



Die Afrika-Strategie der Europäischen Union – Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel?

Im Oktober 2005 hat die Europäische Kommission eine Afrika-Strategie für die Europäische Union (EU) vorgeschlagen. Über den Entwurf wird der Europäische Rat im Dezember entscheiden. Das Neue an dieser Afrika-Strategie ist zum einen ihre Ausrichtung auf ganz Afrika, zum anderen der Versuch, die verschiedenen Afrika betreffenden Strategien und Politiken der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. Kernziel der Strategie ist die Verwirklichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) in Afrika. Als Vorbedingungen für die nachhaltige Erreichung der MDGs werden Sicherheit und good governance sowie das wirtschaftliche Umfeld genannt.

Für die Kooperation identifiziert die Kommission in ihrem Entwurf afrikanische Reform-Anknüpfungspunkte im Rahmen von *New Partnership for Africa* (NEPAD). Die Strategie ist somit der Versuch, auf neuere kontinentale Entwicklungen in Afrika zu reagieren. Dabei vermeidet sie, die Vielfalt des Kontinents über einen Kamm zu scheren, und betont einen länderspezifischen Ansatz. Das große Verdienst der Strategie könnte darin bestehen,

Zielkonflikte auf der Ebene der Politikformulierung aufzulösen und Abstimmungskonflikte innerhalb der EU zu vermindern. Somit ist sie vor allem ein Versuch, mehr Kohärenz in der Politik der gesamten EU gegenüber Afrika herzustellen. Sie bietet deshalb Orientierungspunkte für alle Akteure in den europäischen Außenbeziehungen, kann aber die kritischen institutionellen Schwächen nicht beheben. Dazu gehören z.B. Kompetenzzersplitterungen innerhalb der Kommission.

Die Umsetzung der Strategie hängt zum großen Teil von den Mitgliedstaaten ab. Herausforderungen bestehen vor allem in der Verwirklichung des EU-Stufenplans zur De-facto-Verdopplung der Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) bis 2015. Andere kritische Punkte sind zu sehen in der internen Kohärenz aller europäischen Akteure, der Komplementarität von Politiken der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie der verstärkten Koordination vor Ort.

Auf Deutschland kann während der EU-Ratpräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 die Aufgabe zukommen, die Umsetzung der Afrika-Strategie zu einem wichtigen Thema zu machen.

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2005 erstmals eine Afrika-Strategie für die Europäische Union vorgeschlagen. Unter den Stichworten „ein Afrika“ und „ein Europa“ werden „gemeinsame Ziele“ formuliert. Der Strategieentwurf betrifft ausdrücklich die Politik der Kommission und jene der Mitgliedstaaten. Die Afrika-Strategie wird – wenn sie im Dezember 2005 vom Europäischen Rat beschlossen wird – damit auch einen Rahmen für die deutsche Afrikapolitik abstecken.

Nach längerer Zeit des Bedeutungsverlustes hat Afrika auf der internationalen Agenda wieder einen höheren Stellenwert. Dies beruht vor allem auf der Einschätzung, die Länder südlich der Sahara könnten die MDGs unter den gegenwärtigen Umständen nicht bis 2015 erreichen. International diskutiert werden deshalb Empfehlungen, wie dieses Scheitern noch abgewendet werden kann. Die massive Erhöhung (Verdopplung bzw. Verdreifachung) der ODA für Subsahara-Afrika bis 2010 bzw. 2015 stellt eine wichtige, aber umstrittene Stoßrichtung der Diskussion dar. Diese zusätzlichen Mittel sollen überwiegend für soziale Sektoren sowie Investi-

tionen u.a. in Infrastruktur und ländliche Entwicklung bereitgestellt werden. Vielfach wird diese Empfehlung mit der Forderung nach einer verbesserten Wirksamkeit der ODA verknüpft, die u.a. durch eine stärkere Geberharmonisierung, Koordinierung und längerfristige Planbarkeit erreicht werden soll. Unterschiedliche Positionen in der „Afrika-Diskussion“ bestehen vor allem in bezug auf die Relevanz politischer Rahmenbedingungen in den afrikanischen Ländern. Bei der Forderung nach einer massiven ODA-Erhöhung drohen *governance*-Fragen unterbelichtet zu bleiben. So ist etwa der Zusammenhang unklar zwischen Geberentscheidungen zur Allokation von ODA und Afrikas Eigenanstrengungen im Bereich der Regierungsführung. Es bleiben Fragen nach den ODA-Instrumenten und bestehen Bedenken hinsichtlich der Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten.

Ein neuer Rahmen – für alle europäischen Akteure

Zentrales Ziel einer Afrika-Strategie ist die Herstellung von Kohärenz angesichts der Vielzahl von Akteuren und

der inhaltlichen Vielfalt europäischer Politik. Kohärenz wurde von der Kommission bereits mehrfach als geeigneter *policy-Mix* beschrieben, d.h. das aufeinander abgestimmte und sich gegenseitig unterstützende Miteinander verschiedener Politiken. Es geht ausdrücklich nicht um die Unterordnung einzelner Politikfelder (etwa der Entwicklungspolitik) unter die Zielvorstellung anderer Bereiche (etwa der Sicherheits- oder Handelspolitik), sondern um die Klärung von Zielkonflikten.

Insgesamt bestätigt der Entwurf bestehende Grundsatzdokumente zur sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation mit Afrika. Er reiht sich ein in neuere Strategien der EU (s. Kasten 1). Zudem betont er beispielsweise einen zentralen Diskussionspunkt in der aktuellen Afrikadebatte, indem er den EU-Stufenplan zur Erhöhung der Entwicklungshilfe erneut aufgreift (s. Kasten 2).

Kasten 1: Afrika und die EU-Strategien zur Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Im Jahr 2000 haben der Ministerrat und die Kommission erstmals in einer gemeinsamen „Entwicklungspolitischen Erklärung“ die Grundsätze und Zielvorgaben für die Entwicklungspolitik der Kommission formuliert. Die Armutsbekämpfung bildet den Kern der Erklärung. Gegenwärtig wird die Entwicklungspolitische Erklärung überarbeitet. Die Kommission hat vorgeschlagen, sie durch einen „Europäischen Konsens“ zu ersetzen. Dieser soll als verbindliche Strategie die Prinzipien und Instrumente europäischer Entwicklungspolitik definieren, d.h. sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten gelten.

Im Dezember 2003 gaben sich die EU-Staaten zudem eine gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie (ESS). Globale Sicherheit und Entwicklung werden in einen engen Zusammenhang gesetzt, indem Sicherheit als Vorbedingung für Entwicklung gesehen wird. Kern der ESS ist die Schaffung eines effektiven Multilateralismus, d.h. vor allem eine Stärkung der UN, aber auch der Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU) sowie eine enge Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik (Messner / Faust 2004).

Beide Strategiepapiere betreffen zentrale Politikfelder der euroafrikanischen Beziehungen und damit bestehende Regionalabkommen und Kooperationsprogramme (Cotonou-Abkommen, MEDA-Programm und Barcelona-Prozess). Weitere für die Beziehungen zu Afrika entscheidende Politikfelder wie etwa Handels-, Fischerei- und Agrarpolitik sind weitgehend vergemeinschaftet.

Als „Fluchtpunkt“ konzentriert sich der Strategieentwurf auf die MDGs und orientiert sich damit am internationalen Konsens. Dabei wird eine einseitige Ausrichtung auf Sozialausgaben vermieden, indem ähnlich wie die Schichten einer Zwiebel verschiedene Politikbereiche um die MDGs gelegt werden. Im Zentrum stehen eine Verringerung der Armut sowie Verbesserungen im Bereich der Bildung und Gesundheit entsprechend den im Jahr 2000 beschlossenen MDGs. Jenseits dieser zentralen Aufgabe ist jedoch das wirtschaftliche Umfeld für die Erreichung der Ziele mit einzubeziehen. Und als Vorbedingung für beide genannten Aspekte von Entwicklung gelten Sicherheit und *good governance*. Den jeweiligen Ansatzpunkt vor Ort bestimmen die lokalen

Kasten 2: EU-Entwicklungsfinanzierung in Afrika

Im Mai 2005 haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf einen Stufenplan zur De-facto-Verdopplung ihrer ODA geeinigt. Die „alten“ Mitgliedstaaten verpflichten sich, 0,51 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bis 2010 und 0,7 % bis 2015 für ODA aufzubringen. 2004 lag die ODA-Quote im EU-Durchschnitt bei 0,36 %; Deutschland erreichte 0,28 %. Angesichts angespannter Haushaltslagen in vielen Mitgliedstaaten stellt der Stufenplan eine Herausforderung dar, der einige Mitglieder mit neuen Finanzierungsmechanismen – etwa einer Flugticket-Steuer – begegnen wollen. Die Hälfte dieser zusätzlichen ODA soll für Subsahara-Afrika aufgewendet werden. Mit einem ODA-Anteil von ca. 50 % ist die gesamte EU (inklusive der Mitgliedstaaten) größter Geber in Subsahara-Afrika.

Neben der bilateralen ODA der Mitgliedstaaten verwaltet die Kommission rund 20 % der gesamten europäischen Entwicklungshilfe. Die gemeinschaftliche ODA für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) wird größtenteils aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert, der alle fünf Jahre neu verhandelt und durch Beiträge der Mitglieder gespeist wird. Hingegen wird die Zusammenarbeit mit den anderen Entwicklungsländern und somit auch mit den nordafrikanischen Staaten aus dem EU-Haushalt finanziert. Der derzeit diskutierte Entwurf der Kommission für den Haushaltsrahmen 2007–2013 schlägt vor, den nächsten EEF in den EU-Haushalt einzugliedern. Dies würde die Transparenz und Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen, bedeutete allerdings zugleich eine Abkehr von der Sonderstellung der AKP-Staaten – zum Unmut einiger Mitgliedstaaten. Jedoch scheint die Diskussion um eine „EEF-Budgetisierung“ weitgehend zum Erliegen gekommen zu sein.

Bedingungen. Sicherheit und *good governance* werden als Grundvoraussetzung für das Erreichen der MDGs deutlich stärker betont als in anderen Diskussionsbeiträgen dieses Jahres. Ein Mindestmaß an Sicherheit und *good governance* ist notwendig, damit Unterstützung sowohl für das wirtschaftliche Umfeld als auch für die sozialen und umweltpolitischen Sektoren sinnvoll ist.

Ein Afrika und ein Europa? – Herausforderung Kohärenz

In Afrika ist einiges in Bewegung gekommen. Eine Reihe von afrikanischen Initiativen wurden in den letzten Jahren auf den Weg gebracht. Nicht zuletzt die Afrikanische Union und ihr Programm *New Partnership for Africa* (NEPAD) zielen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen. Sicherheitspolitisch agiert Afrika neuerdings kontinental als Afrikanische Union (AU). Europas Instrumente sind zur Zeit nicht eingestellt auf eine Zusammenarbeit mit dem gesamten Kontinent. Die Staaten des Cotonou-Abkommens umfassen nicht Nordafrika, welches bei kontinentalen Initiativen wie der AU mitwirkt. Zudem gelten für Südafrika spezielle Handels- und ODA-Regelungen (*Trade, Development and Cooperation Agreement*). In dem Entwurf ausdrücklich positiv bewertet wird der *African Peer Review Mechanism* (APRM), der Versuch einer der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) vergleichbaren gegenseitigen Selbstüberprüfung afrikanischer Staaten im Bereich Regierungshandeln. Explizit schlägt die Kommission vor, Reformanstrengungen als Reaktion auf diese *Peer Reviews* mit einer *governance*-Initiative

finanziell zu unterstützen. Auch soll verstärkt Gewicht auf grenzüberschreitende Kooperationen in Afrika gelegt werden, etwa in der Infrastruktur und im Wassermanagement. Vom entwicklungspolitischen Standpunkt aus erscheint eine gesamtafrikanische Strategie sicherlich nicht sinnvoll, da auf dem Kontinent sowohl entwicklungsorientierte wie auch fragile und gescheiterte Staaten zu finden sind. Die Strategie soll jedoch gerade auch andere Politikbereiche einschließen, etwa Sicherheitspolitik, und ist somit eine logische Reaktion auf afrikanische Initiativen.

Insbesondere im Bereich der Demokratisierung und *good governance* werden – trotz ermutigender Eigenanstrengungen in Afrika – auch weiterhin Defizite bestehen, die im erläuternden Anhang des Entwurfs aufgegriffen werden. Für einzelne Länder will die Kommission Korruptionsbekämpfung fördern – etwa im Bereich der Einnahmen aus in Afrika häufig vorhandenen Bodenschätzen. Es fällt übrigens auf, dass die Kommission den zunehmenden Einfluss von Schwellenländern beachtet. Insbesondere in rohstoffreichen afrikanischen Staaten ist in den letzten Jahren zunehmend China wirtschaftlich aktiv. Dies beeinflusst auch die EU-Politik in Afrika, etwa hinsichtlich der Förderung von Menschenrechten und Demokratie.

Die konkrete Planung, beteuert die Kommission, ist auf der Länderebene vorzunehmen. Vor Ort werden jedoch auch weiterhin Spannungen zwischen Politikbereichen bestehen – absehbar vor allem im Bereich der Handelspolitik (s. Kasten 3).

Für eine kohärente europäische Politik gegenüber Afrika gibt es aufgrund von rivalisierenden Kompetenzen mehrere potentielle Bruchstellen. Generell gibt es Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Ressorts. Auch in den Mitgliedstaaten müssen Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik sowie andere Politikbereiche – etwa Migration – miteinander in Einklang gebracht werden. Auf europäischer Ebene kommen jedoch zwei Faktoren erschwerend hinzu:

- Erstens sind in den einzelnen europäischen Politikfeldern die Gewichte zwischen Kommission und Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt. Während etwa in der Handelspolitik die Kommission für die Mitgliedstaaten spricht, existieren europäische und mitgliedstaatliche Entwicklungspolitiken nebeneinander. In diesem Bereich soll die Kommission ergänzend zu den Programmen der inzwischen 25 Mitgliedstaaten tätig sein. Auch in der Außenpolitik entscheiden weitgehend die Mitgliedstaaten, für deren Koordination Javier Solana, der „Hohe Repräsentant“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), verantwortlich ist.
- Als zweites, erschwerendes Element sind die Zuständigkeiten für die Außenbeziehungen in der Kommission nicht nur inhaltlich, sondern auch geografisch unterteilt zwischen Afrika nördlich und südlich der Sahara. Für die EZ mit Subsahara-Afrika ist der EU-Entwicklungskommissar Louis Michel zu-

ständig, Nordafrika aber fällt in die Verantwortung der EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner.

Seit 2000 werden die europäischen Außenbeziehungen reformiert. Trotz der zersplitterten Zuständigkeiten hat sich in der Durchführung europäischer Kooperationspolitik vieles verbessert, u.a. durch die Erarbeitung von Länderstrategien. Und nicht zuletzt in der Außen- und Sicherheitspolitik ist – trotz vieler offener Baustellen wie der europäischen Verfassung – einige Dynamik zu erkennen.

Herausforderungen für die Afrikapolitik der Mitgliedstaaten

Ein einheitliches europäisches Dokument zur Afrikapolitik ist bereits eine Leistung. Regionalstrategien wie der vorgelegte Entwurf und eine Gruppierung der Instrumente um ein übergeordnetes Ziel (wie die MDGs) bieten wichtige Orientierungspunkte für die Vielzahl von Akteuren in den europäischen Außenbeziehungen. Dies kann institutionelle Schwächen der EU abmildern, wenn

Kasten 3: *Economic Partnership Agreements* mit den Regionen in Afrika

Im Cotonou-Abkommen wurde die Aushandlung von *Economic Partnership Agreements* (EPAs) vereinbart. Sie sollen die einseitigen Handelspräferenzen der EU für Produkte aus den AKP-Staaten ablösen, die nicht mit den Regeln der Welthandelsorganisation kompatibel sind. Ziel der EPAs ist die Etablierung von Freihandelszonen, um die im EU-Vertrag vorgesehene „graduelle und harmonische Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft“ zu verwirklichen. Der Vorteil von EPAs wären vertragliche Bestimmungen im Gegensatz zu den gegenwärtig einseitigen Konzessionen der EU.

Auf europäischer Seite federführend ist der Handelskommissar. Kritiker befürchten deshalb eine Unterordnung der entwicklungsorientierung unter handelspolitische Interessen der EU. Die endgültige Form der EPAs und ihre Auswirkungen auf die Partnerländer können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Zentrale Herausforderung ist die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Produzenten. Für die *Least Developed Countries* (LDCs) bergen EPAs Chance und Risiko zugleich. Bislang garantiert die *Everything-but-Arms* (EBA)-Initiative den LDCs zoll- und kontingentfreien Zugang zum europäischen Markt. Davon ausgenommen sind zunächst Bananen, Reis und Zucker. In der Praxis stellen andere Handelshemmnisse den Wert dieses Marktzugangs in Frage, etwa technische Standards und strenge Ursprungsregeln. Es bleibt abzuwarten, ob EPAs aus Sicht der LDCs günstigere Konditionen hervorbringen werden bezüglich Ursprungsregeln, nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie des Handels mit Dienstleistungen.

Die Verhandlungen werden seit 2003 mit vier regionalen Verhandlungsblöcken auf afrikanischer Seite geführt, um so Afrikas Regionalintegration zu stärken. Jedoch sind die Verhandlungsgruppen nur zum Teil mit bestehenden Organisationen identisch. Durch die Überlappung von Mitgliedschaften in afrikanischen Regionalorganisationen werden zudem auch Nicht-AKP-Staaten von den EPAs berührt, mit denen die EU bereits eigene Handelsabkommen hat (z.B. Südafrika und Ägypten). EPAs sind als Instrument in den Strategieentwurf der Kommission integriert. Dabei wird die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung zwischen Entwicklungs- und Handelspolitik zwar hervorgehoben. Es gibt jedoch keine Aussage, wie diese Koordination aussehen könnte.

auch nicht dauerhaft beheben. Eine Umsetzung beruht entscheidend auf den Mitgliedstaaten. Diese werden durch eine Afrika-Strategie vor eine Reihe von Herausforderungen gestellt.

Über die Einhaltung von Finanzzusagen hinaus (s. Kasten 2) bestehen einige Herausforderungen in der Abstimmung und Arbeitsteilung der Mitgliedstaaten untereinander: Eine EU-Afrikastrategie mit dem Ziel größerer Kohärenz setzt interne Kohärenz in der Afrikapolitik der Mitgliedstaaten voraus, z.B. eine ressortübergreifende Definition von Problemfeldern in Afrika. Häufig wird zudem die Komplementarität europäischer Akteure eingefordert. Dies bedeutet für einzelne Staaten gegebenenfalls Einschränkung des Partnerkreises oder der Tätigkeitsfelder in Ländern und damit unter Umständen auch Konfliktbereitschaft gegenüber institutionalisierten Interessen auf bilateraler Ebene. Zudem bereitet eine stärkere Verlagerung der Koordination auf die Ebene der Partnerländer besondere Schwierigkeiten, da die europäischen Staaten vor Ort unterschiedlich vertreten sind.

Es wird nicht zuletzt auch an der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 liegen, wie nachdrücklich die Einhaltung der gemachten Versprechen und Zielvorgaben auf europäischer Seite überprüft und eingefordert werden. Zentrale Punkte werden sein:

- Die Umsetzung der ODA-Erhöhung und verstärkte gemeinsame außenpolitische Aktionen der EU werden große Anstrengungen aller Mitgliedstaaten erfordern, wenn der EU-Haushalt in seiner gegenwärtigen Größenordnung (rund 1 % des europäischen BIP) bleiben soll. Neue Hilfsmodalitäten wie die Budgethilfe gilt es weiterzuentwickeln und nationale Anknüpfungspunkte und Expertise zu schaffen für dieses von der Kommission zunehmend genutzte ODA-Instrument.
- Vor allem für fragile Staaten gilt es eine kohärente Politik der verschiedenen Ressorts zu finden. Die EU-Kommission argumentiert hinsichtlich fragiler Staaten für „innovative Konzepte“ und erwägt im Anhang ihres Entwurfes die Ausweitung von Budgethilfe auch in schwierigen Ausgangslagen. Das Engagement in fragilen Staaten ist die Nagelprobe für die Europäische Sicherheitsstrategie und für die Kooperation mit der Afrikanischen Union.
- Die Dezentralisierung der Kommissionsentscheidungen in die jeweilige Delegation ist weitgehend abgeschlossen. Diese Verstärkung der europäischen Koordination auf die Ebene der Partnerländer kann einige Mitgliedsländer unter Zugzwang setzen hinsichtlich der politischen Steuerung ihrer lokalen Ak-

tivitäten. Insbesondere für Deutschland können sich hier Probleme ergeben aufgrund der vielen Durchführungsorganisationen und keiner direkten Struktur des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vor Ort.

- Es ist vorgesehen, EPAs bis 2008 zu vereinbaren. Zielkonflikte zwischen Handels- und Entwicklungspolitik werden daher vermutlich während der deutschen Ratspräsidentschaft deutlicher sichtbar werden, weil die EPAs in den Verhandlungen dann konkret ausgestaltet werden müssen – entsprechend dem erklärten Ziel, die Entwicklung in den Partnerregionen zu fördern. Insbesondere im Bereich der Agrarsubventionen wird dies Kompromisse auf EU-Seite verlangen, für die bereits in Hongkong im Dezember 2005 ein Richtungsentscheid getroffen werden kann.



Dr. Sven Grimm
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter des DIE



Nina Kielwein
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin des DIE

Literatur

- EU-Kommission (2005): Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, KOM(2005) 489 endgültig, 12. Oktober 2005, <http://europa.eu.int/comm/development/>*
- Grimm, S. (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union – Europas Rolle in einer randständigen Region, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde*
- Holland, M. (2002): The European Union and the Third World, Houndsmills: Palgrave*
- Messner, D. / J. Faust (2004): Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 3/2004)*