogenannte Task Force Takuba bestehend aus Spezialkräften einzelner Staaten soll unter französischer Führung ab der zweiten Jahreshälfte 2020 einsatzbegleitendes Mentoring im Sahel durchführen. Estland, die

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

3 Denis M. Tull: The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali, in: IRSEM Research Paper 89/2020.

Tschechische Republik, Belgien und Schweden wurden als erste Teilnehmerstaaten gehandelt. Das Vereinigte Königreich hatte im März 2020 angekündigt, seine Unterstützung für die französische Anti-Terrorismus-Operation Barkhane im Sahel, die 2018 begonnen hatte, fortsetzen zu wollen (mit drei Transporthubschraubern und bis zu 100 Soldaten). Zudem würde das Vereinigte Königreich auch Truppen zur Teilnahme an der VN-Stabilisierungsmission MINUSMA bereitstellen. Die britischen Beiträge wurden unter anderem so interpretiert, dass London auch nach dem britischen EU-Austritt eine enge sicherheitspolitische Partnerschaft mit Frankreich und der EU anstrebt.

Wirtschaftliche Kooperation und Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Zentral für die zukünftige Ausgestaltung der europäisch-afrikanischen Kooperation waren die Verhandlungen über das Post-Cotonou-Abkommen, das die EU gemeinsamen mit der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) – beziehungsweise seit April 2020 mit der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (Organisation for African, Caribbean and Pacific States, OACPS) verhandelt. Trotz intensiver Verhandlungen im vergangenen Jahr – auch während der Covid-19-Pandemie – war es den Unterhändlern nicht gelungen, wie vorgesehen bereits zu Beginn 2020 eine Einigung über ein Abkommen zu erzielen. Die Laufzeit des bestehenden Abkommens wurde daher bis Dezember 2020 verlängert. Ziel der Verhandlungspartner ist es, bis zum europäischen Sommer ein Abkommen verhandelt zu haben. Seit Mitte Juni 2020 werden die Verhandlungen auf Ministerebene geführt, sodass ein möglicher Abschluss realistisch geworden ist.

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Implikationen werden höchstwahrscheinlich starke Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der afrikanischen Staaten haben. Dabei ist davon auszugehen, dass der externe Schock insbesondere die Staaten treffen wird, die sich schon vor der Pandemie in einer ökonomisch angespannten Situation befanden. Auch sind Einbußen durch sinkende Rücküberweisungen bereits zu erwarten. Nach Schätzungen der Weltbank könnten diese in Sub-Sahara Afrika 20 Mrd. Euro im Jahr 2020 betragen, ein Rückgang von 23 Prozent.

Ein Aspekt, der die wirtschaftlichen Beziehungen verändern könnten, sind mögliche mittel- und langfristige Verschiebungen in globalen beziehungsweise interkontinentalen Lieferketten. Für die EU spielt dabei die Frage der Versorgungssicherheit eine zentrale Rolle. In einigen afrikanischen Ländern wurden im Zuge des durch die Pandemie erzwungenen Exportstopps beziehungsweise des Zurückfahrens von Exporten die Chancen regionaler Entwicklung und der Diversifizierung von Lieferketten auf dem afrikanischen Kontinent intensiv diskutiert. Diese Diskussionen knüpfen an die Hoffnungen an die Panafrikanische Freihandelszone (Africa Continental Free Trade Area, AfCFTA) an, die seit Mai 2019 in Kraft getreten ist und deren Eröffnung für Anfang Juli 2020 vorgesehen war. Die EU hat die AfCFTA für den Zeitraum 2018 bis 2020 mit 50 Mio. Euro unterstützt. Bedingt durch die Covid-19-Pandemie wurde die Eröffnung der AfCFTA auf Ende des Jahres 2020 verschoben. Eine Reihe afrikanischer Staaten erhofft sich durch einen Schnellstart der AfCFTA nach der Pandemie mögliche positive Effekte auf den innerafrikanischen Handel, bedingt durch ohnehin veränderte globale Lieferbeziehungen.

Die Reaktion der AU mit Blick auf den Umgang mit der Pandemie kann als sehr koordiniert beschrieben werden. Auf der Ebene der gesundheitlichen Auswirkungen verfügt die AU mit den Afrikanischen Zentren für Krankheitsbekämpfung und Schutzmaßnahmen (Africa Centres for Disease Control, Africa CDC) seit 2013 über eine Institution, die als

Dachorganisation mit angegliederten regionalen Organisationen schnell auf die Auswirkungen der Krise reagieren konnte. Im April 2020 wurde zudem der „African Union Covid Response Fund“ ins Leben gerufen, der unter anderem eine kontinentale Antwort auf die wirtschaftlichen Herausforderungen geben soll. Auch wenn die realen Kosten für die afrikanischen Volkswirtschaften im Juni 2020 noch nicht absehbar sind, beziffert die AU die unmittelbaren Kosten der ersten sechs Monate auf 420 Mrd. US-Dollar. Anfang April 2020 kündigte die EU 20 Mio. Euro für das Hilfspaket „Team Europe“ an, in dessen Rahmen vorrangig afrikanische Staaten, aber auch Regionen Unterstützung für den Umgang mit der Pandemie erhalten sollen.⁴

Die Unterstützung externer Akteure hat neue Dynamik in die Beziehungen afrikanischer Staaten zu China und der EU gebracht. Der Vorsitzende der AU-Kommission sowie eine Reihe afrikanischer Staats- und Regierungschefs setzen sich relativ geschlossen für eine Entschuldung einzelner Staaten ein. Obwohl die EU zum Ausbruch der Pandemie vorrangig mit sich selbst beschäftigt schien und große Investitions- und Unterstützungsprogramme vor allem für den europäischen Raum beschloss, scheint sich die Unterstützung der EU für mögliche Entschuldungen positiv auf die Beziehungen auszuwirken.

Migrationspolitik

Migration bleibt weiterhin ein zentrales Thema der Beziehungen zwischen der EU und Afrika. Trotz zurückgehender Zahlen wird Migration in die EU sowohl von Teilen der Europäischen Kommission als auch in den Mitgliedstaaten nach wie vor als Sicherheitsrisiko dargestellt und belastet damit weiterhin die Beziehungen zwischen beiden Kontinenten. Negative Entwicklungen in Staaten wie beispielsweise Niger, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstützt werden, um Migrationsbewegungen nach Deutschland einzudämmen, haben die negative Perzeption der Externalisierung der Migrationspolitik weiter verstärkt. Auf dem afrikanischen Kontinent hat das Thema zusätzliche Brisanz erhalten, unter anderem nach Übergriffen auf afrikanische MigrantInnen in Südafrika. Die Übergriffe und der zunächst verhaltene Umgang haben Südafrika sowohl in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) als auch vor der Übernahme des AU-Vorsitzes im Februar 2020 geschadet. Dennoch war im vergangenen Jahr ein recht kohärentes Eintreten der afrikanischen Staaten für Visaerleichterungen mit Blick auf Reisen in die EU zu beobachten.

Nachdem 2018 bis 2019 die Debatte über Restitution in verschiedenen europäischen Staaten aufgekommen war, haben sich im Rahmen der „Black Lives Matter“-Bewegungen Proteste verstärkt, die einen anderen Umgang mit der kolonialen Vergangenheit der jeweiligen Staaten fordern und sich für die Gleichberechtigung schwarzer Menschen einsetzen. Trotz der Einschränkungen durch die Covid-19-Pandemie kam es im Juni 2020 zu umfassenden Demonstrationen in verschiedenen EU-Staaten (darunter Frankreich, Großbritannien und Deutschland).

Weiterführende Literatur

Elisabeth Braune/Florian Koch: Mentale Postkolonialität ist unzeitgemäß: die EU verspielt die Chance zur Neugestaltung ihrer Beziehung zu Afrika, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 5/2019, S. 27-33.

Denis Tull: Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel. Warum sich die Diskussion über die Sahelpolitik im Kreis dreht, SWP-Aktuell 2020/A 43, 2020.

4 Rat der Europäischen Union: Video conference of foreign affairs ministers (development), 8.4.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/04/08/> (letzter Zugriff: 14.7.2020).