



Die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika nach dem Gipfeltreffen in Brüssel

Dr. Claas D. Knoop

Juni 2014

Zusammenfassung

Am 2. und 3. April 2014 fand in Brüssel das vierte Treffen auf Gipfelebene zwischen der EU und Afrika im Rahmen der in Lissabon 2007 beschlossenen „Strategischen Partnerschaft“ statt. Das Treffen stand unter dem Motto „Investing in People, Prosperity and Peace“. Eine Bestandsaufnahme nach gut sechs Jahren seit Bestehen der Strategischen Partnerschaft hat die Gipfelteilnehmer (u.a. Bundeskanzlerin Merkel) zu der ernüchternden Einsicht geführt, dass die hochgesteckten Ziele nur zu einem Teil erreicht werden konnten. Der angestrebte politische Dialog hat jedenfalls bisher nur sehr eingeschränkt stattgefunden, im Wesentlichen im Bereich Frieden und Sicherheit. Künftig soll die Zahl der Aktionsfelder der Strategischen Partnerschaft von bisher acht auf fünf reduziert werden: Peace and Security; Democracy, Good Governance and Human Rights; Human Development; Sustainable and inclusive development and growth and continental integration; Global and Emerging Issues. Anders als in den vorangegangenen zwei Perioden der Strategischen Partnerschaft hat der Gipfel dieses Mal davon abgesehen, detaillierte Aktionspläne für die Durchführung von Projekten festzulegen. In der „Road Map“ 2014 bis 2017 werden stattdessen strategische Ziele und Schlüsselbereiche für die Zusammenarbeit definiert. Für die Umsetzung der Gipfelbeschlüsse stehen erstmals auch finanzielle Mittel der EU im Rahmen des „Panafrikanischen Programms“ zur Verfügung.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



ANALYSE

Am 2. und 3. April 2014 fand in Brüssel das vierte Treffen auf Gipfelebene zwischen der EU und Afrika im Rahmen der in Lissabon 2007 beschlossenen „Strategischen Partnerschaft“ statt. Das Treffen stand unter dem Motto „Investing in People, Prosperity and Peace“. Am Rande des Gipfels fanden Treffen von Unternehmensvertretern aus Europa und Afrika („EU-Africa Business Forum“) sowie ein Jugendforum statt.

Die Gipfelteilnehmer (darunter auch Bundeskanzlerin Merkel) verabschiedeten drei Dokumente zum Rahmen und den Schwerpunkten der künftigen Kooperation: Eine Gipfelerklärung, eine Wegbeschreibung für die Jahre 2014 bis 2017 („Road Map“) sowie eine Gemeinsame Erklärung zu Migration und Mobilität („EU-Africa Declaration on Migration and Mobility“).

Das letzte Treffen auf dieser Ebene vor dem Gipfel in Brüssel hatte 2010 im libyschen Sirte noch unter Vorsitz von Ghadafi stattgefunden. Während in Europa die Nachwirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in einigen EU-Mitgliedstaaten noch nicht überwunden sind, haben in Afrika in den zurückliegenden Jahren einschneidende Entwicklungen und Ereignisse stattgefunden, die auch die Tagesordnung des Gipfels mit geprägt haben:

- Ben Ali (Tunesien), Mubarak (Ägypten) und Ghadafi (Libyen) und die von ihnen repräsentierten Regime wurden durch die „Arabellion“ hinweggefegt, deren Auswirkungen bis heute andauern und deren Ausgang nach wie vor schwer einzuschätzen ist;
- Süd-Sudan wurde 2012 unabhängig und wird gegenwärtig von inneren Konflikten heimgesucht, die auf die gesamte Region am Horn von Afrika ausstrahlen, wo weiterhin bestehende Konfliktsituationen in Somalia und zwischen Äthiopien und Eritrea einer Lösung harren;
- die politisch, ökonomisch und sozial fragile Lage in der Sahel-Zone wurde durch die Mali-Intervention (u.a. Frankreich) zwar vorerst oberflächlich stabilisiert, bleibt aber nicht zuletzt wegen der andauernden Aktivitäten islamistischer Extremisten in der gesamten Region äußerst labil;
- der Bürgerkrieg in der Zentralafrikanischen Republik wirft erneut ein Schlaglicht auf die Herausforderung Nummer Eins in vielen Ländern Afrikas: wo Frieden und Sicherheit fehlen, kann es keine nachhaltige Entwicklung geben;
- die Flüchtlingstragödien (u.a. Lampedusa) erfordern dringend gemeinsames Handeln auf beiden Seiten des Mittelmeeres;
- in einer ganzen Reihe von afrikanischen Staaten ist ein stabiles wirtschaftliches Wachstum zu beobachten, in dessen Folge sich Wirtschaft und Gesellschaft dieser Länder schrittweise modernisieren. Neue Mittelklassen entstehen und Länder, wie beispielsweise Ghana, finden zunehmend Anschluss an das digitale Zeitalter;
- Afrika hat zunehmend die Wahl, sich seine bevorzugten strategischen Partner auszuwählen: China, Indien, Brasilien und andere Akteure sind stärker als je zuvor auf dem Kontinent aktiv. Die Partnerschaft mit Europa – so wichtig sie für Afrika auch in Zukunft bleibt – ist kein Alleinstellungsmerkmal in den globalen Beziehungen des Kontinents;



- und schließlich: 2013 hat die AU und ihr Vorgänger (OAU/Organisation for African Unity) 50-jähriges Bestehen mit Jubiläumsfeierlichkeiten und der Verkündung einer „Agenda 2063“ begangen, die Afrika zu einem führenden Akteur im globalen Maßstab machen möchte.

Was ist vor dem Hintergrund dieser Ereignisse und Entwicklungen aus dem ehrgeizigen Plan, einen politischen Dialog zwischen der EU und Afrika auf gleicher Augenhöhe zu führen, geworden? Und wie sollen die Beziehungen künftig gestaltet werden?

Eine Bestandsaufnahme des nach gut sechs Jahren seit Bestehen der Strategischen Partnerschaft Erreichten, hat die Gipfelteilnehmer zu der ernüchternden Einsicht geführt, dass die hochgesteckten Ziele nur zu einem Teil erreicht werden konnten. Der angestrebte politische Dialog hat jedenfalls bisher nur sehr eingeschränkt stattgefunden (im Wesentlichen im Bereich Frieden und Sicherheit).

Die bis zum Brüsseler Gipfel gültigen Arbeitsstrukturen der Strategischen Partnerschaft (u.a. Ko-Vorsitzende beider Seiten für die bisher acht thematischen Partnerschaften, Joint Task Force) haben die in sie gesetzten Erwartungen nach dem Eindruck der Gipfelteilnehmer wohl nur teilweise erfüllen können. Die „Joint Task Force“, in der bisher die Ergebnisse der Durchführung der Strategischen Partnerschaft behandelt wurden, soll nach den Gipfelbeschlüssen künftig durch ein „Joint Annual Forum“ ersetzt werden, an dem alle Akteure der Partnerschaft mitwirken sollen.

In der Gipfelerklärung von Brüssel und der Wegbeschreibung für die Jahre 2014 bis 2017 („Road Map“) wird (erneut) ein klares Bekenntnis zu einem vertieften, regelmäßigen und ergebnisorientierten politischen Dialog abgegeben. Die Zahl der Aktionsfelder der Partnerschaft wird allerdings von bisher acht auf fünf reduziert:

1. Peace and Security
2. Democracy, Good Governance and Human Rights
3. Human Development
4. Sustainable and Inclusive Development and Growth and Continental Integration
5. Global and Emerging Issues

Mit der teilweisen Neuausrichtung der prioritären Aktionsfelder der Strategischen Partnerschaft hat der Gipfel die politische Weichenstellung für die nächsten drei Jahre vorgenommen. Neben Themengebieten wie Bildung, Entwicklung, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Klimaschutz rücken vor allem das Wirtschaftswachstum, Investitionen sowie die Sicherheit des Kontinents in den Vordergrund. Zu letzterem hat sich die EU bereits in den zurückliegenden Jahren in herausragender Weise beim Aufbau der von der AU beschlossenen, kontinentweiten Friedens- und Sicherheitsarchitektur („African Peace and Security Architecture“) engagiert. Die EU und ihre Mitgliedstaaten unterstützen massiv finanziell (und zum Teil auch personell) AU-Friedensmissionen, z.B. in Somalia und in der Zentralafrikanischen Republik. Deutschland hat sich u.a. mit der Finanzierung und dem Bau des Lagezentrums des Peace and Security Departments der AU-Kommission auf dem AU-Gelände in Addis Abeba sichtbar eingebracht. Trotz positiver Entwicklungen in den letzten Jahren bleiben die Erwartungen, dass die Friedens- und Sicherheitsarchitektur für Afrika der Schlüssel für eine friedliche Zukunft des Kontinents werden könnte, gedämpft. Die zur Verfügung stehenden Instrumente dürften vordringlich als flankierende Maßnahmen für Friedensoperationen oder für post-Konflikt-Situationen zur Anwendung kommen (z.B. als stabilisierendes Element bei Wahlen nach einem Konflikt). Bis auf weiteres werden Friedensmissionen in



Afrika auf massive Unterstützung von dazu bereiten AU-Mitgliedstaaten und von nichtafrikanischen Partnern, wie z.B. die EU und ihre Mitgliedstaaten, angewiesen sein. Die Interventionen in Somalia, Mali und jüngst in der Zentralafrikanischen Republik sind deutliche Belege dafür. Der Weg zum erklärten AU-Ziel, „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ zu finden, bleibt auch in absehbarer Zukunft schwierig und sein Erfolg nicht zuletzt abhängig von der Bereitschaft afrikanischer Staaten, selbst personell und finanziell Verantwortung für die Lösung von Konflikten zu übernehmen.

Der Erfolg wird nicht zuletzt auch von einer überfälligen Reform des UN-Sicherheitsrats abhängen: Obwohl rund 75 % der UN-mandatierten Friedensoperationen in Afrika stattfinden, hat Afrika bisher keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat – ein weiterer Beleg für die inzwischen anachronistische Zusammensetzung dieses für den Weltfrieden verantwortlichen Gremiums der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. In der „Road Map“ von Brüssel wird deshalb zu Recht deutlich eine Reform des gegenwärtigen UN-Systems gefordert.

Anders als in den vorangegangenen zwei Perioden der Strategischen Partnerschaft (2007 - 2010, 2010 - 2013) hat der Gipfel dieses Mal davon abgesehen, detaillierte Aktionspläne für die Durchführung von Projekten in den prioritären Handlungsfeldern festzulegen. In der „Road Map“ 2014 - 2017 werden stattdessen strategische Ziele und Schlüsselbereiche für die Zusammenarbeit definiert. Ob dieser Zielbestimmung noch detaillierte Durchführungspläne folgen, hat der Gipfel offen gelassen.

Insbesondere auf Drängen von afrikanischer Seite verabschiedete der Gipfel eine Absichtserklärung zum Thema Migration und Mobilität. Darin wird ein Aktionsplan zur verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels, für den Schutz von Flüchtlingen und Asylbewerbern, für eine verbesserte Organisation an den Grenzen sowie für die Förderung der legalen Migration angekündigt.

Die Gipfelbeschlüsse von Brüssel lassen Raum für die konkrete Ausgestaltung der künftigen Arbeitsstrukturen im Rahmen der Partnerschaft. Dies gilt insbesondere auch für das vom Gipfel als Kernbereich der Partnerschaft bezeichnete Handlungsfeld „Democracy, Good Governance and Human Rights“, in dem Deutschland bis jetzt den Ko-Vorsitz wahrgenommen hat (mit Portugal und Ägypten).

Eine Möglichkeit, einen ergebnisorientierten politischen Dialog in Gang zu setzen, wäre, gemeinsam vereinbarte, konkrete Projekte aus den fünf prioritären Aktionsfeldern zu beschließen, deren Durchführung vom Panafrikanischen Programm der EU finanziell unterstützt werden könnte. In der Gipfelerklärung wird die Möglichkeit finanzieller Unterstützung durch die EU für die Durchführung von Projekten ausdrücklich genannt. Um die „African Ownership“ bei solchen Projekten deutlich zu machen, wäre ein Ko-Finanzierungsanteil des afrikanischen Projektpartners wünschenswert. Die Initiative für solche Projekte und den damit beabsichtigten Dialog könnte von den AU/EU-Institutionen und/oder interessierten Mitgliedstaaten auf beiden Seiten ausgehen („lead nation concept“). Projektpartner auf afrikanischer Seite könnten AU-Institutionen, Regionalorganisationen aber auch einzelne interessierte AU-Mitgliedstaaten sein (soweit das Projekt von regionaler bzw. kontinentaler Bedeutung ist). Um Überschneidungen mit anderen Geberaktivitäten (z.B. von EU-Mitgliedstaaten oder der Weltbank) zu vermeiden, müssten solche Projekte sorgfältig und nachhaltig mit der internationalen Gebergemeinschaft abgestimmt werden.



Anmerkungen:

*Die Ausführungen in diesem Beitrag geben ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.
Diese Analyse erschien erstmalig in etwas gekürzter Fassung in der Juni-Ausgabe 2014 der „afrikapost“.*

Über den Autor dieses Beitrags

Botschafter a.D. Dr. Claas D. Knoop war bis Ende Juni 2010 deutscher Botschafter in Addis Abeba (Äthiopien) und Dschibuti sowie ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus.

Dr. Knoop trat 1976 in den Auswärtigen Dienst ein und hatte Verwendungen in verschiedenen Funktionen in Wellington, Brüssel, Pretoria und Bangkok. Er war Leiter des Europapolitischen Grundsatzreferats, AA Berlin und Politischer Gesandter an der Ständigen Vertretung bei der EU, Brüssel.

Seit seiner Pensionierung hat Dr. Knoop Lehraufträge an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen zu europa- und afrikapolitischen Themen übernommen. Seit November 2012 vertritt Dr. Knoop den deutschen Ko-Vorsitz in der JAES-Partnerschaft „Democratic Governance, Human Rights and Cultural Relations“.



Dr. Claas D. Knoop