

EU-AU-Gipfel in Abidjan – Aufbruch in eine neue Ära?

Am 29. und 30. November trafen sich in Abidjan, der Hauptstadt der Elfenbeinküste, die Führungsspitzen der Europäischen Union (EU), der Afrikanischen Union (AU) sowie die Staats- und Regierungschefs der jeweiligen Mitgliedsstaaten, darunter Bundeskanzlerin Angela Merkel. Das Motto des Gipfels¹ lautete „Investitionen in die Jugend für eine nachhaltige Zukunft“.

Doch geriet dieses Motto vorübergehend in den Hintergrund. Auslöser war ein TV-Bericht des amerikanischen Nachrichtensenders CNN² vom 14. November über Sklavenauktionen in libyschen Flüchtlingslagern. Der Bericht löste international Entsetzen aus und rief bei der afrikanischen Bevölkerung Erinnerung an das Trauma der Kolonialzeit wieder wach.³ Die beim Gipfel verabschiedete europäisch-afrikanische Stellungnahme zu Libyen verurteilte die Verbrechen aufs Schärfste und betonte das gemeinsame Handeln.⁴ Konkret sollten die strittigen Lager schnellsten geräumt werden. Die EU gab bekannt, dass politisch Verfolgte in aufnahmebereite Länder umge-

siedelt werden. Die übrigen Menschen, bei denen es sich meist um Arbeitsmigranten handelt, sollen unter der Verantwortung der AU und mit finanzieller Unterstützung der EU in ihre Herkunftsländer zurückkehren können.⁵

Tatsächlich ist das Drama um die Flüchtlinge und Migranten in Libyen nicht neu. Mehrfach prangerten Menschenrechtsorganisationen die unmenschlichen Zustände dort an. Auch das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) hatte vor dem Gipfel darüber berichtet.⁶ Im September sprach sich die EU für die Umsiedlung von ca. 50.000 Flüchtlingen aus dem Tschad, Ägypten, Äthiopien, Libyen und Sudan nach Europa aus. EU-Kommissar **Dimitris Avramopoulos** argumentierte, dass „Europa die Bereitschaft dafür zeigen muss, Verantwortung gemeinsam mit Drittländern zu tragen, insbesondere in Afrika. Schutzbedürftige Menschen sollten nicht ihr Leben riskieren oder auf Schmuggler angewiesen sein.“⁷ Allerdings wurden bislang nur wenige dieser Menschen in die Staaten der Europäischen Union oder in andere aufnahmebereite Länder umgesiedelt.⁸ Der CNN-

¹ Zum ersten Mal handelte es sich in diesem Rahmen um ein Treffen zwischen EU und AU und nicht mehr um einen „EU-Afrika-Gipfel“. Das ist ein Novum und wurde durch Marokkos Wiedereintritt in die AU nach mehr als 30 Jahren möglich.

² CNN: People for sale. Exposing migrant slave auction in Libya, 14. November 2014, <http://edition.cnn.com/specials/africa/libya-slave-auctions>.

³ Ralph Bollmann: Europäer wollen Migranten aus Libyen ausfliegen, 30. November 2017, in: FAZ, http://www.faz.net/aktuell/politik/eu-afrika-gipfel-ein-deal-fuer-libyen-15318207.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0.

⁴ Joint Statement on the Migrant Situation in Libya, African Union – European Union Summit 2017, 29. - 30. November, Abidjan, <http://www.consilium.europa.eu//media/31871/3437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

⁵ Joint Statement, vgl. FN 4.

⁶ Andrej Mahecic: Libya: Refugees and migrants held captive by smugglers in deplorable conditions. Summary by UNHCR spokesperson, at press briefing at Palais des Nations in Geneva, 17. Oktober 2017, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/10/59e5c7a24/libya-refugees-migrants-held-captive-smugglers-deplorable-conditions.html>.

⁷ Nikolay Nielsen: EU proposes to resettle 50,000 African refugees, EU Observer, 28. September 2017, <https://euobserver.com/migration/139191>

⁸ „Altogether, some 39,000 people were resettled from Africa throughout the world for the entire year of 2016. Of those, only around 1,800 found homes in the EU, of which some 50 ended up in non-EU member state Norway, according to figures provided by the UN refugee agency (UNHCR).“, in: Nikolay Nielsen: EU proposes to reset-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

Bericht brachte die mangelnden Ergebnisse nicht nur mit aller Härte zur Sprache, er verlieh ihnen auch eine neue Dimension.

Der Kampf gegen illegale Migration und der Umgang mit Libyen

Doch geht es bei den in Libyen gestrandeten Flüchtlingen nicht allein um Solidarität. Die grundlegende Frage ist aus europäischer Sicht die dauerhafte Bekämpfung der illegalen Migration und Schleuserkriminalität. Eine Situation wie zum Höhepunkt der Flüchtlingskrise 2015 wollen die EU und die Mitgliedsstaaten auf jeden Fall vermeiden.⁹ Zur Sicherung der EU-Außengrenzen und um den Schleusern das Handwerk zu legen, wurde die EU-Militärmission SOPHIA im Juni 2015 ins Leben gerufen. In diesem Kontext wird seit Oktober 2016 die libysche Küstenwache trainiert. Dabei soll der Küstenwache geholfen werden, gegen den Menschenhandel und Ölschmuggel vorzugehen. Gleichzeitig soll sie bei der Implementierung des UN-Waffenembargos unterstützen. Trotz einzelner Kritik¹⁰ am Einsatz verlängerte der Europäische Rat am 26. Juli 2017 die EU-Mission, die bis 31. Dezember 2018 läuft. Derzeit beginnt die zweite Phase, wonach es den an der Mission teilnehmenden Mitgliedsstaaten künftig erlaubt sein wird, in Übereinstimmung mit internationalen Recht Schleuserboote schon in den libyschen Hoheitsgewässern an der Überfahrt zu hindern.¹¹ Dieses bedarf neben der UN-Genehmigung auch die Erlaubnis der libyschen Regierung. Doch der Machtbereich

der von Fayed Al Sarraj geführten Einheitsregierung ist begrenzt. UN-Sondergesandte für Libyen, Ghassan Salamé, schlug jüngst einen neuen Friedensprozess vor, um das Land zu vereinen.¹² Die EU unterstützt die UN bei ihren Bemühungen eines dauerhaften Friedensabkommens in Libyen. Auch die Gipfelteilnehmer haben in ihrer Erklärung nochmal auf das Muss einer nachhaltigen Lösung hingewiesen. Die Schaffung einer gemeinsamen Migrationsarbeitsgruppe, die sich um die dort festsitzenden Flüchtlinge und Migranten kümmert, ist aber ein wichtiger Schritt um die Menschen aus ihrer akuten Notlage zu befreien.¹³ Italien, das von libyschen Schleppern angesteuert wird, entschied im Frühjahr direkt mit libyschen Stammesführern im Süden des Landes zu verhandeln, wonach diese erst keine Migranten über die Grenze nach Libyen lassen sollten.¹⁴ Allerdings wird durch Roms Maßnahmen die Lage der Migranten und Flüchtlinge, die schon im Land sind, nicht verbessert.

Die auf Migration konzentrierten EU-Programme richten sich in erster Linie darauf, den Flüchtlingen und Migranten Zugang zur Grundversorgung zu sichern und vor allem den besonders Schutzbedürftigen wie Frauen und Kindern zu helfen.¹⁵ Darüber hinaus wurde schon im Mai 2013 die EU Mission zur Sicherung der Außengrenze (EUBAM) gegründet. Seit Februar 2016 umfasst ihr Mandat auch die Möglichkeit beim Aufbau von zivilen Kapazitäten im Bereich von Krisenmanagement und Sicherheitssek-

tle 50,000 African refugees, EU Observer, 28. September 2017, vgl. FN 7.

⁹ Damals waren der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zufolge bis Ende 2015 mehr als eine Million Menschen illegal nach Europa eingereist. Vgl. Press release IOM: Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015, <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>.

¹⁰ Britische Parlamentarier betrachteten die EU-Mission SOPHIA als gescheitert, weil der Zustrom von Migranten auf dem Seeweg nach Europa dadurch nicht gestoppt werden konnte, in: Euractiv, 12. Juli 2017,

<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/uk-parliament-says-sophia-saves-lives-but-has-not-stopped-migrant-smuggling/>.

¹¹ EU Naval Force Mediterranean Operation SOPHIA, Facts and Figures, Media and Public information office, 1. Dezember 2017, www.eeas.europa.eu/eunavfor-med.

¹² John Irish: Unveiling new Libya plan, U.N. sees opportunity for peace, in: Reuters World News: 20. September 2017, <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-libya/unveiling-new-libya-plan-u-n-sees-opportunity-for-peace-idUSKCN1BV2RK>.

¹³ Ergebnisse des 5. AU-EU Gipfels, 29.11. - 30.11.2017, Abidjan, siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>.

¹⁴ Italy brokers deal with Libyan tribes to curb migrant influx, in: Euractiv, 3. April 2017, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-brokers-deal-with-libyan-tribes-to-curb-migrant-influx/>.

¹⁵ Die EU hat in diesem Kontext mehr als 136 Mio. Euro mobilisiert. 116 Mio. werden unter dem „EU Emergency Trust Fund for Africa“ (EUTF) bereitgestellt sowie 20 Mio. im Rahmen der bilateralen Unterstützung, vgl. EU-Libya relations, 13. Juni 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_libya_relations.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

torreform mit Fokus auf Polizei, Strafgerichtsbarkeit, Außengrenzsicherung und Migration zu helfen.¹⁶ Doch solange in Libyen ein Staat fehlt, der von allen politischen Akteuren gleichermaßen anerkannt wird, ist es für die EU schwer, hier aktiver zu werden.

Afrikas Bevölkerungswachstum – Chance oder Risiko?

Der Umgang mit den Herausforderungen in Libyen verdeutlicht den enormen Handlungsdruck in den EU-Mitgliedstaaten. UN-Prognosen zufolge wird sich die Bevölkerung in Afrika bis 2050 mehr als verdoppeln. Bis 2100 soll die Bevölkerungszahl auf knapp 4 Mrd. Menschen ansteigen und damit ca. 36 Prozent der Weltbevölkerung darstellen.¹⁷ Zum Vergleich: Heute leben 60 Prozent der Weltbevölkerung in Asien (4,5 Mrd.), 17 Prozent in Afrika (1,3 Mrd.), 10 Prozent in Europa (743 Mio.), 9 Prozent in Lateinamerika und in der Karibik (646 Mio.). Die restlichen Prozent verteilen sich auf Nordamerika (361 Mio.) und Ozeanien (41 Mio.).¹⁸

Inwiefern Afrika aus seiner demographischen Entwicklung Kapital schlagen kann, hängt davon ab, ob es gelingt, den vielen jungen Afrikanern, eine berufliche Perspektive im eigenen Land zu bieten. Schon heute sind 60 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahre alt. IWF-Schätzungen zufolge gilt es, in Sub-Sahara-Afrika jedes Jahr bis 2035 18 Mio. Arbeitsplätze zu schaffen.¹⁹

¹⁶ EU-Libya relations, 13. Juni 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_libya_relations.pdf.

¹⁷ "Population growth remains especially high in the group of 47 countries designated by the United Nations as the least developed countries (LDCs), including 33 countries in Africa. Among the ten largest countries worldwide, Nigeria is growing the most rapidly. Consequently, the population of Nigeria, currently the world's 7th largest, is projected to surpass that of the United States and become the third largest country in the world shortly before 2050", in: UN World Population Prospects: The 2017 Revision Key Findings and Advance Tables, UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.

¹⁸ UN World Population Prospects, vgl. FN 17.

¹⁹ International Monetary Fund: Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa. Navigating headwinds, Washington 2015,

Haben diese jungen Leute keine beruflichen Chancen zu Hause, ist das Risiko groß, dass sie nach Europa abwandern. Das weiß auch die EU. Deshalb richtete sich der Fokus des Gipfels auf die Jugend. EU-Ratspräsident **Donald Tusk** betonte in Abidjan: *„Unsere Aufgabe als führende Politiker ist es, Entscheidungen zu fällen, die für die Zukunft unserer Jugend in Afrika wie in Europa Sicherheit und Wohlstand bringt.“* Weit oben auf der Vorschlagsliste der EU stand der Europäische Externe Investitionsplan. Die Idee ist, seine Mittel durch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und weiterer Partner auf mehr als 44 Mrd. Euro bis 2020 zu hebeln. Zudem hält die Europäische Investitionsbank, Garantien bereit, um die Investitionsrisiken zu mindern. Gleichzeitig wurde beim Gipfel bekannt gegeben, mehr in Afrikas nachhaltige Entwicklung zu investieren, vor allem in die fragilen Staaten.²⁰ **Federica Mogherini**, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vize-Präsidentin der EU-Kommission, betonte: *„Weniger als 10 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Afrika kommen schwachen Regionen zugute, die es am nötigsten hätten. Wir wollen, dass der Externe Investitionsplan ein starker Motor für nachhaltigeres und integratives Wachstum wird, um Grüne Energie zu generieren und neue Möglichkeiten für Unternehmer – auch in der Europäischen Union – für Jugendliche und zur Frauenförderung zu schaffen.“²¹*

Insgesamt verfolgt die EU die Idee, die Rolle des Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit weiter auszubauen sowie öffentliche Gelder mit Privatinvestitionen stärker miteinander zu koppeln. Spätestens mit der Annahme der umfassenden Agenda 2030 und ihren Nachhaltigkeitsziele, wurde klar, dass die Entwicklungshilfe in Form der

https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported.../2015/afr/.../_sreo0415pdf.ashx, S. 26f.

²⁰ EIB, Pressemitteilung vom 1. Dezember 2017: Agreement on extra € 3.7 billion to address migration issues, <http://www2.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/12/01/eib-agreement-on-extra-funds-to-address-migration-issues/>.

²¹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 28. September 2017: The EU kick-starts its new EU External Investment Plan, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3483_en.htm.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

ODA-Mittel (Official Development Assistance) bei Weitem nicht ausreicht, um den finanziellen Bedarf der Entwicklungsländer zu decken. Dies gilt gerade für Sub-Sahara Afrika. Dort liegen 33 der 48 sog. am geringsten entwickelten Staaten (Least Developed Countries, LDC). Der Externe Investitionsplan baut auf den Grundlagen des Investitionsplans für Europa auf. Hier gelang es in weniger als einem Jahr bis zu 116 Mrd. Euro aus den Mitgliedstaaten zu mobilisieren.

Ob sich ein ähnlicher Erfolg in Afrika wiederholen lässt, bleibt offen. Die Risiken sind für Investoren gerade in den fragilen Ländern wesentlich höher als in Europa. Experten räumen zwar ein, dass sich reichlich Potenzial und Möglichkeiten südlich der Sahara bieten, allerdings sei ein differenzierter Blick auf die Marktchancen unerlässlich. Länder wie Äthiopien und Tansania locken mit hohen Wachstumsraten. Aber politische Krisen und Unruhen sowie mangelnde Planungssicherheit trüben in vielen Ländern die Aussichten.²² Vor allem deutschen Unternehmen fällt die Entscheidung für Investitionen in dieser Region schwer. Sie sind im Unterschied etwa zu französischen Firmen auf dem Kontinent wenig präsent. Bislang spielte Afrika im deutschen Warenverkehr insgesamt keine bedeutende Rolle.²³

Wenn es nach der Bundesregierung geht, dann soll sich das ändern. Während der deutschen G20-Präsidentschaft wurden Initiativen vorgestellt, um Deutschlands Partnerschaft mit Afrika vor allem in der Wirt-

schaft dynamischer zu machen.²⁴ Einerseits soll die Einwerbung privater Vermögensanlagen aus der deutschen Wirtschaft afrikanische Länder unterstützen, Beschäftigungschancen erhöhen und geplante Projekte in Bildungsinfrastrukturen umsetzen. Andererseits soll der Fokus auf Investitionen und den Privatsektor neue Dynamiken in afrikanischen Ökonomien freisetzen.²⁵

Das gestiegene wirtschaftliche Interesse aus Deutschland und der EU an Afrika darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, worum es den europäischen Regierungen in erster Linie geht: die sicherheitspolitischen Risiken zu minimieren, die aus dem hohen Bevölkerungswachstum in Afrika für Europa entstehen können. Das sehen die afrikanischen Länder anders. Sie betrachten die Bevölkerungsentwicklung positiv und rechnen insgeheim mit höherem finanziellem Nutzen für ihre Kassen durch Geldtransfers aus der Diaspora in Europa sowie mit Entlastungen für den eigenen Arbeitsmarkt. Schon beim von der EU initiierten Gipfel in Valletta im November 2015 wurde dies deutlich. Während die EU von den afrikanischen Staaten mehr Mitwirkung bei der Bekämpfung der illegalen Migration und des Zustroms von Arbeitsmigranten abringen wollte, forderten die Afrikaner für ihre Bevölkerung mehr legale Wege, um nach Europa zu gelangen. In der Tat hat sich die EU in den Nachhaltigkeitszielen dazu verpflichtet, „eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern“.²⁶ Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, von denen die Maghreb-Staaten profitieren, sind sog. „Mobilitätspartnerschaften“ entwickelt worden, um Touristen, Studenten, Wissenschaftlern

²² German Trade & Invest (Hg.): Sub-Sahara Afrika. Wachstumsbranchen in schwierigen Märkten, Ausgabe 2017/2018, https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2017/09/pub201709048000_20939_subshara-afrika--wachstumsbranchen-in-schwierigen-maerkten.pdf?v=1.

²³ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 26. April 2017 (Nr. 137/17): 2016 wurden Waren im Wert von 24,5 Milliarden Euro von Deutschland nach Afrika exportiert, das waren ca. 2,0 % der deutschen Gesamtexporte. Wichtigster afrikanischer Markt für deutsche Waren war im Jahr 2016 Südafrika. 35,9 % aller deutschen Exporte in afrikanische Länder gingen in das südlichste afrikanische Land, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/04/PD17_137_51.html.

²⁴ Während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den sog. „Marshallplan mit Afrika“ veröffentlichte, präsentierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die sog. „Pro! Afrika“-Initiative. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) brachte derweil den sog. „Compact with Africa“ heraus.

²⁵ Dr. Susanne Conrad: Perspektiven des G20-Gipfels auf Migration und nachhaltige Entwicklung, KAS Länderbericht Brüssel, Juni 2017, http://www.kas.de/wf/doc/kas_49482-1522-1-30.pdf?170706151630.

²⁶ Susanne Conrad, Perspektiven des G20-Gipfels auf Migration und nachhaltige Entwicklung, vgl. FN 25.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

oder Wirtschaftsvertretern aus den EU-Nachbarstaaten einen Zugang zur EU zu eröffnen. Doch der EU geht es hier um zirkuläre Migration. Die Menschen sollen wieder in die Heimat zurückkehren, um die in Europa erworbenen Kenntnisse zu Hause einzusetzen. Für Sub-Sahara-Afrika galt dieses Angebot bislang nicht. Dort räumte die EU lediglich ihre Unterstützung zur Förderung der innerafrikanischen Mobilität ein.²⁷ Auf dem Gipfel in Abidjan war es den Vertretern Afrikas deshalb ein wichtiges Anliegen, erneut für die Öffnung legaler Migrationskanäle nach Europa für Arbeit und Ausbildung zu werben. Zwar wird darüber in den von der EU initiierten Diskussionsforen mit den Transit- und Herkunftsländern von Migration regelmäßig gesprochen. Geändert hat sich für die Afrikaner aber bisher wenig. Auf dem Gipfel vereinbarten beide Seiten immerhin die Mobilität von Studenten und Wissenschaftlern auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern und darüber hinaus den Austausch mit Europa über das ERASMUS+ Programm zu stärken.²⁸

Sub-Sahara-Afrika – Wirtschaftsmotor der Zukunft?

Falls die Europäer Afrika irgendwann mehr Zugang zu den Arbeitsmärkten einräumen, werden die Anforderungen an die afrikanischen Regierungen stark wachsen. Neben dem Abschluss von Rückführungsabkommen mit der EU als Voraussetzung fordern die Europäer bereits jetzt von den afrikanischen Regierungen, den Kampf gegen die Korruption entschiedener aufzunehmen, demokratische Prozesse zu fördern und auch verstärkt aus dem eigenen staatlichen Budgets in Infrastruktur und Armutsbekämpfung zu investieren. Doch werden in vielen Ländern strukturelle Reformen nur zögerlich angegangen. In Südafrika und Kenia, den führenden Volkswirtschaften, finden Rückschritte statt. Auch die größte Volkswirtschaft des Kontinents, Nigeria, ist

²⁷ Toward the 5th Africa-EU Summit, Manage Migration and Mobility, Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. Mai 2017 – Fact Sheet Nr. 3, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/3._migration.pdf.

²⁸ Vgl. http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_de

nach wie vor von chronischer Instabilität, vor allem im Norden des Landes und endemischer Korruption insgesamt gekennzeichnet. Doch nicht alles ist düster. Neue Entwicklungschancen bieten moderne Kommunikationstechnologien. Gerade die mittlerweile weitverbreitete Nutzung moderner Mobiltelefone in der Bevölkerung Afrikas bieten kreative und kostengünstige Lösungen für die althergebrachten Entwicklungsprobleme des Kontinents. Experten sehen darin die Chance, dass Afrika seinen Nachholbedarf in Technologie, Wirtschaft, Infrastruktur und Energie- und Stromversorgung durch das Überspringen von Entwicklungsstufen rascher überwinden kann (*leapfrog model*).²⁹

Aus Sicht des IWF gilt es für mehr Wachstum und Prosperität den informellen Sektor, der momentan für ca. 90 Prozent oder für 400 Mio. Jobs in den Ländern Sub-Sahara-Afrikas mit niedrigem Einkommen verantwortlich ist, in reguläre Beschäftigungen zu überführen. Dafür sind Investitionen in das Gesundheitswesen und in die Bildung entscheidend, um diese Transition zu befördern sowie gleichzeitig die Arbeitsproduktivität zu steigern. Flexible Arbeitsmärkte und die Entstehung von Arbeitsplätzen in arbeitsintensiven Bereichen mit Produkten, die gleichzeitig auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind, scheinen ein Muss zu sein, um die Masse an jungen Menschen, die auf den Arbeitsmarkt strömen, zu absorbieren. Dies schließt weitere internationale Handelsliberalisierung ein, die Entstehung eines funktionsfähigen Finanzsektors und den Aufbau einer produktverarbeitenden Industrie. Da viele dieser Politiken zudem miteinander verbunden sind, wird es darüber hinaus entscheidend sein, die daraus entstehenden Synergien zu nutzen und die regionale Kooperation innerhalb Afrikas zu verbessern. Dies ist eine Fülle an komplexen Aufgaben. Da die demographische Herausforderung zudem eng mit strukturellen Reformen in Afrika verbunden ist, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten den Afrikanern ausgewogene Lösungen anbieten. Es liegt auf der

²⁹ Vgl. The leapfrog model, special report on technology in Africa, in: The Economist, 11. November 2017, S. 3-12.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

Hand, dass die langfristig angelegten Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung so rasch nicht greifen werden, um den vielen jungen Menschen, die schon jetzt auf die afrikanischen Arbeitsmärkte strömen, eine zufriedenstellende Perspektive in den Heimatländern zu bieten. Allerdings sollte die EU noch unmissverständlicher klar machen, was sie dafür im Gegenzug erwartet.

Im Zentrum sollten verstärkt die Förderung der Zivilgesellschaft in Afrika und die Möglichkeit zur echten Partizipation an politischen Entscheidungen stehen. Dass einige afrikanische Staaten damit große Probleme haben, wurde bei diesem Gipfel erneut deutlich. So war kurzfristig der Redeplatz für Vertreter der Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen aus dem offiziellen Programm auf Druck einiger afrikanischer Regierungen gestrichen worden. Obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Entscheidung missbilligten, ließen sie die Afrikaner gewähren.³⁰ Dass bei der Formulierung der gemeinsamen Gipfelerklärung viele konkretere Passagen zu demokratischen Prinzipien „auf Druck vor allem jener afrikanischer Staaten, in denen es mit diesen Dingen nicht weit her ist, entfernt worden seien.“³¹ ist eine weitere Problematik. Eine aktive Zivilgesellschaft ist aber die Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung in Afrika sowie die Grundlage für eine dynamische Partnerschaft mit der EU.

Paradigmenwechsel in den EU-Afrika-Beziehungen

Um Probleme offener anzusprechen, ist ein Paradigmenwechsel in den europäisch-afrikanischen Beziehungen nötig. Diese Einschätzung teilt Afrika-Experte **Geert Laporte**, stellv. Direktor der Brüsseler Denkfabrik European Centre for Development Policy Management. Doch dafür müssen sich beide

³⁰ Concord Europe: Civil Society barred from speaking at the Africa-Europe Summit, 30. November 2017, <https://concordeurope.org/2017/11/30/civil-society-africa-europe-summit/>.

³¹ Markus Becker: Entschärfte Abschlusserklärung. Diese Sätze haben Europäer und Afrikaner gestrichen, 29. November 2017, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-afrika-gipfel-laender-entschaerfen-abschlusserklaerung-a-1180914.html>.

Seiten von den leeren Absichtserklärungen verabschieden. In dieser Hinsicht sei der Gipfel in Abidjan leider keine Ausnahme gewesen, so Laporte. Er erinnert, dass schon vor zehn Jahren mit der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie (JAES) eine neue strategische politische Partnerschaft begründet werden sollte. Mit der 2007 beim EU-Afrika-Gipfel in Lissabon verabschiedeten JAES waren große Hoffnungen verbunden. Warum sich diese nicht erfüllten, sehen viele Experten vor allem als Fehler der europäischen Seite, die den eigenen hohen Ansprüchen nicht gerecht wurde, weil der politische Wille für die Umsetzung fehlte.³²

Dabei war nicht mehr und nicht weniger auch im Vorfeld dieses Gipfels der Beginn einer neuen Ära von führenden EU-Vertretern ausgerufen worden. Allen voran von der EU-Außenbeauftragten **Frederica Mogherini**, die im Europäischen Parlament unterstrich, dass beide Seiten zum ersten Mal als Partner nach Abidjan gehen und die einstige Geber-Nehmer-Beziehung damit obsolet sei: *„Wir schaffen etwas Neues. Es ist eine neue Art von Partnerschaft, die wir nicht nur für unsere Bevölkerung, sondern für die gesamte Welt beginnen. (...) Der Gipfel ist der Anfang dieser Partnerschaft. Wir werden unsere Arbeit fortsetzen“*³³

Doch ist die Lage diesmal anders: In einigen afrikanischen Ländern wächst der Widerstand, sich von der EU Reformen diktieren zu lassen. Angesichts der zunehmenden Diversifizierung von Entwicklungsgeldern und Krediten müssen diese heute weniger auf EU-Mittel zurückgreifen, die mit Bedingungen zur Stärkung von Demokratie, Rechtsstaat und Zivilgesellschaft versehen sind, weil sich ihnen „werteneutrale“ Finanzierungsoptionen vor allem aus China bie-

³² Jean Bossuyt, ACP-EU relations beyond 2020: Engaging the future or perpetuating the past?, Brussels September 2017, ECDPM Papers, http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-relations-beyond-2020_final.pdf.

³³ Rede von Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, zur Eröffnung der hochrangigen Konferenz "Towards a renewed partnership with Africa" im Europäischen Parlament in Brüssel, 22. November 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/libya/36059/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-opening-session-high-level_id.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

ten. China ist schon lange in Afrika auf dem Vormarsch und gerade dabei, die USA als größtes Geberland von Entwicklungsgeldern vom ersten Platz zu verdrängen.³⁴

Gelingt es der EU nicht für Demokratie in Afrika stärker zu mobilisieren, lässt sich am Phänomen der „shrinking civil spaces“ ablesen, was die Konsequenzen in vielen Ländern sein werden. Das geopolitische Umfeld mit machtvollen Akteuren wie China, auch Russland und teilweise den Golfstaaten, macht es der EU immer schwerer, die afrikanischen Regierungen für ihre wertorientierte Agenda zu gewinnen. Ein Beispiel dafür ist Burundis Ausscheiden aus dem Internationalen Strafgerichtshof (ISG), nachdem im Rahmen eines UN-Berichts zur Untersuchung von ungeklärten Todesfällen und massiven Menschenrechtsverletzungen aufgerufen wurde. Südafrika und Gambia drohen schon seit Längerem, dem ISG die Unterstützung zu entziehen. Sie werfen ihm vor „von machtvollen westlichen Staaten gekidnappt worden zu sein, die einen Regimewechsel anstreben“.³⁵

Post-Cotonou – Instrument einer dynamischeren EU-Afrika-Partnerschaft?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten diskutieren seit Längerem über Reformen in der Entwicklungspolitik. Jahrzehnte der traditionellen EU-Entwicklungszusammenarbeit haben nicht nur viele afrikanischen Länder an den Fluss europäischer Hilfsgelder gewöhnt, sondern auch die strukturellen Defizite in den EU-Kooperationsformen offen gelegt. Besonders die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten unter dem noch gültigen Cotonou-Abkommen bedarf deshalb eine Generalüberholung. Entstanden auf der Grundlage der ersten Lomé-Konventionen (1975) bildet das Cotonou-Abkommen seit 2000 den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der AKP-Staaten und

der EU. Wegen seines aquis-ähnlichen Aufbaus wurde der Vertrag lange als zukunftsweisend gefeiert. Das Abkommen sichert die Zusammenarbeit zwischen den 28 EU-Mitgliedstaaten und 78 AKP-Staaten. Es umfasst die Bereiche Handel, Entwicklungszusammenarbeit und den politischen Dialog. Darüber hinaus sind demokratische Prinzipien und Menschenrechte darin verankert.³⁶ Die Mittel für die Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern stammen aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EDF), der mit knapp 31 Mrd. Euro (2014-2020) größter Finanztopf für die EU-Entwicklungsgelder ist.

Doch mittlerweile gilt das Cotonou-Modell als Paradebeispiel für das desavouierte „Geber-Nehmer-Modell“. In der Tat hat die Kooperation mit der AKP unter dem Cotonou-Modell seit Mitte der 1990er Jahre an Dynamik stark eingebüßt.³⁷ Die Ursachen sind vielschichtig. Obwohl die EU bei multilateralen Foren theoretisch viel politisches Gewicht in die Waagschale werfen könnte, erwies sich das Ziehen an einem Strang angesichts der heterogenen Zusammensetzung von afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten als schwierig. Gleichzeitig ist das Abkommen institutionell überfrachtet und überbürokratisiert. Schließlich sind in den letzten zehn Jahren neue Politikfelder wie die Bekämpfung des Klimawandels hinzugekommen, worauf das Abkommen keine Antworten bietet.

Die im Ergebnis mangelnde politische Relevanz des Abkommens führte dazu, dass die entscheidenden Diskussionen sich in Foren außerhalb des Cotonou-Vertrags verlagerten. Während der politische Dialog immer mehr mit der Afrikanischen Union geführt wurde, ist der Handel zunehmend über die EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) abgedeckt. Auch weitere im Abkom-

³⁴ BBC News: China's secret aid empire uncovered, by Celia Hatton, 11. Oktober 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-41564841>.

³⁵ Jina Moore: Burundi Quits International Criminal Court, 27. Oktober 2017, in: The New York Times, <https://www.nytimes.com/2017/10/27/world/africa/burundi-international-criminal-court.html>.

³⁶ Eric Pichon: ACP-EU relations after 2020: The end of an era, Dezember 2016, EPRS Briefing, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595860/EPRS_BRI\(2016\)595860_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595860/EPRS_BRI(2016)595860_EN.pdf).

³⁷ Jean Bossuyt: ACP-EU relations beyond 2020: Engaging the future or perpetuating the past?, Brussels, September 2017, ECPM Papers http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-relations-beyond-2020_final.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

men verankerte Themen wie Migration werden anderweitig diskutiert. Die Zusammenarbeit mit der AKP ist heute faktisch auf die entwicklungspolitische Komponente geschrumpft.³⁸

Der Reformvorschlag, den die EU-Kommission 2016 präsentierte, sieht die Regionalisierung der Zusammenarbeit mit der AKP-Gruppe vor. Im Rahmen der sog. „Schirmlösung“ würden die unter Cotonou geschaffenen Institutionen zwar fortbestehen, die Festlegung von Prioritäten und die konkrete Zusammenarbeit aber verstärkt regional mit den einzelnen Staatengruppen stattfinden. Die Vielzahl an Partnerschaften wäre unter dem gemeinsamen Dach des neuen Abkommens wiederum gebündelt. Das Abkommen stünde gleichzeitig auch Nicht-AKP-Staaten offen. Hier geht es um die Zusammenarbeit mit den Ländern Nordafrikas und einigen am geringsten entwickelten Staaten, die nicht zur AKP-Gruppe gehören.

Zwar ändert sich mit der Schirmlösung faktisch wenig. Erneut wird es sich um einen Vertrag mit vielen bürokratischen Elementen handeln, in denen mehr Subsidiarität die konkrete Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländergruppen erleichtern soll. Allerdings eröffnet dieser Ansatz der EU die Möglichkeit, die Zusammenarbeit vor allem mit den Staaten Sub-Sahara-Afrikas zu verstärken. Gleichzeitig kann die EU mit dieser Lösung, die eigene Fragmentierung bei den Afrika-Strategien und Konzepten durch die mögliche Einbindung Nordafrikas überwinden. Dies entspricht ihrem strategischen Ziel, eine Afrika-Politik „aus einem Guss“ zu führen.

Beim EU-AU-Gipfel in Abidjan spielte der EU-Reformvorschlag für das Cotonou-Abkommen allerdings keine Rolle. Zu uneins sind sich noch die afrikanischen AKP-Mitglieder, ob die Regionalisierung des Abkommens ihren Interessen entspricht. Während die wirtschaftsstarke Länder sich einen flexibleren Vertrag vorstellen könnten, fürchten die ärmeren Staaten dadurch noch

³⁸ Ebd.

weiter abgehängt zu werden. Doch die Zeit für eine Übereinkunft drängt. Das Cotonou-Abkommen läuft 2020 aus. Die Verhandlungen mit der EU zum neuen Vertrag werden 2018 einsetzen.

Ausbau der strategischen Partnerschaft

In den Vorschlägen vom Mai 2017 zum neuen Impetus in den EU-Afrika-Beziehungen gibt die EU die Hintergründe für ihre Reformüberlegungen an: *„In einer sich rapide verändernden globalen Welt durchlebt Afrika grundlegende ökonomische, politische und gesellschaftliche Veränderungen und die Wichtigkeit von Afrika für die internen und externen Dimensionen von Europas Sicherheit und Wohlstand wird damit deutlicher als je zuvor. Europa und Afrika gewinnen viel von engeren politischen und ökonomischen Beziehungen – jedoch können sie auch viel verlieren, wenn sie es versäumen zu handeln.“*³⁹

Die Themen Sicherheit, Migration und wirtschaftliche Kooperation standen beim diesjährigen EU-Afrika-Gipfel im Mittelpunkt.⁴⁰ Die Agenda des Gipfels legte nahe, dass beide, Afrika und Europa, zunehmend aufeinander angewiesen sind, um für Sicherheit, Wachstum und Wohlstand zu sorgen. Um die mehrfach verkündete neue Ära in den Beziehungen zu begründen, ist allerdings eine Partnerschaft notwendig, in der Probleme offen diskutiert werden. Während die Europäer lernen müssen, von ihren vollmundigen Afrika-Konzepten Abstand zu nehmen und sich auf realisierbare Ziele zu konzentrieren sowie dem Kontinent mehr politische Aufmerksamkeit zu schenken, müssen die afrikanischen Staaten ihren Wunsch nach Anerkennung und Selbstbestimmung durch ein höheres Maß an Eigenverantwortung und Eigeninitiative stärker erkenntlich machen.

³⁹ Joint Communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus for the Africa-EU partnership, 04.05.2017, Brüssel, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eurlex.europa.pdf.

⁴⁰ Für weitere Informationen siehe auch Andrea Ostheimer: The Vth AU-EU summit: a turning point for relations between Africa and Europe?, KAS, 05.12.2017, <http://www.kas.de/bruessel/en/publications/50957/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BRÜSSEL

SABINA WÖLKNER

05. Dezember 2017

www.kas.de/mned-brussel/

Der Präsident des Europaparlaments, **Antonio Tajani**, brachte die Dringlichkeit der Beziehungen zwischen Afrika und Europa auf den Punkt: *„Bevor es zu spät ist, benötigen wir einen radikalen Wandel, die den Kontinent Afrika an die Spitze der politischen Agenda der EU stellt.“*⁴¹ Der fünfte EU-Afrika-Gipfel bildete dafür einen Anfang. Zur Umsetzung dieser Erkenntnis ist es aber noch ein weiter Weg.



Impressum

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Multinationaler Entwicklungsdialog

Büro Brüssel

⁴¹ Jacopo Barigazzi: EU seeks new start with Africa – again, in: Politico, 20. November 2017, <https://www.politico.eu/article/europe-africa-seeks-new-start-again/>.