

Wolfram Vetter

Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer Strategischen Partnerschaft

Nicht nur unter entwicklungspolitischen Aspekten steht Afrika heute mehr denn je im Blickpunkt des Weltinteresses. Dies zeigt etwa das zunehmende Engagement Chinas auf dem Kontinent – eine Entwicklung, die die Europäer unmittelbar betrifft. Diese haben mit der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 und der EU-Afrika-Strategie 2005 die Herausforderung angenommen. Afrika steht für viele positive Trends, sicher aber auch für zahlreiche ungelöste Probleme. Doch die EU hat heute das Rüstzeug, um sich sowohl den Aufgaben auf dem Kontinent zu stellen als auch ihre eigenen Interessen dort zu artikulieren. Auf dem Treffen der EU-Afrika-Ministertroika Ende 2005 in Bamako wurde die Basis für das neue strategische Fundament der Partnerschaft gelegt, deren Entwicklung vor allem von dem engen Verhältnis zwischen EU-Kommission und EU-Ratssekretariat einerseits und AU-Kommission andererseits profitierte. Die gesteckten Ziele sind ambitiös, doch ist die Gemeinsame Strategie bereits heute weit mehr als nur ein Papier. Es ist das Ziel des im Dezember anstehenden Afrika-EU-Gipfels in Lissabon, auf dem eingeschlagenen Weg ein gutes Stück voranzukommen.

■ Executive Summary

For a long time, development-policy aspects have not been the only reason why the gaze of the global public rested increasingly on Africa. For one thing, the continent's growing importance is reflected in the intensifying contest for influence and resources that is going on between the West and China and other countries, a development in which Europe is directly involved. Moreover, Africa offers opportunities to build strong partnerships based on common interests. Once again, the Europeans are directly involved inasmuch as they are now called upon to question their traditional thinking in terms of giving and taking and begin regarding Africa as an equal partner. Europe met this challenge in its security strategy of 2003 and in the EU-Africa strategy of 2005. What is more, the Africa-EU summit that will be held in Lisbon in December offers an opportunity to advance quite a distance along the chosen path.

Recently, Africa's perspectives have been improving in a number of ways: A new political culture has emerged, and new leaders offer reason for hope. Among the continental institutions that are of some importance in this context we find the African Union (AU), the New Partnership for African Development (NEPAD), and the African Peer Review Mechanism (APRM). Another positive fact is that the incidence of violent conflicts has been declining for some years. Africans are becoming increasingly aware that they

are responsible for their own peace and security. In sub-Saharan Africa, economies are expanding, oil exports are growing, and foreign direct investments are increasing. Very soon, development-aid transfers will no longer form the backbone of Africa's national economies. And indeed, Africa has attractive potentials to offer in many respects. At the same time, Europe's market shares are declining while Asia's influence in the region is growing. To respond adequately, Europe will have to boost its presence in Africa.

Next to positive trends, however, numerous unresolved problems exist, such as massive urbanization, youth unemployment, poverty-related migration, the unchecked spread of organized crime and drug trafficking, and the lingering fragility of state some countries on the continent. Climate change is another cause for grave concern, as are its consequences such as declining crop yields, drought and – once again – the migration movements that arise from these conditions. Rampant malnutrition, high infant mortality, defective health systems, and widespread illiteracy are just as alarming as the rapid growth of the population and the spread of diseases like AIDS and malaria.

In many ways, the EU is better equipped than it was some years ago to confront its tasks in Africa and articulate its interests there. Having modernized its understanding of development policy, it now deploys its assistance more efficiently and flexibly. Moreover, foreign and security-policy tools such as political dialogue and diplomacy under the CFSP and ESDP are being used increasingly now, another positive fact. And yet the results are not up to actual requirements, far from it. Relations must be placed on a new political foundation.

The African side took note of the EU-Africa strategy with interest, welcoming its content as well as its comprehensive approach. Meeting in Bamako late in 2005, the troika of EU and African ministers decided to place their partnership on a new strategic foundation. Work on the joint strategy began early in 2007.

Developments soon demonstrated the advantages of the close relationship that exists between the EU Commission and the EU Council Secretariat on the one hand and the AU Commission on the other. It was recognized that close relations between the EU

and the AU are in the interest of both, and that true progress depends on the structural and organizational integration of the partnership. Consequently, a one-week meeting was held in Brussels to set a course for the content of the joint strategy.

Shared vision was an important subject of discussion. To begin with, development-policy goals were to be complemented by others, such as strengthening the political partnership in the search for solutions to common challenges or cooperating on global issues. Furthermore, endeavours were made to match the existing framework conditions and cooperation mechanisms to the new objectives. In other words: The European-African partnership should not remain permanently founded on cooperation agreements based on the assumption that the continent is divided into three parts – the north, sub-Saharan Africa, and southern Africa. Africa's negotiators showed a particular interest in overcoming this fragmentation. Another objective was to integrate non-governmental players, civil societies, and the people living on both continents in the most general meaning of the term.

In the field of peace and security, it was agreed to enhance the dialogue on common and global concerns, crises, and global conflicts, and to increase Africa's capacities in conflict prevention, management, and settlement.

In the area of good governance and human rights, the debate revolved around promoting democratic governance and enforcing democratic principles, the rule of law, and human rights in Africa, Europe, and elsewhere in the world.

Objectives related to trade and regional integration included improving Africa's production capacities, increasing the value of its output, and reducing its dependence on raw-material exports. Physical infrastructure networks are to be strengthened, and regional integration is to be promoted.

Finally, reaching the Millennium Development Goals was given top priority in the development sphere.

To be sure, the objectives that the partners set themselves are extremely ambitious, which is why they developed a detailed institutional architecture to ensure their realization. Thus, the strategy provides for meetings of the heads of state and government at

three-year intervals, joint meetings of sector ministers, meetings of the ministerial troika, and improvements in the cooperation among other relevant players.

However, all this will probably prove inadequate in the face of the scope of the challenges and opportunities that are offering themselves. After all, both Europeans and Africans wish that their partnership should appear as a permanent platform for exchange and cooperation among all interested civil-society parties.

Even now, the joint strategy is certainly more than just a paper. During its development, mutual trust evolved, and learning processes were initiated. For the partnership to be successful, however, the EU must open up and strive for a dialogue among genuine equals. It must appear credible and transparent while formulating and communicating its own interests. It must recognize the leaders on the African side. And it will have to have concepts and instruments to support Africa's endeavours.

Yet there is another important prerequisite for the success of the strategy that is almost beyond the influence of Europe: The AU needs further strengthening, which can only be done if its member governments are ready and willing. There can be no doubt that the AU has achieved much on behalf of Africa in the few years of its existence. What is more, it facilitates genuine cooperation on the basis of common principles. Highlighting this fact will be one of the tasks of the summit meeting in December.

■ Einleitung

Afrika zieht heute deutlich mehr Aufmerksamkeit auf sich und dies weit über rein entwicklungspolitische Aspekte hinaus. Obwohl humanitäre Probleme weiter entschlossenes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft erfordern, gibt es darüber hinaus viele andere Herausforderungen wie die Bekämpfung des Terrorismus oder die Eindämmung von HIV/AIDS, die unmittelbar mit Afrika zu tun haben. Die wachsende Bedeutung Afrikas spiegelt sich auch wieder in dem stärkeren Wettbewerb mit China und anderen Ländern um Einfluss und Ressourcen. Europa ist aus geographischen und historischen Gründen direkt von dieser Entwicklung betroffen. Zukunftsfragen wie

■ Afrika zieht heute deutlich mehr Aufmerksamkeit auf sich und dies weit über rein entwicklungspolitische Aspekte hinaus.

Klimawandel, politischer Islam oder Migration werden sich nur gemeinsam mit Afrika angehen lassen.

Zugleich bietet Afrika mit dem Wandel der politischen Systeme und neuem demokratischem Führungspersonal Chancen für den Aufbau starker Partnerschaften auf der Basis gemeinsamer Interessen. Die wirkliche Herausforderung für Europa besteht darin, aus dem traditionellen Geber-Empfänger-Verhältnis auszubrechen und eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Afrika aufzubauen, ohne dabei entwicklungspolitische Ziele aus den Augen zu verlieren.

Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 und die EU-Afrika-Strategie von 2005 spiegeln diese Herausforderungen wider und formulieren wichtige Antworten. Dennoch ist die EU erst am Beginn eines Prozesses, der sie dazu in die Lage versetzen kann, der sich verändernden Wirklichkeit voll Rechnung zu tragen.

■ **Mit dem Afrika-EU-Gipfel am 8. und 9. Dezember in Lissabon und der geplanten Annahme der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie besteht die Chance, einen wichtigen Schritt nach vorne zu machen.**

Mit dem Afrika-EU-Gipfel am 8. und 9. Dezember in Lissabon und der geplanten Annahme der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie besteht die Chance, einen wichtigen Schritt nach vorne zu machen und die Weichen für eine Strategische Partnerschaft mit Afrika zu stellen.

■ **Neue Ausgangslage in Afrika**

Die Aussichten für Afrika haben sich in vieler Hinsicht in der jüngeren Vergangenheit verbessert. Es gibt eine neue politische Kultur und neue hoffnungsvolle Führungspersönlichkeiten: auf der kontinentalen Ebene insbesondere mit der Afrikanischen Union (AU), dem New Partnership for African Development (NePAD) und dem African Peer Review Mechanism (APRM). Auf Ebene der Nationalstaaten gibt es eindrucksvolle demokratische Eliten zum Beispiel in Südafrika, Liberia oder Tansania. Hinzu kommen die subregionalen Afrikanischen Organisationen, die auch eine zunehmend wichtige Rolle bei der Förderung und Durchsetzung guter Regierungsführung oder in der Konfliktprävention und im Krisenmanagement spielen.

Die Zahl gewaltsamer Konflikte ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Es gibt aussichtsreiche Friedensprozesse. Demokratische gewählte Re-

gierungen sind heute in Afrika in der Überzahl, und verschiedene Formen transitorischer Rechtsfindung und Rechtsprechung helfen, Kriegswunden zu heilen. Afrikanische Regierungen fordern selbst eine aktive Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes bei der Aufarbeitung von Unrecht und Verbrechen. Zwei der schlimmsten Diktatoren, Taylor und Habré, warten auf ihre Urteile. Nicht zuletzt nimmt Afrika zunehmend selbst Verantwortung für Frieden und Sicherheit wahr. Die Friedensoperationen der AU in Darfur und Somalia sind zwar keine durchschlagenden Erfolge, aber sie bilden wichtige Grundlagen und Voraussetzungen für weiteres internationales Engagement.

Das wirtschaftliche Wachstum in Afrika südlich der Sahara wird 2007 voraussichtlich 6,8 Prozent erreichen, die Ölexporte wachsen dramatisch. Die ausländischen Direktinvestitionen steigen deutlich, wenn auch von sehr bescheidenem Niveau. Ob dieser Trend in den kommenden Jahren anhält, wird wesentlich von den Rohstoffpreisen abhängen, von der weiteren Zunahme ausländischer Investitionen, der Entwicklung der Infrastruktur und der weiteren Diversifizierung der Wirtschaft. Entwicklungshilfetransfers werden weiterhin notwendig bleiben, sie werden aber nicht mehr das Rückgrat afrikanischer Ökonomien bilden.

Um abnehmenden Marktanteilen und dem wachsenden Einfluss Asiens etwas entgegenzusetzen, wird Europa verstärkt Präsenz in Afrika zeigen müssen. Afrikanische Exporte nach Asien machten 2005 bereits 27 Prozent der Gesamtexporte aus, im Jahre 1990 waren es nur neun Prozent gewesen. EU-Importe aus Afrika nahmen im gleichen Zeitraum von 48 Prozent auf 32 Prozent ab. Afrika ist ein wichtiger Energielieferant und seine Bedeutung wird in dieser Hinsicht weiter zunehmen.

Neben diesen für Afrika positiven Tendenzen bleiben große Herausforderungen – massive Verstädterung, Jugendarbeitslosigkeit und Migration. 2030 wird mehr als die Hälfte der dann 1,5 Milliarden Menschen in Afrika in Städten leben. Afrika südlich der Sahara hat die am schnellsten wachsenden Elendsquartiere (4,53 Prozent p.a.). 2025 wird die Mehrheit der Afrikaner jünger als 24 Jahre alt sein. Jugendarbeitslosigkeit ist dabei häufig Ursache, Auslöser oder Katalysator von gewaltsamen Konflikten. Die gewal-

■ Um abnehmenden Marktanteilen und dem wachsenden Einfluss Asiens etwas entgegenzusetzen, wird Europa verstärkt Präsenz in Afrika zeigen müssen.

tigen Einkommensunterschiede zwischen Afrika und Europa werden weiterhin ein großer Anreiz für Wanderungsbewegungen sein.

Die Bekämpfung organisierter Kriminalität überfordert die afrikanischen Sicherheitsbehörden. Drogenhandel bereitet zunehmend Sorgen, insbesondere in Westafrika, einer Drehscheibe für den Transit zu nordamerikanischen und europäischen Märkten. Wegen Kapazitätsproblemen oder wegen Mangels an gutem Willen, Recht und Gesetz durchzusetzen, bleiben einige afrikanische Staaten „fragil“. Wie die Erfahrung zeigt, ist die Gefahr groß, dass solche Staaten in Bürgerkriege abgleiten.

Der Klimawandel wird Afrika vor große Probleme stellen. Der Anstieg um nur ein Grad Celsius könnte zu einem Ernterückgang von zehn Prozent führen. Bis zu 40 Prozent der Bevölkerung Afrikas könnte von Wassermangel betroffen sein. Viele afrikanische Länder verfügen nicht über die Verwaltungskapazitäten und die sozialen Voraussetzungen, um mit den Stressfaktoren umzugehen, die vom Klimawandel ausgehen werden; dies gilt insbesondere für die zu erwartenden wachsenden Migrationsbewegungen.

18 der 50 am schwersten von Krisen geschüttelten Länder und Gebiete befinden sich in Afrika südlich der Sahara. Unterernährungsraten von 15 Prozent und mehr und eine entsprechend hohe Kindersterblichkeit belasten insbesondere die Länder der Sahelzone. Unzureichende Gesundheitssysteme, Trinkwassermangel, geringe Alphabetisierungsraten, zu schnelles Bevölkerungswachstum und rapide voranschreitende Umweltzerstörung verstärken die Krisensymptome. Krankheiten wie HIV/AIDS und Malaria werden in absehbarer Zukunft die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere im südlichen Afrika noch mehr als bisher beeinträchtigen.

■ Von der EU-Afrika-Strategie ...

■ Die EU ist heute in vielerlei Hinsicht besser in der Lage als noch vor wenigen Jahren, sich den Chancen und Herausforderungen zu stellen und ihre Interessen und ihre Verantwortung in Afrika wahrzunehmen.

Die EU ist heute in vielerlei Hinsicht besser in der Lage als noch vor wenigen Jahren, sich diesen Chancen und Herausforderungen zu stellen und ihre Interessen und ihre Verantwortung in Afrika wahrzunehmen. Die EU hat ein modernisiertes Verständnis von Entwicklungspolitik, Unterstützungsprogramme gehen heutzutage auch Probleme wie beispielsweise militärische Konflikte und Instabilität an und umfassen

zudem handels- und umweltpolitische sowie humanitäre Aspekte. Die Europäische Kommission setzt nach einschneidenden Reformen der letzten Jahre ihre Hilfsinstrumente effizienter und flexibler ein. Wichtige Beispiele sind die Friedensfazilität für Afrika, das Stabilitätsinstrument, aber auch die Handelspolitik und die *Governance Initiative*. Einen wesentlichen Unterschied zur Vergangenheit stellt der zunehmende Einsatz außen- und sicherheitspolitischer Instrumente dar, insbesondere des politischen Dialogs, diplomatischer Mittel und der zivilen und militärischen Instrumente im Rahmen der GASP und der ESVP. Einzelne Mitgliedstaaten bringen zunehmend ihre außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aktivitäten in Übereinstimmung mit europäisch definierten Zielsetzungen.

Dennoch werden die Ergebnisse trotz der zahlreichen Bemühungen und Investitionen den Erwartungen in Europa und den tatsächlichen Anforderungen noch nicht gerecht. Die Einsicht in die Notwendigkeit, die Beziehungen zu Afrika auf eine neue politische Grundlage zu stellen, ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Dies fand seinen Ausdruck auch in der bereits erwähnten Afrika-Strategie, die der Europäische Rat im Dezember 2005 angenommen hatte und die eine neue Afrika-Politik der EU formulierte.

Die EU-Afrika-Strategie wurde mit entsprechendem Interesse von der afrikanischen Seite zur Kenntnis genommen, ihre Inhalte wurden auch in Afrika positiv gesehen. Der umfassende Ansatz, der über die traditionelle entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinaus ging und der eine bessere Koordinierung und Kohärenz der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Aussicht stellte, wurde durchaus willkommen geheißen. Ebenso entsprach die Betonung des partnerschaftlichen Ansatzes und die europäische Verpflichtung, das *Ownership*-Prinzip zu respektieren, afrikanischen Forderungen. Eine entscheidende Schwäche war jedoch, dass einmal mehr die EU unilateral entschieden hatte, was das Beste für Afrika sei. Auf afrikanischen Vorschlag hin wurde daher bei einem Treffen der EU-Afrika-Ministertroika im Dezember 2005 in Bamako beschlossen, die Partnerschaft auf eine neue strategische Ebene zu heben und eine „gemeinsame“ Strategie auszuarbeiten.

■ Auf afrikanischen Vorschlag hin wurde bei einem Treffen der EU-Afrika-Ministertroika im Dezember 2005 in Bamako beschlossen, die Partnerschaft auf eine neue strategische Ebene zu heben und eine „gemeinsame“ Strategie auszuarbeiten.

■ ...zur Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie

Im Laufe des Jahres 2006 zeichnete sich ab, dass ein zweiter EU-Afrika-Gipfel nicht länger verschoben werden konnte, ohne die Glaubwürdigkeit europäischer Afrikapolitik zu untergraben und ohne weiter politischen und wirtschaftlichen Boden an andere Partner zu verlieren. Der erste EU-Afrika-Gipfel hatte 2000 in Kairo stattgefunden. Der Nachfolgegipfel war für 2003 in Lissabon geplant, wurde jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben, nachdem die EU sich nicht hatte darauf verständigen können, wie mit dem Simbabwe-Problem umgegangen werden sollte. 2006 bestand zunehmende Einigkeit auch darüber, dass, falls ein Afrika-EU-Gipfel trotz einer eher noch schlechteren Lage in Simbabwe zustande kommen sollte, dies vor allem dadurch gerechtfertigt werden müsse, dass das Treffen substantielle Ergebnisse liefere.

■ Anfang 2007 begann die Arbeit an einer Gemeinsamen Strategie.

Vor diesem Hintergrund begann Anfang 2007 die Arbeit an einer Gemeinsamen Strategie. Auf europäischer Seite herrschte zunächst Unklarheit, welche neuen Inhalte oder Orientierungen eine gemeinsame Strategie enthalten könnte. Die Verpflichtungen, die man mit der EU-Afrika-Strategie von 2005 eingegangen war, galten bereits als sehr weitreichend und ehrgeizig. Ihre Umsetzung stelle ohnehin eine größere Herausforderung dar. Auf afrikanischer Seite gab es ebenfalls Skepsis: Würde die EU überhaupt bereit sein, sich auf die Verhandlung eines neuen Dokumentes einzulassen, oder würde sie vielmehr die Absicht verfolgen, die EU-Afrika-Strategie nach einigen Retuschen zur Gemeinsamen Strategie zu machen?

In dieser Situation erwies sich auch das enge Verhältnis als nützlich, das sich zwischen Europäischer Kommission und Ratssekretariat auf der einen Seite und der Kommission der Afrikanischen Union, die 2002 ins Leben gerufen worden war, andererseits entwickelt hatte. Beide Seiten hatten bald erkannt, dass enge EU-AU-Beziehungen im gegenseitigen Interesse sind. Es war daher im Kontext der Verhandlungen unstrittig, dass den Behörden eine wichtige Rolle zukomme, wenn auch die Verhandlungsführung bei den jeweiligen Präsidentschaften liegen müsse. Beide Seiten hatten zudem erkannt, dass echter Fortschritt in den Beziehungen zwischen der EU und Afrika davon ab-

hänge, wie weit es gelinge, die Partnerschaft strukturell und organisatorisch zu verankern. Für die noch junge und um Autorität ringende AU-Kommission bot sich mit den Verhandlungen die Chance, sich im Machtgefüge zwischen Mitgliedstaaten und AU-Präsidentschaft stärker zu positionieren und auch der von ihr propagierten afrikanischen Integrationsagenda neue Impulse zu verleihen.

In einem einwöchigen Brainstorming, zu dem fast die gesamte höhere Beamtenriege der AU-Kommission aus Addis Abeba nach Brüssel angereist war, und an dem auch einige Vertreter wichtiger AU-Mitgliedstaaten teilnahmen, wurden die Weichen für die Inhalte der Gemeinsamen Strategie gestellt. Einige wenige, aber sehr kompetente und engagierte Mitarbeiter der niederländischen Stiftung ECDPM hatten hinter den Kulissen mit beiden Seiten konsultiert und *issues papers* vorgelegt, um sicherzustellen, dass die Diskussionen den wesentlichen Fragen nicht auswichen.

■ In einem einwöchigen Brainstorming, zu dem fast die gesamte höhere Beamtenriege der AU-Kommission aus Addis Abeba nach Brüssel angereist war, und an dem auch einige Vertreter wichtiger AU-Mitgliedstaaten teilnahmen, wurden die Weichen für die Inhalte der Gemeinsamen Strategie gestellt.

■ Gemeinsame Vision

Besondere Bedeutung hatten die Diskussionen, die im Themenbereich *shared vision* geführt wurden. Die wesentlichen Grundsätze für die Gemeinsame Strategie wurden hier bereits herausgearbeitet.

Zum einen sollten zu den entwicklungspolitischen Zielen weitere wichtige zumindest gleichberechtigte Zielsetzungen hinzukommen: Stärkung der politischen Partnerschaft, um Lösungen für gemeinsame Herausforderungen und Probleme zu erarbeiten, zum Beispiel in den Bereichen demokratische Regierungsführung, Energie und Migration; Zusammenarbeit in globalen Fragen, zum Beispiel Stärkung des Multilateralismus, Klimawandel, Terrorismusbekämpfung, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Im gleichen Themenbereich wurde auch festgehalten, dass die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und die Kooperationsmechanismen und -instrumente mit den neuen Zielsetzungen in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Gemeint ist, dass eine Partnerschaft mit Afrika als Ganzes auf Dauer nicht allein auf der Grundlage von Kooperationsabkommen entwickelt werden kann, die den Kontinent in drei Regionen aufspalten – den Norden Afrikas, der Teil der Mittelmeerpartnerschaft

ist und in den Genuss der Nachbarschaftspolitik der EU kommt; Afrika südlich der Sahara, das sich gemeinsam mit den Staaten der Karibik und des Pazifik im Cotonou-Abkommen wiederfindet; Südafrika, das über ein eigenes Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU verfügt. Diese Fragmentierung zu überwinden ist das wichtigste Anliegen der afrikanischen Verhandlungspartner, das die EU allerdings vor weitreichende politische und organisatorische Fragen stellt.

Ein letztes zentrales Anliegen, das die Debatte über die *shared vision* bestimmte, war die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure, der Zivilgesellschaft und ganz allgemein der Menschen auf den beiden Kontinenten. Eine Gemeinsame Strategie musste nicht nur Rahmen und Anreiz bieten für nichtstaatliche Organisationen, sich im Rahmen ihrer Zielsetzungen zu engagieren, sondern sie musste auch glaubwürdig eine positive und konkrete Auswirkung auf die Lebensumstände in Afrika und Europa haben. Zu diesem Zweck musste die Strategie schon im Stadium ihrer Ausarbeitung Gegenstand intensiver und weitreichender Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und den Parlamenten sein.

■ **Eine Gemeinsame Strategie musste nicht nur Rahmen und Anreiz bieten für nichtstaatliche Organisationen, sich im Rahmen ihrer Zielsetzungen zu engagieren, sondern sie musste auch glaubwürdig eine positive und konkrete Auswirkung auf die Lebensumstände in Afrika und Europa haben.**

■ **Strategische Prioritäten**

Im weiteren Gang der Verhandlungen, die bis Ende Oktober 2007 andauerten, wurden diese Elemente in der Gemeinsamen Strategie weiterentwickelt und andere hinzugefügt, insbesondere die strategischen Prioritäten der künftigen Zusammenarbeit.

Im Bereich von Frieden und Sicherheit einigte man sich darauf, dass künftig ein verstärkter Dialog über gemeinsame und globale Anliegen stattfinden soll, aber auch über Krisen und Konflikte in Afrika, Europa und anderswo. Zugleich soll die Zusammenarbeit zum Aufbau der afrikanischen Kapazitäten in der Prävention, im Management und zur Konfliktlösung verstärkt werden. Dabei sollen die zivilen und militärischen Krisenbewältigungsinstrumente im Rahmen der ESVP kombiniert mit den Finanzierungsinstrumenten der Kommission und mit „europäisierten“ Programmen einzelner Mitgliedstaaten die EU zu einem effektiven Partner der AU und der subregionalen Organisationen machen. Schließlich verpflichteten sich beide Seiten, nachhaltige, flexible und

verlässliche Mechanismen zur Finanzierung von afrikanisch geführten Friedensmissionen zu entwickeln.

Aktivitäten im Bereich der guten Regierungsführung und der Menschenrechte sollen in zwei Richtungen gehen: auf der einen Seite bildet generell die Förderung der demokratischen Regierungsführung ein zentrales Element. Die EU und Afrika sollen sich gemeinsam einsetzen für ein effektiveres multilaterales System, für die Förderung demokratischer Werte und Prinzipien, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in Afrika, Europa und in der Welt. Auf der anderen Seite verpflichtet sich die EU, die neue panafrikanische Governance-Architektur zu unterstützen, in deren Rahmen Afrika unter Führung der AU auf kontinentaler, regionaler und nationaler Ebene öffentliche und private institutionelle Normen und Kapazitäten entwickelt. Unter anderem wird es hier für die EU darum gehen, bei der Umsetzung der Empfehlungen der APRM Reviews zu helfen, ohne in gewohnte paternalistische Verhaltensschemata zurückzufallen.

Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und regionale Integration soll es darum gehen, Afrika zu helfen, seine produktiven Kapazitäten zu verbessern, die Wertschöpfung zu erhöhen und weniger abhängig vom Export von Rohstoffen und einfach verarbeiteten Produkten zu werden. Schlüsselbereiche werden die Entwicklung des Privatsektors und seine Unterstützung durch ausländische Investitionen ebenso sein wie die Stärkung der Angebotsseite der afrikanischen Volkswirtschaften. Weiter sollen im Mittelpunkt die Entwicklung und Stärkung der physischen Infrastrukturnetzwerke und damit zusammenhängender Dienstleistungen stehen, die für den Verkehr von Personen, Gütern und Informationen benötigt werden. Schließlich soll die regionale Integration gefördert werden, die wichtig ist, um die Süd-Süd- und Süd-Nord-Handelsströme zu verstärken. Dabei sollen die ökonomischen Partnerschaftsabkommen, die zur Zeit verhandelt werden, einen wichtigen auch entwicklungspolitischen Beitrag leisten.

Im Bereich der wichtigsten Entwicklungsthemen wird sich die Arbeit darauf konzentrieren, einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) zu leisten, insbesonde-

re in den Sektoren Gesundheit und Bildung. Die Zusammenarbeit wird jedoch auch verstärkt werden in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Technologie, Gleichstellung, Umwelt und Klimawandel, Migration und Entwicklung, Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit, Infrastruktur, Wasser, Energie, Entwicklung von Wissensgesellschaften und kulturelle Kooperation.

■ Umsetzung

■ **Um angesichts der ehrgeizigen Ziele auch tatsächlich Fortschritte zu erreichen, definiert die Strategie eine detaillierte institutionelle Architektur.**

Um angesichts dieser ehrgeizigen Ziele auch tatsächlich Fortschritte zu erreichen, definiert die Strategie eine detaillierte institutionelle Architektur. Diese schließt reguläre im Dreijahresrhythmus stattfindende Treffen der Staats- und Regierungschefs ebenso ein wie die Möglichkeit gemeinsamer sektorspezifischer Ministertreffen, ministerielle Troikatreffen, eine engere Zusammenarbeit zwischen anderen wichtigen Akteuren wie dem Europäischen Parlament und dem Panafrikanischen Parlament, und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und seinem afrikanischen Pendant (ECOSOCC). Die Europäische Kommission, das EU-Ratssekretariat und die AU-Kommission werden ihre schon wichtigen Rollen in der Partnerschaft weiter ausbauen müssen.

Wie bereits angedeutet wird dies aber nicht ausreichen. Die Herausforderungen und Chancen der neuen Partnerschaft sind zu groß, um auf eine systematische aktive Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure verzichten zu können. Die EU und Afrika sehen ihre Partnerschaft auch als eine ständige Plattform für einen Austausch und für eine Zusammenarbeit der interessierten Parteien der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten. Gedacht wird dabei an Kontakte und Netzwerke zwischen Gewerkschaften, Arbeitsgebern, Universitäten, Jugendorganisationen, dem Privatsektor und Kultur- und Erziehungsrichtungen. Diesen Akteuren soll auch bei der Überprüfung der Umsetzung der Gemeinsamen Strategie und ihrer beiderseitigen Verpflichtungen eine wichtige Rolle zukommen.

Diese Überprüfung soll erleichtert werden durch die Ausarbeitung detaillierter aufeinander folgender Aktionsplänen, von denen der erste dem Gipfeltreffen in Lissabon zur Annahme vorgelegt wird. Die Aktionspläne werden jeweils einen Dreijahres-

zeitraum abdecken und die Prioritäten für die Bereiche bestimmen, in denen die Staats- und Regierungschefs konkrete Fortschritte bis zu ihrem nächsten Zusammentreffen erwarten dürfen. Anhand der Aktionspläne werden sie, ebenso wie die interessierte Öffentlichkeit, ohne großen Aufwand und in voller Transparenz Erfolge und Defizite der Zusammenarbeit feststellen können.

■ Ausblick

Die Gemeinsame Strategie ist bereits jetzt, vor ihrer Annahme durch die Staats- und Regierungschefs in Lissabon, mehr als nur Papier. Der Prozess ihrer Ausarbeitung hat das Vertrauen verstärkt zwischen den Akteuren der künftigen Strategischen Partnerschaft. Wichtige Lernprozesse sind in Gang gekommen, die auch die Vertreter der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten miteinschließen, die durch die Konsultationen entscheidenden Einfluss auf die Inhalte der Strategie genommen haben.

Dennoch gilt, wenn die Partnerschaft zu einem Erfolg werden soll, muss die EU sich öffnen und in einen echten gleichberechtigten Dialog einzutreten. Dabei geht es auch darum, dass die EU glaubwürdig, transparent und wirksam ihre eigenen Interessen formuliert und vermittelt. In das Bewusstsein der Akteure, aber auch der Öffentlichkeit muss eindringen, dass das Geber-Empfänger-Schema ausgedient hat. Die Partnerschaft mit Afrika muss sich künftig auf gemeinsam ermittelte gegenseitige und sich ergänzende Interessen und Vorteile stützen. Bei der Entwicklungszusammenarbeit muss die Führung und Verantwortung der afrikanischen Seite voll anerkannt werden. Im Gegenzug muss die EU die primäre Verantwortung der afrikanischen Seite für Frieden und Sicherheit, demokratische Staatsführung, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftliche und soziale Entwicklung einfordern.

Die EU braucht Konzepte und Instrumente, mit denen sie die afrikanischen Bestrebungen unterstützen kann, auf regionale und kontinentale Herausforderungen entsprechende Antworten zu finden. Die Gemeinsame Strategie weist den Weg, um eine schrittweise Anpassung dieser politischen und institutionellen Rahmbedingungen und entsprechende Instrumente zu entwickeln.

■ Die Gemeinsame Strategie ist bereits jetzt, vor ihrer Annahme durch die Staats- und Regierungschefs in Lissabon, mehr als nur Papier. Der Prozess ihrer Ausarbeitung hat das Vertrauen verstärkt zwischen den Akteuren der künftigen Strategischen Partnerschaft. Wichtige Lernprozesse sind in Gang gekommen.

Einen der wichtigsten Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der Strategischen Partnerschaft kann die EU jedoch nur begrenzt beeinflussen – die weitere Stärkung der AU, die in erster Linie von einer entsprechenden Bereitschaft und Entschlossenheit der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten abhängt. Die AU hat in der kurzen Zeit ihrer Existenz bereits viel für Afrika geleistet. Sie bietet zugleich die Voraussetzung einer echten Zusammenarbeit der beiden Kontinente auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Prinzipien. Ein erfolgreicher Gipfel im Dezember wird vor allem dies deutlich herausstellen.

Die Auffassungen des Autors geben nicht notwendigerweise die Auffassung des Generalsekretariates des Rates der Europäischen Union wieder.