

Chancen erkennen, Potentiale nutzen, stabile Rahmenbedingungen schaffen

DER WEITERE WEG ZUR STÄRKUNG DER AFRIKANISCH-EUROPÄISCHEN PARTNERSCHAFT

Am 3. April ging der IV. EU-Afrika-Gipfel in Brüssel, an dem mehr als 60 europäische und afrikanische Staats- und Regierungschefs teilnahmen, zu Ende. Unter dem Leitmotiv des Gipfels „Investing in People, Prosperity and Peace“ konzentrierten sich die Diskussionen auf die gemeinsamen Herausforderungen und Interdependenzen der beiden Kontinente.

Nach der Vorlage einer ambitionierten Strategie auf dem Gipfel in Lissabon 2007 (Joint Africa-EU Strategy/JAES) und den Schwierigkeiten ihrer Umsetzung, aber auch im Kontext neuer Akteure und Partner auf Seiten der afrikanischen Staaten, hatte sich in jüngster Vergangenheit eher Ernüchterung zum Stand der Beziehungen breitgemacht. Obgleich die EU mit Abstand Afrikas größter Geber ist, steht man doch mittlerweile im Wettbewerb nicht nur mit China, sondern auch mit Akteuren wie Brasilien, Indien, der Türkei oder auch Südkorea.

Mit Sorge wurden in den Gipfelvorbereitungen die Kontroversen sowohl um die Economic Partnership Agreements (EPAs) als auch die ablehnende Haltung der AU zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verfolgt.

Im Kontext der EPAs, die bis Oktober 2014 von allen afrikanischen Staaten unterzeichnet werden müssten, um sich weiterhin den Zugang zu europäischen Märkten offen zu halten, hatte zunächst die Unterzeichnung eines vorläufigen Abkommens im November 2013 durch ECOWAS-Mitglieder etwas

Spannung aus dem Prozess genommen. Die jüngste Blockade Nigerias eine Woche vor dem EU-Afrika Gipfel manifestierte jedoch, dass das Thema, auch wenn es nicht den Gipfel dominierte, weiterhin ein belastendes Element in den Beziehungen zwischen der EU und Afrika bleiben wird.

Nachdem sich die afrikanischen Staatschefs auf einer außerordentlichen Sitzung im Oktober letzten Jahres dafür ausgesprochen hatten, dass es dem IStGH untersagt werden solle, Untersuchungen gegen amtierende Staats- und Regierungschefs einzuleiten, befürchtete man, dass sowohl die aktuellen Verfahren gegen den kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta und Vize-Präsidenten William Ruto als auch der internationale Haftbefehl für Sudans Präsidenten Omar al-Bashir aufgrund von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Darfur/Sudan (Art. 58 des Rom-Statuts) die Diskussionen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ins Leere führen würden.

Erfreulich ist es daher, dass nicht nur Demokratie, gute Regierungsführung und Menschenrechte eine der fünf strategischen Prioritäten im neuen Aktionsplan (Roadmap 2014-2017) sind, sondern sich die Staats- und Regierungschefs auch in der gemeinsamen Erklärung explizit dazu verpflichten, den Kampf gegen Straflosigkeit auf nationaler und internationaler Ebene aufzunehmen und die Diskussion über internationales Strafrecht und dessen universelle Geltung als Bestandteil des politischen Dialoges zu vertiefen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ANDREA E. OSTHEIMER
TEAMLEITERIN
AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

03.04.2014

www.kas.de

Die Gipfelteilnehmer unterstreichen in ihrer gemeinsamen Erklärung die Aktualität der Zielsetzungen der Gemeinsamen Afrika-EU Strategie (JAES), reduzieren jedoch die bisherigen acht Partnerschaften auf fünf Prioritäten in der zukünftigen Zusammenarbeit:

- Frieden und Sicherheit
- Demokratie, gute Regierungsführung und Menschenrechte
- Menschliche Entwicklung
- Nachhaltige und inklusive Entwicklung, Wachstum und kontinentale Integration
- Globale und sich neu herausbildende Themen

Die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen, insbesondere die Etablierung von **Frieden und Sicherheit** in den Konfliktregionen des Kontinents, nahmen in den Diskussionen breiten Raum ein. Am Rande des Gipfels kam es zu einem Sondertreffen zur Lage in der Zentralafrikanischen Republik. Im Rahmen dessen bekräftigte die EU nochmals ihr Engagement, militärische Unterstützung mit EUFOR RCA zu leisten. Seit der eigentlichen Entscheidung eines europäischen Eingreifens auf der Basis von UN-Sicherheitsratsresolution 2134 (2014) war es zu weitreichenden Verzögerungen gekommen, da die erforderlichen Truppen und Lufttransportkapazitäten aus den EU-Mitgliedstaaten zunächst nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung standen. Mit einer Truppenstärke von 1000 Mann wird EUFOR RCA demnächst unter französischer Führung die Hauptstadt Bangui sowie den internationalen Flughafen in Bangui sichern und damit die UN- und AU-Truppen im Lande entlasten.

Die im vergangenen Jahr rapide eskalierende Situation in der Zentralafrikanischen Republik machte auch die nach wie vor notwendige Operationalisierung und Unterstützung einer *African Standby Force* deutlich. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten in Brüssel ihre Unterstützung und schlossen darin auch die von der AU im November beschlossene *African Capacity for Immediate Responses to Crisis* (ACIRC) ein. Letztere soll einen Übergangsmechanismus bis zur vollen Einsatzfähigkeit der *African*

Standby Force darstellen. In der vorgelegten Roadmap verpflichtet sich die EU, die bereits vorhandene Unterstützung der *African Peace Facility* auf gleichem Niveau wie bisher fortzuführen, die vorhandenen afrikanischen Ressourcen zu ergänzen und sich dabei vor allem auf Kapazitätsbildungsmaßnahmen, aber auch Ausstattungshilfen, zu konzentrieren.

Im Kontext der prioritären Zielsetzung **Demokratie, gute Regierungsführung und Menschenrechte** blieben die Gipfelerklärungen weit hinter den Erwartungen der Zivilgesellschaft zurück. Ursprünglich wurde in der 2007 vorgelegten JAES der sogenannte „*people centred approach*“ und der Anspruch betont, dass mit dieser Strategie die Beziehungen zwischen Afrika und Europa über den institutionellen Charakter und die Kooperation zwischen Institutionen hinausgehen sollte. Der Zivilgesellschaft wurde eine weitergehende Rolle als die eines Dienstleisters zugeschrieben. Bereits in der Umsetzung der acht Partnerschaften der JAES ignorierte man mit wenigen Ausnahmen diese Zielsetzung weitestgehend. Eine Beteiligung an Konsultationen und Entscheidungsprozessen erfolgte lediglich punktuell und ad hoc. In der aktuellen Gipfelerklärung manifestiert sich deutlich die Dichotomie von *Actor versus Beneficiary*. Die Zivilgesellschaft als Akteur, der nicht nur verantwortungsvolle Regierungsführung einfordert, sondern auch aktiv in die Ausgestaltung der prioritären Felder der Zusammenarbeit eingebunden wird, ist nicht vorgesehen. In der Erklärung des Gipfels liest sich dies dann folgendermaßen: „*We take note of the Africa-EU civil society organisations' forum meeting of October 2013 [...]*“. Dies ist umso bedauerlicher, als dass bereits in der Vergangenheit eine mangelnde Einbindung der Zivilgesellschaft vor allem in der Partnerschaft *Demokratie, gute Regierungsführung und Menschenrechte* feststellbar gewesen ist, und sich die Dynamik dieser Partnerschaft in Grenzen hielt. Mehr Partizipation und eine Pluralität der Akteure stünde diesem Forum gut zu Gesicht.

Menschliche Entwicklung als neue Priorität fasst die vorherigen Partnerschaften in den Themenbereichen Wissenschaft, Infor-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ANDREA E. OSTHEIMER
TEAMLEITERIN
AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

03.04.2014

www.kas.de

mationsgesellschaft und Weltraum sowie Mobilität, Migration und Beschäftigung zusammen. Erklärtes Ziel ist es, stärker die positiven Effekte von Migration im Entwicklungskontext zu nutzen, d.h. vor allem die Einbindung der Diaspora und deren Rolle zu stärken sowie die Kosten der Überweisungen (*remittances*) in Heimatländer zu reduzieren. In einer separaten Erklärung verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs, sich gemeinsam den Herausforderungen inter- und intra-kontinentaler Migration zu stellen und den Nexus Migration und Entwicklung auch in der thematischen Ausrichtung der post-2015 Entwicklungsagenda zu berücksichtigen. Gleichfalls plädierte man für ein umfassendes Migrationsmanagement, welches bei den Ursachen irregulärer Migration ansetzt und damit auch den Versuch unternimmt, Menschenhandel und die dahinter stehenden kriminellen Netzwerke zu bekämpfen.

Hochschulbildung sowie Investitionen in Wissenschaft und technologische Innovationen stehen wie bereits in der Vergangenheit im Mittelpunkt der **Partnerschaft zur Förderung des Humankapitals**. So wichtig diese Bereiche per se auch sind, so scheint diese Priorität den Bedürfnissen des Kontinents und seiner Menschen jedoch nicht ganz gerecht werden. Die Chancen und Potentiale, die Afrika bietet, lassen sich nur verwirklichen, wenn es nicht nur eine gut ausgebildete Schicht an Hochschulabsolventen gibt, sondern gleichermaßen in Fachausbildungen investiert wird (z.B. durch ein duales Bildungssystem) und Facharbeiter auf dem lokalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Gemäß des UNDP Human Development Reports von 2013 besitzen in 37 Ländern Subsahara-Afrikas weniger als 50 Prozent der Bevölkerung eine über das Grundschulniveau hinausgehende Bildung. Entwicklungspolitisch wäre es daher sinnvoll, in den zukünftigen Initiativen im Rahmen der Partnerschaft auch in diesen Bereichen den Entwicklungsrückständen Rechnung zu tragen.

Kontinentale Integration und Handel wie auch das Engagement des Privatsektors als strategischer Partner zur Entwicklung der vorhandenen Potentiale sind erklärte Ziel-

setzungen der Gipfelteilnehmer, die sich in der thematischen Priorität für **nachhaltige und inklusive Entwicklung und Wachstum sowie kontinentaler Integration** widerspiegeln. Insbesondere die Erfahrungen der EU in der Etablierung des Binnenmarktes sollen für eine zügige Implementierung einer kontinentalen Freihandelszone wichtige Impulse liefern. In diesem Zusammenhang führt die Gipfelerklärung auch die Economic Partnership Agreements an, welche sowohl den Handel zwischen der EU und Afrika wie auch den inner-afrikanischen Handel befördern und entsprechend angepasst werden sollen. Dabei bleibt der bisher so konflikträchtige Spagat zwischen einer entwicklungspolitischen Orientierung auf der einen und der WTO-Konformität auf der anderen nach wie vor bestehen.

Beide Seiten verpflichten sich des Weiteren in ihrem Abschlusscommuniqué zu einem verantwortlichen Ressourcenmanagement, aber auch zur Etablierung von transparenten, vorhersehbaren wie auch rechtlichen Rahmenbedingungen, die Investitionen des Privatsektors befördern. Im Energiesektor bleiben die bereits bestehenden Zielsetzungen des Africa-EU Energy Partnership 2020 weiterhin relevant. Ernährungssicherheit wie auch Nahrungsmittelsicherheit bleiben als strategische Themen bestehen und werden im Kontext des *Comprehensive Africa Agriculture Development Programmes* weiter verfolgt werden.

Die bisherigen Partnerschaften zu den *Millennium Development Goals* (MDGs) wie auch zu den Themen Klimawandel und Umwelt sind aufgrund ihres globalen Charakters heute Bestandteil der fünften Priorität „**Globale und sich neu herausbildende Themen**“. Im Klimabereich gelang ein enger Schulterschluss und die Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich, mit Blick auf den Klimagipfel in Paris 2015 gemeinsam auf ein bindendes Abkommen hinzuarbeiten. Die EU sicherte den afrikanischen Partnern Unterstützung bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien zu, die sowohl die Klimaanpassungsfähigkeit (*resilience*) stärken als auch eine Reduktion der Emissionen ermöglichen sollen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ANDREA E. OSTHEIMER
TEAMLEITERIN
AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

03.04.2014

www.kas.de

Wie die Neuausrichtung der *Joint Africa-EU Strategy (JAES)* und ihre Reduktion auf fünf Prioritäten zeigt, versucht die EU, sich von der Rolle des klassischen Gebers zu entfernen und eher in die Rolle eines dynamischen Investors, der Beziehungen mit seinen Partnern auf gleicher Augenhöhe pflegt, zu etablieren. Ob dies gelingen kann, wird vor allem die Implementierung der nun vorgelegten *Roadmap* zeigen. Die Chancen bestehen und ein ausbaufähiges Potential ist vorhanden.

Der Gipfel und vor allem auch das Interesse, welches beide Seiten durch die starke Präsenz von Staats- und Regierungschefs an einer Konsolidierung der Partnerschaft Europas mit Afrika manifestierten, ermöglichen neue Impulse. Diese dürfen jedoch nicht in bürokratischen Prozessen oder neuen Strukturen im Institutionengefüge EU-AU verebben, sondern müssen vor allem von den Mitgliedstaaten auf europäischer wie auch auf afrikanischer Seite mitgetragen und weiter ausgestaltet werden.

Weiterführende Links und Dokumente:

<http://www.european-council.europa.eu/eu-africa-summit-2014>

Deklaration des IV. EU-Afrika Gipfels:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf

Deklaration zu Mobilität und Migration:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142097.pdf

Roadmap 2014-2017:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf