

Afrikapolitik

Aljoscha Albrecht

Anfang des Jahres 2020 waren die Beziehungen zwischen der Afrikanischen Union (AU) und der Europäischen Union (EU) von Aufbruchsstimmung geprägt. Es sollte ein entscheidendes Jahr für die Erneuerung der Beziehungen zwischen den beiden „Schwester-Kontinenten“ werden. Die Erwartung war nichts Geringeres als der Beginn einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“. Stattdessen mussten sich die afrikanischen und europäischen Staaten dringenderen Aufgaben widmen. Nur zwei Tage nachdem der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell und die EU-Entwicklungskommissarin Jutta Urpilainen im März 2020 die neue Afrika-Strategie der EU vorgestellt hatten, erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Covid-19 zu einer Pandemie. Eigentlich sollte 2021 das „Afrika-Jahr für die Europäische Union“ werden. Doch die Rundumerneuerung der Partnerschaft blieb bislang aus.

Sicherheitspolitik

Sicherheit und Frieden in Afrika gewannen wie auch in den Jahren zuvor weiter an Bedeutung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Bei zehn der 18 laufenden militärischen und zivilen Missionen und Operationen der EU lag das Einsatzgebiet auf dem afrikanischen Kontinent oder vor der Küste Afrikas (EU NAVFOR MED IRINI und EU NAVFOR Atalanta). Neu hinzu kam im August 2020 die zivile Beratungsmission EUAM RCA, die zur Unterstützung der militärischen Ausbildungsmission EUTM RCA in der Zentralafrikanischen Republik für einen Zeitraum von zwei Jahren eingeleitet wurde. Neben den Missionen und Operationen auf hoher See und in der Zentralafrikanischen Republik wurden die EUTM und EUCAP SAHEL in Mali und Somalia, die EUCAP SAHEL in Niger sowie die EUBAM in Libyen weitergeführt. Auch leistete die EU weiter finanzielle Unterstützung für friedensfördernde Maßnahmen unter afrikanischer Führung. Allen voran der französische Präsident Emmanuel Macron zeigte sich sehr präsent in Afrika und forderte mehr europäisches Engagement auf dem Kontinent. Ein Schwerpunkt blieben dabei die G5-Sahel-Staaten Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad. Mit ihrer Teilnahme am G5-Sahel-Gipfel Ende Juni 2020 unterstrichen Macron und der spanische Premierminister Pedro Sánchez ihre Unterstützung für die Region.

Obwohl Afrika ein regionaler Schwerpunkt der GSVP blieb, konnte die EU im vergangenen Jahr keine nennenswerten Stabilisierungserfolge verbuchen. Die sich stetig verschlechternde Sicherheitslage im Sahel erlebte einen neuen Tiefpunkt. In Mali kam es nach einem ersten Putsch im August 2020 bereits im Mai 2021 zu einem „Putsch im Putsch“ und damit zum zweiten Staatsstreich innerhalb von neun Monaten. Ausgerechnet die Armee, die seit über acht Jahren eine Grundausbildung von der EUTM erhielt, stürzte den malischen Präsidenten. Wegen des Putsches stoppte die EU im August 2020 temporär ihre Missionen in Mali. Aufgrund der Covid-19-Pandemie waren die Ausbildungstätigkeiten der EUTM und der EUCAP Sahel Mali schon seit Anfang April 2020 ausgesetzt worden. Während Deutschland kurz vor dem zweiten Putsch seine Beteiligung an der

Ausbildungsmission EUTM Mali verlängert hatte, setzte Macron Anfang Juni die militärische Zusammenarbeit mit den malischen Streitkräften aus. Die Kritik an den europäischen und insbesondere an den deutsch-französischen Anstrengungen wurde lauter.

Das Sicherheitsdilemma im Sahel wurde auch durch den Tod des tschadischen Präsidenten Idriss Déby unterstrichen, der im April 2021 im Kampf gegen Rebellengruppen getötet worden sein soll. Déby regierte das Land über 30 Jahre lang mit harter Hand und galt als wichtiger Verbündeter Frankreichs und der EU in der Terrorismusbekämpfung. Macron und Borrell reisten zum Begräbnis des verstorbenen Präsidenten, was weithin als Zustimmung für die Machtübertragung an dessen Sohn interpretiert wurde. Der Vorfall löste viel Kritik aus und warf einmal mehr die Frage auf, inwieweit die Ziele der GSVP Kompromisse hinsichtlich europäischer Werte erfordern.

Wenig erfolgreich blieb auch das europäische Engagement in Somalia, wo sich die politische Krise verschärfte und weder die für Februar 2021 geplanten Wahlen stattfanden noch nennenswerte Erfolge gegen die al-Shabaab-Miliz erzielt werden konnten. Auch verschlechterte sich die Sicherheitslage in Mosambiks nördlicher Provinz Cabo Delgado, wo sich Portugal mehr europäische Unterstützung gewünscht hätte. In Libyen wurde im März 2021 eine neue Übergangs-Einheitsregierung gebildet, der die EU ihre Unterstützung anbot. Doch die Waffenruhe hängt maßgeblich von anderen externen Akteuren ab, allen voran von Russland und der Türkei. Nicht zuletzt beschäftigt die EU die zunehmende Piraterie am Golf von Guinea, durch den sich ein Großteil der europäischen Handelschifffahrt bewegt. Im Januar 2021 billigte der Rat der EU ein Pilotprojekt des Mechanismus der Koordinierten Maritimen Präsenzen (CMP) im Golf von Guinea mit dem Ziel, die maritime Sicherheit in der Region zu verbessern.

Im März 2021 verabschiedete die EU die von Frankreich initiierte „Europäische Friedensfazilität“ (EFF) mit einem Umfang von 5 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Die EFF soll es der EU im Rahmen der GSVP ermöglichen, Partnerländer militärisch zu unterstützen und den Einsatz militärischer Missionen in Drittstaaten zu finanzieren. Damit ersetzte die EFF den Athena-Mechanismus und die African Peace Facility (AFP).

Eine neue „Partnerschaft auf Augenhöhe“

Im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 hat sich Deutschland vorgenommen, Afrika zu einem Schwerpunktthema zu machen. Dabei sollte der AU-EU-Gipfel, der für Ende Oktober 2020 in Brüssel geplant war, ein Höhepunkt der deutschen Ratspräsidentschaft bilden. Aufgrund des Pandemiegeschehens musste der nunmehr sechste Gipfel jedoch verschoben werden und hat bis heute nicht stattgefunden.

Die Krönung des Gipfels sollte die Verabschiedung der im März 2020 vorgestellten neuen Afrika-Strategie der EU werden, die zu einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ führen soll und auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit in fünf Kernbereichen abzielt: Grüne Wende und Zugang zu Energie, digitaler Wandel, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Frieden und Good Governance sowie Migration und Mobilität. Dass die EU sich bemüht, das „Geber-Nehmer-Modell“ aufzulösen und zu einer „gleichberechtigten Partnerschaft“ zu gelangen, bedeutet konkret, dass der Fokus auf Investitionen und wirtschaftlichen Interessen der Kontinente liegen soll. Während es in den erstgenannten Kernbereichen viele gemeinsame Anknüpfungspunkte dafür gibt, bleiben vor allem in den Bereichen Frieden und Sicherheit sowie Migration und Mobilität Gräben zu überwinden.

Gezwungenenmaßen waren auch die dauerhafte Überwindung der Covid-19-Pandemie und anschließende wirtschaftliche Erholung Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft. Für die EU und viele afrikanische Staaten hat die Pandemie die Notwendigkeit unterstrichen, die Beziehungen zwischen den Kontinenten zu stärken. Gleichzeitig erwies sich die Covid-19-Krise als Stresstest für die Beziehungen. Wohl auch deshalb bemühte sich die EU um vertrauensbildende Maßnahmen. Mit seinem Engagement im „Team Europa“ zur Unterstützung von Partnerländern der EU hat Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft umfangreiche Schritte im Kampf gegen Covid-19 in Afrika unternommen. Von den insgesamt für das „Team-Europa“-Maßnahmenpaket vorgesehenen 15,6 Mrd. Euro waren 3,25 Mrd. Euro für Afrika bestimmt, davon 1,19 Mrd. Euro für die Nachbarschaftsländer in Nordafrika.¹ Im Mai 2021 kündigte die Europäische Kommission eine „Team Europa“-Initiative in Höhe von 1 Mrd. Euro für die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen, Arzneimitteln und Gesundheitstechnologien in Afrika an. Auch für die COVAX-Initiative, die auf Initiative der WHO, der Europäischen Kommission und Frankreichs zurückgeht, leistete die EU 500 Mio. Euro Anschubfinanzierung. Im Februar 2021 wurde der EU-Beitrag auf 1 Mrd. Euro verdoppelt.² Im gleichen Monat erfolgten die ersten Lieferungen der COVAX-Impfstoffdosen nach Afrika. Die ersten Impfungen fanden Anfang März in Abidjan statt.

Darüber hinaus kam Bewegung in die Debatte und Aufarbeitung der kolonialen Gewalt Europas in Afrika. Bei einem Staatsbesuch in Ruanda erkannte Macron Frankreichs politische Verantwortung während des Völkermords an den Tutsi 1994 an. Kurz darauf stufte die deutsche Bundesregierung die Gräueltaten an den Herero und Nama zwischen 1904 und 1908 als Völkermord ein und kündigte über 1 Mrd. Euro zur Unterstützung Namibias und der Nachkommen der Opfer an.

Migration und Mobilität

Migration und Mobilität blieben erneut besonders kontroverse Themen in den afrikanisch-europäischen Beziehungen. Im Juli 2020 intensivierten die Innenministerien der fünf EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Italien, Frankreich, Spanien und Malta ihre Kooperation mit den nordafrikanischen Ländern Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen, vorgeblich, um gegen Schleuserkriminalität vorzugehen. Während die Kooperation von Menschenrechtsorganisationen kritisiert wurde, lobte die EU-Innenkommissarin Ylva Johansson die Bemühungen der nordafrikanischen Länder.

Die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten wurde ein zentraler Bestandteil des „Neuen Asyl- und Migrations-Pakets“, das die Europäische Kommission im September 2020 vorstellte und das für Kritik und Spannungen sorgte. Die AU und die meisten afrikanischen Staaten, die für eine freiwillige Rückkehr plädiert hatten, bemängelten, dass das Paket auf eine verschärfte Rückkehrpolitik abziele. Die AU forderte zudem die Ausweitung legaler Wege für Mobilität und Arbeitsmigration.

Die Covid-19-Krise und Abkommen europäischer Staaten mit Transitländern haben zu einer Verschiebung der Migrationsrouten geführt. Im Jahr 2020 entschieden sich beson-

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronakrise: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Pandemie weltweit, 8.4.2020, IP/20/604.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU erhöht ihren Beitrag zu COVAX auf 500 Mio. EUR, um COVID-19-Impfstoffe für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu sichern, 12.11.2020, IP/20/2075.

ders viele Menschen für die wesentlich gefährlichere Route auf die Kanarischen Inseln.³ Im Mai 2021 gingen außerdem Bilder einer Masseneinreise in die spanische Exklave Ceuta um die Welt, die in Marokko liegt, aber Teil der EU ist. Weiterhin versuchten Menschen über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Gleichzeitig gingen die Auszahlungen des Emergency Trust Fund for Africa (EUTF), dem wohl wichtigsten Instrument der Migrationskooperation der EU mit afrikanischen Staaten, nur schleppend voran.

Wirtschaftliche Kooperation und internationaler Wettbewerb

Ursprünglich sollte noch im Jahr 2020 ein Post-Cotonou-Abkommen unterzeichnet werden. Kurz vor Beginn der Pandemie einigten sich die Verhandlungsteams der EU und der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OACPS) auf eine Verlängerung des bestehenden Cotonou-Abkommens bis Ende des Jahres. Nach einer mehrmonatigen pandemiebedingten Verhandlungspause sah sich die EU im Juni 2020 mit selbstbewussten afrikanischen Staaten konfrontiert, die einen neuen Kurs in den Handelsbeziehungen forderten. Es bestand der Wunsch, verzerrte Handelsmuster zu beseitigen, nach denen afrikanische Staaten überwiegend Rohstoffe anstatt von Endprodukten mit höherer Wertschöpfung in die EU exportieren. Auch die auf dem Cotonou-Abkommen basierenden Economic Partnership Agreements (EPAs) wurden von einigen afrikanischen Staaten als unfair kritisiert und erwiesen sich als Hindernis für einen Post-Cotonou-Vertrag. Mit der Paraphierung des Abkommens Mitte April 2021 wurden die Verhandlungen über das Cotonou-Folgeabkommen offiziell abgeschlossen.⁴ Die Unterzeichnung des Abkommens wird für das zweite Halbjahr 2021 erwartet. Es soll nach der Stadt benannt werden, in der es unterschrieben wird.

Mit der Umsetzung der African Continental Free Trade Area (AfCFTA) erreichte die AU ein wichtiges Ziel ihrer Agenda 2063. Die weltgrößte Freihandelszone sollte ursprünglich schon im Jahr 2020 realisiert werden, aber ihr Inkrafttreten wurde aufgrund der Pandemie auf den 1. Januar 2021 verschoben. Die EU ist zwar derzeit der größte Handelspartner Afrikas und auch der größte Teil ausländischer Investitionen und Entwicklungshilfe stammt aus der EU. Doch nicht nur die EU sieht die AfCFTA als Chance. Mit seiner „Belt and Road Initiative“ blieb China der größte Konkurrent. Aber auch Russland⁵ und die Türkei⁶ bauen ihre Beziehungen zu Afrika weiter aus.

Weiterführende Literatur

- Wolfram Lacher: Unser schwieriger Partner: Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali, in: SWP-Studie 03/2021, Februar 2021.
- Melanie Müller: Verschärfung struktureller Probleme: Die Corona-Pandemie im südlichen Afrika, in: *Peripherie* 159-160/2021, S. 441–454.
- Denis M. Tull: Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel: Warum sich die Diskussion über die Sahelpolitik im Kreis dreht, in: SWP-Aktuell 43/2020, Juni 2020.

3 Sandrine Morel: Les Canaries, débordées par l'afflux de migrants : « Ces citoyens dorment au milieu des rats », in: *Le Monde*, 16.11.2020.

4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Post-Cotonou-Verhandlungen für das neue Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten abgeschlossen, 15.4.2021, IP/21/1552.

5 Alex Vines: The Need for EU-Russia Dialogue on Africa, in: *Expert Comment*, Chatham House, 3.12.2020.

6 Africa Intelligence: France, Turkey, China and EU: the world war of Africa-themed summits, in: *Africa Intelligence*, 16.2.2021.