

Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

In den Beziehungen zwischen der EU und Afrika gab es in jüngster Zeit keine spektakulären Veränderungen oder Initiativen. Nach Beendigung der EUFOR Tschad/ZAR-Mission 2009 unterhält die EU gegenwärtig auch keine größere Militäroperationen in afrikanischen Staaten. Der zentrale Grund für das Ausbleiben neuer politischer Initiativen war, dass die EU-Staaten einerseits mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Einhebung der dadurch offensichtlich gewordenen griechischen Überschuldungskrise beschäftigt waren. Andererseits beanspruchte die kontroverse Diskussion und zähe Entscheidungsfindung um den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) politische Energien. Die EU-Afrikapolitik lief daher auf der Arbeitsebene im Rahmen der 2007 abgeschlossenen Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika und dem dazugehörigen Aktionsplan weiter. Die EU legte im Oktober 2009 eine Bestandsaufnahme der bisherigen Umsetzung des Aktionsplans vor, die zwischen den Zeilen deutliche Unzufriedenheit mit den relativ geringen Fortschritten in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des Aktionsplans 2008 widerspiegelt. Dies zeigt erneut, dass der zeitgleich mit der EU-Afrika Partnerschaft im Jahr 2007 beschlossene Aktionsplan zu ehrgeizig und zu wenig realistisch war. Zu berücksichtigen ist bei der berechtigten Kritik aber, dass mit knapp 2 Jahren der Prozess noch relativ jung ist und sich die Akteure in den spezifischen Kooperationen daher noch in einer Lernphase befinden.

Während des zurückliegenden Jahres warf der für Ende November 2010 in Tripolis in Libyen geplante 3. EU-Afrika-Gipfel bereits seine Schatten voraus. Die inhaltlichen Schwerpunkte des mit Spannung erwarteten Gipfeltreffens werden voraussichtlich die wirtschaftliche Entwicklung, Energieeffizienz, Ernährungssicherheit, landwirtschaftliche Entwicklungen einschließlich Biodiversität und Handelsfragen sein. Neben dieser stark auf Entwicklungsfragen hin orientierten Agenda werden Fragen der Sicherheitskooperation (u.a. Piraterie, Terrorismus) und des Krisenmanagements (u.a. Sudan, Somalia) diskutiert werden.

Inwieweit der Amtsantritt von Catherine Ashton als Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik den politischen Beziehungen zu Afrika und insbesondere zur AU neue Impulse verleiht, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen. Bislang ist auch nicht geklärt, ob die Afrikapolitik zukünftig von der EU-Kommission oder dem EAD verwaltet wird bzw. wie Zuständigkeiten möglicherweise zwischen den Institutionen aufgeteilt werden könnten.

Der Bericht zur Umsetzung der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie

Im Oktober 2009 legte die EU-Kommission ihre Halbzeitbilanz zur Umsetzung der EU-Afrika-Strategie vor.¹ Bereits vor der offiziellen Veröffentlichung waren die geringen Fortschritte in weiten Teilen der ehrgeizigen Kooperationspläne auch von EU-Seite kritisch vermerkt worden.² Beraten werden die Ergebnisse der Strategie zunächst auf Expertenebene und danach auf den regelmäßigen, halbjährlichen Treffen zwischen EU- und AU-Vertretern. An diesen als „Ministerial Troika Meetings“ bezeichneten Treffen nehmen auf

1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/jaes_assessment_report_20091010_en.pdf

2 Vgl. hierzu den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch 2009.

europäischer Seite jeweils die EU-Troika, einzelne EU-Kommissare und/oder Vertreter der EU-Kommission und des Generalsekretariats des Rates teil. Auf afrikanischer Seite sind die AU-Troika sowie AU-Kommissare bzw. Mitglieder der AU-Kommission und Botschafter einiger Länder vertreten. Die Halbzeitbilanz (Assessment report) fiel erwartungsgemäß kritisch aus. Der Bericht fasst die Entwicklung in den 8 thematischen Bereichen der zurückliegenden eineinhalb Jahre zusammen. Die Entwicklungen in den Bereichen waren sehr unterschiedlich. Die größten Fortschritte gab es im Bereich Frieden und Sicherheit, wobei hier selbstkritisch angemerkt wird, dass diesen Fortschritten Entscheidungen zugrunde liegen, die zeitlich vor die Verabschiedung der Strategischen Partnerschaft fallen.³ Die Ursachen für die Blockaden liegen einerseits in organisatorischen Defiziten, vor allem auf Seiten der AU-Institutionen, die weder personell, administrativ noch finanziell⁴ in der Lage sind, effektive Arbeit zu leisten.

Dies gilt insbesondere für die Arbeitsebene der Joint Expert Groups (JEG), die bislang sehr unterschiedlich funktionieren, wobei die Verbindung zur politischen Entscheidungsebene auf Seiten der AU schwach ist. Die EU hat mit der Africa Working Group, die vom Rat eingerichtet wurde, eine zentrale Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Strategie geschaffen, die mit der Interdepartmental Task Force der AU ein Pendant auf afrikanischer Seite besitzt. Hinzu kommt andererseits, dass auf europäischer und afrikanischer Seite längst nicht alle Mitgliedsstaaten im gleichen Maße engagiert bei der Implementierung des Aktionsplanes mitwirken und die nationalen Afrikapolitiken und -programme kaum mit der JAES vernetzt sind. Bewährt haben sich die halbjährlichen Treffen als Kernelemente eines umfassenden politischen Dialogs und die jeweilige Einrichtung von diplomatischen Vertretungen der beiden Organisationen vor Ort. Das Ziel der JAES, die Zivilgesellschaft, den Business-Sektor und die nationalen Parlamente zu beteiligen, ist bislang nicht realisiert worden. An den Expertentreffen, die für die konkrete Politikformulierung jeweils verantwortlich sind, nehmen z.B. keine Vertreter der Zivilgesellschaft teil, obwohl es erste Treffen zwischen relevanten Organisationen von beiden Kontinenten gegeben hat. Als Erfolge im Sinne der EU gelten gemeinsame Treffen, die Durchführung von Workshops zu einzelnen Themenbereichen und alle sonstigen Arten von Kooperationen. Auch wenn allein die Tatsache des thematisch breiten und auf unterschiedlichen Ebenen geführten Dialogs noch kein Erfolg an sich darstellt, so ist beachtlich, dass ein derart enges Kommunikationsnetz in relativ kurzer Zeit geknüpft werden konnte.

Auf dem 13. Ministertreffen im Oktober 2009 in Addis Abeba (Äthiopien) wurde die Kritik zwar aufgenommen, allerdings durch diplomatische Formulierungen in der Form gemildert.⁵ Übereinstimmend wird die Notwendigkeit weitreichender Veränderungen im Sinne effektiverer Kooperation gesehen. Konkrete Schritte, wie diese Kooperation bewerkstelligt werden könnte, unterbleiben weitestgehend. So heißt es beispielsweise zum Thema Konfliktprävention lediglich, dass Konsens bestehe, „to enhance coordination on conflict prevention and response, including unconstitutional changes of Governments.“⁶ Das 14. Treffen zwischen AU und EU auf Ministerebene im April 2010 in Luxemburg bestätigte die Beschlüsse des vorangegangenen Treffens. Einigkeit herrschte auch darüber, die Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Infrastruktur und Klimawandel zu verstärken.

3 Im Englischen mit JAES (Joint Africa-EU Strategy) abgekürzt.

4 Die EU finanziert z.B. die Reisekosten für AU-Experten bei den Arbeitstreffen.

5 Vgl. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/110576.pdf.

6 Ebd. (Fn 4), S. 2.

Die EU und Afrika stehen kurz vor der Unterzeichnung eines Abkommens zu erneuerbaren Energien, und im Bereich Klimawandel sind eine ganze Reihe von Programmen und Initiativen ins Leben gerufen worden. Wichtig ist die gemeinsame Feststellung im Abschlussdokument, dass die Integration des Kontinents mithilfe von Infrastruktur- und Energieprogrammen vorangetrieben werden soll. Damit soll der von der AU vorgegebene Rahmen im Constitutive Act der AU⁷ inhaltlich ausgefüllt werden. Trotz der Anstrengungen einer stärkeren Politikkoordination innerhalb internationaler Organisationen und Regime ist gerade im Bereich Umwelt deutlich geworden, wie sehr Rhetorik und Realität auseinanderklaffen: Auf der Weltklimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 herrschte kein Konsens zwischen Afrika und der EU. Die afrikanischen Staaten waren zunächst nicht in der Lage, eine eigene gemeinsame Position zu formulieren und schlossen sich dann der Haltung Chinas und anderer Schwellenländer an, die im Gegensatz zu EU-Positionen stand.

Vorschläge für die Optimierung der Afrikastrategie

Abgesehen von den beteiligten Akteuren in den beiden Regionalorganisationen werden die Ergebnisse und die Entwicklungen in der Strategischen Partnerschaft in Medien und Wissenschaft kaum beachtet. Vorschläge für eine notwendige Optimierung kommen daher in erster Linie von einer aus AU- und EU-Vertretern bestehenden gemeinsamen Task Force. Diese Vorschläge werden auf den gemeinsamen Ministertreffen behandelt und zu einem wesentlichen Teil auf dem 3. AU-Afrikagipfel diskutiert werden. Festgestellt wird zunächst, dass an der inhaltlichen Substanz der Strategie und des Aktionsplans keine substantiellen Veränderungen erforderlich seien. Zwei allgemeine Vorschläge zielen auf wichtige Veränderungen:

Die Grundsatzdokumente und Strategien sollen stärker mit den Strategien der AU und denjenigen der regionalen Organisationen abgestimmt werden. Dies gilt insbesondere für den im Mai 2009 von der AU verabschiedeten, knapp fünfzig Seiten umfassenden Strategischen Plan,⁸ der deutlich konkreter als der Constitutive Act im Sinne eines Arbeitsplans Prinzipien der AU konkretisiert, inhaltliche Schwerpunkte festlegt und offen Schwächen der AU anspricht. Für die einzelnen Vorhaben sollen Implementierungspläne mit konkreten Zeitplänen, Benchmarks und Budgets aufgestellt werden. Mit diesen organisatorischen Veränderungen würde der Verpflichtungsgrad für EU und AU, die zahlreichen Pläne wirklich umzusetzen, erhöht werden. Bisher bestehen viele Programme und Projekte nur auf dem Papier.

Vorgeschlagen wird auch eine stärker institutionalisierte Abstimmung in Form von sektoralen Ministertreffen, wie sie bereits in der EU in Form der unterschiedlichen Ratsformationen existieren. Weiterhin sollen die regionalen Organisationen (u.a. die REC – Regional Economic Community) durch die AU-Kommission stärker eingebunden werden.

Die Arbeitsweise und Organisation soll durch folgende Maßnahmen verbessert werden:

- Hinzuziehung von Experten zur Arbeitsebene der JEG;
- Anbindung der JEG an die politische Entscheidungsebene;
- Verbesserung der personellen und finanziellen Ausstattung der JEG.

Es bleibt abzuwarten, ob die beabsichtigte Stärkung der JEG ausreichend politische Unterstützung findet, denn sie würde bedeuten, dass afrikanische Regierungen den JEG-Experten mehr Verhandlungsspielräume einräumen und sich stärker finanziell beteiligen müssten. Interessant ist, dass die in anderen Dokumenten häufig erwähnte stärkere Einbindung nichtstaatlicher Akteure überhaupt keine Erwähnung findet. Eine weitere Abstimmung

⁷ Vgl. den Text unter http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm.

⁸ Das Dokument ist unter <http://www.africa-union.org/> abrufbar.

über die Themen für den 3. EU-Afrika Gipfel soll auf einem erneuten Treffen im Oktober 2010 stattfinden.

Das in Maastricht ansässige European Centre for Development Policy Management (ECDPM)⁹ legte im März 2010 ein Papier zur Reform der Afrikastrategie vor. Kritisiert wird zunächst einmal der technokratische Stil der bisherigen Arbeit, der aus nur sehr vagen politischen Übereinkünften resultiere und mangelndes Engagement reflektiere. Auch seien die Interessen der einzelnen Akteure im Vorhinein nicht klar definiert oder es bestehe kein Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten der jeweiligen Regionalorganisation in wichtigen politischen Fragen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Kooperationsprojekte letztlich ohne ausreichende politische Grundlage begonnen werden würden und längerfristig ins Leere liefen. Problematisch sei auch die mangelnde Verzahnung zwischen der EU-Afrikastrategie mit dem Cotonou-Abkommen und der Europäischen Nachbarschaftspolitik gerade im Hinblick auf die unterschiedlichen Finanzierungslinien und Zuständigkeiten im EU-System.

Im Rahmen von Perspektiven der Partnerschaft entwerfen die Autoren des ECDPM drei Szenarien: Beim ersten Szenario würden nur marginale Veränderungen im Sinne einer Verbesserung technischer Abläufe vorgenommen werden. Längerfristig seien dann Reputationsverluste für die Kooperation zu befürchten. Beim zweiten Szenario würden inhaltliche Veränderungen, z.B. eine engere Verknüpfung mit den afrikanischen regionalen Kooperationen und eine Stärkung des politischen Dialogs, erfolgen. Diese begrenzten Reformen werden zwar als positiv, doch zu kurzatmig bezeichnet, da sie die strukturellen Probleme wie Engagement der Beteiligten und Definition politischer Ziele nicht beachten würden. Die substantielle Reform der Partnerschaft im dritten Szenario hat diese substantiellen Veränderungen zum Gegenstand.¹⁰ Gegenwärtig zeichnet sich allerdings ab, dass die Veränderungen begrenzt sein werden.

Entscheidend für die Entwicklung der Partnerschaft werden die Reformfähigkeit und der Reformwille der beteiligten Akteure sein. Durchaus denkbar ist aber auch, dass unterschiedliche Positionen eine Reform völlig unmöglich machen. Uneinigkeit zwischen zahlreichen afrikanischen Ländern, der AU und der EU und ihren Mitgliedsstaaten bestehen nach wie vor in Fragen der Regelungen in den EPAs und wie mit der Situation in Simbabwe und dem Bürgerkrieg im Sudan umzugehen sei. Dabei scheinen Konflikte vorprogrammiert: Ende August nahm der mit Haftbefehl vom Internationalen Strafgerichtshof (ICC) gesuchte sudanesischer Präsident al-Baschir in Kenia an den Feierlichkeiten zur Unterzeichnung der neuen Verfassung teil. Als ICC-Vertragsstaat wäre die kenianische Regierung verpflichtet gewesen, den Haftbefehl umzusetzen, was aber ignoriert wurde. Dieser Bruch vertraglicher Verpflichtungen ist ein Affront gegenüber der EU, die zu den stärksten diplomatischen Unterstützern des ICC zählt. In der Frage der Kooperation mit dem ICC ist die AU gespalten und kaum handlungsfähig.

Weiterführende Literatur

Siegmar Schmidt: Through the lens of European integration theory: African peace and security architecture as a framework in transition, in: Besada, Hany (Hrsg.): *Crafting an African Security Architecture: Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century*, London, 2010, S. 15-36.

Anton Bösl/Willy Breytenbach et al. (Hrsg.): *Monitoring regional integration in Southern Africa*, Yearbook Vol. 8, Stellenbosch, Republik Südafrika.

9 Jean Bossuyt und Andrew Sherriff: What next for the Joint Africa-EU strategy? ECDPM Discussion Paper no. 94, March 2010.

10 Vgl. Fn 8, S. 13-14. Hier werden zahlreiche Reformmöglichkeiten aufgelistet, zentral sind die Einigung auf konkrete politische Projekte und die Verzahnung verschiedener Organisationen im EU- und AU-Rahmen.