

Zum EU-Afrika-Gipfel  
in Lissabon

## Für eine strategische Partnerschaft

José Manuel Barroso

Das zweite Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und Afrika, das am 8. und 9. Dezember 2007 in Lissabon stattfinden wird, ist nunmehr ein unausweichlicher Termin – ein bedeutendes politisches Ereignis im Terminkalender der wichtigsten Akteure und Beobachter der internationalen Szene. Dieser Gipfel, der ursprünglich vor vier Jahren stattfinden sollte, muss eine grundlegende Wende im Verhältnis zwischen zwei benachbarten Kontinenten bewirken. Wir unterhalten bereits vielfältige Beziehungen. Deren enormes Potenzial – wenn es denn erkannt wird – ist aber noch lange nicht ausgeschöpft. Es ist höchste Zeit, dass wir das anachronistische und einseitige Geber-Nehmer-Beziehungsmuster hinter uns lassen. Wir müssen zu einer von Verantwortungsbewusstsein geprägten Beziehung zwischen Partnern gelangen, die sich respektieren: Partnern, die den politischen Dialog zur Grundlage einer effizienten und konkreten Zusammenarbeit zwischen Regionen, Ländern und Wirtschaftszweigen machen, um die Millenniumsentwicklungsziele rascher zu erreichen.

Über die Ursachen des um beinahe vier Jahre verzögerten Zustandekommens dieses Gipfels von Lissabon wurde viel geredet und viel geschrieben. Ich will zu diesem Punkt ganz eindeutig Stellung beziehen. Sieben Jahre nach dem ersten EU-Afrika-Gipfel in Kairo stellt keiner unserer Mitgliedstaaten die Wichtigkeit dieses Treffens infrage. Ebenso einhellig verurteilen unsere Mitgliedstaaten die

Verletzung der Menschenrechte und den Entzug demokratischer Freiheiten in Simbabwe, einem Land, gegen das wir die seit 2002 laufenden Restriktionen alljährlich verlängern. Aber diese Situation – so unerträglich sie auch sein mag – kann und darf das Verhältnis zwischen zwei Kontinenten auf der höchsten Ebene nicht beeinträchtigen. Denn – und das dürfte allseits bekannt sein – es geht hier nicht um einen Gipfel zwischen der EU und Simbabwe, sondern um einen Gipfel zwischen der EU und Afrika. Mit einer Tagesordnung voll ambitionierter und im beiderseitigen Interesse dringend zu behandelnder Themen wie Frieden und Sicherheit, Klimawandel, Entwicklungshilfe, Migration und, nicht zu vergessen, verantwortungsvolle Regierungsführung. Das ist eine große Herausforderung. Aber ich denke, dass alle Voraussetzungen erfüllt sind, um den Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten eine neue Qualität zu geben. Ich habe den Beziehungen zu Afrika gleich zu Beginn meiner Amtszeit einen hohen Stellenwert zugewiesen. Das ist im intensiven Dialog zwischen der EU und der Afrikanischen Union, insbesondere in der wachsenden Zusammenarbeit zwischen unseren beiden Kommissionen, deutlich zum Ausdruck gekommen. Mein Engagement in diesem Bereich ist zunächst auf meine persönliche Überzeugung zurückzuführen, die ich in der Zeit gewonnen habe, als ich für die Entwicklungspolitik meines Landes zuständig war. Mittlerweile bin ich aber auch über-

zeugt, dass zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten eine Reihe außerordentlicher Umstände zusammentrifft.

*Erstens:* Afrika hat seine geostrategische Bedeutung auf der internationalen Bühne wiedererlangt, und zwar fern der ideologischen Konflikte, die während des Kalten Krieges Tausende von Menschenleben gefordert und den Kontinent in Bezug auf die wirtschaftliche, soziale und menschliche Entwicklung Jahrzehnte zurückgeworfen haben. Der afrikanische Kontinent nimmt heute einen seinem enormen Potenzial entsprechenden Platz auf der internationalen politischen Tagesordnung ein. Dieses wachsende Interesse weltweit, das sich sogar zu Konkurrenz auswachsen kann, ist gut für Afrika, wenn dies transparent, kohärent und verantwortungsvoll zum Wohl einer möglichst großen Zahl von Afrikanern erfolgt. Ich werde nicht müde, meine Überzeugung zu vertreten: Es gibt keine nachhaltige Entwicklung ohne gute Regierungsführung! Diejenigen, die Wirtschafts- oder andere Kooperationsbeziehungen knüpfen, und diejenigen, die in Afrika investieren, tragen zweifelsohne eine große Verantwortung. Aber diese Verantwortung ist nicht größer als die Verantwortung, die die Afrikaner selbst tragen.

Die wachsende und zunehmend sichtbare Präsenz der chinesischen Interessen in Afrika, die insbesondere beim jüngsten China-Afrika-Gipfel zum Ausdruck gekommen ist, scheint den Regierungen und anderen Akteuren unserer Mitgliedsstaaten und der Medien die Augen geöffnet zu haben. Ich werde mich keinerlei Spekulationen darüber hingeben, wie sich diese Erkenntnis auf die Verhandlungen im Vorfeld des Gipfels von Lissabon im kommenden Dezember auswirkt haben mag. Aber ich freue mich, wenn sie dazu beigetragen hat, die Botschaft, die ich seit nunmehr drei Jah-

ren ständig wiederhole, zu verstärken: Europa braucht diesen Gipfel.

Die *zweite* Feststellung, die mich zu der Überzeugung bringt, dass wir eine ernsthafte Chance für eine tiefgreifende Veränderung unserer Beziehungen haben, ist die, dass es in Afrika Fortschritte in der Staatsführung gibt. Diese Behauptung mag einen großen Teil unserer Bürger in Europa schockieren. Sie kennen allzu häufig nur das von den Medien, politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft vermittelte Katastrophenszenario, das ein überzogenes und in jedem Fall unvollständiges Bild der afrikanischen Staaten südlich der Sahara wiedergibt. Wir wissen, dass es diese Dramen gibt. Wir müssen sie beim Namen nennen: Hunger, Krankheit, bewaffnete Konflikte und verzweifelte Migranten, die sich in den Atlantik stürzen. Aber es trifft auch zu – und das wird viel zu wenig betont –, dass es Bewegung in den afrikanischen Staaten gibt. Ein Wirtschaftswachstum, das sein Potenzial noch bei Weitem nicht ausgeschöpft hat. Eine Verringerung der bewaffneten Konflikte. Eine zunehmende Zahl demokratischer Wahlen und Regierungswechsel. Auf kontinentaler und regionaler Ebene hat die Gründung der Afrikanischen Union, die sich als zuverlässiger und repräsentativer Gesprächspartner erwiesen hat, und diverser subregionaler Organisationen mit einem pragmatischen Integrationsfahrplan die Staatsführung vorangebracht.

Ich messe der Entwicklung der Regierungsführung eine große Bedeutung bei. Die Zeit der Belehrungen, der Moralpredigten und der Bevormundungen muss vorüber sein. Jetzt ist es an der Zeit, dass Afrika verantwortungsvoll handelt und seine Geschicke zunehmend selbst in die Hand nimmt. Dass es die regionale Integration vorantreibt und die *Peer Pressure* intensiviert. Ich nenne hier nicht nur schöne Konzepte, sondern ich stütze mich auf Fakten, die ich mit eigenen Augen

während meiner Reisen und meiner Kontakte mit meinen afrikanischen Amtskollegen habe beobachten können. Auf meiner Reise in die Region Darfur im Februar 2006 beispielsweise hat die Friedensmission der Afrikanischen Union einen bleibenden Eindruck bei mir hinterlassen. Dies ist ein Beispiel für die Vision und die politische Entschlossenheit, die in einem außerordentlich schwierigen Umfeld zum Ausdruck kommt. Die gleiche Vision liegt dem *African Peer Review Mechanism (APRM)* zur Förderung des Übergangs zu Demokratie und Achtung der Grundrechte zugrunde. Und da wir gerade von Regierungsführung sprechen, ist es nicht uninteressant zu erwähnen, dass mehr als die Hälfte der afrikanischen Staaten den Vertrag zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert haben. Diese Überlegung führt uns erneut zur Situation in Simbabwe. Sollte sich herausstellen, dass Herr Mugabe zum Gipfel eingeladen wird und an dem Treffen in Lissabon teilnimmt, wäre es nach meiner Auffassung absolut folgerichtig, das Thema der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie im Rahmen unserer Gespräche direkt anzusprechen. Und die Wirkung wäre umso größer, wenn unsere afrikanischen Partner diese Botschaft mittragen würden. In diesem Zusammenhang möchte ich dem südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki und dem Präsidenten von Tansania, Jakaya Kikwete, meine Unterstützung bei ihren Bemühungen, einen politischen Dialog zwischen der demokratischen Opposition und dem Regime von Herrn Mugabe zu stande zu bringen, versichern.

### Stichwort „Solidarität“

Das Treffen in Lissabon ist eine besonders gute Gelegenheit, um den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Afrika eine neue politische Richtung zu geben, diese in Form einer strategischen Partnerschaft umzusetzen und so auf die

Herausforderungen zu reagieren, die unsere beiden Kontinente zu bewältigen haben. Aber darin erschöpft es sich nicht. Es handelt sich doch auch um eine großartige Herausforderung auf menschlicher Ebene. Das zentrale Stichwort in diesem Zusammenhang heißt „Solidarität“. Eine Solidarität, der die Europäer in der internationalen Zusammenarbeit ihren Stempel aufdrücken müssen. Wir sind weltweit bei Weitem der größte Geldgeber: Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission leisten sechsfünfzig Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe. 2006 waren das achtundvierzig Milliarden Euro. Das heißt, dass jeder europäische Bürger im vergangenen Jahr mehr als hundert Euro – über den einzelstaatlichen oder den Gemeinschaftshaushalt – an Entwicklungshilfe gezahlt hat. Nach einer Umfrage zum Thema „Europäische Union und Entwicklungszusammenarbeit“, deren Ergebnis wir im vergangenen Juli vorgestellt haben, wünschen vierundsechzig Prozent unserer Mitbürger, dass Afrika in der europäischen Entwicklungspolitik höchste Priorität eingeräumt wird.

Wir haben eine Herausforderung auf menschlicher Ebene zu bewältigen, die Solidarität erfordert. Es geht nicht etwa darum, ein schlechtes Gewissen zu beruhigen aufgrund einer Vergangenheit, die wir endgültig hinter uns lassen. Aus dieser Erkenntnis heraus haben Louis Michel als für Entwicklungszusammenarbeit zuständiges Kommissionsmitglied und ich unsere Mitgliedstaaten zu der förmlichen Verpflichtung gedrängt, nach einem intermediären Zuwachsziel in Höhe von 0,56 Prozent für das Jahr 2010 im Jahr 2015 durchschnittlich 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Entwicklungshilfe zu widmen. Darüber hinaus haben wir die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich zu verpflichten, mindestens die Hälfte dieser zusätzlichen Mittel (ab 2010 pro Jahr zwanzig Milliarden Euro zusätzlich)

afrikanischen Ländern zur Verfügung zu stellen. Das haben wir inzwischen erreicht, und den Zusagen unserer Mitgliedstaaten folgen heute konkrete Taten. Ich begrüße diese Entwicklung, werde aber darauf achten, dass die Beträge weiterhin aufgestockt und eine bessere Qualität, mehr Effizienzgewinn und größere Berechenbarkeit bei den Hilfetranaktionen erzielt werden.

### Politische Prioritäten

Aber es ist nicht allein die Quantität, die zählt. Sicher müssen wir „mehr“ machen, aber wir wollen es auch „besser“ machen. Ein paar Brücken hier, ein paar Straßen da, ein Gesundheitszentrum dort ... So notwendig diese Projekte auch sind, die Europäische Kommission tut weit mehr, als Einzelprojekte zu finanzieren. Auf die Gefahr hin, bei einigen Puristen anzuecken, die die Entwicklungspolitik auf herkömmliche Weise weiterbetreiben wollen: Wir fungieren nicht als Geldautomat für Nicht-Regierungs-Organisationen, UN-Agenturen oder Consultants. Wir haben eine genaue Vorstellung von unserer Aufgabe und unserer Verantwortung. Und wir setzen sie in politische Prioritäten um. Wir haben beispielsweise beschlossen, im 10. Europäischen Entwicklungsfonds für 2008 bis 2013 drei Milliarden Euro für Projekte vorzusehen, die eine bessere Staatsführung in den AKP-Staaten (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten) zum Ziel haben. Ein weitere wichtige *Demarche*, die nicht immer richtig verstanden wird: Wir setzen uns dafür ein, dass der Anteil der Budgethilfe aufgestockt wird. Da, wo unsere Partner ernsthafte Anstrengungen im Sinne einer wirtschaftlichen und transparenten Haushaltsführung unternehmen, sind Budgethilfen zur Stärkung der Kapazitäten unerlässlich. Warum wir uns für diese Politik entschieden haben? Weil wir nach wie vor davon überzeugt sind, dass wir, indem wir fähigen Staaten unter

die Arme greifen und sie bei der Verbesserung ihrer Staatsführung unterstützen, unseren Partnern am besten helfen, sich selbst zu helfen. So können sie allmählich die hoheitlichen Aufgaben übernehmen, die ein Bürger vom Staat erwarten darf: Zugang zu Bildung, Gesundheitsfürsorge, Justiz, Verwaltung und Kultur.

Die Herausforderungen sind enorm. Afrikas Paradox besteht darin, dass der Kontinent reich ist, die Bevölkerung aber arm. Die Kindersterblichkeit in Subsahara-Afrika liegt nach wie vor bei hundertsechzig von tausend Lebendgeburten, die Müttersterblichkeit bei unerträglichen 9,2 auf tausend Geburten. Dies ist inakzeptabel. Wir, die reichen Länder, haben die Mittel und die moralische Pflicht, alles zu tun, um diesem Drama ein Ende zu setzen. An der Bestandsaufnahme, die die Orientierungsgruppe für die Millenniumsentwicklungsziele in Afrika im letzten September vorgestellt hat und zu der mich der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, eingeladen hat, ist nicht zu rütteln: Afrika ist der Kontinent, der auf dem Weg zur Erreichung der Millenniumsziele am weitesten zurückliegt. Wenn beispielsweise Experten sagen, dass Afrika nur sieben Prozent seiner Wasserkraftressourcen nutzt und in Subsahara-Afrika nur zehn Prozent der Bevölkerung Zugang zur Elektrizität haben, wird einem die Problematik in ihrem ganzen Ausmaß bewusst. Aber ich lasse mich dadurch nicht entmutigen. Ich schaue auf ein Land wie Ruanda. Dort ist die Erinnerung an den Völkermord von 1994 noch sehr präsent. Dennoch hat es gerade die Todesstrafe abgeschafft und erreicht, allen Kindern den Besuch der Grundschule zu ermöglichen. Die Entwicklungen in Ruanda geben Anlass zur Hoffnung.

### Partnerschaft durch Dialog

Auf dem EU-Afrika-Gipfel werden zweifellos alle Symbole und Rituale präsent

sein, die mit internationalen Großveranstaltungen dieser Art gewöhnlich einhergehen. Auch das ist wichtig: Man sollte den symbolischen Gehalt solcher Begegnungen nicht unterschätzen. Ich wünsche mir jedoch, dass dieser Gipfel vor allem den Auftakt zu konkretem, effizientem Handeln bildet. Denn wir haben keinen Tag mehr zu verlieren. Unsere Agenda trägt einen Namen: Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika. Wir müssen diese Partnerschaft jetzt mit konkretem Inhalt füllen. Daran arbeiten zurzeit die Dienststellen der Europäischen Kommission zusammen mit der portugiesischen Ratspräsidentschaft, den EU-Mitgliedstaaten und der Afrikanischen Union, unserer „Schwester-Institution“ auf dem afrikanischen Kontinent.

Welcher Art ist diese strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika? Im Wesentlichen handelt es sich um ein politisches Dokument. Aber es hält auch und vor allem ein Instrumentarium bereit, mit dem wir eine auf längere Sicht angelegte, systematischere und ganzheitlichere Zusammenarbeit und einen eben solchen politischen Dialog zwischen zwei Kontinenten aufbauen können. Zwischen zwei Kontinenten, die neue Institutionen geschaffen haben und sich einer wachsenden Zahl gemeinsamer Herausforderungen gegenübersehen. Wir werden die Beziehungen zwischen unseren Institutionen verstärken, um in größerem Umfang in Bereichen wie Frieden und Sicherheit, Migration und Umwelt, die uns alle vor dieselben Herausforderungen stellen, zusammenzuarbeiten, um in diesen Bereichen auf internationaler Ebene gemeinsam zu handeln. Wir fangen nicht überall bei null an: Im Bereich Frieden und Sicherheit beispielsweise sind wir der größte Geldgeber für die afrikanische Friedenstruppe in Darfur (AMIS, *African Union Mission in Darfur*). Die militärische Operation der EU-geführten Einsatzkräfte (EUFOR, *European Union Force*) hat

zur Sicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo beigetragen, wo wir außerdem bei der Polizeiausbildung geholfen und eine ausgewogene Zusammensetzung der Streitkräfte unterstützt haben. In Kürze wird ein europäisches Kontingent von dreitausend Soldaten im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik im Grenzgebiet zum Sudan eingesetzt werden, um die Flüchtlinge aus Darfur zu schützen und zum Abbau der Spannungen beizutragen.

Was den Klimawandel angeht, so hat die Kommission letzten September eine Globale Allianz und einen Fonds vorgeschlagen, um den Auswirkungen des Klimawandels in den am stärksten gefährdeten Ländern – viele davon südlich der Sahara – entgegenzuwirken. Wir müssen hier besonders wachsam sein und von uns aus aktiv werden. Denn die zunehmend gravierenden Folgen der globalen Erwärmung werden ganz sicher die Entwicklung afrikanischer Länder beeinflussen. Die Ausbreitung der Wüste in der Sahelzone oder die unerwarteten Überschwemmungen in Westafrika im letzten Sommer sind nur einige Beispiele für dieses besorgniserregende Phänomen, das uns alle im Norden wie im Süden aufrütteln muss. Wir müssen antizipieren. Das heißt zum einen die internationale humanitäre Hilfe ausbauen. Und zum anderen mehr Geld und Fachwissen in die Prävention und Bewältigung von Naturkatastrophen investieren, wie die Europäische Kommission dies bereits in den letzten Jahren mit dem Programm DIPECHO (*Disaster Preparedness European Commission Humanitarian Office*) getan hat. Auch die Zuwanderung wird in unseren Gesprächen in Lissabon sicherlich eine wichtige Rolle spielen. Migration ist ein komplexes Thema, das einen globalen Ansatz verlangt: Selbstverständlich kommen hier Aspekte wie Sicherheit, Grenzschutz, Justiz zum Tragen, aber wir müssen auch in der Entwicklungspolitik nach Lösun-

gen suchen. Nur dort kann der „Brain Drain“ in den afrikanischen Ländern, deren beste Kräfte abwandern, auf Dauer gestoppt werden. Ein weiteres Ziel der künftigen strategischen Partnerschaft, das wir mit unseren afrikanischen Freunden diskutieren werden, ist die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einer ordentlichen Staatsführung, der Menschenrechte sowie der regionalen und kontinentalen Integration Afrikas. Auch hier haben wir das Fundament bereits gelegt, indem wir unsere „Schwester“, die Kommission der Afrikanischen Union, die in ihrem Aufbau der Europäischen Kommission nachgebildet ist, finanziell sowie im Wege des Austausches unterstützen. Die Mitglieder unserer beiden Institutionen, die in Brüssel und Addis Abeba zu einem sehr konkreten Meinungs austausch zusammengetroffen sind, haben vielversprechende Beziehungen geknüpft.

Die Liste der Gesprächsthemen, die wir mit unseren afrikanischen Partnern im Rahmen dieser Partnerschaft erörtern, ist allerdings noch sehr viel länger. Hierzu zählen Herausforderungen wie die Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Energiesicherheit, Informationstechnologien, Technologietransfer, Wissenschaft, Terrorismusbekämpfung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Besonders am Herzen liegt mir dabei die Rolle der nichtstaatlichen Akteure (Zivilgesellschaft, Privatsektor, NRO) in den Bereichen Entwicklung, Demokratie, Konfliktverhütung und Wiederaufbau.

## Handel und Entwicklung

Einen Monat vor Ablauf der Ausnahmeregelung der WTO für die Präferenzabkommen mit den AKP-Staaten werden unsere Gespräche in Lissabon ganz gewiss auch um das Verhältnis zwischen Handel und Entwicklung kreisen. Die Europäische Kommission will sich dies entwick-

lungspolitisch zunutze machen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) vorschlagen. Sie sollen im Wege einer schrittweisen, asymmetrischen Liberalisierung des Handels die regionale Integration und wirtschaftliche Entwicklung unserer Partner fördern. Um diesen Willen zu bekräftigen, haben wir den AKP-Staaten mit der Abschaffung der Zölle und Zollkontingente für ihre Waren einen Zugang zu unseren Märkten in noch nie da gewesenem Umfang angeboten. Die EU hat darüber hinaus ihre Zusage bestätigt, die Handelshilfe für Entwicklungsländer ab 2010 auf zwei Milliarden Euro jährlich aufzustocken. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bieten eine hervorragende Gelegenheit, Afrika besser in den Weltmarkt zu integrieren, zumal man nach dreißig Jahren „Allgemeines Präferenzsystem“ nicht umhinkommt festzustellen, dass die erhofften Erfolge ausgeblieben sind. Zur Förderung regionaler Märkte und zur Unterstützung des Süd-Süd-Handels sind diese Abkommen jedoch allein nicht ausreichend. Auch die Großinfrastrukturen, die ganze Regionen, ja ganze Länder (wie Burkina Faso, die Zentralafrikanische Republik, Malawi et cetera) erschließen helfen, müssen stärker gefördert werden. Dies ist das Ziel der Infrastrukturpartnerschaft, die wir 2006 ins Leben gerufen haben. Sie basiert auf den Prioritäten, die unsere afrikanischen Partner im Rahmen des Programms NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) mithilfe mehrerer EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Investitionsbank festgelegt haben.

Ich hoffe, dass dieser Gipfel für uns alle – für die politischen Akteure wie die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Medien aus beiden Kontinenten – eine Gelegenheit sein wird, vereinfachende, negative Stereotype hinter uns zu lassen und den Blick zu weiten für all das, was uns verbindet und was unsere Beziehung an Möglichkeiten birgt.