

Die Europäische Sicherheitsstrategie formuliert als Methode der europäischen Außenpolitik einen effektiven Multilateralismus. Gemeint ist damit eine zielführende Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, Staaten und internationalen Organisationen, die über verbindliche Normen das Zusammenleben der Völker regelt. Die Europäische Sicherheitsstrategie nennt eine Vielzahl an Politikbereichen, die von der europäischen Union bewältigt werden sollen, zum ersten zählen dazu klar benennbare Bedrohungen wie internationaler Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zum zweiten die Schaffung eines sicheren Umfeldes für Europa und drittens die Einbindung Europas in ein System des Multilateralismus. Konkretere Entwicklungen gibt es schon im Bereich Terrorismus und Massenvernichtungswaffen, für beide Felder existiert eine EU-Strategie, die die europäische Politik in Bezug auf die beiden Bereiche entwickelt.

Mit der EU-Strategie für Afrika, die im Oktober 2005 von der Kommission ausgearbeitet und im Dezember 2005 vom Europäischen Rat angenommen wurde, hat die EU Afrika zum ersten geographisch abgrenzbaren ‚Erprobungsfeld‘ für die Praxistauglichkeit dieses effektiven Multilateralismus gemacht. Die unterschiedlichen europäischen Außen-, Sicherheits-, Handels- und Entwicklungspolitiken gegenüber dem benachbarten Kontinent sollen innerhalb des von der Kommission abgesteckten Rahmens koordiniert werden. Die aktuelle Notwendigkeit einer kohärenteren Herangehensweise verdeutlichen der ESVP-Einsatz im Kongo und die Bemühungen im Kampf gegen illegale Einwanderung an den EU-Außengrenzen.

Der bislang wirre und unsortierte Kanon der Afrikapolitiken der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten soll nun von der Kommission dirigiert werden, um eine bessere Wirkung der Mittel, einen effektiveren Einsatz der Anstrengungen und damit eine schnellere Erreichung der Ziele zu gewährleisten.

* Die Arbeitsgruppe „Europäische Integration“ besteht seit mehr als zehn Jahren. Mitglieder sind Fachleute aus den europäischen Institutionen, Bundesministerien, Ländervertretungen sowie aus Verbänden und Wissenschaft.

Arbeitsgruppe Europäische Integration *

Die neue Afrika-Strategie der Europäischen Union – wirklicher effektiver Multilateralismus?

1. Die Charakteristika der Afrikastrategie

Die Afrikastrategie zeigt exemplarisch auf, wie eine idealtypische europäische Außenpolitik funktionieren sollte:

a) Einbettung in ein Flechtwerk internationaler Legitimität

Im Zentrum der Afrikastrategie stehen die Millennium Development Goals, die 2000 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurden. Sie bilden den Kern der europäischen Afrikapolitik, wobei die EU zwar die Verwirklichung der MDG's insgesamt als Ziel anstrebt, sich aber in ihrer Politik vor allem auf die Bereiche der Bildung, Gesundheit und Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und TB, der Nahrungssicherheit, des Zugangs zu lebenswichtigen Ressourcen wie Wasser und Energie sowie des nachhaltigen Umgangs mit der Umwelt konzentriert. Konkrete Schritte sind im Bereich der Bildung erfolgt. Hier hat die Kommission ein europäisch-afrikanisches Austauschprogramm zwischen Universitäten aufgelegt und hilft der AU ein dem ERASMUS Programm nachempfundenes inter-afrikanisches Studentenaustauschprogramm namens Nyerere zu verwirklichen, zusätzlich soll verstärkt in diesem Bereich das Instrument der Budgethilfe zum Zuge kommen. Breiten Raum nehmen daneben die beiden Aspekte ein, die als zentrale Vorbedingungen für die Erreichung der MDG's angesehen werden: Sicherheit und gute Regierungsführung einerseits, ein positives wirtschaftliches Umfeld andererseits. Mit der Festlegung auf eine kontinuierliche Steigerung der europäischen ODA auf 0,7% bis 2015 und der Erklärung, diese Mittel effektiv einsetzen zu wollen, orientiert sich die EU an den internationalen Meilensteinen der Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre. Auch die jüngsten Entwicklungen in Afrika, wie die Gründung der Afrikanischen Union (die Weiterentwicklung der Organisation afrikanischer Einheit), NEPAD (die von Südafrika und Nigeria initiierte Neue Partnerschaft für die wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents) und

des African Peer Review Mechanism (APRM, s.u.) werden in der Strategie aufgegriffen und sollen als Ausgangspunkt für eine europäisch-afrikanische Zusammenarbeit dienen.

b) Die integrierte Betrachtung von Entwicklung und Sicherheit

Nicht erst die meterhohen Zäune von Ceuta und Melilla und die Flüchtlingsströme aus Afrika haben in Europa das Bewusstsein dafür geschärft, dass Entwicklung und Sicherheit eng miteinander zusammenhängen. Folgerichtig bezeichnet die Strategie die Garantie von Sicherheit und die Gewährleistung guter Regierungsführung als Vorbedingung für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit. Damit soll auch die Ursache der zunehmend als bedrohlich wahrgenommenen Migrationsströme bekämpft werden, die neben der ökonomischen Misere auch in der prekären Sicherheitslage vieler subsaharischer Staaten vermutet wird.

Mit der nun auf drei Jahre hinaus gesicherten Peace Facility für Afrika (die immer noch über deutlich zu wenige Mittel verfügt) und einer geplanten Governance Facility im Rahmen des Nachbarschaftsinstruments sind die ersten Schritte in diesen Bereich bereits konkretisiert worden. Gerade mit der Peace Facility hat die EU afrikanische Initiativen im Bereich der Friedenssicherung und Stabilisierung aufgenommen und ist einer konkreten Nachfrage der AU nachgekommen. Die afrikanischen Fähigkeiten und Kapazitäten zur Friedenssicherung sollen damit gestärkt werden. Die EU knüpft an die positiven demokratischen Entwicklungen in Afrika an und macht sich den von der AU ins Leben gerufenen Mechanismus des APRM zu Nutze, der eine Selbstüberprüfung der Regierungsführung seiner Mitglieder durch unabhängige afrikanische Gutachter vorsieht. Dieser Mechanismus soll von der EU durch eine geplante Governance Initiative gestärkt werden.

c) Die stärkere Verzahnung von Entwicklung und Handel

Die zweite Vorbedingung für eine erfolgreiche Entwicklung ist, aus Sicht der Afrikastrategie, ein funktionierendes ökonomisches Umfeld, das mit einem stabilen Wachstum auch attraktiver für ausländische Direktinvestitionen wirkt, die reichlich vorhandenen natürlichen Ressourcen besser nutzen kann und eine grundlegende Infrastruktur bereit stellt. Mit den Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) soll nicht nur der Handel Afrikas mit der EU ge-

stärkt werden, sondern auch der innerregionale Handel intensiviert werden, der noch sehr viel stärker von Zöllen und Abgaben behindert wird, als der Handel mit Europa. Die Kommission verhandelt diese Abkommen im Rahmen des Cotonou-Abkommens mit vier regionalen Blöcken, wobei der Druck durch die WTO und der Zeitplan des Cotonou-Abkommens einen schnellen Abschluss der Gespräche notwendig machen. Die WPAs sollen auch dazu beitragen, dass die Chancen für afrikanische Produzenten auf dem europäischen Markt verbessert werden und der innerregionale Handel intensiviert und damit die afrikanische Wirtschaft gestärkt wird. Gleichzeitig setzt die Afrikastrategie drei Schwerpunkte, die zur Herstellung eines wirtschaftlich prosperierenden Umfelds dienen sollen. Zum ersten schlägt sie die Einrichtung eines EU-Afrika-Business Forums vor, das private Investoren, Unternehmer und öffentliche Auftraggeber zusammenbringen und dazu beitragen soll, die rechtlichen Bedingungen für die Wirtschaft in Afrika zu stabilisieren, zu harmonisieren und effizienter zu machen, so dass insgesamt eine höhere Rechtssicherheit für Investitionen und Unternehmen gewährleistet werden kann. Zum zweiten setzt die Kommission einen Schwerpunkt im Bereich Landwirtschaft. Dieser – weiterhin bedeutendste – Wirtschaftszweig für die Staaten Sub-Sahara-Afrikas soll produktiver und wettbewerbsfähiger werden, um in der Konkurrenz auf dem Weltmarkt besser bestehen zu können. Der erste Schritt der Kommission, die eigenen Exportsubventionen bis 2013 sukzessive abzuschaffen, weist in die richtige Richtung, erfolgt jedoch deutlich zu spät. Die Beibehaltung der internen Subventionen sowie die hohen Lebensmittelsicherheits- und Umweltstandards bleiben Hürden für afrikanische Exporteure. Der dritte und bislang auch konkreteste Schwerpunkt ist die Verbesserung der Infrastruktur, erschließt damit direkt an die MDG's an, die einen besseren Zugang zu Wasser, Nahrung und Energie für die Menschen vorsehen. Die Infrastrukturinitiative der Kommission soll den Zugang zu Wasser, Telekommunikation und Energie auch für Unternehmen erleichtern sowie die Anbindung an und durch Verkehrswege intensivieren. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit durch fehlenden Zugang zu Verkehrsnetzen soll damit ausgeräumt werden.

Mit ihrer Strategie verdeutlicht die EU, dass die verstärkte Aufmerksamkeit, die Afrika in 2005 erhalten hat, nun auch verstetigt werden soll, um eine langfristige und nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten. Das Prinzip der afrikanischen „ownership“, das ebenso wie partnerschaftliches Engagement betont wird, findet seinen Niederschlag in der Anknüpfung an die afri-

kanischen Anstrengungen im Bereich AU und NEPAD, die von der EU explizit als Partner und Impulsgeber erwähnt werden. Die EU setzt dabei sinnvolle Schwerpunkte im Bereich der MDG's, der Sicherheit und der Wirtschaft, die einerseits den Notwendigkeiten in Afrika gerecht werden und andererseits den Fähigkeiten der EU entsprechen. Gleichzeitig scheint sich die EU von ihrem geographisch breiten, aber allein auf Wirtschaft und Handel fußenden Ansatz zu verabschieden, den sie bspw. mit den Verträgen von Lomé und Cotonou seit Jahrzehnten verfolgt hat. Die Afrikastrategie bedeutet auch eine Konzentration auf diesen einen Kontinent – dies leitet die Abkehr vom interkontinentalen Ansatz der AKP-Politik ein - und parallel eine Ausweitung der Themengebiete. Entwicklungspolitik soll nun auch Sicherheits- und Handelspolitik miteinander in Einklang bringen; Konditionalitäten im Bereich der Demokratieförderung, der Menschenrechte und anderer Aspekte nehmen an Bedeutung zu. Gleichzeitig sollen die Mittel effektiver eingesetzt und Initiativen der Partner in Afrika aufgenommen und gefördert werden.

2. Die Probleme der Afrikastrategie

a) Die unausgewogene Partnerschaft zwischen Europa und Afrika

Zentrale Begrifflichkeiten in der Afrikastrategie sind Partnerschaft und afrikanisches „ownership“. Die Konzepte für erfolgreiche Entwicklung, die tragenden Akteure für die gemeinsamen Anstrengungen werden in der Strategie aber in Europa gesucht. So suggeriert die Strategie, dass die AU und ihre regionalen Strukturen so weit entwickelt sind, dass sie als ebenbürtige Partner der EU gelten können. Immerhin wird als Hauptpartner der EU immer wieder die AU genannt, gleichzeitig ist jedoch die Rede davon, dass die erfolgreichen Konzepte der regionalen Integration nach Afrika vermittelt werden sollen. Die AU sowie die regionalen afrikanischen Organisationen stellen sich bislang aber nicht als gleichwertige Partner der EU dar, sie sind zu meist noch im Aufbau begriffen und – insbesondere die Regionalorganisationen – noch wenig handlungsfähig. Zudem geht die Strategie mit ihrem ambitionierten Ziel der langfristigen Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit davon aus, dass diese zusätzlichen Mittel einen positiven Effekt in Afrika haben werden, ohne die Fähigkeiten zur Absorption bei den Empfängerstaaten zu berücksichtigen. Schon jetzt treten bei einigen Staaten Afrikas Probleme auf, alle

zur Verfügung stehenden Mittel umzusetzen, was nicht zuletzt an fehlenden Strukturen im administrativen und wirtschaftlichen Bereich liegt. Die Hervorhebung der Budgethilfe als neues Instrument, für die die Union eigene, stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnittene, Kriterien entwickeln möchte, verschärft dieses Problem noch zusätzlich. Die weitgehende Rückübertragung von Verantwortlichkeiten fördert zwar den Aspekt „ownership“, schränkt jedoch die Gestaltungsmöglichkeiten der EU ein. Gleichzeitig herrscht im Bereich der Friedenssicherung eine klare Mittelbindung, so dass die Gelder der Peace Facility nicht für Waffen, Sold oder Ausbildung eingesetzt werden dürfen, sondern lediglich für medizinische Versorgung, Transport, Logistik u.ä. Dies gilt zumindest noch für den gegenwärtigen Bewilligungszeitraum von drei Jahren, da in diesem Zeitraum die Gelder für die Peace Facility aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF) kommen werden. Damit konterkariert die EU ihre integrierten Ansätze der Afrikastrategie durch ihre eigenen Richtlinien der Förderung. Die geringen Mittel, die in der Peace Facility bereit gestellt werden, lassen zudem das europäische Vertrauen in die AU etwas wacklig erscheinen, da – wie im Sudan und Kongo ersichtlich – im Zweifel lieber auf eigene Truppen oder Einheiten der NATO im Rahmen eines UN-Einsatzes zurückgegriffen wird.

b) Kohärenz und Koordinierung

Die neue Strategie für Afrika soll die Entwicklungszusammenarbeit der EU sowie die der Mitgliedstaaten in einen Rahmen fassen und kohärenter gestalten. Dies ist eines der wichtigsten Ziele dieses Dokuments, das insofern das Bekenntnis für good governance ernst nimmt, indem es versucht, die mangelnde Koordination, Kohärenz und Komplementarität auf europäischer Seite auszuräumen. Doch die zwei zentralen Bruchlinien der europäischen Afrikapolitik werden damit nur geringfügig übertüncht:

Zum ersten soll die Kommission die Politiken der Mitgliedstaaten in Afrika stärker im Sinne der in der Strategie vereinbarten Ziele koordinieren. Dem haben die Staats- und Regierungschefs beim Gipfel im Dezember 2005 auch zugestimmt, indem sie die Afrikastrategie angenommen haben. Dies ist jedoch lediglich eine Absichtserklärung, die in keiner Form bindend ist. Es steht zu befürchten, dass die nationalen Idiosynkrasien, insbesondere der ehemaligen Kolonialmächte, sich weiterhin in Konkurrenz zur europäischen Afrikapolitik in den jeweiligen nationalstaatlichen Entwicklungspolitiken niederschlagen. Die teils heftig geführ-

ten Auseinandersetzungen um Truppenkontingente, die von den Mitgliedsstaaten für europäische Einsätze gestellt werden sollten (das jüngste Beispiel ist Kongo), zeigen die Schwächen einer kohärenten Afrikapolitik. Von der konsequenten Umsetzung der staatlichen Absichtserklärung im Sinne der Verfolgung gemeinsamer Ziele ist der Erfolg einer multilateral abgestimmten europäischen Afrikapolitik maßgeblich abhängig.

Zum zweiten ist die Kompetenzzuweisung in Bezug auf Afrika innerhalb der Kommission über das normale bürokratische Maß hinaus verwirrend. Nordafrika zählt zur Europäischen Nachbarschaft, die in allen Belangen in die Kompetenz der DG RELEX fällt und aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Die übrigen Staaten Afrikas werden im Rahmen der AKP Politik von der DG DEV bearbeitet, die Finanzierung erfolgt aus dem Europäischen Entwicklungsfond. Zusätzlich dazu gibt es noch ein Sonderabkommen mit Südafrika. Die Generaldirektionen für Fischerei und Landwirtschaft sowie SANCO, vor allem aber die GD Handel, die federführend für die Aushandlung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zuständig ist und damit für eine konsequente Umsetzung der Strategie eine maßgebliche Rolle spielt, folgen bislang eher der eigenen Agenda und werden in der Afrikastrategie nur geringfügig berücksichtigt.

c) Die Beteiligung der Zivilgesellschaft

Trotz der Betonung der Kommission, die Menschen in den Vordergrund ihrer Afrikastrategie zu stellen, ist die gesamte Ausrichtung dieses Dokuments regierungslastig. Die Zivilgesellschaft sowie politische Akteure, wie Parteien, Parlamentarier oder Minderheitenvertreter, werden kaum oder gar nicht berücksichtigt. Angesichts der massiven Probleme hinsichtlich der Regierungsführung in Afrika, der Intransparenz von Entscheidungsprozessen oder des Abschöpfens von Gewinnen aus den wenigen lukrativen Wirtschaftszweigen durch eine kleine Minderheit, geht dieser Ansatz an den Realitäten des afrikanischen Kontinents vorbei. Die bisher bestehenden und geplanten Instrumente der EU sind kaum in der Lage, dieses Manko zu beheben und eine angemessene Förderung von Akteuren sicherzustellen, die nicht in der Regierung vertreten sind, bzw. von innen Druck auf die Mandatsträger ausüben oder sie zu kontrollieren versuchen. Die Stärkung der Zivilgesellschaft, einschließlich einer unabhängigen Presse, die in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, ist als Korrektivfaktor zu staatlicher Willkür und Korruption aber auch für eine Beteiligung der Bürger unumgänglich. Auch der African Peer Re-

view Mechanism ist ein Instrument, an dem sich Regierungen freiwillig beteiligen; er kann daher nicht die Erwartungen erfüllen, die an ihn gerichtet werden. Eine Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Koordinierung und eine Festlegung auf die Instrumente der Kommission, würde den amtierenden Regierungen in Afrika die Schlüsselrolle beim wirtschaftlichen, politischen und administrativen Aufbau ihrer Gemeinwesen sichern, in der sie in den vorangegangenen Jahrzehnten meist zum Nachteil ihrer Bürgerinnen und Bürger versagt haben.

d) Das Fehlen einer Strategie gegenüber China in Afrika

Die EU Afrikastrategie berücksichtigt nur am Rande die Tatsache, dass die weltweit gestiegene Nachfrage nach Rohstoffen zu einem verstärkten Engagement internationaler Akteure in Afrika geführt hat. Während die Zusammenarbeit mit den USA aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit und ähnlicher (nicht gleicher) Ziele und Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend unproblematisch verläuft, hat sich mit China ein Akteur in Afrika etabliert, der eine andere Strategie verfolgt: Die EU sieht Afrika zunächst durch die Brille als Geber und in zweiter Linie als ein Handelspartner mit entwicklungspolitischer Zielsetzung, wohingegen China vordringlich an Rohstoffen, Handel und politischem Einfluss interessiert ist. In der Folge dieser Konkurrenzsituation bietet sich den afrikanischen Regierungen ein breiteres Partnerspektrum, das es ihnen ermöglicht, im Sinne von „multiple choice“ die Partner auszusuchen, die bei höchstem Gewinnversprechen die wenigsten Bedingungen auferlegen. Dies bedroht die langjährig gewachsenen Beziehungen zwischen der EU und Afrika nachhaltig, da China sich ebenso wie Afrika als Opfer des Kolonialismus darstellen kann und darüber hinaus selbst ein Entwicklungsmodell gefunden hat, das China zu einer erfolgreichen Wirtschaftsnation hat werden lassen.

Das Engagement Chinas wird in der Regel etwas vereinfacht als Provokation der Gutmenschen gesehen, weil Beijing in Afrika koste es was es wolle die Rohstoffe für das eigene Wirtschaftswachstum aufkauft, das China als Großmacht etablieren soll. Richtig ist, dass die chinesische Regierung in der Tat Firmen ermuntert, Öl, Metalle, Mineralien, Holz, Baumwolle und sonstige Rohstoffe weltweit einzukaufen, da die chinesische Wirtschaft auf den Import dieser Rohstoffe angewiesen ist. Unterschlagen wird dabei aber, dass westliche Fir-

men ebenfalls aus Gewinn- und nicht entwicklungspolitischen Motiven an der Ausbeutung der Rohstoffe Afrikas beteiligt sind. Die chinesische Konkurrenz hat den rohstoffreichen Ländern jedenfalls wegen der steigenden Preise einen unverhofften Geldsegen beschert. Die Ursache für die fehlenden Fortschritte in der Entwicklung der afrikanischen Länder trotz des erhöhten Mittelzuflusses liegt aber nicht am Ausland, sondern an der Art und Weise, wie das neue Potential von den betroffenen Ländern für die eigene wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung genutzt wird.

Als Hauptprobleme für die EU in Bezug auf Chinas zunehmenden Einfluss in Afrika lassen sich folgende Bereiche identifizieren, die der EU Afrikastrategie zuzufügen wären:

- politische Differenzen und mangelnde Abstimmung über die Strategie gegenüber Konflikten innerhalb afrikanischer Länder oder failed states (Sudan, Simbabwe, Äthiopien, Somalia);
- Fehleinschätzung oder Unkenntnis der chinesischen Interessen und Einflussmöglichkeiten in Afrika;
- Mangel an Transparenz bei chinesischen Krediten (z.B. Angola) und Entwicklungszusammenarbeit (China ist außerhalb der OECD – DAC);
- Mangel an Regeln oder Respekt vor Wettbewerbsregeln und governance Probleme;
- zu wenig Dialog über Zielsetzungen, die beide Seiten getrennt voneinander verfolgen: EU und China unterstützen jeweils die AU und ihre Friedensbemühungen, sie fördern jeweils Dialoge mit afrikanischen Unternehmern oder Handelskammern und den Aufbau von Infrastruktur;
- unterschiedliche „Konditionalität“ von Entwicklungszusammenarbeit; dies erlaubt afrikanischen Regierungen, ihre Partner gegeneinander auszuspielen.

3. Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Afrikapolitik

Die außenpolitischen Dokumente der EU, die das Wort Strategie im Titel führen, werden zahlreicher, die Afrikastrategie ist nur eines der letzten Beispiele. Eine gemeinsame Zielsetzung oder umfassende Strategie lässt sich jedoch nur in Ansätzen erkennen. Die Europäische Sicherheitsstrategie setzt sich effektiven Multilateralismus zum Ziel, die Afrikastrategie geht einen Schritt zurück und versucht zu umschreiben, wie eine europäische Entwicklungspolitik für Afrika aussehen könnte, die multilateral abgestimmt ist und die eingesetzten Mittel effektiver verwendet. Es erscheint zentral, dass die EU und die Mitgliedstaaten, die als Block gesehen

der größte Geber in Afrika sind, ihre Mittel nun auch konzentriert, koordiniert und kohärent und damit weit effektiver einsetzen. Außen- und sicherheitspolitische Aspekte der Afrikapolitik, selbst das in der EU immer stärker diskutierte Thema der Energiesicherheit, und die Zusammenarbeit mit anderen Partnern wie der USA, China, Indien und anderen in Afrika kommen in dieser Strategie zu kurz.

Eine strategische Afrikapolitik sollte folgende Aspekte berücksichtigen:

1. Eines der Ziele der EU, die Umsetzung von Good Governance, sollte vor der eigenen Tür beginnen. Die Politiken der Nationalstaaten multilateral zu koordinieren und komplementär zu gestalten, wäre der erste notwendige Schritt dahin. Dabei nehmen die nationalen Regierungen eine Schlüsselrolle ein, denn von ihrer Bereitschaft, diese Koordinierung zu akzeptieren, hängt der Erfolg der Strategie maßgeblich ab.
2. Die Handelspolitik könnte sehr viel stärker mit den Zielen der Entwicklungspolitik in Einklang gebracht werden, indem Europa den eigenen Protektionismus und die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer umfassender und kritischer analysiert und vermindert und damit inhaltliche Kohärenz in ihren Politiken erzeugt. Ihre afrikanischen Partner in Handelsfragen verstärkt auf ein Niveau auszubilden, das ihnen erlaubt effektiv ihre Interessen durchzusetzen, ist ein wichtiger Bestandteil für die Einlösung des Versprechens der afrikanischen „ownership“.
3. Die Einführung und Durchsetzung von Umwelt- oder Lebensmittelstandards muss von einer Kommunikationsstrategie gegenüber den Partnern in den Entwicklungsländern begleitet werden, die auch Angebote zur Förderung und Anpassung der vorhandenen Produktion beinhalten. Nur so können abrupte Umsatzeinbußen oder gar Firmenpleiten verhindert werden.
4. Die Ausrichtung auf die AU ist sicherlich richtig, gleichwohl sollten deren z.Z. noch begrenzten Kapazitäten nicht überschätzt werden. Die nicht kongruenten Parallelstrukturen der Entwicklungszusammenarbeit auf europäischer und afrikanischer Seite (z.B. AKP Institutionen, in denen Nordafrika nicht vertreten ist) sollten überdacht und mit den neuen Strukturen der AU in Synergie gebracht werden.
5. Darüber hinaus sollte gezielter die Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungs Akteuren ge-

- sucht werden, den Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbänden ebenso wie den Verbrauchern und Gruppen, die von Handel und Investitionen profitieren oder darunter leiden; Ziel sollte eine flexiblere, weniger regierungs-lastige Entwicklungszusammenarbeit sein.
6. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit China könnte ein bereits ad hoc begonnener Dialog zu Afrika verstärkt werden und über Begegnungen auf hoher Beamtenebene herausgehen. Die politischen Probleme, die oben angeführt wurden, sind neben offensichtlichen Interessensunterschieden zumeist gegenseitiger Ignoranz und verschiedenen Blickweisen geschuldet und lassen sich daher nur durch einen, von der Kommission koordinierten, intensivierten Dialog mit China und der AU, zu dem es bisher nur punktuelle Ansätze gibt, lösen. China hat Bereitschaft zu einem solchen Dialog signalisiert, sich dabei aber auf fünf Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt (Teilnahme an EU Ausschreibungen, Berufsbildung und Verwaltungstraining, Kampf gegen HIV/AIDS und Malaria, Kampf gegen Analphabetismus und Joint Ventures im Textilbereich). Das reicht natürlich bei weitem nicht aus. Die in Chinas eigenen Dokumenten zu Afrika aufgeführten Bereiche der governance und Menschenrechte sollten daher bei diesen Dialogen offensiv eingefordert werden mit konkreten Vorschlägen zur Beteiligung Chinas an europäischen Initiativen verknüpft werden.

4. Fazit

Die europäische Afrikastrategie taugt nur begrenzt als eine Anwendung der Europäischen Sicherheitsstrategie gegenüber einer Großregion. Der EU als Akteur in Afrika ist es mithin nicht gelungen ihre Politik global und effektiv in einen multilateralen Rahmen einzubetten, da sie die Beziehungen zu Afrika weitgehend bilateral und aus entwicklungspolitischer Sicht verfolgt. Die europäischen Interessen werden in der Strategie kaum artikuliert, während andere strategisch agierende Akteure, v.a. China, aber auch die USA, die in Afrika wachsenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss (z.T. auf Kosten der Europäer) wahrnehmen, gar nicht erst berücksichtigt werden. Das zeugt von einer gewissen Naivität oder Beengtheit sowie einem unrealistisch hohen Anspruch an ihre Partner in Afrika – dies betrifft

v.a. die AU. Die EU tut sich eher schwer in Bereichen, wo es um Macht und Einfluss geht, statt um Wirtschaftsbeziehungen oder internationale Normen und governance. Das ist in einigen Bereichen, wie dem „Kampf“ um die Rohstoffe Afrikas, aber leider die Realität, mit der sich die EU auseinandersetzen muss, wenn sie als internationaler Akteur effektiv agieren möchte. Aus diesem „Kampf“ wieder einen geregelten Wettbewerb zu machen, wäre schon ein Erfolg.

Die europäische Afrikastrategie weist aber auch nach Innen noch einige hausgemachte Mängel auf, die ihren Erfolg auf lange Sicht gefährden. Die Bruchstellen zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten werden in der Politik vor Ort noch deutlicher zu Tage treten, als bei der Abstimmung der großen Linien in Brüssel. Die Regierungen der afrikanischen Partnerländer werden weiterhin die verschiedenen Positionen Europas gegeneinander ausspielen können und sich die Differenzen zu Nutze machen können, denn die entscheidenden Akteure sitzen nicht in Brüssel, sondern in den nationalen Hauptstädten. Die angestrebte Koordinierung erfordert an erster Stelle eine Verbesserung der innereuropäischen Abläufe. Die Kommission kann die Differenzen zwar aufzeigen, mahnen und Neuausrichtungen vorschlagen, die Steuerung der lokalen Akteure wird dies allerdings nur marginal beeinflussen. Der Ansatz, die Abstimmung vor Ort der Kommissionsdelegation oder einem der Mitgliedsstaaten als „Lead donor“ zu überlassen, deutet den Weg an, der es der EU ermöglichen könnte, die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, ihre traditionellen Bindungen und gewachsenen Strukturen zu nutzen.

Der effektive Multilateralismus, den die EU zum Ziel hat und den nun auch eine Expertenarbeitsgruppe des Kommissionspräsidenten in eine neue Strategie (sic!) „Europa in der Welt“ gießen soll, scheitert zu oft an der innereuropäischen Absprache und an der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich an die gegebenen Zusagen zu halten. Dies gilt selbst in Bereichen, von denen man annehmen sollte, dass die langjährigen Erfahrungen im Rahmen der EU Verträge und Institutionen eine europäische Politik unproblematisch ermöglichen sollten, wie z.B. in der Entwicklungspolitik. Wenn die Absichtserklärungen im Bereich der Entwicklungshilfe nicht in effektive Zusammenarbeit vor Ort umgemünzt werden, wird der kakophone Kanon der europäischen Afrikapolitik sich unter diesen Voraussetzungen fortsetzen – mit dem Unterschied, dass nun ein Dirigent am Pult steht, der verzweifelt versucht, Ordnung ins Chaos zu bringen.