

sehen, die mit ihren Freundinnen und Freunden in Europa plaudern, und auf dem Schild des Coiffeurs eine hellhäutige Frau mit wehendem lockigem Haar.

Noch vor wenig mehr als zwanzig Jahren bedeutete eine Migration nach Europa eine Trennung auf lange Zeit. Das ist heute nicht mehr so. Die Bilder sind omnipräsent geworden. Sie sind ein universales Kommunikationsmedium, dessen man sich genauso selbstverständlich bedient wie der Sprache. Das verändert das Wissen voneinander und von der Welt. Aber dieses Wissen führt deswegen nicht zu einer getreueren Abbildung der Wirklichkeit. Vielmehr bestärkt und verstärkt es die Bilder selbst, in diesem Falle die Bilder des Anderen, die Bilder Europas. Was ein Europäer erzählt, spielt keine große Rolle. Man hat selbst gesehen, dass es anders ist – auch wenn man nicht dort gewesen ist. Es sind diese Zusammenhänge, die Verknüpfung von materiellen und imaginierten Bildern, die den Bildern Europas Kontinuität und Überzeugungskraft verleihen.

### Weiterführende Literatur

- Klaus Brinkbäumer, *Der Traum vom Leben. Eine afrikanische Odyssee*, Frankfurt a.M. 2006.
- Mirjam De Bruijn, / Rijk van Dijk / Dick Foeken (Hrsg.), *Mobile Africa: Changing patterns of movement in Africa and beyond*, Leiden 2001.
- Nina Glick Shiller / Linda Basch / Cristina Blanc-Szanton (Hrsg.), *Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered*, New York 1992.
- Francis B. Nyamnjoh, *Images of Nyongongo amongst Bamenda Grassfielders in Whiteman Kontri*, in: *Citizenship Studies* 9 (3), 2005, S. 241–269.
- Ingo W. Schröder / Stephane Voell (Hrsg.), *Moderne Oralität: Ethnologische Perspektiven auf die plurimediale Gegenwart*, Marburg 2002.

Cambridge 2002, sowie die auf *YouTube* verfügbaren Filme <http://www.youtube.com/watch?v=yGt31xzAB34&feature=related>, und <http://www.youtube.com/watch?v=bj41BwYNhP8>.

## Europäische Afrikahilfe: Von den Kolonien zur Partnerschaft?

Laurent Goetschel

Europa und Afrika blicken auf eine lange und wechselhafte Beziehungsgeschichte zurück. Parallel zur Entkolonialisierung in Afrika begann in den 50er und 60er Jahren in Europa der Prozess der regionalen Integration. In Afrika entstanden neue Staaten, während in Europa die Afrikapolitik Eingang in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fand. Dies war bedingt durch das Projekt des Gemeinsamen Marktes und die damit verbundene Gemeinsame Handelspolitik. Später kamen die Entwicklungspolitik und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinzu. Die Partnerschaft zwischen der Europäischen und der Afrikanischen Union wurde mit der Verabschiedung einer gemeinsamen Strategie am europäisch-afrikanischen Gipfel von Lissabon im Jahr 2007 besiegelt. Sind aus den ehemaligen Kolonien nun wirkliche Partner geworden?

Diese Frage lässt sich nicht generell beantworten, weil die Beziehungen Europas zu Afrika sehr vielschichtig sind und je nach Perspektive anders aussehen: Werden diese Beziehungen primär durch die wirtschaftliche Asymmetrie charakterisiert? Oder durch die militärischen Konflikte? Die missionarischen Bestrebungen? Die Migrationsproblematik? Die Programme der Entwicklungs- und Friedensförderungspolitik? Die kulturellen Beziehungen? Solche Fragen wecken Assoziationen zum Aufsatz von Donald Puchala über den europäischen Integrationsprozess als Untersuchungsgegenstand.<sup>1</sup> Puchala vergleicht darin den Integrationsprozess mit einem Elefanten, an den sich lauter Blinde herantasten. Abhängig davon, was sie gerade zu greifen bekommen, etwa ein Ohr, ein Bein oder den Rüssel, deuten sie das Wesen vollkommen unterschiedlich.

Dieser Beitrag konzentriert sich daher auf das Konzept der Afrikahilfe, wie es von der EWG und späteren EU entwickelt und umgesetzt worden ist. Es soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich diese Hilfe verändert hat und zu einer partnerschaftlichen Form der Unterstützung geworden ist. Der Beitrag geht zunächst auf die Entwicklung der europäischen Hilfe ein.

1 Donald J. Puchala, *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 10, issue 3, 1971, S. 267–284.

Er widmet sich anschließend der neuen Rolle der Afrikanischen Union (AU) als sicherheits- und migrationspolitischer Partner sowie den Herausforderungen der europäischen Afrikapolitik.

## Entwicklung der europäischen Hilfe

Der EWG-Vertrag aus dem Jahr 1957 beinhaltete noch keine Entwicklungspolitik. Indem er die Assoziation der damaligen «überseeischen Länder und Hoheitsgebiete» ermöglichte, stellte er aber sicher, dass die Handelsbeziehungen der kolonisierten Gebiete zu ihren Mutterländern durch den Aufbau des gemeinsamen europäischen Marktes nicht behindert würden. Langfristiges Ziel war die Bildung einer Freihandelszone zwischen den künftigen ehemaligen Kolonien und der EWG. Parallel zum Abbau der Zölle zwischen den EWG-Staaten sollten auch die Zölle auf Einfuhren aus den betreffenden afrikanischen Staaten gesenkt und letztlich abgeschafft werden. Ergänzend sollten diese Länder in den Genuss von Unterstützungsleistungen kommen.<sup>2</sup>

Der Maastrichter Vertrag von 1993 begründete die europäische Entwicklungspolitik. Die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien der Mitgliedstaaten waren aber bereits vorgängig auf eine gesonderte vertragliche Basis gestellt worden. Grund dafür war die neugewonnene Unabhängigkeit dieser Länder. Im Jahre 1963 wurden die Yaoundé-Verträge abgeschlossen. Sie änderten inhaltlich nicht viel an den Kooperationsbedingungen, schufen jedoch einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit. Mit dem Beitritt Großbritanniens zur EWG im Jahre 1973 nahm die Anzahl ehemaliger Kolonien beträchtlich zu. Die Ländergruppe wurde neu als AKP-Staaten bezeichnet, den ehemaligen Kolonien der EWG-Staaten aus dem afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum. Die geographische und zahlenmäßige Ausweitung machte eine Neuverhandlung der Vertragsgrundlagen nötig. Das daraus 1975 entstandene Lomé-Abkommen lieferte den Rahmen für die Beziehungen der europäischen Staaten zu den AKP-Ländern während der nächsten 25 Jahre: In dieser Zeit wurden sie viermal revidiert, blieben jedoch in ihrem Kern unverändert.

Die Lomé-Verträge waren als asymmetrische, dem damaligen Entwicklungsdanken verpflichtete Abkommen konzipiert: Dem Zugang der AKP-Länder zum europäischen Binnenmarkt stand kein reziproker Zugang der

2 Ulrike Kessler, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al. (Hrsg.), Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen 2007, S. 17–92, hier S. 21.

europäischen Länder zu den jeweiligen AKP-Märkten gegenüber. Die europäischen Länder öffneten sich den afrikanischen Ländern gegenüber somit stärker als umgekehrt. Auch enthielten die Lomé-Abkommen Instrumente zur Stabilisierung der Rohstoffpreise, die oftmals den weitaus größten Teil der Exporterlöse der AKP-Staaten ausmachten. Das sogenannte *Stabex-System* garantierte den AKP-Staaten Mindesteinnahmen aus dem Export von rund 40 Agrarprodukten. Sanken die Ausfuhrerlöse im Vergleich zum Durchschnittserlös der Vorjahre, glich die EU den Verlust mit einem Überbrückungskredit oder mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss aus. Ein ähnliches System mit Namen *Sysmin* gab es auch für mineralische Rohstoffe. Wirtschaftlich gesehen bewährten sich diese Förder- und Stützmaßnahmen jedoch nicht. Kritisiert wurde, dass die Preisstabilisierungsmechanismen und die mangelnden Marktöffnungen unter den afrikanischen Ländern dazu beitrugen, dass viele dieser Staaten Handelsbeziehungen aufrechterhielten, die früheren kolonialen Mustern entsprachen: Ihre Exporte blieben durch die Abhängigkeit von einigen wenigen Rohstoffen geprägt. Auch trieben sie untereinander kaum Handel.<sup>3</sup>

Ende der 90er Jahre wurde das Nachfolgeregime, das sogenannte Cotonou-Abkommen, ausgehandelt. Der im Jahre 2000 abgeschlossene Vertrag zeichnete sich durch wirtschaftliche und politische Neuerungen aus. Unter Verweis auf die Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) wurde der Gedanke der Vorzugsbehandlung, der die Lomé-Abkommen geprägt hatte, aufgelöst. Die präferentiellen Handelsregime wurden sukzessive abgeschafft. Auch die Preisstabilisierungsmechanismen für Rohstoffe wurden eingestellt.<sup>4</sup> Ein Ziel war die Förderung regionaler Freihandelszonen zwischen den afrikanischen Ländern. Die afrikanischen Länder sollten zudem wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) mit der EU aushandeln. Auf diese Weise wollte man die AKP-Länder stärker in das reguläre Welthandelssystem einbeziehen. Hinzu kam eine politische Dimension: Die EU wollte, anknüpfend an die bereits in den letzten Jahren der Lomé-Verträge eingeführte politische Kooperation, mit den betreffenden Ländern einen politischen Dialog führen, etwa zu Fragen der Demokratisierung, der Menschenrechte oder der guten Regierungsführung. Akteure der Zivilgesellschaft sollten systematisch in den politischen Austausch einbezogen werden. Diese politischen Konditionalitäten ent-

3 Kessler, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick, a.a.O., S. 42–43.

4 Olufemi Babarinde / Gerrit Faber, From Lomé to Cotonou: Business as Usual?, in: European Foreign Affairs Review 9, 2004, S. 27–47.

sprangen dem Wunsch der EU, wirtschaftliche Hilfeleistungen mit einem politischen *droit de regard* zu verbinden. Die EU trug damit dem Zeitgeist Rechnung, wirtschaftliche Hilfe nicht mehr losgelöst von politischen Bedingungen der Geberländer auszurichten. Inhaltlich wurde dies damit begründet, dass wirtschaftliche Hilfe ohne politische Begleitmaßnahmen letztlich keine nachhaltige Entwicklung ermögliche.

Das Cotonou-Abkommen bildet die aktuelle Vertragsgrundlage für die Entwicklungspolitik der EU mit den AKP-Staaten. Mit insgesamt 105 eingebundenen Ländern, das heißt den AKP-Staaten plus den EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission, ist es das weltweit größte Entwicklungsbündnis. Von den insgesamt 78 AKP-Staaten befinden sich 48 in Afrika und je 15 in der Karibik und im pazifischen Raum. 41 der weltweit am wenigsten entwickelten 50 Staaten gehören zu den AKP-Ländern.

### Die Afrikanische Union als sicherheits- und migrationspolitischer Partner

Parallel zur Aushandlung der Cotonou-Vertragsgrundlagen mit den AKP-Staaten begann die EU, über den Kreis dieser Länder hinausgehende und stärker politisch geprägte Beziehungen zu den afrikanischen Ländern zu entwickeln. Mittel dazu waren – neben der Mittelmeerpolitik der EU und entsprechenden Partnerschaften<sup>5</sup> – vor allem der Aufbau multilateraler Beziehungen zur Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) und der daraus im Jahr 2002 hervorgegangenen Afrikanischen Union (AU). Diese hatte bei ihrer Gründung Erwartungen hinsichtlich einer effizienteren und stärker an westlichen Maßstäben orientierten Zusammenarbeit der afrikanischen Staaten geweckt. Neben der Bezeichnung der einzelnen Organe, die an die UN und die EU erinnert, war es vor allem das vorgesehene neue Interventionsrecht, das zu Hoffnungen Anlass gab.<sup>6</sup> Dieses Recht sieht die Möglichkeit für die AU vor, auch ohne Einverständnis eines Staates in dessen Territorium zu intervenieren, wenn die Bevölkerung durch Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedroht ist.

Der erste europäisch-afrikanische Gipfel fand im Frühjahr 2000 in Kairo statt. Als wichtigste Arbeitsfelder für die Kooperation wurden festgelegt: die

5 Kessler, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick, a.a.O., S. 66–88.

6 Karima El Ouazghari, Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt, HSFK-Report Nr. 14, (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2007.

regionale Integration in Afrika, der Einbezug Afrikas in den Welthandel, die Stärkung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Institutionen, die gute Regierungsführung und die Rechtssicherheit, die Rolle der Zivilgesellschaft, die Problematik der Flüchtlinge und der Migration, Fragen ziviler Friedensförderung und der Konfliktprävention sowie entwicklungspolitische Fragen. Diese sogenannte Kairo-Agenda setzte den Rahmen, in dem sich die Zusammenarbeit entwickeln sollte.<sup>7</sup> Auf ihrer Grundlage entwickelte der Europäische Rat im Jahr 2005 seine Afrika-Strategie, wobei das einseitige Vorgehen der EU von afrikanischer Seite jedoch kritisiert wurde. Daraufhin nahm man umgehend eine gemeinsame Strategie in die Hand, welche anlässlich des eingangs erwähnten Lissaboner EU-Afrika-Gipfels Ende 2007 verabschiedet wurde.<sup>8</sup> Die Zielsetzungen der Strategie, welche die Prioritäten der Kairo-Agenda zu bündeln versucht, verteilen sich auf die Bereiche Entwicklungspolitik, Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, gute Regierungsführung, Handel und regionale Integration.

Die bisher intensivste Zusammenarbeit der EU mit der AU fand im Bereich Frieden und Sicherheit statt. Seit 2004 fördert die EU aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sowohl afrikanische Friedensmissionen als auch den Aufbau der Sicherheitsarchitektur der AU.<sup>9</sup> Das bekannteste Beispiel betrifft die Krisenbearbeitung in Darfur. Die AU spielt dort seit dem Waffenstillstandsabkommen von 2004 eine zentrale Rolle. Die EU wurde im zivil-militärischen Bereich aktiv, leistete finanzielle Hilfe für die *African Union Mission (AMIS)* und ernannte einen Sondergesandten für die Krisenregion. Im August 2007 beschloss der UN-Sicherheitsrat, AMIS in die gemeinsame gemischte UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) zu überführen, die aus UN- und AU-Kontingenten besteht. Ein weiteres Beispiel liefert die Tschad-Mission, die vom EU-Rat zur militärischen Unterstützung von UN und AU im Oktober 2007 beschlossen wurde. Sie soll die Darfur- und Binnenflüchtlinge im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik schützen. Zugleich soll sie für den Schutz der UN-Polizeiausbildner vor Ort sorgen und die Versorgung mit humanitären Hilfsgütern erleichtern. Erste konkrete Ergebnisse hervorgebracht hat auch die Kooperation im Bereich Migration – ein Bereich übrigens, welcher der Entwick-

7 The EU-Africa Partnership in Historical Perspective, Issue Paper 1, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht 2006, S. 2.

8 Sebastian Wadle, Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel. Elemente einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und AU, Berlin 2007, S. 9–10.

9 Wadle, Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel, a.a.O., S. 18.

lungspolitik zugeordnet wird. So hat die EU mit der AU vereinbart, afrikanische Kapazitäten zur Grenzsicherung sowie gemeinsame Grenzpatrouillen aufzubauen.<sup>10</sup>

Den Schwerpunkt der in der gemeinsamen Strategie ebenfalls erwähnten Handelsbeziehungen bildete bisher die Aushandlung der im Cotonou-Abkommen vorgesehenen wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen mit vier Regionen im westlichen, zentralen, südöstlichen sowie südlichen Afrika. Die Abkommen regeln Fragen des Marktzugangs, der Landwirtschaft und Fischerei, des Wettbewerbs sowie hinsichtlich der Zollverfahren. Sie sollen den betreffenden Ländern helfen, ihre ökonomische Entwicklung und die Marktliberalisierung voranzutreiben. Dabei soll, via Förderung regionaler Freihandelszonen, auch der Zugang zum Welthandel verbessert werden. Negative ökonomische Begleiteffekte sollen durch entwicklungspolitische Maßnahmen aufgefangen werden.<sup>11</sup> Die EU hat das Zeitlimit, das von der WTO für die Aushandlung dieser Abkommen und die Auflösung der früheren präferentiellen Handelsregime bis Ende 2007 gesetzt worden war, eingehalten. In einigen Ländern wurden vorerst Interimsabkommen abgeschlossen. Entwicklungsorganisationen haben die handelspolitischen Reformen kritisiert, weil sie darin eine Schlechterstellung der afrikanischen Länder ausmachen.<sup>12</sup>

## Herausforderungen der Zusammenarbeit

Die beschriebene Entwicklung der europäischen Afrikahilfe wird durch eine Reihe von Herausforderungen sowohl struktureller als auch inhaltlicher Art geprägt.

Als Erstes ist die ausgeprägte Asymmetrie des Machtverhältnisses zu erwähnen, welche alle bisherigen Verhandlungen geprägt hat. Zu Beginn der europäischen Integration waren die betreffenden Länder Afrikas zumeist noch Kolonien. Deren wirtschaftliche und politische Abhängigkeit braucht nicht weiter beschrieben zu werden. Auch heute noch kommt mehr als die

Hälfte der Entwicklungshilfegelder für die Staaten südlich der Sahara aus dem EU-Raum. Davon fließt der weitaus größte Teil über bilaterale Hilfsprogramme der EU-Mitgliedstaaten und ein relativ kleiner Teil (rund 15%) über die EU. Zudem besteht eine ausgeprägte handelspolitische Abhängigkeit: Im Schnitt der 90er Jahre gingen mehr als 50% der Exporte aus Staaten der Sub-Sahara in den EU-Raum. Umgekehrt kam der weitaus größte Teil an Importen der betreffenden afrikanischen Länder aus der EU. Diese ist folglich für die meisten Staaten südlich der Sahara der wichtigste Handelspartner. Aus europäischer Sicht sieht die Lage jedoch anders aus: Für die EU-Staaten ist der Handel mit den afrikanischen Ländern von marginaler Bedeutung; sein Anteil am jeweiligen Gesamthandel beträgt einige wenige Prozente. Und dieser Anteil hat in den letzten Jahren sogar noch kontinuierlich abgenommen. Mehr als die Hälfte des Handels betrifft die vier Rohstoffe Erdöl, Diamanten, Kakao und Holz. Afrika ist somit von Europa doppelt abhängig: handels- und entwicklungspolitisch. Zudem sind die Einnahmen aus diesem Handel für die afrikanischen Länder stark von den internationalen Rohstoffpreisen abhängig. Versuche, im Rahmen der Lomé-Verträge diese Preisfluktuationen zugunsten der exportierenden Länder zu reduzieren, sind gescheitert.

Als Zweites ist der Einfluss der weltpolitischen Rahmenbedingungen zu nennen. Mit dem Ende des Kalten Krieges war die Angst der Europäer vor linken Umstürzen in den Ländern Afrikas verschwunden. Auch die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung, die in den 70er Jahren prägend gewesen war, hatte an Dynamik und Dramatik eingebüßt. Zugleich wurde der ökonomische Wettbewerb im Zeichen der Globalisierung stärker: Es handelte sich nicht mehr um einen ideologisch gefärbten Wettbewerb ökonomischer und politischer Systeme, sondern um einen Konkurrenzkampf um Produktions- und Standortvorteile. Hinzu kam, dass die EU nach der politischen Wende zu Beginn der 90er Jahre kostspielige Programme zur Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder aufgleiste. Diese inner-europäischen Solidaritätsaufwendungen sind nach der vollzogenen Erweiterung nicht geringer geworden, ganz im Gegenteil. Das Ende des Kalten Krieges und die Globalisierung hatten somit beide zur Folge, dass der wirtschaftliche Austausch Europas mit den afrikanischen Ländern und der Umfang von Unterstützungsleistungen im Vergleich zu anderen Weltgegenden reduziert wurden.

Drittens ist die EU ein komplexer und unflexibler Verhandlungspartner. Haben sich die Mitgliedstaaten einmal auf eine Verhandlungsposition geeinigt, ist es für Dritte sehr schwierig, diese zu beeinflussen. Dies ist einerseits

10 Roderick Parkes, *Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke – Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung*, Berlin 2006.

11 Wadle, *Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel*, a.a.O., S. 15.

12 *Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*. Briefing Note, Oxfam 2006; <http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/mtf/unequal%20partners.pdf>.

durch die Anzahl der Mitgliedstaaten bedingt, andererseits durch das komplexe Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen, wo neben dem Ministerrat und der europäischen Kommission auch das Europäische Parlament eine immer bedeutendere Rolle spielt und seine Zustimmung zu wichtigen internationalen Abkommen geben muss. Zusammen mit der historischen Tradition, der gemäß die EU-Politik gegenüber Afrika tendenziell unilateral von Seiten der Europäer bestimmt wurde, führte dies im Rahmen der neueren Afrikapolitik dazu, dass sowohl die Verhandlungsagenda als auch die Entwurfsgrundlagen stark von der EU geprägt worden sind.<sup>13</sup>

Diese strukturellen Herausforderungen führten dazu, dass bei der Ausarbeitung des Cotonou-Abkommens die afrikanischen Staaten mit ihrem ursprünglichen Anliegen, möglichst am Lomé-Rahmen festzuhalten, keine Chance hatten. Ihre entwicklungs- und handelspolitische Abhängigkeit und die für sie eingetretene Verschlechterung der globalen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwächten ihre ohnehin nachteilige Verhandlungsposition zusätzlich. Hinzu kam der quasi flächendeckende Einzug sogenannter politischer Konditionalitäten in die Entwicklungshilfe: Dabei ging es sowohl um die korrekte Verwendung der entsprechenden Hilfsgelder als auch um die (demokratische) Legitimation der jeweiligen politischen Regime. Die Forderung eines stärkeren Einbezugs der Zivilgesellschaft kam als weitere Bedingung hinzu, dies mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit gesellschaftlicher Transformationsprozesse zu erhöhen.

Das Cotonou-Verhandlungsergebnis ist als Beweis für die Stärke der europäischen Verhandlungsposition zu werten. Dasselbe gilt mit Blick auf die Ausstrahlungskraft westlicher Rhetorik und Normen für gewisse Teile der Charta der Afrikanischen Union. Aus dieser machtbezogenen Asymmetrie können verzerrte Erwartungen hinsichtlich der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse resultieren. Dies gilt ganz besonders für den politischen Bereich. Weder der allseits geforderte Einbezug der Zivilgesellschaft noch das Recht auf Intervention Dritter gegen den Willen des betreffenden Landes werden dem afrikanischen Verständnis staatlicher Souveränität gerecht. So hat die AU zwar auf dem Papier ein Instrument zur externen Durchsetzung zwingenden Völkerrechts eingerichtet. Dies allein vermag jedoch herzlich wenig an der Tatsache zu ändern, dass afrikanische Staaten insgesamt weiterhin einem souveränitätsbetonten Denken und Handeln verpflichtet sind. Der Umgang mit dem Darfur-Konflikt liefert dafür den besten Anschauungs-

unterricht: Die AU-Staaten waren zwar auf dem Papier, jedoch nicht in der Praxis bereit, eine Intervention der AU gegen den Willen eines größeren Mitgliedsstaats wie Sudan mitzutragen. Dass sie dabei im Sicherheitsrat von China unterstützt wurden, verschaffte ihnen zusätzlichen Spielraum. Die UNAMID-Resolution enthält zwar ein sogenanntes robustes Mandat, aber keinen Sanktionsmechanismus.

Europäische Überlegungen gehen oft in die Richtung, dass es ein Mangel an Ressourcen sei, der die afrikanischen Institutionen davon abhalte, funktionsfähiger zu sein. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht schlichtweg unrealistische Abmachungen und Versprechungen sind. Im Falle der AU betrifft dies nicht nur die Bereitschaft zur Intervention in die inneren Angelegenheiten von Staaten, sondern auch den Einbezug der Zivilgesellschaft. So hält eine im Auftrag des Europäischen Parlaments angefertigte Studie fest, dass es der AU trotz Verbindungsstelle zur Zivilgesellschaft an Volksnähe mangle. Die Bevölkerung wisse gar nicht, was die AU sei. Dazu nütze auch ein beim AU-Vorsitz angesiedeltes *African Citizens Directorate* (CIDO) wenig.<sup>14</sup>

Im wirtschaftlichen Bereich sind es die Europäer, welche trotz erklärter Förderabsichten die Agrarwirtschaft der afrikanischen Länder mit Dumping-Maßnahmen konkurrenzieren. Dazu gehören Exportsubventionen (vor allem für Milch und Zucker), marktbezogene Beihilfen (etwa zur Verarbeitung von Tomaten) sowie Direktzahlungen an die Betriebe, die auch Investitionsförderungsleistungen enthalten. Gemäß Schätzungen von NGOs bewegen sich die damit erzielten Preisreduktionen in einem Umfang von 25 bis 50%.<sup>15</sup> Auch der Zugang zu besserer Technologie und höhere Skalenerträge führen zu Wettbewerbsvorteilen der europäischen Produzenten.<sup>16</sup>

Diese Zahlen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Ländern wie Burkina Faso oder Ruanda der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen an der Gesamtzahl der Beschäftigten über 90% beträgt. Mit

14 Alex Vines / Roger Middleton, Options for the EU to support the African peace and security architecture, Bruxelles (European Parliament, Directorate General External Policies of the Union) 2008; [http://www.chatthamhouse.org.uk/files/11637\\_0508eu\\_africa.pdf](http://www.chatthamhouse.org.uk/files/11637_0508eu_africa.pdf), S. 30.

15 Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) 2007, David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Dokumentation; [http://www.afrikas-perspektive.de/fileadmin/user\\_upload/downloads/Publikationen/david\\_goliath\\_web.pdf](http://www.afrikas-perspektive.de/fileadmin/user_upload/downloads/Publikationen/david_goliath_web.pdf).

16 Claire Melamed, Briefing: Wrong Questions, Wrong Answers – Trade, Trade Talks and Africa, in: *African Affairs* 105/420, 2006, S. 451–460.

13 Ole Elgström, Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, in: *European Foreign Affairs Review* 5, 2000, S. 175–195.

denselben Ländern strebt die EU im Rahmen von Cotonou wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen an, in deren Kontext die Südpartner angehalten werden, ihre Märkte verstärkt für EU-Produkte zu öffnen. Bereits heute fließt ein bedeutender Anteil der EU-Agrarexporte in die AKP-Länder.

### Weniger Widersprüche, mehr Partnerschaft

Die Afrikapolitik der EU entbehrt nicht einer gewissen Widersprüchlichkeit. Während die Yaoundé- und Lomé-Abkommen der 60er bis 80er Jahre klar entwicklungspolitisch geprägt waren, nahmen es die europäischen Länder im Gleichschritt mit der europäischen Landwirtschaftspolitik in Kauf, ihre eigenen Interessen voranzustellen und die ökonomischen Entwicklungschancen der afrikanischen Länder zu beschneiden. Damit verbunden waren hohe und zum Teil auch unrealistische Forderungen an die Adresse der afrikanischen Staaten: Ökonomisch sollten diese zugleich ihre Wirtschaft wettbewerbsfähig machen und sich mittels Marktöffnung dem internationalen Wettbewerb stellen. Zudem sollten sie sich politisch demokratisieren und ihre inneren Konflikte bewältigen, dies zum einen, weil Gewaltkonflikte nicht gerade einen Beweis für gute Regierungsführung liefern, aber auch, weil solche Konflikte die Gefahr von Flüchtlingen und Migrationsströmen nach Europa bergen.

Dabei haben die europäischen Interessen an Afrika eher zugenommen: Afrika stellt mittlerweile ein Viertel aller UN-Mitgliedstaaten. Eine nachhaltige Bearbeitung der in Europa bestehenden Migrationsproblematik setzt die Kooperation der afrikanischen Ursprungsländer voraus. In Afrika finden Auseinandersetzungen um den Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Erdöl, Bauxit oder Coltan statt. Afrika spielt auch hinsichtlich ökologischer Degradationen sowie sich rasch verbreitender Krankheitserreger eine zentrale Rolle. Hinzu kommen politisch bedeutsame Fragen wie die Stärkung vermeintlich oder tatsächlich schwacher Staaten oder der Kampf gegen terroristische Bedrohungen.

Solche Herausforderungen lassen sich nicht über eine Politik angehen, die eine klare Trennung zwischen Unterstützungsmaßnahmen und Nutzenmaximierung vermissen lässt, eine Mischung von politischem Interventionismus und wirtschaftlichem Laissez-faire beinhaltet und sich darüber hinaus durch eine Reihe von Widersprüchen auszeichnet. Es geht heute weniger um Hilfe als um den gegenseitigen Abgleich von Interessen. Zur Zeit des Kalten Krieges war die Afrikahilfe für Europa bis zu einem gewissen Grad ein Selbst-

zweck: Durch die Unterstützung sollte die Loyalität gesichert oder zumindest das politische Abdriften der betreffenden Länder verhindert werden. Die multilaterale Unterstützung wurde durch neokoloniale bilaterale Beziehungen politischer, wirtschaftlicher und militärischer Art ergänzt. Diese Beziehungsstruktur fand durch die veränderte politische Großwetterlage und die Globalisierung ein Ende: Die Beziehungen Europas zu Afrika bleiben zwar wichtig, sind jedoch inhaltlich gesehen Teil der regulären europäischen Außenbeziehungen geworden. Oder anders gesagt: Die Beziehungen haben sich normalisiert.

Inhaltlich gesehen lassen sich die neuen Herausforderungen jedoch nur mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen bewältigen: So wäre eine Reform der EU-Agrarpolitik nicht zuletzt auch ein entwicklungspolitischer Beitrag. Eine erfolgreiche europäische Migrationspolitik kann sich ihrerseits nicht in einer Grenzsicherungspolitik erschöpfen, sondern braucht auch darauf abgestimmte entwicklungs- und strukturpolitische Maßnahmen. Dazu gehören wirtschaftliche Reformen und Öffnungsschritte, aber auch soziale Leistungen, welche die Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung Afrikas zum Ziel haben. Auf Dauer reicht dafür die Bekämpfung der Armut nicht aus. Afrikanische Gesellschaften müssen befähigt werden, in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, aber auch im Sozialwesen selbst Fortschritte zu machen. Diese Leistungen brauchen von den Europäern nicht als Hilfe gesehen zu werden. Es sind Maßnahmen zur Stützung der eigenen Interessen und Prioritäten. Europa wird auf Dauer nicht darum herumkommen, das Prinzip der Solidargemeinschaft, das die europäische Staatenwelt in unterschiedlicher Ausprägung kennzeichnet, auch in Ländern wie denjenigen Afrikas zu fördern.<sup>17</sup>

Die aufgezeigten Herausforderungen lassen sich als Prozesse nur gemeinsam, das heißt in einer partnerschaftlich definierten und umgesetzten Politik bewältigen. Dazu gehört auch das Bedürfnis nach «ownership» jenseits der unmittelbar beteiligten Institutionen. Die Implementierung des Beschlossenen sollte partnerschaftlich angegangen werden, und es sollten auch Verfahren für den Umgang mit Konflikten innerhalb der Partnerschaft festgelegt werden.<sup>18</sup> Interessanterweise sind bisher gerade im Bereich der Sicherheits-

17 Laurent Goetschel, Sozialpolitik und Friedenspolitik: Potenzial und Voraussetzungen, in: Erwin Carigiet / Ueli Mäder / Michael Opielka / Frank Schulz-Nieswandt (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich 2006, S. 369–381.

18 The EU-Africa Partnership in Historical Perspective, a.a.O., S. 4–6.



und Friedenspolitik die größten Änderungen im europäischen Verhalten festzustellen. Die 2003 im Kongo durchgeführte militärische *Operation Artemis* war die erste von der EU autonom vollzogene Mission außerhalb Europas. Die durch Frankreich, unterstützt von England und Deutschland, wahrgenommene Führungsrolle wurde selbst von kritischen Beobachtern als Absage an die neokoloniale Vergangenheit des Landes zugunsten eines Wirkens über die internationale Gemeinschaft gedeutet.<sup>19</sup> Und fünf Jahre später kündigte der französische Präsident Nicolas Sarkozy die Neuverhandlung aller Verteidigungsabkommen Frankreichs mit afrikanischen Ländern an, dies mit der klaren Zielsetzung, die militärische Präsenz im südlichen Kontinent zu reduzieren.<sup>20</sup>

Europa gibt sich Mühe im Umgang mit den afrikanischen Ländern – es bekundet allerdings auch noch Mühe. Europa arbeitet in Bezug auf Afrika nicht zuletzt an sich selbst, dies im Sinne einer geschichtlichen Aufarbeitung, institutionellen Weiterentwicklung und des Suchens nach Umsetzungsformen für das eigene moralisch-ethische Wachstum. Eine Hilfskomponente lag auch in der Vergangenheit in der Vielfalt der Beziehungsdimensionen Europas zu Afrika, und sei dies auch nur im deklamatorischen oder legitimatorischen Sinne: Es wurden religiöse Orientierungshilfe geboten, humanitäre Hilfe vollzogen, ökonomische Reformen angeregt, politische Hilfe auf dem Weg zur Demokratisierung und zum Schutz der Menschenrechte gegeben und sogar militärische Unterstützungshilfe geleistet. Das Wohlergehen Afrikas sollte jedoch nicht nur einen *Output* am Schluss der postulierten Hilfe bilden, sondern es sollte bereits bei der Konzeption und erst recht bei der Umsetzung dieser Leistungen im Zentrum stehen. Daraus könnte mit der Zeit eine echte partnerschaftliche Hilfe oder vielleicht auch einfach eine Partnerschaft resultieren.

### Weiterführende Literatur

- Olufemi Babarinde / Gerrit Faber, From Lomé to Cotonou: Business as Usual?, in: *European Foreign Affairs Review* 9, 2004, S. 27–47.
- Ole Elgström, Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, in: *European Foreign Affairs Review* 5, 2000, S. 175–195.

19 Jean-François Bayart, Commentary: Towards a new start for Europe and Africa, in: *African Affairs* 103/412, 2004, S. 453–458.

20 Vgl. etwa *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. Februar 2008.

- Karima El Ouazghari, Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report 14/2007).
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2006). *The EU-Africa Partnership in Historical Perspective*. Maastricht: ECDPM (Issue Paper 1).
- Adrian Flint, Trade, poverty and the environment: the EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific bloc. Basingstoke / New York 2008.
- Charles Goerens, Sécurité et développement de l'Afrique: une nouvelle approche pour l'UE, Cahier de Chaillot 99, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, April 2007.
- Wil Hout (Hrsg.), *EU development policy and poverty reduction: enhancing effectiveness*, Aldershot / Burlington 2007.
- Zaki Laïdi (Hrsg.), *EU foreign policy in a globalized world: normative power and social preferences*, London / New York 2008.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al. (Hrsg.), *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*, Opladen 2007, S. 17–92.
- Sebastian Wadle, *Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel. Elemente einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und AU*, Berlin 2007.
- Richard Youngs, *Energy security: Europe's new foreign policy challenge*, London / New York 2009.