

Jenseits des EU-Afrika-Gipfels

Für ein klareres Profil deutscher Afrikapolitik in der EU

Judith Vorrath / Margit Hellwig-Bötte

Der EU-Afrika-Gipfel, der am 2./3. April 2014 stattfinden wird, fällt in eine Phase, während der ein stärkeres deutsches Engagement in Afrika diskutiert wird. Unter dem Motto »Investing in People, Prosperity and Peace« stehen Fragen von Frieden und Sicherheit sowie Wohlstand im Mittelpunkt des Treffens, bei dem es um die künftige Ausrichtung der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie geht. Um diese Themen dreht sich auch die aktuelle Debatte über die Leitlinien deutscher Afrikapolitik. Deutschland kann afrikapolitische Akzente setzen: Zum einen kann es zivile Komponenten der Konfliktbearbeitung im EU-Rahmen stärken und sein Profil über den Ansatz der »Ertüchtigung« afrikanischer Partner hinaus schärfen. Zum anderen kann es Investitionen des deutschen Mittelstandes fördern und damit helfen, Arbeitsplätze zu schaffen und Ausbildung zu verbessern. Gleichzeitig gilt es, an politischen Rahmenbedingungen für diese und weitere Bereiche anzusetzen. In diesem Sinne ist ein offener Dialog zwischen europäischen und afrikanischen Akteuren notwendig. Deutschland kann ihn voranbringen, indem es eine realistische Afrikapolitik betreibt und diese innerhalb der bestehenden EU- und VN-Instrumentarien konsequent verfolgt.

Mit der Joint Africa-EU Strategy (JAES) wurden beim Lissabonner Gipfel im Dezember 2007 die Beziehungen der beiden Nachbarkontinente auf eine neue Grundlage gestellt. Insgesamt acht Partnerschaften wurden vereinbart, darunter »Frieden und Sicherheit«, »Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte« sowie weitere mit wirtschafts-, entwicklungs- und umweltbezogenen Schwerpunkten. Wie bei einer derart breit angelegten interkontinentalen Kooperation kaum anders zu erwarten, ist die Bilanz des politischen Dialogs und konkreter Maßnahmen im Rahmen der

zwei Aktionspläne der Strategie (2008–2010 und 2011–2013) sehr gemischt. Auch in den zwei Bereichen, die im Mittelpunkt des diesjährigen Gipfels stehen, sehen sich die EU-Afrika-Beziehungen vor großen Herausforderungen, die weit über den Gipfel hinausweisen.

Frieden durch »Ertüchtigung«?

Nicht zufällig befasst sich die erste Partnerschaft des 2013 ausgelaufenen Aktionsplans mit Frieden und Sicherheit. Angesichts des zunehmenden Engagements der Afrikani-

schen Union (AU) in der Konfliktlösung bei substantieller Unterstützung durch die EU gilt sie als relativ erfolgreich und genießt auf beiden Seiten hohe Priorität. Die Friedensmission in Somalia beispielsweise wird von der AU getragen und von der EU mitfinanziert, die zudem somalische Soldaten ausbildet. Auch bei diesem Gipfel wird das Themenfeld aufgrund aktueller Krisen und Konflikte viel Aufmerksamkeit finden.

Im Vorfeld des GSVP-Gipfels im Dezember 2013 hat sich Deutschland mit der Enable & Enhance Initiative (E2I) hervorgetan. Damit sollen Partner wie die AU befähigt werden, Krisen eigenverantwortlich zu bewältigen. Dieser Ansatz ist in den bisherigen Aktionsplänen der EU-Afrika-Strategie bereits weitgehend verwirklicht. Denn neben dem politischen Dialog geht es vor allem darum, die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) der AU aufzubauen sowie afrikanisch geführte Friedensmissionen wie AMISOM in Somalia finanziell zu unterstützen. Über die Afrikanische Friedensfazilität hat die EU bislang etwa 740 Millionen Euro in diese beiden Felder sowie ein Frühwarnsystem investiert.

Die deutsche Initiative sieht vor, das Engagement zu vertiefen und zu verbreitern sowie die Koordination auf EU-Ebene zu verbessern. Zum einen werden längerfristige Programme zum Kapazitätsaufbau im Krisenmanagement avisiert, zum anderen soll nicht nur die Ausbildung, sondern auch die Ausrüstung von Sicherheitsakteuren in Partnerländern forciert betrieben werden. Über manche Punkte muss indes noch diskutiert werden, etwa die richtige Balance militärischer und ziviler Instrumente sowie die Einbeziehung von Fähigkeiten zum längerfristigen, multidimensionalen Peacebuilding. Einige drängende Fragen klammert der »Ertüchtigungs-Ansatz« aber auch völlig aus. Was zum Beispiel soll geschehen, wenn afrikanische Partner allein (noch) nicht auf Friedensbedrohungen reagieren können? Kapazitätsaufbau entbindet Europa nicht von seiner partnerschaftlichen Verantwortung und einem weitergehenden Engagement. Zudem ist die

APSA trotz aller unbestrittenen Fortschritte nach wie vor nicht voll operativ. Dies gilt vor allem für die afrikanische Eingreiftruppe. Selbst wenn der auf dem AU-Gipfel im Mai 2013 beschlossene Krisenreaktionsmechanismus (ACIRC) für eine Übergangszeit tatsächlich verwirklicht würde, dürften noch Jahre vergehen, bis die AU-Architektur gemeinsam mit den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in der Lage sein wird, eigenständig und rasch auf Situationen wie in Mali und der Zentralafrikanischen Republik zu reagieren und sich längerfristig in solchen krisenanfälligen Ländern zu engagieren. Über Trainings- und Ausstattungshilfe hinaus müssen die EU und Deutschland also klären, wie sie (neben bzw. zusammen mit den Vereinten Nationen) handeln wollen, wenn sich auf dem Nachbarkontinent Krisen und Konflikte anbahnen. Andernfalls bliebe die politische wie militärische Initiative einzelnen Staaten überlassen, wie jüngst Frankreich oder »lead nations« innerhalb der AU. Äthiopien etwa spielt in Somalia eher eine zwiespältige Rolle, da es zwar militärisch wichtige Unterstützung für die AU-Mission leistet, aber oft eigenmächtig seine Interessen im Nachbarland verfolgt hat.

Mittel- und längerfristig stellt sich die Frage, ob die EU und ihre Mitgliedstaaten willens sind, afrikanischen Regionalorganisationen tatsächlich die Führung bei wichtigen Entscheidungen in Krisensituationen zu überlassen. Die Intervention in Libyen nährt Zweifel daran. Schon der Begriff »Ertüchtigung« legt nicht gerade eine »Partnerschaft auf Augenhöhe« nahe, wie sie offiziell propagiert wird. Interessen afrikanischer Staaten werden von europäischen Regierungen gerne ausgeblendet oder pauschalisiert. Doch weder innerhalb der EU und der AU noch zwischen ihnen besteht wirklich Einigkeit über friedens- und sicherheitspolitische Prioritäten. Der letzte JAES-Aktionsplan bezieht sich ausdrücklich auf Bedrohungen wie Klimawandel, Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität, ohne dass diese systematisch in die Kooperation einbezogen

werden. Ein intensiverer politischer Dialog ist auch notwendig, um Bemühungen im Kapazitätsaufbau zu flankieren. Ohne die Veränderung politischer Rahmenbedingungen (zum Beispiel parlamentarische Kontrolle von Streitkräften) können Training und Ausstattung in der Regel keine Früchte tragen und unter Umständen sogar kontraproduktiv sein.

Wohlstand durch Mittelstandsförderung

In anderen Bereichen der Kooperation waren unter dem letzten Aktionsplan nur wenige Fortschritte zu verzeichnen. Die seit 2008 schwelenden Differenzen zwischen EU und AU zum Internationalen Strafgerichtshof und zum Umgang mit den Anklagen gegen afrikanische Staatsoberhäupter ließen die AU-Partnerschaft zu Demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten der JAES in den Hintergrund treten. Die Partnerschaft zu Migration und Mobilität kam kaum über Absichtserklärungen hinaus. Der Streit um den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Regionalorganisationen ist noch nicht beigelegt. Es geht darum, die Handelsbeziehungen zwischen EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks den Erfordernissen der WTO anzupassen, sowie um die Liberalisierung afrikanischer Märkte und den Zugang zum europäischen Markt. Diese kontroverse dominierte die AU-Partnerschaft im Bereich Regionale Integration und Handel. Größere Projekte wirtschaftlicher Zusammenarbeit fielen eher in die klassische Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa die Stärkung der Resilienz arider Zonen Afrikas gegen Dürre, Landerosion und Klimawandel. Immerhin wurde in der Energiepartnerschaft 2011 ein Programm zur Kooperation im Bereich erneuerbare Energien in Höhe von 11 Millionen Euro aufgelegt. Mit im Spiel ist auch das Privatkonsortium Desertec, das eine große Solar-, Photovoltaik- und Windparkanlage in der Sahara aufbauen will.

Nun setzt der EU-Afrika-Gipfel auf eine umfassende (Re-)Aktivierung der Wirtschaftspartnerschaft und bemüht dazu das Narrativ vom »Chancenkontinent Afrika«. Er wird erstmals von einem EU Africa Business Forum begleitet, das als Plattform für den Austausch der Privatwirtschaft verstetigt werden soll, und einem Jugendforum, in dem es um Bildungs- und Beschäftigungsfragen, Wissenstransfer und die Entwicklungschancen junger Menschen geht. Auch die Bundesregierung möchte die Veranstaltung nutzen, um öffentlich dafür zu werben, Afrika nicht mehr als Kontinent der Krisen, sondern der Chancen wahrzunehmen und die deutsche Wirtschaft besser über ihre Möglichkeiten in den Ländern Subsahara-Afrikas zu informieren.

In der Tat weisen einige wirtschaftliche Parameter auf zukünftige Wirtschaftschancen und Märkte in afrikanischen Ländern hin: Ressourcenreichtum, positives Wirtschaftswachstum, dynamische Bevölkerungsentwicklung, wachsender Mittelstand. Gleichzeitig verhindern Risiken und Abhängigkeiten ein breites Wirtschaftswachstum in vielen afrikanischen Ländern, so die mangelnde Diversifizierung von Exporten, einseitige Abhängigkeit von Rohstoffen, schlechte Infrastruktur und hohe Energiekosten, gepaart mit Mängeln bei Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Eine realistische Einschätzung der Wirtschaftschancen, die der afrikanische Kontinent bietet, muss beide Entwicklungslinien berücksichtigen.

Das Interesse der deutschen Wirtschaft an Geschäften in Afrika ist bislang äußerst begrenzt. Der deutsche Außenhandel belief sich 2013 auf 1988 Milliarden Euro. Davon entfielen 43 Milliarden Euro auf den Handel mit Afrika, ein Anteil von 2,14 Prozent. Nimmt man Nordafrika aus, verbleiben 1,22 Prozent für den Warenverkehr mit Subsahara-Afrika (davon 0,62 Prozent mit Südafrika). Deswegen müssen Ansatzpunkte einer verstärkten Wirtschaftspartnerschaft klarer dargelegt werden.

So macht der spezialisierte deutsche Mittelstand in Nischenbereichen – Gesund-

heit, Landwirtschaft, Solar- und Windenergie, Anlagenbau, Bauaufsicht – gute Geschäfte in Subsahara-Afrika. Die Bundesregierung sollte daher gezielter Aktivitäten deutscher mittelständischer Unternehmen fördern, die bereits Interesse zeigen. Es braucht vor allem Unterstützung bei der Absicherung von Exportrisiken und beim Investitionsschutz sowie beim Zugang zu neuen Märkten und zu Informationen über örtliche Rahmenbedingungen. Mittelfristig können so Investitionen in produzierendes Gewerbe und verarbeitende Industrie gefördert werden, die langfristiges Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze für junge Menschen in Afrika schaffen – ein Ziel, das auch der EU-Afrika-Gipfel verfolgt.

Eine neue Afrikapolitik?

Schon kurz nach ihrem Regierungsantritt löste die Bundesregierung eine Diskussion über ein stärkeres außenpolitisches Engagement Deutschlands aus. Aufgrund des Handlungsdrucks in Krisen wie in der Zentralafrikanischen Republik, der durch die französische Forderung nach mehr deutscher Beteiligung forciert wurde, richtete der Blick sich zunächst besonders nach Afrika. Dabei reduzierte sich die Debatte allerdings oft auf das Für und Wider einer deutschen Beteiligung an Militäreinsätzen. Daher ist es begrüßenswert, dass die Bundesregierung mit E2I einen umfassenden Ansatz verfolgt und gleichzeitig die Afrikapolitik insgesamt auf den Prüfstand stellt. Neue afrikapolitische Leitlinien, die unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet werden, sollen in erster Linie den wirksameren und kohärenteren Einsatz vorhandener entwicklungs-, wirtschafts-, bildungs- und sicherheitspolitischer Instrumente ermöglichen.

So hat die Bundesregierung zusätzliche Erwartungen bei ihren Partnern in der EU und in Afrika geweckt. Deutschlands Prioritäten für außenpolitisches Handeln (wie auch seine wirtschaftlichen Interessen) werden zwar weiterhin in Osteuropa, Asien und im transatlantischen Raum liegen. Allerdings kann die Bundesregierung mit

einem geschärften afrikapolitischen Profil Akzente setzen. Dafür müssen afrikanische Akteure und Interessen differenziert wahrgenommen werden. Über eine Auflistung von Instrumentarien hinaus sollten Zielsetzungen in einzelnen Politikfeldern klarer benannt und mit den Interessen afrikanischer Länder und Regionalorganisationen verknüpft werden. Die Förderung der Präsenz des deutschen Mittelstandes etwa könnte mit dem Werben für duale Berufsausbildung als Modell für örtliche Bildungssysteme verbunden werden, um ein Angebot zur Behebung des Bildungsnotstands in vielen afrikanischen Ländern zu unterbreiten. Im Bereich Frieden und Sicherheit könnte Deutschland verstärkt zur Befähigung afrikanischer Partner durch die EU beitragen, indem es seine Erfahrungen mit Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung nutzbar macht. Zu einer echten Partnerschaft gehört jedoch auch, sich mit afrikanischen Lösungsansätzen zu befassen und eigene Positionen zu erarbeiten, die sich nicht auf Kapazitätsaufbau beschränken.

Der vielbeschworene »Dialog auf Augenhöhe« zwischen der EU und Afrika muss über Gipfelerklärungen hinaus befruchtet werden. Turnusmäßige Treffen von Staats- und Regierungschefs stehen unter dem Druck, positive Ergebnisse für eine umfassende Agenda vorweisen zu müssen. Die stark formalisierten Beziehungen zwischen AU und EU erlauben kaum offenen Austausch über grundsätzliche Auffassungsunterschiede. Dies liegt auch daran, dass zwar die EU interne Abstimmungsmechanismen für strittige Positionen entwickelt hat, die AU davon aber noch weit entfernt ist. Deutschland sollte sich daher jenseits des EU-Afrika-Gipfels für einen (ergebnis-)offenen Dialog zwischen Vertretern beider Organisationen in informelleren Foren stark machen. Das kann Vertrauen schaffen und den Boden für die Diskussion über kontroverse Themen bereiten, damit diese längerfristig auch in offiziellen Foren geführt werden kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364