

Strategie ohne Bindestrich?

**Eine kritische
Bestandsaufnahme der
neuen EU Afrikapolitik**

**Hanna Schlingmann
Klaus Schilder**



weed

**Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development**

Impressum

Strategie ohne Bindestrich? Eine kritische Bestandsaufnahme der neuen EU Afrikapolitik

Autor/innen:

Hanna Schlingmann
Klaus Schilder

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie
& Entwicklung e.V.

Büro Berlin

Torstr. 154
10115 Berlin
Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63
Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28
weed@weed-online.org
www.weed-online.org

Büro Bonn

Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel.: +49 - (0)228 - 766 13 - 0
Fax: +49 - (0)228 - 766 13 - 13

Layout: WARENFORM

kommunizieren & gestalten

Druck: PegasusDruck**Schutzgebühr:** EUR 2,50

(zuzüglich Versandkosten)

ISBN: 978-3-937383-43-9

Berlin, Dezember 2006

Gefördert von der InWEnt
gGmbH aus Mitteln des BMZ

Inhalt

Einleitung	5
1. Die EU Afrika Strategie – eine strategische Partnerschaft oder eine Strategie ohne Bindestrich?	6
2. Die Elemente der EU Afrika Strategie	12
2.1. Partnerschaft und Ownership.....	14
2.2. Entwicklungsfinanzierung	16
2.3. Demokratie und gute Regierungsführung	19
2.4. Zivilgesellschaft: Zuschauer oder Akteure?	20
2.5 Entwicklung sichern oder Sicherheit entwickeln?.....	22
2.6 Handelspolitik als Armutsbekämpfung?	26
2.7. Geschlechtergerechtigkeit	29
2.8. Bildung	32
2.9. Gesundheit	33
2.10 Migration	34
2.11 Nachhaltigkeit	36
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	38

4

Abkürzungsverzeichnis

AFF	Afrikanischen Friedensfazilität
AKP	Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik
APRM	African Peer Review Mechanismus
AU	Afrikanische Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuropeAid	Europe Aid Cooperation Office
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
BNI	Bruttonationaleinkommen
GASP	Gemeinsame EU Außen- und Sicherheitspolitik
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HLF	High Level Forum
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries
MDG	Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals)
MEDA	Europa-Mittelmeer-Partnerschaft
NePAD	Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
RELEX	Relations Extérieures
TDCA	Trade, Development and Cooperation Agreement der EU mit Südafrika
WTO	Welthandelsorganisation

Im Dezember 2005 hat die Europäische Union unter dem Titel „Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft“ erstmalig eine Strategie für ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas beschlossen. Die Strategie, die in ihrem Kern auf die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) in Afrika zielt, ist zugleich der Versuch, die fragmentierte und unzureichend koordinierte Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Afrika erstmals zu einer kohärenten Gesamtpolitik zusammenzufügen. Als Schwerpunkte und zentrale Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung in Afrika benennt die Strategie Frieden und Sicherheit, gute Regierungsführung und wirtschaftliche Entwicklung.

Aber beinhaltet diese Strategie tatsächlich eine neue Qualität im Umgang mit afrikanischen Ländern? Ist sie der von Entwicklungskommissar Louis Michel behauptete „Wendepunkt“ in den Beziehungen zu Afrika, oder lediglich die Bündelung bereits existierender Strategien und Instrumente? Ist die geplante annähernde Verdopplung der EU-Entwicklungshilfe ab 2010 für Afrika alleine schon ein positives Signal, oder könnten in der Implementierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit auch Hindernisse bei der Erreichung der gestellten Ziele hervortreten? Und die wohl wichtigste Frage: Wird diese Strategie den tatsächlichen Herausforderungen und Bedürfnissen überhaupt gerecht? Ist sie ein wirksames Instrument, um nachhaltige Entwicklung und menschliche Sicherheit in Afrika zu fördern und die Ursachen dafür zu beseitigen, dass sich jedes Jahr viele tausend Menschen aus Afrika auf den Weg nach Europa machen, weil sie sich dort bessere Lebenschancen erhoffen?

Wie ist die europäische Afrika Strategie aus Sicht entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen zu bewerten? Was ist der Entstehungshintergrund der Afrika Strategie? Welche politischen Motivationen sind mit der Afrika Strategie verbunden? Wie wird die Strategie implementiert werden? In welchem Bezug steht die Afrika Strategie zu bereits existierende entwicklungspolitischen Abkommen wie dem Vertrag von Cotonou oder der Euro-med-Partnerschaft? Gibt es sich widersprechende Elemente in Bezug auf existierende Abkommen? Diese und weitere Fragen werden im vorliegenden Arbeitspapier erörtert. Es gibt zunächst eine kritische Analyse der politischen Inhalte und Aussagen der Afrika Strategie vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Schwerpunktsetzung der internationalen und europäischen Entwicklungspolitik seit dem Jahr 2000. Der Vergleich zu den politischen Zielen der bereits existierenden entwicklungspolitischen Verträgen zwischen der EU und afrikanischen Staaten dient danach als Grundlage einer Einschätzung der Zukunftstauglichkeit des neuen Afrika-Konzeptes der EU im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Darauf folgen ein kurzer Abriss der Inhalte und eine kritische Einschätzung der Umsetzungsmöglichkeiten aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, ob die Afrika Strategie neue inhaltliche Schwerpunkte setzt oder nur wohlbekannte Konzepte neu präsentiert. Abschließend wird kritisch hinterfragt, inwiefern die neue Afrika Strategie der EU eine wirklich neue Qualität in den Beziehungen zu den afrikanischen Staaten darstellt oder inwieweit sich doch nicht viel mehr als alter Wein in neuen Schläuchen in ihr findet.

1. Die EU Afrika Strategie – eine strategische Partnerschaft oder eine Strategie ohne Bindestrich?

„Während mit diesen Abkommen einerseits ein langfristiger Rahmen für Dialog, Handel und Zusammenarbeit geschaffen wurde, muss die EU andererseits in der Lage sein, ihre Politik an die sich ständig wandelnden politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Der größere Konsens in Bezug auf die Millenniums-Entwicklungsziele, die neue Sicherheitslage nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 und späteren Anschlägen und die spürbaren Auswirkungen der Globalisierung sind nur einige Aspekte, die dazu zwingen, die Politik der EU gegenüber den Entwicklungsländern zu überdenken.“

EU Kommission (2005)¹

Auch schon vor der Formulierung der EU Afrika Strategie existierten strategische Beziehungen zwischen den afrikanischen Staaten und der EU: Das Abkommen von Cotonou aus dem Jahr 2000 und die durch den Barcelona-Prozess formulierte Mittelmeer-Partnerschaft mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU. Es ist daher zu betonen, dass die strategischen Ziele dieser Abkommen mit der neuen EU Afrika Strategie koexistieren.

Kasten 1: Die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs)

Die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) sind ein Paket von acht Zielen mit 18 konkreten Vorgaben. Alle 191 UN-Mitgliedstaaten haben sich im Jahr 2000 auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Erfüllung dieser Ziele verpflichtet. Die Ziele sollen überwiegend bis 2015 verwirklicht werden.

Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

Vorgabe 1: Halbierung des Anteils der Menschen, deren Einkommen weniger als ein US-Dollar pro Tag beträgt.

Vorgabe 2: Halbierung des Anteils der Menschen, die unter Hunger leiden

Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

Vorgabe 3: vollständiger Abschluss einer Grundschulbildung für alle Jungen und Mädchen

Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Verantwortungsübertragung auf Frauen

Vorgabe 4: Beseitigung des Geschlechtergefälles in der Grund- und Sekundarschulbildung bis spätestens 2015

Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit

Vorgabe 5: Senkung der Kindersterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel

Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

Vorgabe 6: Senkung der Sterblichkeitsrate von Müttern um drei Viertel

¹ Europäische Kommission (2005) "Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen

Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas", COM (2005) 489

Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten

Vorgabe 7: Verhinderung der weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS

Vorgabe 8: Verhinderung der weiteren Ausbreitung von Malaria und anderer schwerer Krankheiten

Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

Vorgabe 9: Aufnahme der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in Politiken und Programme aller Staaten sowie Umkehr des Verlusts von Umweltressourcen

Vorgabe 10: Halbierung des Anteils der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen haben.

Vorgabe 11: nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bis 2020

Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Vorgabe 12: Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht-diskriminierenden Handels- und Finanzsystems; dies umfasst die Verpflichtung zu einer guten Regierungs- und Verwaltungsführung; zur Entwicklung und zur Armutsreduzierung auf nationaler und internationaler Ebene.

Vorgabe 13: Besondere Beachtung der Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder; dies umfasst einen zoll- und quotenfreien Marktzugang für die Exportgüter dieser Länder, einen verstärkten Schuldenerlass für die hochverschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Bereitstellung einer erhöhten öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind.

Vorgabe 14: Beachtung der besonderen Bedürfnisse von Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländern

Vorgabe 15: Umfassendes Angehen der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene, so dass die Schulden langfristig tragbar werden

Vorgabe 16: In Kooperation mit den Entwicklungsländern Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen

Vorgabe 17: In Zusammenarbeit mit der Pharmaindustrie Bereitstellung unentbehrlicher Arzneimittel zu erschwinglichen Kosten in den Entwicklungsländern

Vorgabe 18: Kooperation mit dem Privatsektor zur Nutzung der Vorteile neuer Technologien, vor allem der Informations- und Kommunikationstechnologien, durch Entwicklungsländer

Verschiedene geänderte globale Rahmenbedingungen trugen ihren Teil zum Entstehen der Afrika Strategie bei. Die EU ist zu einem globalen Player geworden, der weltweit seine Wettbewerbsfähigkeit sichert und ausbaut. Durch das Auftreten neuer globaler Akteure wie China oder Indien gerät zudem die Sicherung des Zugangs zu strategischen Rohstoffen ins Zentrum der politischen Bemühungen. Aber auch die veränderte Sicherungslage nach den Anschlägen des 11. September und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus prägen zunehmend das außenpolitische Handeln der EU. So sieht die EU als politische Herausforderungen in den nächsten Jahrzehnten Themen wie Migration, die

Energieversorgung (und deren Sicherung), den politischen Islam, die Gefahren des internationalen Terrorismus und die Folgen des globalen Klimawandels - allesamt Bereiche, die im strategischen Interesse der EU auch in Afrika liegen².

Eine wichtige Rolle im Entstehungshintergrund der Afrika Strategie spielen natürlich die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) der Vereinten Nationen: Die Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedsstaaten hatten sich im Jahr 2000 auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten

² Contribution by EU High Representative Javier Solana to the EU Strategy for Africa. Brussels, 21. November 2005 (S377/05)

Nationen in New York geeinigt, bis zum Jahr 2015 **acht** so genannte Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen (Kasten 1). Der MDG-Zwischenstand dokumentiert allerdings, dass viele afrikanische Länder weit von einem Erreichen dieser Ziele entfernt sind. *“Die Aussichten für weite Teile Afrikas mögen günstiger sein als in der jüngeren Vergangenheit, die menschliche Sicherheit aber bleibt durch schwache Regierungsstrukturen, Konflikte und die mit extremer Armut einhergehende Verletzbarkeit gefährdet“*, heißt es im Vorwort des *African Economic Outlook 2005/2006*, dem Mitte Mai 2006 veröffentlichten Bericht des Entwicklungsausschusses der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Größtes Hindernis für die Umsetzung der MDGs in Afrika bleibt der eklatante Widerspruch zwischen der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Zwar kann die jetzige Afrika Strategie der EU als Versuch gesehen werden, die europäische Verpflichtung zur Umsetzung der Millenniumsziele in Afrika zum wiederholten Male zu bekräftigen, eine schlüssige Antwort auf die mangelhafte Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union bietet sie jedoch nicht.

Im Dezember 2005 verabschiedete der Europäische Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen eine neue Strategie für Afrika³. Der Ratsbeschluss basiert auf einer Mitteilung der Kommission vom Oktober 2005⁴, die umfassender die strategische Neuausrichtung der europäischen Afrikapolitik skizziert. Grundlage beider Papiere sind die Entscheidungen des Europäischen Rates vom Juni 2005, die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, die Implementierung zu beschleunigen und die Entwicklungsanstrengungen auf Afrika zu konzentrieren. Die Strategie reicht in mehreren Politikfeldern über bestehende Abkommen wie zum Beispiel den Vertrag von Cotonou hinaus: Sie sieht im Bereich von Frieden und Sicherheit eine verstärkte Kooperation der EU mit der

Afrikanischen Union vor, sie stärkt den Dialog über Demokratie und Menschenrechte, sie fordert eine Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und der Investitionstätigkeit in Afrika und vereint unter der Überschrift „Investing in People“ den politischen Dialog über Migration, Bildung und soziale Entwicklung. Mit der Afrika Strategie setzt die EU insgesamt also auf mehr Eigenverantwortlichkeit der neuen gesamtafrikanischen Institutionen. *Ownership⁵, Partnerschaft und Dialog* sind die tragenden Eckpunkte der künftigen Beziehungen.

Bereits Anfang Dezember 2005 einigte sich die Teilnehmerstaaten auf dem fünften afrikanisch-europäischen Ministertreffen in Bamako⁶ dann auf erste Schritte zur konkreten Umsetzung der EU Afrika Strategie. Im Februar 2006 entwarfen Experten eine entlang der thematischen Schwerpunkte der Afrika Strategie orientierte Umsetzungs-Matrix, die künftig alle drei Monate aktualisiert werden soll. Insbesondere verständigten sich die Vertragsparteien darauf, möglichst bald einen weiteren EU-Afrika-Gipfel einzuberufen, der die zunächst nur von der EU formulierten Afrika Strategie in eine gemeinsame Vision der Zusammenarbeit zwischen den afrikanischen Staaten und der EU überführen soll, die die Politikfelder Sicherheit, Menschenrechte und Migration neu aufnimmt.

Die EU Afrika Strategie muss auch als europäische Reaktion auf entscheidende Veränderungen in der politischen Landschaft auf dem afrikanischen Kontinent gesehen werden: Die afrikanischen Initiative der „Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ (NEPAD) im Jahr 2001 sorgte für Aufsehen insbesondere wegen des integrierten „African Peer Review Mechanismus“ (APRM) - neben den gängigen Verlautbarungen zu Demokratie und guter Staatsführung ein Mechanismus zur freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich guter und demokratischer Regierungsführung. Auch

³ Europäischer Rat (2005) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership, 15.-16. December 2005 (15961/05)

⁴ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwick-

lung Afrikas“, COM (2005) 489

⁵ Der Begriff ‚Ownership‘ kann im Deutschen näherungsweise mit Teilhabe oder Eigentümerschaft übersetzt werden.

⁶ Communiqué from the EU-Africa Ministerial meeting Bamako (Mali), 2.12.2005

die Gründung der aus der Organisation afrikanischer Einheit (OAU) hervorgegangenen Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002 hat das politische Verhältnis zur EU auf eine neue Grundlage gestellt. Die findet seinen Ausdruck auch in der neuen Reformpartnerschaft NePAD (New Partnership for African Development). Hinzu kam die Schaffung eines gesamtafrikanischen Parlaments und eines Gerichtshofes für Menschenrechte. Mit diesen wesentlichen Neuerungen auf dem Afrikanischen Kontinent entstanden demokratisch legitimierte Organe, die die politische und wirtschaftliche Integration Afrikas voranbringen und im gleichen Zug zu einer Neuausrichtung in den Beziehung zu Europa beitragen können. Erstmals wird der Versuch unternommen, alle Staaten auf dem afrikanischen Kontinent in ihrer Gesamtheit zu betrachten: *„Deshalb besteht das Ziel dieser Afrika Strategie darin, der Europäischen Union einen in sich geschlossenen umfassenden, integrierten und langfristigen Rahmen für ihre Beziehungen zu Afrika an die Hand zu geben“*. Die Strategie ist damit nicht nur eine erste praktische Umsetzung der europäischen Grundsatzstrategie zur Entwicklungspolitik, sie ist auch der Versuch, auf neuere politische Veränderungen im Kontinent Afrika zu reagieren. Ein Augenmerk liegt zudem auf der Rolle der aufstrebenden Volkswirtschaften in Afrika. Strategische Partnerschaften sollen v.a. mit Südafrika und Nigeria vorangetrieben werden. Vor dem Hintergrund der steigenden wirtschaftlichen und politischen Präsenz neuer Akteure wie China, Brasilien und Indien sowie der Rolle der USA in Afrika ist die Fortsetzung und Festigung der politischen Einflussnahme der EU auf dem afrikanischen Kontinent eine deutlich treibende Kraft hinter der neuen Strategie.

Eine der wohl einflussreichsten politischen Rahmenbedingungen für die Genese der Afrika Strategie ist in Europa selbst zu finden: Mit der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedsstaaten im Frühjahr 2004 wurde der politische und wirtschaftliche Handlungsrahmen der Union entscheidend verändert. Auch in Bezug auf die Effektivität, Koordination und Komplementarität der europä-

ischen Entwicklungszusammenarbeit stehen Europäische Kommission und die 25 Mitgliedsstaaten vor immensen Herausforderungen. Die gemeinsame Afrika Strategie als erste konkrete Manifestation des europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik hat insofern auch eine Bedeutung im Prozess der entwicklungspolitischen Integration der EU-25 selbst.

Die Afrika Strategie ist ein weiteres Element eines jüngst intensivierten politischen Dialogs mit den afrikanischen Staaten. Das erste Gipfeltreffen afrikanischer und europäischer Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 in Kairo betonte stark *Good Governance* und die Achtung der Menschenrechte als Vorbedingung für Entwicklung. In Folge der tragischen Anschläge des 11. September 2001 haben sicherheitspolitische Interessen der EU zunehmend das Verhältnis zum afrikanischen Kontinent geprägt. In der Afrika Strategie schlägt sich der zentrale, erstmals in der europäischen Sicherheitsstrategie Ende 2003 geäußerte, Gedanke eines umfassenden Entwicklungsbegriffs nieder, der Außen- und Sicherheitspolitik zu integralen Bestandteilen der europäischen Beziehungen zu Entwicklungsländern erklärt⁷. Anhand erster Vereinbarungen zur Umsetzung der Afrika Strategie⁸ wird bereits offensichtlich, dass sicherheitspolitische Überlegungen Dreh- und Angelpunkt der neuen strategischen Kooperation sind: 16 von 38 Seiten des Dokuments widmen sich dem Sicherheitsbereich. AU und EU kamen u.a. darin überein, ihre zivilen und militärischen Interventionskapazitäten auszubauen, um damit die gemeinsame Handlungsfähigkeit in afrikanischen Krisen- und Konfliktfällen zu stärken.

⁷Vgl: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12. 2003

⁸ Joint Implementation Matrix of Commitments arising from the Africa / EU Dialogue. Africa-European Union Dialogue Troika Meeting in Addis Adebaba, 13.-14. Februar 2006.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die EU Afrika Strategie ihren Prinzipien in der Umsetzung gerecht werden kann.

Eine Strategie ohne Bindestrich?

Bereits der Titel der Kommissionsmitteilung an den Rat *„Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“* spiegelt allerdings die Schiefelage der EU Afrika Beziehung: Die Afrika Strategie ist bislang eine „Strategie ohne Bindestrich“. Als Stellungnahme der EU über ihre Beziehung zu Afrika wurde die Afrika Strategie nicht mit afrikanischen Partnern zusammen entworfen, sie spiegelt daher vor allem die Vorstellungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu ihren Beziehungen mit Afrika wieder. Schriftliche Konsultationen zu den Leitideen der Afrika Strategie und ein Treffen zwischen Kommissar Louis Michel und Vertretern afrikanischer Regionalorganisationen im September 2005 waren alleine nicht umfassend genug, um tatsächlich gemeinsame Ideen zu formulieren. Auch sind die europäischen Instrumente im Moment nicht darauf eingestellt, mit dem gesamten afrikanischen Kontinent zusammen zu arbeiten. Während die entwicklungspolitische Kooperation mit den Ländern Südlich der Sahara in den Rahmen des Cotonou-Abkommens fällt, regelt die EU-Mittelmeer-Partnerschaft im Rahmen des Barcelona-Prozesses die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerrändern. Zudem gelten für Südafrika spezielle Regeln für die Zusammenarbeit im handels- und investitionspolitischen Bereich durch das im Jahr 2000 geschlossene Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA).

Rein entwicklungspolitisch betrachtet erscheint es sicher nicht besonders sinnvoll, alle afrikanischen Staaten gleichsam über den Kamm einer Strategie zu scheeren. Da die Strategie aber eben neben der Entwicklungspolitik eine Reihe anderer Politikbereiche einschließt, erscheint zumindest das Vorgehen als Reaktion auf entsprechende afrikanische Initiativen gerechtfertigt. Die Strategie enthält entsprechend ihres Bauchladen-Charakters aber wenig Neues: Im Bereich Frie-

den und Sicherheit werde besonders die Unterstützung der AU für Frieden und Sicherheit betont, insbesondere beim Einsatz schneller EU-Kampfgruppen im Krisenfall. Neu und positiv ist sicher die Aussicht auf einen gemeinsamen EU-Afrika-Gipfel mit Beteiligung von Regierungsvertretern, der aufgrund der politischen Meinungsunterschiede im Falle Zimbabwes mehrfach auf unbestimmte Zeit vertagt wurde.

Dennoch sollte der Wert der Afrikastategie nicht völlig unterschätzt werden. Der Minimalkonsens besteht sicher darin, die Strategien und Instrumente aller Politikbereiche in einer einzigen Strategie in einer Gesamtschau zusammengefasst zu haben. Im Entstehungsprozess der Afrika Strategie ging es weniger um einen gemeinsamen Dialog mit Afrika als um das Zusammenbringen der unterschiedlichen Interessen innerhalb der europäischen Institutionen und der Entwicklungshilfepolitiken der verschiedenen Mitglieder gegenüber Afrika. Ein einheitliches europäisches Dokument zu den EU-Afrika Beziehungen ist daher bereits eine Leistung an sich. Aber es bleiben wichtige Herausforderungen. Wie kann zum Beispiel die zersplitterte Kompetenz innerhalb der EU Kommission überwunden werden? Denn immer noch ist der EU-Entwicklungskommissar Louis Michel für die Beziehungen mit den AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou-Abkommens zuständig, während die Beziehungen zu den nordafrikanischen Staaten in das Ressort der Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner fällt. Erschwerend kommt auf europäischer Ebene hinzu, dass in den einzelnen thematisierten Politikfeldern die Kompetenzen zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission unterschiedlich verteilt sind. Während in der Außenhandelspolitik die EU mit einer Stimme durch die Kommission spricht, existieren geteilte Verantwortlichkeiten in der EU-Entwicklungspolitik. Und für die EU-Außenpolitik ist der „hohe Reprä-

sentant“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, verantwortlich, der maßgeblich den Mitgliedsstaaten Rechenschaft ablegt.

Für die EU und jeden Mitgliedsstaat besteht die Herausforderung nun zunächst darin, die vorliegende Afrika Strategie als politischen Handlungsauftrag zu verstehen, um aus der Erklärung konkrete Politik zu machen. So wird im Herbst 2006 ein afrikanisch-europäisches Wirtschaftsforum sowie eine gemeinsame Migrationskonferenz abgehalten werden, um die politische Bereitschaft für eine engere Abstimmung der nationalen Einwanderungspolitiken auszuloten. Von Seiten der Zivilge-

sellschaft hat es bisher sieben größere Konferenzen gegeben, auf denen Inhalte und Qualität der Afrika Strategie gemeinsam mit Wissenschaftlern, Politikern und zivilgesellschaftlichen Experten beleuchtet wurde⁹. Für Dezember 2006 hat der Rat eine erste Auswertung der bis dahin unternommenen Umsetzungsschritte angekündigt¹⁰. Ob dabei ausschließlich entwicklungspolitische Evaluationskriterien angewendet werden, um die Effektivität der Afrika Strategie zu überprüfen, welche Strukturen zur Überprüfung der Umsetzung geschaffen werden sollten und wie öffentlich und transparent die Auswertung erfolgen wird, ist bisher an keiner Stelle festgehalten.

⁹ vgl. Responses by civil society actors to the EU Strategy for Africa (europafira.org/2007/02/01/responses-by-civil-society-actors-to-the-eu-strategy-for-africa/) und Global Structural Policy for Africa's Development? (www.weed-online.org/themen/uue/107293.html)

¹⁰ Vgl. Fortschritts-Beschreibung der EU-Rates: The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership – The Way Forward and Key Achievements in 2006. Europäischer Rat (16630/06), 11.12.2006

2. Die Elemente der EU Afrika Strategie

“This strategy sets out the steps the European Union will take with Africa between now and 2015 to support African efforts to build such a future. It is a strategy of the whole of the EU for the whole of Africa. It takes into account regional and country-specific needs and African countries’ national strategies. Its primary aims are the achievement of the Millennium Development Goals and the promotion of sustainable development, security and good governance, in Africa.”

Europäischer Rat, Dezember 2005

Als Ausdruck einer mehrjährigen internen Meinungsbildung innerhalb der EU kann die Afrika Strategie nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss sowohl in den Rahmen inner-europäischer Politikbildung als auch in den Kontext der nach außen gerichteten Entwicklungspolitik eingeordnet werden. Die Afrika Strategie reiht sich einerseits in zwei neuere Strategien der EU ein: die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 und die entwicklungspolitische Grundsatzstrategie aus dem Jahr 2005. Gleichzeitig baut die Afrika Strategie ein Dach über drei entwicklungspolitische Abkommen, die die europäischen Beziehungen zum afrikanischen Kontinent bisher in drei getrennten geografischen Teilen behandelten: Das Cotonou-Abkommen für die AKP-Staaten¹¹, die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (MEDA) mit den Mittelmeeranrainern¹² und die neue europäische Nachbarschaftspolitik mit den angrenzenden Staaten¹³.

Die Afrika Strategie des Europäischen Rates lehnt sich inhaltlich an die Mitteilung der EU-Kommission zur Afrika Strategie an, die jedoch hinsichtlich Umfang und Inhalt darüber hinaus reicht. So thematisiert die Afrika Strategie des Rates die Kohärenz zu den bestehenden entwicklungspolitischen Abkommen und Strategien der EU mit Afrika nicht direkt. Die Kommission weist in ihrer Mitteilung dagegen ausdrücklich darauf hin, dass die Afrika Strategie auf den Errungenschaften der früheren Abkommen aufbauen muss, da diese weiter uneingeschränkt gültig sind. Es erscheint daher sinnvoll, die Afrika Strategie mit der Kommissionsmitteilung, aber auch mit den Inhalten der entwicklungspolitischen Strategie der EU insgesamt zu vergleichen.

Die Afrika Strategie bietet der EU einen Rahmen, in dem die Kohärenz der einzelnen Politikfelder sowie die einzelnen Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden können. Inhaltlich gliedert sich die Afrika Strategie des Rates in fünf Abschnitte:

- Frieden und Sicherheit
- Menschenrechte und Regierungsführung
- Entwicklungszusammenarbeit
- Nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, regionale Integration und Handel
- „Investing in People“

In einer anderen Anordnung basiert die Kommissionsmitteilung in ihrem Vorschlag für eine EU Afrika Strategie inhaltlich auf drei Säulen, welche alle letztendlich dem Erreichen der UN-Millenniumsziele dienlich sein sollen. Diese umfassen:

1. Gewährleistung von Frieden und Sicherheit und verantwortungsvoller Staatsführung als gute Ausgangsbedingungen
2. Schaffung eines notwendigen Umfelds für die Millenniumsziele durch Wirtschaftswachstum, Handel und Verbundnetze,
3. und den direkten Antworten auf die Millenniumsziele: der Stärkung des Gesundheits-, Umwelt-, Sozial und Bildungssektors.

¹¹ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits. Cotonou, 23.6.2000

¹² Erklärung von Barcelona (27. - 28. November 1995), in Bulletin der Europäischen Union. November 1995, Nr. 11, S. 153-164.

¹³ Europäische Kommission (2006) Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (KOM(2006)726). Brüssel, 4.12.2006

Abgesehen von den genannten Groß-Zielen bringt die Afrika Strategie in einer Reihe wichtiger politischer Handlungsfelder neue politische Initiativen hervor. So möchte die EU im Rahmen einer Governance-Initiative Reformen in der Regierungsführung auf afrikanischer Seite unterstützen, die aus dem von NEPAD entwickelten Peer-Review-Mechanismus (APRM) hervorgehen, einem innovativen Instrument für Selbstkontrolle auf dem Gebiet der verantwortungsvollen Staatsführung. Auch beabsichtigt die EU, die AU in Krisen stärker zu unterstützen,

um Frieden und Sicherheit zu stärken. Auch sieht die Strategie eine Erhöhung der Entwicklungshilfe für Afrika um die Hälfte vor. Und schließlich soll der politische Dialog über Migration sowie die Unterstützung von Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen gefördert werden. Außerdem schlägt die EU eine Infrastrukturpartnerschaft vor, die zur Stärkung der Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen, Energie- und Wasserversorgung und Abwasserentsorgung beitragen soll, um so wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung zu fördern.

Alter Wein neu abgefüllt?

Die Afrika Strategie zielt in erster Linie darauf ab, die Schaffung eines sicheren Umfeldes und stabiler verantwortungsvoller Regierungen als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu unterstützen. Den zentralen Referenzrahmen bilden dabei die MDGs und damit der internationale entwicklungspolitische Konsens: *„Es ist die erklärte Absicht der Europäischen Union partnerschaftlich mit den Ländern Afrikas zusammenzuarbeiten, um Frieden und Wohlstand für deren Bürger zu fördern. In dieser Afrika Strategie der EU besteht daher das grundsätzliche Ziel darin, Afrika dabei zu unterstützen, die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Millennium Development Goals - MDG) zu erreichen. Weiter differenziert und vervollständigt wird diese übergeordnete Zielsetzung durch die spezifischen Ziele, die mit dem Cotonou-Abkommen, dem Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit mit Südafrika, der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft und der Europäischen Nachbarschaftspolitik verfolgt werden (einschließlich der Unterstützung der politischen Reform und der wirtschaftlichen Modernisierung).“* Dabei wird allerdings eine allzu einseitige Ausrichtung auf ein europäisch-afrikanisches Sozialhilfeprogramm vermieden. Die Strategie konzentriert sich vielmehr zusätzlich auf Fragen nachhaltiger Entwicklung, von Sicherheit und Frieden sowie guter Regierungsführung (good governance) in Afrika. Im Zentrum der Strategie stehen die Verringerung der weltweiten Armut sowie im Einklang mit den Zielvorga-

ben der MDGs Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Zusätzlich zu diesen zentralen entwicklungspolitischen Aufgaben bezieht die Strategie jedoch auch das wirtschaftliche Umfeld für die Erreichung der Ziele mit ein. Und als Grundvoraussetzung für die Erreichung der MDGs werden Sicherheit und eine verantwortliche Regierungsführung deutlich stärker betont als in vorhergehenden entwicklungspolitischen Strategien. Schließlich ist ein Mindestmaß an Sicherheit, Stabilität und demokratischer Regierungsführung unabdingbare Voraussetzung für nachhaltige sozial- und umweltpolitische Entwicklungsprozesse.

Die sektoralen Aussagen der EU Afrika Strategie werden in diesem zweiten Teil näher untersucht. Dabei sollen insbesondere die folgenden Fragen berücksichtigt werden: Wie stehen die Inhalte der einzelnen europäischen Grundsatzdokumente und EU-Strategien für Afrika miteinander in Beziehung? Wo knüpft die Afrika Strategie an Altbekanntes an, wo werden wirkliche Innovationen benannt? Sind die Zielvorgaben zur Steigerung des Wirtschaftswachstums mit Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung miteinander vereinbar? Und wie sollen Synergien gestärkt und Widersprüche im Sinne einer Stärkung entwicklungspolitischer Kohärenz vermieden werden?

2.1. Partnerschaft und Ownership

“The strategy builds on important progress made by the Africans themselves. Its core principles are partnership based on international law and human rights, equality and mutual accountability. Its underlying philosophy is African ownership and responsibility, including working through African institutions.”¹⁴

Das die Afrika Strategie durchziehende Leitbild ist das Prinzip von *Ownership* und eines gleichberechtigten Dialogs auf Augenhöhe mit den afrikanischen Partnern. Ein partnerschaftliches Arbeiten mit afrikanischen Institutionen (AU, NEPAD, Regionalorganisationen) soll in gleichberechtigter und beiderseitiger Verantwortung Grundelement der künftigen politischen Beziehung werden. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Afrika auf gegenseitigem Vertrauen, einer transparenten Rechenschaftspflicht, gemeinsamen Lernen und Respekt sowie einem ehrlichen und offenen politischen Dialog

aufbauen sollten. Das bedeutet in der Realität aber auch, dass die EU bereit sein muss, ihre eigenen Politiken und ihre eigene Regierungsführung in Frage zu stellen, und im Dialog mit den afrikanischen Partnern zu lernen. Jede Partnerschaft zwischen Afrika und der EU muss daher auf der gemeinsamen Verantwortung für Werte wie die Achtung der Menschenrechte, die Grundfreiheiten, von Geschlechtergerechtigkeit und sozialem Frieden, verantwortungsvolle Staatsführung, Geschlechtergleichstellung, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität und Gerechtigkeit sowie dem Kampf gegen Armut und für eine nachhaltige Entwicklung geprägt sein.

Tabelle 1: Partnerschaft und Ownership

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Partnerschaft	Partnerschaft	Partnerschaft
Gleichheit	Gleichberechtigte und beiderseitige Verantwortung („mutual accountability“)	
Eigenverantwortlichkeit	Eigenverantwortlichkeit und African Ownership	Eigenverantwortung
Solidarität		
Subsidiarität		
Kultur des Dialogs		Vertiefter politischer Dialog
		Beteiligung der Zivilgesellschaft (4.3)
		Geschlechtergleichstellung

¹⁴ Europäischer Rat (2005) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership (15961/05 (Presse 367)), 19.12.2005: S. 2

Neben *Gleichheit*, *Partnerschaft* und *Ownership* betont die EU-Kommission mit *Subsidiarität* und *Solidarität* zwei weitere Schlüsselprinzipien der Entwicklungspolitik. Das ursprünglich der katholischen Soziallehre entlehnte Subsidiaritäts-Prinzip besagt, dass die höhere, fernere Ebene nur regeln soll, was die niedrigere, den Menschen nähere Ebene nicht bewältigen kann: eine normativ beladene, vertikale Komplementarität. Übertragen auf Europa, bedeutet es, dass die übergeordnete Ebene, die Europäische Kommission, also dort aktiv werden muss, wo der Einfluss der Einzelstaaten alleine nicht ausreicht, um entwicklungsfreundliche Politiken zu erzwingen, z. B. bei Weltbank/IWF, WTO und G7/G8. So allgemein wie begrüßenswert die Betonung dieser Prinzipien ist, so wenig tauchen sie jedoch in der Afrika Strategie des Europäischen Rat auf. Dabei handelt es sich dabei keinesfalls um neue und innovative, oder eben auch verbindliche Ansätze in der EU-Politik. Im Gegenteil, in der Realität wird die Glaubwürdigkeit des europäischen Partnerschaftsgedankens durch die vielfach schädlichen Politik-Maßnahmen der Gebergemeinschaft, darunter die gemeinschaftliche Handel-, Landwirtschafts- und Fischereipolitik, – in Verbindung mit multilateralen Politik konditionalitäten durch Struktur-anpassungsprogramme, WTO-Politik und bilaterale Abkommen, mangelnde Transparenz und Rechenschaft gegenüber den bedürftigsten sozialen Gruppen – massiv beschädigt. Zwar wird sowohl in der Kommissionsmitteilung als auch im Entwicklungspolitischen Konsens eine *Kultur des Dialog* als leitendes Prinzip genannt. Der entwicklungspolitische Konsens geht noch weiter und nimmt darüber hinausgehend die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die Geschlechtergleichstellung als Leitprinzipien auf. Der Mangel an Politikkohärenz in den EU-Außenpolitiken und die doppelten Standards beim Umgang mit Partnerstaaten lassen aber zumindest ein Mindestmaß an Skepsis aufkommen, inwieweit sich die in der Afrika Strategie beschworenen Prinzipien von Partnerschaft und *Ownership* wirklich verwirklichen lassen.

Auch wenn die Afrika Strategie vor allem der Versuch ist, einen Orientierungspunkt für eine Vielzahl von Akteuren in den europäischen Außenbeziehungen zu setzen, so ist die Strategie, die von der EU alleine entworfen wurde, doch weit von partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Eigenverantwortung entfernt. Ist die Betonung von *Ownership* wirklich mehr als ein rhetorischer Grundsatz? Und sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen gleichberechtigte Modelle für die Strukturierung von Entwicklungsprozessen überhaupt denkbar?

In Anbetracht der ungleichen Voraussetzungen, die die EU und die AU an personellen und technischen Kapazitäten in den Verhandlungsprozess mitbringen, steht an erster Stelle die Frage: Welche Unterstützung kann der AU in ihrer Kapazitätsförderung für afrikanischen Staaten zukommen, damit diese zu gleichwertigen Verhandlungspartner werden? Eine solide Institutionenbildung in Afrika ist sicher Voraussetzung für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Betonung von Eigenverantwortung ist die Basis für die Nachhaltigkeit der Entwicklung. Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass die Afrikanischen Institutionen die gleichen institutionellen und personellen Kapazitäten besitzen, um einen Dialog auf gleicher Augenhöhe auch wirklich führen zu können. Bisher waren AU und NEPAD noch nicht in der Lage, die Erwartungen, die an sie gestellt werden, zu erfüllen. Europa sollte daher durch gutes Vorbild führen: Es sollte seine eigene entwicklungspolitische Praxis zu einem Muster von Transparenz und demokratischer Rechenschaftslegung machen, um Afrika aus dem traditionellen Geber-Nehmer Verhältnis zu befreien.

2.2. Entwicklungsfinanzierung

“If Africa is to meet the challenge of development, sound policies and good leadership must be backed by increased, sustainable and predictable financial flows at a level consistent with our ambitions.”¹⁵

Ein wichtiges Element der Afrika Strategie ist die Zusage der EU, ihre ODA-Anstrengungen für Afrika bis 2015 aufzustocken und durch Koordination und Vereinfachung der Prozesse eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit zu garantieren. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, ihre

Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2010 auf 0,56% des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen, und die Hälfte der zusätzlichen 20 Milliarden Euro für Afrika einzusetzen. Bis 2015 soll die ODA-Quote der alten 15 EU-Mitglieder dann auf 0,7% steigen, die der neuen Mitgliedstaaten auf 0,33%.

Tabelle 2: Entwicklungsfinanzierung

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
	ODA bis 2010 auf 0,56%, bis 2015 auf 0,7% erhöhen	
	50% der zusätzl. 20 Mrd. Euro für Afrika einsetzen	
Wirksamkeit der Hilfe gemäß der Pariser Erklärung erhöhen	Wirksamkeit der Hilfe gemäß der Pariser Erklärung erhöhen, Aktionsplan hierzu beschließen und vorrangig auf Sub-Sahara Afrika anwenden.	Wirksamkeit der Hilfe gemäß der Pariser Erklärung erhöhen
Schuldenerlasse für HIPC-Staaten	Schuldenerlasse für HIPC-Staaten	Schuldenerlasse für HIPC-Staaten
Verstärkt sektorale und allgemeine Budgethilfen gewähren	Budgethilfen ausbauen	Instrumentenmix, aber Stärkung sektoraler und allgemeiner Budgethilfen

Dieses Versprechen ist jedoch nicht neu: Bereits am 24. Mai 2005 setzte der Europäische Rat auf der Grundlage eines Vorschlages der EU-Kommission ein neues kollektives mittelfristiges Ziel für die ODA fest, wonach diese 2010 bei 0,56% und 2015 bei 0,7% des Bruttonationaleinkommens liegen soll. Und auch die Zielvorgabe, die Hälfte der zusätzlichen Mittel in Höhe von 20 Milliarden Euro ab 2010 für Afrika zu verwenden, wurde bereits hier beschlossen. So wenig also die Finanzierungszusagen

zusätzliche Mittel umfassen, so sehr ist dennoch die Bekräftigung der eingegangenen Verpflichtungen in der EU Afrika Strategie zu begrüßen. Leider handelt es sich aber nicht um die überfälligen verbindliche Zusagen entlang eines jährlichen ODA-Stufenplans, der die nationalen Verpflichtungen darlegt. Ein Vergleich mit der „Finanziellen Vorschau 2007-2013“ der EU offenbart, dass die Bekenntnisse zur Steigerung der ODA

¹⁵ ebd: S. 4

mit den realpolitischen Prioritäten nicht übereinstimmen. So bleibt als zentraler Kritikpunkt die Frage offen, welche finanziellen Mittel von der EU und ihren Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der Millenniumsziele verfügbar gemacht werden sollen. Selbst die Kommission gibt dies zu Bedenken: „*Ohne Zweifel werden erheblich größere politische Entschiedenheit und wesentlich mehr Finanzressourcen erforderlich sein, damit Afrika, wenn nicht wie eigentlich geplant bis 2015, so doch zumindest bis 2050 die in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen verankerten Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) erreichen kann.*“¹⁶

Zudem ist im Auge zu behalten, dass mit einer quantitativen Erhöhung nicht zwingend eine qualitative Steigerung der Entwicklungszusammenarbeit einhergeht. Die MDGs lassen sich nicht durch bloße routinemäßige Fortführung der bisherigen Entwicklungspolitik erreichen. Zu viele Studien haben die traditionelle Form der Entwicklungshilfe als zu wenig effizient, zum Teil sogar als kontraproduktiv beurteilt¹⁷. Insofern bedarf es dringend des Einbezugs von Armutursachenanalysen in der Entwicklungszusammenarbeit, damit die Wirksamkeit der Hilfe im Sinne der Verpflichtungen der Pariser Erklärung der OECD¹⁸ verbessert werden kann. Außerdem braucht es eine Kohärenz aller politischen Maßnahmen im Dienste von Entwicklung - die europäische Agrarpolitik beispielsweise steuert maßgeblich die Richtung von Entwicklung. Entgegen weiterer inhaltlicher Ausführungen im europäischen Konsens zur Entwicklungszusammenarbeit beschränken sich Aussagen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auf die *Pariser Erklärung*. Die Kommission fordert zwar, die technische Abwicklung zu optimieren und einen Aktionsplan zu entwerfen, um die Effizienz der Hilfe zu steigern. Dies

ist dem Zugeständnis geschuldet, dass die Entwicklungszusammenarbeit häufig nicht die erwünschten Ergebnisse erzielt. Die Strategie des Europäischen Rates weist aber nicht eindeutig genug auf die Verpflichtung zur Politikkohärenz für Entwicklung, als fester Teil der Rechtsgrundlage im EG-Vertrag hin¹⁹. Demzufolge müssen alle europäischen Politikfelder, die die Entwicklungsländer berühren können, die Grundprinzipien und Ziele der europäischen Entwicklungspolitik berücksichtigen. Dazu zählt insbesondere:

- Transaktionskosten verringern
- Koordinierung und Harmonisierung auf der Geberseite bereits vor Ort
- Anpassung an die Systeme in den Empfängerländern
- Ergebnisorientiertheit
- Verbesserte Vorhersagbarkeit und Zuverlässigkeit der Hilfe
- Aufhebung der Lieferbindungen
- Möglichkeit weiterer Schuldenerlasse prüfen
- Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz umsetzen

Hinsichtlich von Schuldenerlassen für afrikanische Staaten findet sich in der Afrika Strategie lediglich der Verweis auf die auf dem G8-Gipfel in Edinburgh beschlossene Unterstützung der Schuldenerlassung für bis zu 38 der hochverschuldeten ärmsten Länder. Die Mitteilung der EU Kommission geht etwas weiter, indem sie darauf verweist, dass ein umfangreicherer Schuldenerlass - bis zu 42 Mrd. Euro - auf einer breiteren Basis erforderlich sein könnte. Die EU solle sich weiterhin für die vollständige Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative einsetzen, darüber hinaus aber auch die Unterstützung neuer internationaler Initiativen - z.B. für Länder, die einen Konflikt überwunden haben oder unter exogenen Schocks leiden - in Betracht ziehen.

¹⁶ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, COM (2005): S. 11.

¹⁷ EU Aid: Genuine Leadership or Misleading Figures? An Independent Analysis of European Governments' Aid Levels. Joint European NGO Report, April 2006

¹⁸ OECD (2006) Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit - Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht. Paris, 19.4.2006

¹⁹ vgl. Artikel 178 des EG-Vertrages von Nizza vom 1.2.2003 zum Kohärenzgebot

Neue Modalitäten

Entsprechend dem gegenwärtigen Trend in der Entwicklungsfinanzierung setzt sich auch die EU dafür ein, die allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe (ODA, die direkt in den Haushalt des Partnerlandes für einen spezifischen Politikbereich einfließt) weiter auszubauen. Auf diese Weise soll nicht nur die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Ergebnisorientierung der Hilfeerbringung verbessert werden, sondern auch die politische Hebelwirkung der EU gestärkt werden. Budgethilfe zielt in der Theorie darauf ab, nicht nur die Eigenverantwortlichkeit und die Effizienz und Vorsehbarkeit der Hilfe zu verbessern, sondern auch einen intensiven politischen Dialog zu fördern, in dem die Partnerländer darin bestärkt werden, für Ziele, Mittel und Regierungsmechanismen ihren Teil der Verantwortung zu übernehmen. Die Budgethilfe wird in Einklang mit den einschlägigen Verpflichtungen bezüglich einer transparenten und nachvollziehbaren finanziellen und administrativen Verwaltung der Entwicklungsgelder eingesetzt. Da alle öffentlichen Ausgaben in den Haushaltsrahmen einfließen, können die nationalen Regierungen bei den Budgethilfeprogrammen auch die Kapitalausgaben und die laufenden Ausgaben in ein ausgewogeneres Verhältnis bringen. Wenn all diese Faktoren mit einem ergebnisorientierten Ansatz kombiniert werden, kann eine sehr viel wirksamere Durchführung der Hilfe und Armutsbekämpfung erzielt werden. Derzeit wird die Förderfähigkeit im Rahmen der Budgethilfe größtenteils anhand von Bewertungen bestimmt, die sich oft auf die Arbeit des IWF stützen und die nationale oder sektorspezifische Politik, die makroökonomische Stabilität und die Verbesserungen bei der Verwaltung der öffentlichen Mittel zum Gegenstand haben. Diese Kriterien sind zwar stichhaltig, doch die EU muss auch zu einem eigenen Urteil gelangen, das ihren Vorstellungen und Interessen in bestimmten politischen Situationen und dem Entwicklungsbedarf entspricht. Daher wird empfohlen, (a) die EU-Positionen im IWF-Entscheidungsprozess deutlicher und koordinierter herauszu-

stellen und (b) für fragile Staaten und Länder, die einen Übergangsprozess durchlaufen und bislang oft von der Budgethilfe ausgeschlossen wurden, innovative Konzepte in Betracht zu ziehen. Unter solchen Umständen sollte die EU nicht kurzfristigen haushaltspolitischen Erwägungen nachgeben, sondern ein langfristiges Konzept verfolgen. Die Budgethilfe, die von einem ständigen und intensiven politischen Dialog sowie einem strengen Monitoring begleitet werden muss, könnte dann als Option betrachtet werden.

In der Zivilgesellschaft ist Budgetfinanzierung eine der umstrittenen neuen Finanzierungsmodalitäten²⁰. Obwohl diese Form der Hilfe die Eigenverantwortung der Länder stärken kann, besteht die reale Gefahr, die Dominanz der Geber über die Politik der Empfänger durch die Bildung von Gebergruppen und eine stärkere Kontrolle über die nationalen Haushaltsverfahren noch zu erhöhen. Es ist daher umstritten, ob durch die Budgetfinanzierung tatsächlich demokratisches Handeln gefördert werden kann. Zudem ist das Risiko der Misswirtschaft und Korruption einer der größten Nachteile der Budgethilfe. In Staaten, in denen nicht ein Mindestmaß an demokratischen Strukturen (einschließlich einer institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Beteiligung und demokratischer Kontrolle durch die Parlamente) herrschen, wird sich alleine durch die Umstellung auf Budgethilfe nichts ändern. Bevor Budgethilfe als ein weiteres Instrument zusammen mit Projekt- und Programmhilfen verankert werde, müsse sichergestellt sein, dass die Kontrollinstanzen (Parlamente und zivilgesellschaftliche Gruppen) aktiv und fest etabliert seien.

²⁰ Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes (2006) Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe – 14. Bericht zur deutschen Entwicklungspolitik

2.3. Demokratie und gute Regierungsführung

„Die Europäische Union sollte die afrikanischen Bemühungen um eine größere innerafrikanische Solidarität zwischen diesen drei verschiedenen institutionellen Ebenen unterstützen. Ausdruck findet eine solche Solidarität unter anderem in der Erkenntnis, dass die Verantwortung für Frieden, Sicherheit und verantwortungsvolle Staatsführung in den Händen von ganz Afrika liegt.“²¹

Good Governance gilt im Einklang mit der Achtung der Menschenrechte und der Stärkung demokratischer Strukturen als einer der Schlüsselbegriffe der Afrika Strategie²². Im Kern stützt sich die Afrika Strategie auf die Unterstützung nationaler und kontinentaler *Good Governance* Initiativen, darunter insbesondere den African Peer Review Mechanism (APRM), einen Mechanismus zur freiwilligen Selbstkontrolle der Regierungsführung. Die Teilnahme am APRM soll unterstützt und resultierende Reformen gestärkt werden. Die Afrika Strategie bezieht sich damit zwar auf NePAD und die AU, aber nicht auf die Prioritäten, die von diesen propagiert werden. Daneben schlägt die EU Kommission aber auch eine eigene Initiative zur Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung vor, konkretere Pläne sind aber noch nicht bekannt. Unerwähnt bleibt auch, wie mit dem Problem der Zusammenarbeit mit zerfallenen Staaten umgegangen werden soll.

Afrikanische Parlamente und die Zivilgesellschaft sollen, so die Strategie weiter, gestärkt und Wahlbeobachtungsmissionen ermöglicht werden. Wie bereits in früheren Abkommen sagt die EU ihre Unterstützung für den Ausbau und die Stärkung der Rechtssysteme und die Förderung von Menschenrechtskommissionen zu. Das Gerichtswesen im Sinne der Menschenrechte zu schärfen fand durch den Aufbau eines Afrikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte bereits seine erste Umsetzung: Im Januar 2006 wurden die elf Richter des Afrikanischen

Gerichtshofes für Menschenrechte von der Vollversammlung der AU gewählt. Des Weiteren wurde im Bereich Korruptionsbekämpfung die Ratifizierung der UN Konvention gegen Korruption durchgesetzt²³.

Im Bereich guter Regierungsführung findet sich also weitgehend Kontinuität zu den bisherigen Strategien. Die Entwicklungsstrategie lässt aber auch viele Fragen offen, darunter wie sich *Good Governance* in den unterschiedlichen Ressorts, von Steuer- bis Justizwesen, etablieren soll und wie die Strategie direkt zur Umsetzung der Menschenrechte beitragen wird. Wird dies durch die Sanktionsmöglichkeit des Art. 96 aus dem Cotonou-Abkommen möglich – der aber in der Afrika Strategie nicht erwähnt wird? Die EU schlägt hier nur vor, die Reformanstrengungen der afrikanischen Seite in Form der sog. Peer Reviews mit einer Governance-Initiative finanziell zu unterstützen, also eine Form der positiven Konditionalität in ihre Vergabepaxis mit aufzunehmen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht bleiben sicherlich viele Fragen offen. So ist weiter ungeklärt, wie eine gesunde und lebendige Beziehung zwischen den Menschen und den politischen Institutionen im Sinne einer gelebten Demokratie aufgebaut werden kann. Große Teile der Bevölkerung in Afrika leben nach wie vor ausgeschlossen von Machtteilhabe und politischen Mitentscheidungsprozessen. Um die Demokratisierung zu stärken und partizipative Strukturen zu fördern,

²¹ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, COM (2005): S. 24.

²² Zu einer verantwortungsvollen Regierungsführung werden in der Regel funktionsfähige Institutionen,

Prinzipien und Strukturen gezählt. Zu den „guten“ Prinzipien gehören häufig Begriffe wie Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit.

²³ Vgl. Fußnote 10

Tabelle 3: Demokratie und gute Regierungsführung

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Wahrung der Menschenrechte und Stärkung der Demokratie	Demokratieförderung und Unterstützung im Menschenrechtsbereich	Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Friede, Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung, Rechtstaatlichkeit
Unterstützung bei Staatsreformen (Aufbau glaubwürdiger Institutionen, Dezentralisierung)	Institutionenaufbau (Rechtssysteme, Menschenrechtskommission)	Reform des öffentlichen Sektors
Unterstützung für NePAD (APRM)	Unterstützung für NePAD (APRM)	
Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen	Kampf gegen Korruption, Menschenhandel und Drogen	Kampf gegen Korruption
	Unterstützung bei der Durchführung von Wahlen	
EU-Afrika Menschenrechtsforum		

sind auch andere Politikfelder wie die Sprach- und Bildungspolitik herausgefordert. Der Dialog und der Zugang der Menschen zur Politik muss gefördert werden. Das ist keine einfache Aufgabe angesichts der niedrigen Analphabetisierungsraten, einer Sprachenvielfalt von über 1000 Sprachen auf dem afrikanischen Kontinent, ganz zu Schweigen

von autokratischen politischen Führungen in einen Teil der Länder. Wenn die EU die Entstehung von legitimen demokratischen Regierungen und einer verantwortungsvollen Staatsführung unterstützen will, so muss sie neben der Förderung von Institutionen vorrangig die Zivilgesellschaft in diesem Prozess unterstützen.

2.4. Zivilgesellschaft: Zuschauer oder Akteure?

“Support the growth of participatory democracy and accountability in Africa, including through support to African parliaments and civil society.”²⁴

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind unverzichtbare Partner im Entwicklungsprozess, bei der Verwirklichung demokratischer Regierungsführung und der Verteidigung der Menschenrechte. Ihre besondere Rolle und der durch sie beigetragene Mehrwert basiert auf der Nähe zu den Problemen der Bevölkerung, zu ihrer Fähigkeit zur Mobilisierung öffentlicher Unterstüt-

zung und Solidarität für entwicklungspolitische Anliegen und ihre Fähigkeit, entwicklungspolitische Anwaltschaftsarbeit entlang der soziokulturellen Realitäten der betroffenen Menschen zu organisieren.

²⁴ Europäischer Rat (2005) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership (15961/05 (Presse 367)). 19.12.2005: S. 4

Obwohl die Zivilgesellschaft an mehreren Stellen der EU Afrika Strategie – insbesondere auch bezüglich deren Überprüfung - erwähnt wird, offenbart sich an diesem Punkt eine eindeutige Schwachstelle der Strategie. Partizipation nichtstaatlicher Akteure ist im Gegensatz zum Cotonou Abkommen kein grundlegender Baustein der Afrika Strategie. Auch wenn es in der Umsetzung hapert, so ist die Zivilgesellschaft im Cotonou Abkommen als Teil der nichtstaatlichen Akteure als gleichberechtigter Kooperationspartner genannt. Hier wird Zivilgesellschaft gefordert, bei der Entwicklung gemeinsamer Armutsbekämpfungsstrategien, dem Aufbau einer nationalen *Ownership*, dem konstruktiven Dialog der Partner und der aktiven Beteiligung bei der Umsetzung. Hinweise auf die Rolle der Zivilgesellschaft bleiben bei der passiven Nutznießerschaft, der wohlwollenden Unterstützung oder der dankbaren Hilfe bei der Umsetzung stehen. Dies lässt den zusätzlichen Wert der Afrika Strategie für die Beteiligung

der Menschen in den Ländern fraglich erscheinen.

Das klare Bekenntnis zur Einbindung der Zivilgesellschaft durch Information, die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, Kapazitätsbildung und umfassende Konsultation fehlt in der Afrika Strategie des Rates. Zwar sollen die afrikanischen Parlamente gestärkt werden, aber eine verbindliche Einbindung der Parlamente ist in der Afrika Strategie nicht festgeschrieben. Auch der konkrete Vorschlag der EU-Kommission, Partnerschaften zwischen afrikanischen und europäischen Universitäten und Schulen, Parlamenten, Städten, Gemeinden, Unternehmen und Wirtschaftszweigen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Netzwerken zu knüpfen, wird in der Afrika Strategie vom Rat nicht aufgenommen. Übrig bleibt nur die Idee der Bildung eines studentischen Austauschprogramms innerhalb Afrikas in Anlehnung an die Struktur des Erasmus Programms in Europa.

Tabelle 4: Rolle der Zivilgesellschaft

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005) (4.3.)
Uneingeschränkte Beteiligung in allen Bereichen zur Stärkung von Eigenverantwortung		Breite Beteiligung aller Betroffenen (insb. Sozialpartner, Privatsektor, NGOs und andere)
	Unterstützung der Zivilgesellschaft	Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in der Zivilgesellschaft
		Stärkung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dialogs
Einrichtung von zivilgesellschaftlichen Partnerschaften (zwischen Universitäten, Schulen, Parlamente, Städte, Gemeinden, Unternehmen, Museen und Netzwerken)		
Europäisches Partnerschafts- und Informationsprogramm		Stärkung der Bildungsarbeit, Sensibilisierung der EU-Bürger im Entwicklungsbereich

Soll jedoch eine auf die Bedürfnisse der Menschen ausgerichtete Partnerschaft Realität werden, so sollte die Zivilgesellschaft auch in allen Bereichen der Afrika Strategie und des Aktionsplans eingebunden sein, unterstützt durch die notwendige finanzielle Unterstützung und breit angelegte Dialog- und Partizipationsprozesse. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen gehören die Verbesserung des Informationsflusses, die Einbeziehung auch kleinerer basisnaher Gruppen, die Vereinfachung der Finanzierungsverfahren für zivilgesellschaft-

liches Engagement, der ernsthafte Dialog bis hin zur Institutionalisierung des Dialogs. Zu den Betätigungsfeldern der Zivilgesellschaft gehören die kontrollierte Beobachtung rechtlicher und politischer Entwicklungen, die Einforderung von Informationen und institutioneller Beteiligung sowie die Anmahnung der Einhaltung der Menschenrechte und Schaffung von Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen. Die Afrika Strategie wird den Stärken und Möglichkeiten der Zivilgesellschaft jedoch nicht gerecht.

2.5 Entwicklung sichern oder Sicherheit entwickeln?

„Europa verfolgte [...] lange Zeit eine Sicherheitspolitik neben seiner Entwicklungspolitik, was nicht immer unproblematisch war. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit – hier denke ich insbesondere an die Friedensfazilität für Afrika – zeigen dagegen, wie eng Sicherheit und Entwicklung miteinander verknüpft sind. Und sie machen auch deutlich, dass die europäischen Maßnahmen in diesen Bereichen eng aufeinander abgestimmt werden müssen.“

Louis Michel vor dem Europäischen Parlament, 12. Oktober 2005

Ein eigenes Unterkapitel der Afrika Strategie ist dem Gebiet *Frieden und Sicherheit* gewidmet und füllt damit knapp ein Fünftel der Afrika Strategie: *„Ohne Frieden und Sicherheit kann es keine nachhaltige Entwicklung geben.“* Dies spiegelt einen neuen Trend, der mit der 2003 verabschiedeten Sicherheitsstrategie der EU in die Entwicklungsdiskurs Einzug erhielt: eine enge Verzahnung von Sicherheitspolitik mit der Entwicklungspolitik. Davon ausgehend, dass Frieden das Fundament für Entwicklung darstellt, wird dem Sicherheitssektor in der Afrika Strategie eine besondere Bedeutung zugeschrieben. Die Afrika Strategie bezieht unterschiedliche Politikfelder auf den Sicherheitssektor: indirekte oder präventive Maßnahmen ebenso wie direkte Maßnahmen, die ein breites Spektrum umfassen von der Unterstützung kontinentaler und regionaler Organisationen bis hin zu militärischer Intervention. Doch auch der Bereich Frieden und Sicherheit ist durch das Vertrauen in das Konzept der *„African Ownership“* gekennzeichnet, Hauptansprechpartner ist die AU.

Mit der Afrika Strategie werden Mechanismen gestärkt, die militärische Einsätze seitens der AU wie auch der EU in Konfliktgebieten ermöglichen; damit werden wichtige Voraussetzungen für die Bearbeitung und Beilegung akuter Konflikte geschaffen. Basis jeder Zusammenarbeit im Bereich Friedenssicherung sollten jedoch vertiefte Analysen über Konflikursachen sein, so dass die Wurzeln von Konflikten freigelegt werden und historisch gewachsene und strukturelle Ursachen angegangen werden können. Es ist zu begrüßen, dass die Kommissionsmitteilung in diesem Punkt über die Afrika Strategie vom Rat hinausreicht und Armut, Bodendegradation, Nutzung und ungleiche Verteilung von Land und natürlichen Ressourcen, schwache Staatsführung, Menschenrechtsverletzungen und geschlechtsbedingte Ungleichheiten als Kernursachen von Konflikten nennt. Die EU Kommission schlägt darüber hinaus vor, ein Frühwarnsystem in Afrika zu installieren.

Entgegen dem Cotonou Abkommen wird in der Afrika Strategie im Bereich

Frieden und Sicherheit die Zivilgesellschaft jedoch nicht explizit eingebunden. Weder die Förderung von Maßnahmen im Bereich ziviler Konfliktprävention noch einer Einbindung der Zivilgesellschaft in einem Dialog über Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit oder die Förderung von Versöhnungsprozessen treten in der Afrika Strategie in Erscheinung. Dies ist ein klarer Rückschritt gegenüber dem Abkommen von Cotonou.

Generell ist an der Afrika Strategie ein fehlender Fokus auf die vorbeugende Konfliktprävention zu bemängeln, ausgehend von der These, dass nur durch Prävention Frieden nachhaltig und langfristig zu sichern ist. Militärisches Eingreifen kann notwendig sein, um kurzfristig Waffen zum Schweigen zu bringen und humanitäres Leid zu beenden, der globalen menschlichen Sicherheit dienen kurzfristige militärische Reaktionen auf Krisen aber zumeist nicht in hinreichender Weise. Auch in der Umsetzung der Strategie gibt es bisher keine konkreten Schritte im Bereich der Konfliktprävention, lediglich auf die Absicht, ein größeres Bewusstsein für eine Kultur des Friedens zu entwickeln, wird genannt²⁵.

Für ein nachhaltiges Wirken müsste die EU nicht nur verstärkt Maßnahmen der Konfliktprävention fördern, sondern auch den Einfluss anderer Politikbereiche auf Konflikte unter die Lupe nehmen und sich die Mitverantwortung in wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Problemlagen eingestehen: Den Einfluss der Handelspolitik auf die Ernährungssicherheit, der Industrie auf Kleinwaffenexporte, der Wirtschaftspolitik auf Pharmakonzerne, der Währungspolitik auf die wirtschaftliche Sicherheit. Damit wären wir bei einem dritten Aspekt, der in der Afrika Strategie des EU Rates vernachlässigt wird: der Handel mit Konfliktgütern wie Diamanten oder andere Mineralien von strategischer Bedeutung. Notwendig wäre hier eine aufrichtige Analyse der Rolle der internationalen Handelsnetze in der Entwicklung und in der Aufrechterhaltung von Kriegen und darauf folgend Mechanismen, um Kriegsökonomien einzudämmen. Denn erst wenn sich ein Krieg ökonomisch nicht lohnt, hat ein

Friedensprozess Aussicht auf Erfolg. In der Kommissionsmitteilung ist die Unterstützung des Kimberly Prozesses und der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ein erster Schritt, ähnliche Zertifizierungssysteme und Kontrollen über die Ausbeutung von Ressourcen müssten folgen.

Ein deutlicher Schwerpunkt der Afrika Strategie liegt im Ausbau der Afrikanischen Friedensfazilität, zunächst im Jahr 2006 mit 250 Mio Euro aus dem EEF finanziert (vgl. Kasten 2). Die Fazilität umfasst Initiativen, die von einfachen Beobachtermissionen bis zu militärischen Operationen zur Friedenserzwingung reichen. Auch wenn eine Evaluierung dieser Fazilität erst für 2007 vorgesehen ist, wird in der Afrika Strategie im Vorgriff zugesagt, diese technisch, logistisch und finanziell zu stärken. Eine wichtige Frage bleibt allerdings offen: Woraus wird die African Peace Facility in Zukunft finanziert? Zunächst soll das Geld aus den noch nicht verwendeten Mitteln des EEF entnommen werden, unklar ist, ob in Zukunft ein eigenes Budget im EU Haushalt geschaffen wird. Indem die Africa Peace Facility mit Geldern aus dem EEF gestützt wird, steigt das Risiko, dass es zu Prioritätenverschiebung des EEF hin zu sicherheitspolitischen Maßnahmen oder gar zu einer Militarisierung des Entwicklungssektors kommt. Auch die deutsche Bundesregierung hat aus diesem Grund die Auffüllung der Friedensfazilität aus EEF-Mitteln deutlich abgelehnt²⁶.

Ein weiteres wichtiges Anliegen in der Afrika Strategie ist die Stärkung der operativen Fähigkeiten durch Unterstützung der afrikanischen Eingreiftruppen der AU. Im Bereich Post-Konfliktmanagement soll die UN Kommission für Friedenskonsolidierung unterstützt werden, die Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme anbietet. Generell wird Reformen in den Sicherheitssektoren der Staaten

²⁵ Vgl. Fußnote 10

²⁶ Heidemarie Wiczorek-Zeul (2003) Europas Verantwortung. Artikel in der Frankfurter Rundschau, 12.11.2003

Unterstützung zugesagt. Erstaunlich ist, dass mit Mitgliedsstaaten Kooperationen im Bereich existierender Trainings- und Ausbildungsprogramme für afrikanische Truppen angestrebt wer-

den. Hier ist eine Einigung angesichts bestehender nationaler und geostrategischer Interessen in Afrika eher unwahrscheinlich.

Kasten 2: Die Afrikanische Friedensfazilität

Die Einrichtung der Afrikanischen Friedensfazilität (AFF) folgte einer auf dem Gipfel der Afrikanischen Union (AU) in Maputo/ Mosambik im Juli 2003 an die EU herangetragenen Anfrage der Staats- und Regierungschefs der AU. Die AFF dient seit ihrer Einführung im April 2004 dazu, von den Ländern Afrikas geführte Friedensmissionen in Konfliktgebieten zu unterstützen. Das Maßnahmenspektrum reicht von Beobachtermissionen bis zu militärischen Operationen zur Friedenserzwingung. Bisher wurden mit ihr afrikanische Maßnahmen und Missionen in der Demokratischen Republik Kongo, Ruanda, Somalia, dem Sudan und der Zentralafrikanischen Republik unterstützt.

Die EU-Unterstützung für AU-geführte Friedensmissionen steht für einen Wechsel in den afrikanisch-europäischen Beziehungen, die zuvor vor allem von der wirtschaftlichen und Entwicklungszusammenarbeit geprägt waren. Wird das Instrument kohärent zur EU-Entwicklungspolitik eingesetzt, kann die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung Afrikas erhöhen. Sicherlich widerspricht der in der Fazilität enthaltene Fokus auf die Stärkung der Kapazitäten der AU im Bereich der Friedensschaffung und –konsolidierung nicht der EU-Entwicklungspolitik, die neben einer guten Regierungsführung auch auf nachhaltige Sicherheitsstrukturen abzielt. Sollte es gelingen, die afrikanische Friedensfazilität (unter der Leitung der EU-Außenkommissarin und von ECHO) sowie die EU-Entwicklungspolitik (unter der Leitung des EU-Entwicklungskommissars und der Mitgliedsstaaten) dazu zu bringen, in kohärenter Weise auf die afrikanischen Herausforderungen zu antworten, kann ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der menschlichen Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent geleistet werden.

Hinsichtlich der Bekämpfung von illegalem Waffenhandel und Kleinwaffenexporten sieht die Afrika Strategie eine Verdopplung der bisherigen Anstrengungen vor, schweigt sich aber über konkrete politische Maßnahmen aus. Die Mitgliedsstaaten werden lediglich dazu ermutigt, sich auf minimale gemeinsame Standards zu einigen und dem EU Verhaltenskodex für den Export von Waffen zuzustimmen. Kein Wunder, dass diese Verpflichtung so schwach ausfällt, verkauften doch die EU-Staaten im Jahr 2005 konventionelle Waffen im Wert von 7,821 Milliarden Dollar und übertrafen damit erstmals Russland und die USA²⁷. Ein letzter wichtiger Punkt ist das Thema Terrorismus. Es geht der EU darum, das Anti-Terrorismus-Zentrum in Algerien, das dem African Peace and Security Council der AU zugeordnet ist, zu unterstützen. Die Schaffung einer afrikanischen Sicherheitsstruktur über die Stärkung der AU ist ein schlüssiges

Konzept. Allerdings ist die AU ein relativ neuer Akteur und darf in ihren Kapazitäten nicht überschätzt werden. Es ist notwendig genau abzuwägen, wer in Zukunft im Rahmen einer internationalen Sicherheitsarchitektur was in Afrika leisten kann. Welche konkreten Aufgaben kann die AU übernehmen und wie interpretiert die EU Partnerschaft in diesem Bereich?

²⁷ Führende Lieferanten waren dabei Frankreich (2,399 Milliarden Dollar) und Deutschland (1,855 Milliarden Dollar). Vgl. Jahresbericht 2006 des Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI vom 15. Juni 2006.

Tabelle 5: Frieden und Sicherheit

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005) (4. a)-e))	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Umfassender Ansatz zur Konfliktprävention	Sicherung von Frieden und Stabilität auf dem Kontinent	Geberhilfe im Bereich Konfliktprävention
Angehen struktureller Ursachen (Armut, Bodendegradation, Nutzung und ungleiche Verteilung von Land, Zugang zu natürlichen Ressourcen, schwache Regierungsführung, Menschenrechtsverletzungen und geschlechterbedingte Diskriminierung)		
Politischer Dialog, Partizipation, Aussöhnung		
Zusammenarbeit stärken	Zusammenarbeit mit Institutionen stärken (AU, subregionale Organisationen)	Stärkung der regionalen und subregionalen Institutionen
Stärkung der afrikanischen Friedensfazilität,	Stärkung der afrikanischen Friedensfazilität, sowie der stehenden Einsatzkräfte der AU	
	Unterstützung bei Training, und Beratung, sowie technisch, logistische und planerische Hilfen	
	Unterstützung durch militärisches und ziviles Krisenmanagement, einschließlich des Einsatzes europäischer schneller Eingreiftruppen („battle groups“)	Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung
	Implementierung des Afrika-Aktionsplans der ESVP	
Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Konfliktprävention (Entwaffnung, Friedenswahrung, Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung sowie Reformen im Sicherheitssektor)	Unterstützung für Wiederaufbau in Post-Konflikt Situationen (i.a durch Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sowie Reformen im Sicherheitssektor)	
Kontrolle potentieller Konfliktressourcen (z.B. Diamanten-Zertifizierung)		
Ausfuhrkontrollsysteme gewährleisten, internationale Verpflichtungen wahren	Einschränkung des illegalen Handels mit Kleinwaffen	Waffenausfuhr stärker kontrollieren (insb. Kleinwaffen)
UN bei Anti-Terror Kampf unterstützen	Zusammenarbeit bei Anti-Terror Aktivitäten	
Berücksichtigung ökologischer Konfliktursachen		

Was steckt hinter dem neuen Sicherheitsparadigma, das seinen Ausdruck auch in der Afrika Strategie findet? Ganz pragmatisch hat die EU ein Interesse an einem stabilen Nachbarkontinenten. Außerdem spiegelt sich aber auch in der Sicherheitspolitik gegenüber Afrika der Selbstfindungsprozess Europas als noch jungem globalem Akteur. Europas Selbstverständnis als Friedensprojekt oder globaler Machtblock wird die zukünftige Ausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik maßgeblich bestimmen: *„Ob die Sicherheitspolitik der EU die Entwicklungspolitik weiter beeinträchtigen und behindern wird oder ob das wieder erstarkte Interesse an Sicherheit zur Erreichung von Entwicklungszielen beitragen wird hängt ganz wesentlich von dem Sicherheitskonzept ab, für das sich die EU entscheiden wird.“*²⁸

Grundsätzlich stehen die Motive der Entwicklungspolitik im Bereich Frieden und Sicherheit zur Diskussion. Um wessen Sicherheit handelt es sich, wessen Sicherheitsbedürfnisse treten in den Vordergrund? Wessen und welche Unsicherheit ist der Ausgangspunkt des Handelns? Die europäische Entwicklungspolitik muss angesichts der Diskursverschiebung und neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen ihre Integrität und Unabhängigkeit bewahren und ihre spezifische Aufgabe der Gewahrung menschlicher Sicherheit wahrnehmen. Mit einer klaren Positionierung aus entwicklungspolitischer Perspektive kann verhindert werden, dass Entwicklungspolitik zum Mittel der Erreichung von Zielen der Außenpolitik wird.

2.6 Handelspolitik als Armutsbekämpfung?

*„Wenn die Armut bis 2015 tatsächlich halbiert werden soll, müsste Afrika neuesten Erkenntnissen zufolge ein Wirtschaftswachstum von mindestens 8 % pro Jahr erreichen. Deshalb sollte die EU ein ausreichend schnelles, aber zugleich breit angelegtes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern, um auf diese Weise zu einer wirksamen Armutsbekämpfung beizutragen. Sie sollte den afrikanischen Ländern weiterhin dabei helfen, makroökonomische und strukturpolitische Strategien durchzuführen, die Privatinvestitionen und Wachstum zugunsten der Armen ermöglichen.“*²⁹

In den handelspolitischen Abschnitten der Afrika-Strategie baut die EU auf altbekannten Konzepten auf. Die Grundidee der Liberalisierung und Wirtschaftsförderung als Schlüssel zur nachhaltigen und breiten Entwicklung durchzieht die Afrika Strategie wie ein roter Faden. Die volle Integration Afrikas in den Weltmarkt soll durch regionale und wirtschaftliche Integration, Infrastrukturförderung und Exportorientierung vorangetrieben werden. Damit wird die altbekannte Formel von wirtschaftlichem Wachstum, das zu Wohlstand und Entwicklung beiträgt, beibehalten, auch wenn die Kommission einschränkend anerkennt: *„Zwar können einige afrikanische Länder sehr beeindruckende Wachstumszahlen vorweisen, doch dieses Wachstum hat häufig aufgrund der ausgesprochen ungleichen Einkommensverteilung keinen positiven Einfluss auf die Armutslage. Leider besteht nicht automatisch eine direkte Verbindung zwischen dem*

*allgemeinen Wohlstand eines Landes und dessen Leistungen in Bezug auf nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Verringerung der Armut.“*³⁰

Ab 2010 sollen dabei zusätzliche Mittel in Höhen von einer Milliarde Euro jährlich für den Bereich Handel zur Verfügung stehen. In diesem Sinne erhalten die derzeitigen Verhandlungen um die so genannten Partnerschaftsabkommen EPAs (regionale Freihandelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou Abkommens) große Bedeutung, sowie auch die laufenden Verhandlungen mit den Mittelmeer-

²⁸ Aprovech (2005) Wessen Sicherheit? Zusammenführung und Eigenständigkeit der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik in der Europäischen Union. Juni 2005, S.22

²⁹ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, COM (2005): S. 5.

³⁰ ebd.: S.17

anrainern, die bis 2010 in eine Freihandelszone münden sollen.

Der bloßen Bezugnahme auf die arbeitsreduzierende Wirkung wirtschaftlichen Wachstums im Sinne davon, „das Potenzial bisheriger Abkommen voll ausschöpfen“ fehlt allerdings ein kritischer Blick auf die derzeitigen EPA-Verhandlungen sowie eine Analyse bereits bestehender Erfahrungen aus anderen bilateralen Freihandelsabkommen der EU, z.B. mit Südafrika, Mexiko und Chile. Das seit 1999 bestehende Handelsabkommen mit Südafrika (TDCA), eine der möglichen Blaupausen für künftige EPAs, hat im südlichen Afrika bereits zu deutlich negativen sozialpolitischen Effekten geführt³¹. Im Interesse einer ernsthaften Anwendung des Kohärenzprinzips erscheint daher eine frühzeitige Prüfung möglicher durch EPAs verursachter Transformations- und Anpassungskosten für die Staaten Subsahara-Afrikas nötig. In der Umsetzung der Afrika Strategie sollte daher insbesondere auf eine umfassende *ex ante* Kosten- und Nutzen-Abwägung künftiger regionaler Freihandelsabkommen mit den afrikanischen Staaten geachtet werden.

Die EU bekräftigt im handelspolitischen Kapitel der Afrika Strategie erneut ihre Absicht, die laufende WTO-Verhandlungsrunde, die sog. ‚Doha Entwicklungsrunde‘, erfolgreich zu beenden. Die EU sichert den afrikanischen Staaten dabei erneut ihre Unterstützung in Fragen der Sonder- und Vorzugsbehandlung (*Special Differential Treatment*), und der Erweiterung des zollfreien Marktzugangs für die ärmsten Ländern zu. Dabei erkennt die EU an, dass eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Marktöffnung nicht auf Kosten lokaler Ökonomien gehen darf, lässt aber offen, wie sie genau dies verhindern will. Um die Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Exportwirtschaft zu stabilisieren und den Zugang zum Weltmarkt zu erleichtern, sollen die Herkunftsstandards und Ursprungsregeln vereinheitlicht werden. Außerdem soll eine *EU Afrika Infrastruktur-Partnerschaft* die nötige ökonomische Grundstruktur sicherstellen. Aus dem 9. EEF werden einmalig 500 Millionen Euro für Investitionen in den Wasser Sektor und 220 Millionen Euro für den

Energie Sektor zugesagt. Auch in den Bereichen Hygiene und Informationstechnologie soll die Infrastruktur gefördert werden. Ein für Herbst 2006 geplantes Euro-Afrikanisches Wirtschaftsforum soll schließlich für europäische Investitionen auf dem Kontinent werben³².

Das auch in der Afrika Strategie wiederholt bemühte orthodoxe Paradigma von Liberalisierung, Handel und steigendem Wohlstand hat in den letzten Jahren durch eine Vielzahl empirischer Studien stark an Glaubwürdigkeit verloren. Die Ansicht, dass Liberalisierung zu steigendem Handel und Wohlstand für alle führt – so wie eine Flut große und kleine Schiffe gleichermaßen hebt –, ist durch zahlreiche Erfahrung und Studien relativiert, die gezeigt haben, dass Vorbedingungen nötig sind, um von Handelsliberalisierung zu profitieren. Viele dieser Vorbedingungen, darunter ein hohes Bildungsniveau, stabile staatliche Strukturen, eine diversifizierte Wirtschaft und demokratische Regierungsführung sind in den afrikanischen Staaten nicht oder nur zum Teil verwirklicht.

Auch der generellen Annahme der Afrika Strategie, dass der Anstieg des Außenhandels ein wichtiger Beitrag zur Armutsreduzierung sei, fehlt die Differenzierung. Ein wachsendes Bruttonationaleinkommen ist noch kein Garant für eine breite menschliche Entwicklung. Zwei Fragen verdienen dabei Berücksichtigung. Zum einen: Ist es tatsächlich die arme Bevölkerung, die vom derzeitigen Wirtschaftswachstum in Subsahara-Afrika profitiert³³? Und zweitens: Welche ökologischen und sozialen Nebenwirkungen bringt Wirtschaftswachstum mit sich, und wie nachhaltig sind die derzeitigen Wachstumsraten? Selbst innerhalb der Afrika Strategie scheinen die entwicklungspolitischen Zielsetzungen nicht in Übereinstimmung mit den wirtschaftlichen Lösungsvorschlägen zu sein. So verursacht ein exportorientier-

³¹ Wellmer (2006) Polarisierung durch Freihandel - Eine Zwischenbilanz des Handelsabkommens der EU mit Südafrika. Bielefeld, Dezember 2006

³² Siehe auch: Michel (2005): Europäische Unternehmen sollten verstärkt in Afrika investieren (IP/05/1370). Paris / Brüssel, den 3. November 2005

³³ Seit einigen Jahren liegen die Wachstumsraten in Afrika, insbesondere aufgrund vorteilhafter Entwicklung der Rohstoffpreise, bei durchschnittlich fünf Prozent. Vgl. UNCTAD (2006) Africa Economic Outlook.

tes Wirtschaftswachstum immense ökologische und soziale Kosten, es kann daher nicht ungeprüft als nachhaltig bezeichnet werden. Positive politische Konditionen wie das Einhalten von internationalen Arbeits- und Umweltstandards oder der Menschenrechtsnormen beispielsweise werden in der Afrika Strategie nicht aufgegriffen.

Der bislang bedeutendste Sektor afrikanischer Ökonomien, der Landwirtschaftssektor, erhält angesichts der Bedeutung für Ernährungssicherung und Beschäftigung nicht die ihm gebührende Aufmerksamkeit. Die Kommissionsmit-

teilung zielt lediglich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität des Agrarsektors. Dazu soll neben dem Aufbau ländlicher Infrastruktur auch die Förderung von biologischem Landbau und fairem Handel erfolgen. Die EU beabsichtigt, dazu insbesondere Forschungs- und Beraterdienste zu etablieren. Zentrale Themen für eine an die Gegebenheiten angepasste Entwicklungsstrategie, darunter der Umgang mit den Subsistenzökonomien, der hohe Informalisierungsgrad der afrikanischen Wirtschaft, fehlende soziale Sicherungssysteme oder auch die ländliche Ernährungssicherheit werden allerdings weitgehend ausgeklammert.

Tabelle 6: Handel und Investitionen

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Zielvorgabe eines schnellen und breit angelegten Wirtschaftswachstums, insb. Förderung von Privatinvestitionen, die Wachstum zugunsten der Armen stimulieren	Zielvorgabe eines schnellen und breit angelegten Wirtschaftswachstums, volle Weltmarktintegration	Ausgewogenes und ökologisch nachhaltiges Wachstum, reibungslose Integration in den Weltmarkt
Ausweitung des Süd-Süd, Süd-Nord und des multilateralen Handels, Stärkung des Binnenhandels		Handel und Armutsbekämpfungsstrategien verbinden, regionale Integration fördern
EPAs unterstützen	Freihandelszone mit Mittelmeeranrainern bis 2007	Gestaffelte Marktöffnung, WTO und EPAs unterstützen
EU-Afrika Infrastruktur-Partnerschaft (Investitionen in den Sektoren Verkehr, Kommunikation, Energie, Wasser und Entsorgung)	EU-Afrika Infrastruktur-Partnerschaft (Investitionen in den Sektoren Wasser, Energie, Hygiene und Informationstechnologien)	Infrastruktur-Investitionen (Investitionen in den Sektoren Verkehr, Kommunikation)
Schaffung eines Euro-Africa Business Forum (in 2006) (u.a. Verhaltenskodex Korruption, Transparenz und Arbeitsbedingungen)	Schaffung eines Euro-Africa Business Forum (in 2006)	
Reformen zur Stärkung der Angebotsseite umsetzen	Vereinheitlichung von Ursprungsregeln und Herkunftsbezeichnungen	
Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stärken, Ernährungssicherheit gewährleisten		Verringerung der EU-Agrarsubventionen
Ländliche Infrastruktur, biologischer Landbau und fairen Handel fördern		
		Zusätzliche ODA zum Ausbau der Handelskapazitäten

2.7. Geschlechtergerechtigkeit

„Die EU sollte sicherstellen, dass die Gleichstellung der Geschlechter in allen Partnerschaften und nationalen Entwicklungsstrategien (einschließlich der Strategien zur Armutsbekämpfung) fest verankert ist.“³⁴

Ausdrücklich unterstützen die Afrika Strategie und der Afrika Aktionsplan die Gleichstellung der Geschlechter und das sog. *Gender Mainstreaming*, d.h. der Berücksichtigung der spezifischen Rolle von Frauen in jedem Politikfeld. Das Prinzip der Geschlechtergerechtigkeit bleibt dagegen unerwähnt. Insbesondere wird die besondere Rolle von Frauen für das wirtschaftliche Wachstum, Entwicklungsprozesse, im Bildungsbereich und für die Konfliktlösung und bei armutsbedingten Erkrankungen betont. Dennoch bleibt die Konkretisierung in den einzelnen Abschnitten der Strategie, namentlich im politischen Dialog, im Handel, bei Bildung sowie hinsichtlich der Menschenrechte vage. So klammern die Schlussfolgerungen des Rates zur Afrika Strategie die spezifische Gefährdung von Frauen in Krisenregionen aus. Auch in den bisherigen Umsetzungsplanungen bleiben konkrete Handlungsverpflichtungen jenseits des generellen Bezugs auf die Bedeutung der Gleichstellung von Mann und Frau aus³⁵. Konkret wird die EU lediglich hinsichtlich der Ankündigung, Fragen der Geschlechtergleichstellung bevorzugt und sektorübergreifend in die Vergabe der Mittel des 10. EEF einzubeziehen.

Die Strategie und der Aktionsplan sollten aus zivilgesellschaftlicher Sicht anerkennen, dass sowohl die afrikanischen als auch die europäischen Regierungen das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert haben, das die Frauenrechte als Ergebnisse einer Reihe internationaler UN-Konferenzen von der ersten Weltfrauenkonferenz in Mexiko City (1975), der zweiten internationalen Frauenkonferenz in Kopenhagen (1980), der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi (1985) sowie der vierten Weltkonferenz in Peking (1995) sowie eine Reihe UN-Konferenzen über

Bevölkerung, Menschenrechten, soziale Entwicklung, Entwicklungsfinanzierung, Handel, Armutsbekämpfung und den MDGs umfassen.

Die EU sollte sicherstellen, dass die Gleichstellung der Geschlechter in allen Partnerschaften und nationalen Entwicklungsstrategien (einschließlich der Strategien zur Armutsbekämpfung) fest verankert ist. In Afrika sind sowohl in den Städten als auch auf dem Land vor allem Frauen von Armut betroffen. Die EU sollte sich deshalb gezielt für die Alphabetisierung (besonders von Mädchen) sowie für einen gleichberechtigten Zugang von Frauen zur Bildung einsetzen und darüber hinaus Maßnahmen fördern, die der Verbesserung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit im Zuge der Aids-Bekämpfung, der Reduzierung der Mütter- und Kindersterblichkeit und der stärkeren Beteiligung von Frauen an der Konfliktprävention, an Frieden schaffenden Maßnahmen sowie an Wiederaufbaumaßnahmen dienen.“

Die Strategie sollte darüber hinaus insbesondere das Verhältnis von Gewalt gegen Frauen, Frauen in (bewaffneten) Konflikten sowie die Verbreitung von HIV/AIDS hervorheben. Zudem fehlt bislang der Hinweis darauf, dass Gewalt gegen Frauen und Mädchen eines der größten Hindernisse beim Zugang zu Bildungseinrichtungen ist. Die besondere Anfälligkeit von Mädchen für Verletzungen ihrer Menschenrechte sollte explizit benannt werden. Auch ist der Verweis auf Geschlechtergerechtigkeit vielfach zusammen mit der Förderung von Demokratie, Umwelt und Menschen-

³⁴ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, COM (2005): S. 31.

³⁵ Vgl. Fußnote 10

rechten als Querschnittsthema genannt oder auch auf *Gender Mainstreaming* Ansätze beschränkt, denen die konkrete Implementierung, aber auch die dafür nötigen Haushaltsmittel, fehlen. Keine Entwicklungsstrategie wird effektiv sein, wenn nicht die zentrale Rolle von Frau-

en in Entwicklungsprozessen anerkannt ist, sowie eine Verpflichtung zur Abschaffung jeglicher Diskriminierung von Frauen als Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung enthalten ist.

Tabelle 7: Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen Entwicklungsstrategien	Bedeutung von Frauen in allen Politikfeldern, insb. im wirtschaftlichen Wachstum, Entwicklung, Bildung, Konfliktsituationen, Gesundheit und reproduktive Rechte	Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Frauenrechte, Voraussetzung für sozialen Fortschritt und Armutsverringerung
		Gleichheit in Bezug auf Rechte, Zugang und Kontrolle über Ressourcen sowie Mitsprache in politischen und Wirtschaftlichen Fragen
Stärkung der Alphabetisierung, des gleichberechtigten Zugangs zu Bildung		
Verbesserung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit		
Reduzierung der Mütter- und Kindersterblichkeit		
Beteiligung von Frauen in Konfliktsituationen, Friedensschaffung und Wiederaufbau		

Soziale und menschliche Entwicklung

Welche Definition menschlicher Entwicklung leitet die Afrika Strategie? Im Abschnitt „*Investing in People*“ liest man zusammenfassend: *“A successful Africa requires a well-educated, healthy population and the full empowerment of women”*. Dabei gesteht die EU allerdings zu, dass multikulturelle politische Handlungskonzepte notwendig sein werden, um den extremen Unterschieden im Stand

menschlicher Entwicklung und dem jeweiligen soziopolitischen Kontext in Afrika gerecht zu werden.

Damit fällt das sozialpolitische Verständnis der Afrika Strategie von Kommission und Europäischem Rat zugrundeliegende Verständnis jedoch hinter den in der internationalen Diskussion gebräuchlichen mehrdimensionalen Ar-

mutsbegriff zurück³⁶. Selbst in der entwicklungspolitischen Grundsatzstrategie hat die EU einen Begriff menschlicher Entwicklung geprägt, der Fortschritte in der menschlichen Entwicklung vor allem auf die MDG-Erreichung bezieht. Rechtsbasierte Ansätze, die zur vollständigen Verwirklichung der Menschenrechte beitragen, bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie das Recht auf Entwicklung³⁷. Menschliche Entwicklung hängt aber nicht nur davon ab, wie die Finanzmittel in der Welt verteilt sind, sondern wird daran gemessen, ob die Menschen Instrumente und Chancen haben, ihr

Leben nach ihren persönlichen Vorstellungen zu gestalten, und ihre kulturelle Selbstbestimmung zu verwirklichen. Die Dimension kultureller Freiheit ist allerdings schwer messbar. Der jährliche Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) über die menschliche Entwicklung erfasst mit einem Index (Human Development Index, HDI) die durchschnittlichen Werte eines Landes in grundlegenden Bereichen der menschlichen Entwicklung, zu denen unter anderem die Lebenserwartung bei der Geburt, das Bildungsniveau sowie das Pro-Kopf-Einkommen gehören.

Tabelle 8: Soziale Entwicklung

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Förderung von Bildung, Gesundheit und Geschlechtergleichstellung	Förderung von Bildung, Gesundheit und Geschlechtergleichstellung	Begriff der „menschlichen Entwicklung“ (Gesundheit, Bildung, Kultur und Geschlechtergleichstellung)
		Förderung der Gleichheit der Menschen
Multidimensionalität der Armut (wirtschaftliche, politische, soziokulturelle und menschliche Fähigkeiten)		Soziale Dimension der Globalisierung stärken
Bekämpfung von HIV/AIDS		
Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt		
Schutz natürlicher Ressourcen		
Schaffung von Wohlstand		

Die Afrika Strategie des Europäischen Rates lässt neben den Themen Bildung, Gesundheit und Geschlechtergleichstellung eine direkte Bezugnahme auf Kultur als einer weiteren integralen Dimension

menschlicher Entwicklung außer acht. Selbst die Kommission bezieht sich lediglich in kurzer und allgemeiner Form auf die „Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt“. Die EU fällt damit hinter inter-

³⁶ Der UN-Index zur menschlichen Entwicklung (Human Development Index - HDI) geht auf Vorschläge von Amartya Sen zurück. Sen entwirft zuerst ein Konzept, in dem die Freiheit beziehungsweise die Verwirklichungschancen die Basis des ethischen Handelns und das eigentliche Entwicklungsziel sind.

³⁷ Das Konzept eines Rechts auf Entwicklung wurde ursprünglich Anfang der Siebziger Jahre des vorherigen Jahrhunderts von Karel Vasak und Keba M'Baye geprägt. 1986 verabschiedete die UN ihre umstrittene Erklärung zum Recht auf Entwicklung (UN General Assembly Resolution 39/11 (12.11.1986))

nationale Zielvorgaben zurück, „kulturelle Fragen durchgängig in die Theorie und Praxis der Entwicklung zu integrieren.“³⁸. Auch die kulturelle Dimension menschlicher Entwicklung wird, mit Ausnahme des Cotonou-Abkommens und entgegen ihrer Bedeutung im Prozess der Globalisierung, in keiner der entwicklungspolitischen Strategien für Afrika vertieft.

In der Afrika Strategie des Rates verharret bei den alten Forderungen nach Primarschulbildung und Gesundheitsfürsorge, die im Wesentlichen auch den internationalen MDG-Diskurs prägen, ein umfassenderes Konzept menschlicher Entwicklung bleibt unberücksichtigt.

2.8. Bildung

„Um ein kohärentes und strategisches Vorgehen anzuregen, sollte die EU die Grundbildung in zunehmendem Maße im Rahmen der sektorbezogenen Budgethilfe fördern. Gleichzeitig sollte die EU die Bildung, den Zugang zu Wissen und den Know-how-Transfer als einen lebenslangen Prozess fördern, der über die Grundschulbildung hinausgeht und auch die Sekundarschul- und Hochschulbildung bis hin zur beruflichen Bildung umfasst.“³⁹

Tabelle 9: Bildung

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Finanzierung der Grundschulbildung stärken		Qualität der Grundschulbildung stärken (insb. Mädchen)
Lebenslanges Lernen (Zugang zu Wissen, Know-How Transfer)		
Auf- und Ausbau von Hochschulnetzwerken		
Programme zum Studenten- und Dozentenaustausch	Programme zum Studenten- und Dozentenaustausch	
Education for All - Programm	Education for All - Programm	Education for All - Programm
		MDG-gestützte Fortschritts-Indikatoren
		Unterstützung globaler Bildungs-Initiativen

Das Erreichen der bildungs- und gesundheitsrelevanten MDGs steht zwar neben der Bekämpfung der Armut ganz oben auf der Agenda der Afrika

Strategie, breiten Raum nehmen die auf soziale Grundbedürfnisse fokussierten Passagen jedoch nicht ein. Neben dem Ausbau der Bildungssystem – mit

³⁸ UNDP 2004: Bericht über die menschliche Entwicklung 2004 – kulturelle Freiheit in unserer Welt der Vielfalt. Kurzfassung. Deutsche Gesellschaft für die vereinten Nationen e.V. (Hrsg.). Berlin 2004, S. 6.

³⁹ Europäische Kommission (2005) „Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas“, COM (2005): S. 38.

Schwerpunkt auf der Primarschulbildung – und dem Ausbau von direkten Kooperationen zwischen Hochschulen im Rahmen von Hochschulnetzen regt die Afrika-Strategie Austauschprogramme für Akademiker an, und verpflichtet sich zur Unterstützung des *Education for All* Programms. Die Erklärung des Europäischen Rates stellt Unterstützung für die afrikanischen Bemühungen in Aussicht, bis zum Jahr 2015 eine freie und gute Primärschulbildung für alle zu garantieren. Zwar ist die Hinwendung und Anerkennung der zentra-

len Bedeutung der Bildungssysteme in Afrika für Fortschritte bei der Armutsbekämpfung anerkennenswert, doch ist sie keinesfalls neu. Insgesamt treten Bildung (und auch Gesundheit) in der Strategie jedoch gegenüber dem Übergewicht von Sicherheit und verantwortungsvoller Regierungsführung in den Hintergrund. Auch hier deutlich, dass die EU zwar von Kohärenz spricht, aber letztlich doppelte Standards anwendet, und damit die Bedeutung des Bildungssektors für nachhaltige Entwicklung schmälert.

2.9. Gesundheit

„Die Stärkung der nationalen Gesundheitssysteme und der entsprechenden Kapazitäten, einschließlich der Verbesserung der Gesundheitsinfrastrukturen und der unbedingt notwendigen, umfassenden und für alle gleichen Gesundheitsdienstleistungen, ist von entscheidender Bedeutung und bedarf einer dauerhaften Finanzierung.“⁴⁰

Erfolge im Gesundheitssektor sind ebenso wie der Bereich Bildung – unabdingbare Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Nur wer gesund ist, hat eine Chance, der bitteren Armut in Teilen Afrikas zu entkommen. Daran lässt auch die Afrika Strategie keinen Zweifel. Ein massiver Schub für die Unterstützung der afrikanischen Gesundheitssysteme geht gleichwohl von der Strategie nicht aus. Im Gesundheitswesen steht auch in der Afrika Strategie der Aufbau von Gesundheitssystemen durch dauerhafte finanzielle Unterstützung der EU an erster Stelle. Ziel ist es, für alle Afrikaner Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung zu schaffen, die sofern es die jeweiligen Regierungen anbieten, frei sein sollte. Zudem wird an die afrikanischen Zusagen erinnert, mindestens 15% des nationalen Haushaltes in den Gesundheitssektor zu investieren. Dies erinnert entfernt an die 20:20 Initiative des Weltsozialgipfels von Kopenhagen, der zufolge sich die Industrienationen verpflichteten, 20% ihrer ODA für soziale Grunddienste aufzuwenden und die Entwicklungsländer 20% ihrer Haushaltsmittel für soziale Entwicklung bereitstellen sollen. Es fehlt allerdings eine ebensolche spiegelbildliche Verpflichtung der europäischen Geber, einen entsprechenden Anteil ihrer Entwicklungs-

zusammenarbeit in die gesundheitliche Grundversorgung zu investieren.

Die Strategie sieht weiter vor, einen fairen Zugang zu Medikamenten unter den bestehenden WTO-Patentschutzregeln zu garantieren. Aber gerade das bestehende TRIPS-Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums ist es, das Entwicklungsländern den Zugang zu lebensnotwendigen und bezahlbaren Medikamenten erschwert. Die Strategie lässt ein überzeugendes Bekenntnis zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Strategie, die den universellen Zugang zu dringend benötigten Medikamenten in den Vordergrund stellt, vermissen. Dafür wäre es allerdings wichtig, die Anstrengungen insbesondere auf diejenigen Länder zu konzentrieren, die von einer hohen Rate an HIV / AIDS betroffen sind und damit besonders in ihrer sozialen, ökonomischen und politischen Entwicklung eingeschränkt sind. Das bisher von der WTO favorisierte System von Zwangslizenzen ist keinesfalls geeignet, hier Abhilfe zu schaffen, da es zu bürokratisch ist und von vielen Entwicklungsländern nicht genutzt wird.

⁴⁰ Ebd.: S. 39.

Tabelle 10: Gesundheit

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Angemessene Gesundheitsfürsorge: Stärkung nationaler Gesundheitssysteme (Kapazitätsförderung)	Aufbau nachhaltiger Gesundheitssysteme	
	Freier Zugang zu medizinischer Grundversorgung, freier Zugang zu HIV-Medikamenten bis 2010	
Fairer Zugang zu Medikamenten unter WTO-Patentschutzregeln (Flexibilität, Zwangslizenzen)	Fairer Zugang zu Medikamenten unter WTO-Patentschutzregeln	
Investitionen in gesundheitsbezogene Forschung, Entwicklung neuer Arzneimittel	Investitionen in gesundheitsbezogene Forschung, Entwicklung neuer Arzneimittel (HIV/AIDS)	
Auffüllung des Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria	Auffüllung des Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (EU-Beitrag mind. 50%)	
	Nahrungshilfeprogramme	
	Budgethilfen, wenn mind. 15% des Haushalts für Gesundheitsausgaben geplant	
Zugang zu Wasser- und Abwasserversorgung		
Bekämpfung des Fachkräftemangels im Gesundheitssektor		

2.10 Migration

“Maximise the developmental benefits and minimize the negative aspects of migration and strengthen protection for refugees [...]. In particular this means addressing the root causes of migration, fostering links with development and promoting co-development and combating illegal immigration.”⁴¹

Migrationspolitik ist kein neues Thema in der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik. Seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 gibt es in der EU ei-

nen regen Diskurs über eine gemeinsame Asylpolitik, im Tampere Programm⁴² von 1999 bekräftigte die EU eine kohärente Migrationspolitik und mit dem Haager

⁴¹ Europäischer Rat (2005) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership (15961/05 (Presse 367)). 19.12.2005: S. 6.

⁴² Das sog. “Tampere-Programm“ soll die schrittweise Einrichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union

ermöglichen. Es enthält politische Leitlinien und konkrete Ziele mit einem entsprechenden Zeitplan. Vgl. EU Kommission (2004) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven (SEK(2004)680 et SEK(2004)693)

Programm von 2004⁴³ wurde Migration zu einem Querschnittsthema ernannt, das in allen Außenbeziehungen der EU berücksichtigt werden soll. Das Cotonou Abkommen behandelt das Thema Migration eindimensional reduziert auf den Aspekt der „Einwanderung“; im Artikel 13 geht es dort im Kern um Fragen illegaler Einwanderung und damit verbundenen Rücknahmevereinbarungen⁴⁴. Auch beim Sondergipfeltreffen des Europäischen Rates 2005 in Hampton Court kreisten die Gespräche um Maßnahmen zur Steuerung der Migrationsströme.

Ganz in dem Sinne der Grenzsicherung hält sich auch die EU-Nachbarschaftspolitik und die Sicherheitsstrategie von 2003. Bei der ersten großen Pan-Europäischen Migrationskonferenz im Januar 2006 standen die Einrichtung von Aufnahmefanglagern, die verstärkte Kontrolle und Eindämmung der Migrationsströme und die Aufrüstung des Grenzschutzes in den Drittstaaten auf dem Programm. Spätestens seit den Vorfällen in Ceuta und Melilla ist Zuwanderung und die europäische Asylpolitik in der europäischen Öffentlichkeit präsent.

Tabelle 11: Migration

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Migration als positive Kraft für Entwicklung nutzen	Ausgewogener Dialog mit AU, um Entwicklungseffekte zu stärken	Migration als positiver Entwicklungsfaktor
Bessere Steuerung der Migrationsflüsse	Bekämpfung der illegalen Migration	Bessere Steuerung der Migrationsströme, Bekämpfung des Menschenhandels
	Verbesserung des Flüchtlingsschutzes	
„Brain gain“ (Zugewinn von Intelligenz) statt „Brain drain“		Einschränkung der Abwanderung qualifizierter Personen
	Grundlegende Migrationsursachen untersuchen, Ko-Entwicklungen stärken (Rücküberweisungen durch Migranten)	Positive Effekte stärken, Z.B. Erleichterung von Rücküberweisungen

Vor diesem Hintergrund formuliert die Afrika Strategie ihre migrationspolitischen Zielsetzungen. Dabei trifft ein grundsätzliches Schutzinteresse der Festung EU auf einen umfassenden migrationspolitischen Ansatz, der im Interesse der Entwicklungsländer liegt und

die Wurzeln der migrationspolitischen Problematik angeht. In Europa gibt es schätzungsweise 20 Millionen Migranten⁴⁵. Bisher wurde die europäische Migrationsdebatte von sicherheitspolitischen Aspekten dominiert. In der Afrika Strategie wird das Thema Migration zwar

⁴³ Das 'Haager Programm' ist ein Fünfjahresprogramm (2005-10) für eine engere Zusammenarbeit auf EU-Ebene im Bereich Justiz und Inneres. Ziel des Programmes ist die Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im Vordergrund steht hierbei die Einwanderungs- und Asylpolitik der 25 EU-Mitgliedstaaten.

⁴⁴ Caritas Europa definiert MigrantInnen als Personen, die ihren Wohnsitz oder ihr Ursprungsland verlassen

und in ein anderes Land ziehen, um sich dort zeitweise oder ständig aufzuhalten. Der Begriff Migrant bezieht sich auf Immigranten, Flüchtlinge, Personen, die unter subsidiärem Schutz stehen, Asylsuchende, Personen, die andere Formen von Schutz suchen, irreguläre Migranten und Rückkehrer.

⁴⁵ Vgl. Caritas Europa (2006) Migration, Endstation Armut. Brüssel, Juni 2006 (www.caritas-europa.org/module/FileLib/Poverty2006DEWeb.pdf).

trotz der gegenwärtigen Brisanz und Aktualität nur am Rande behandelt, dennoch klingt eine Wende in der Debatte an: In Anlehnung an die Kommissionsmitteilung „Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien“⁴⁶ vom September 2005 schlägt die EU Kommission vor, die Wirkung der Migration auf die Entwicklung zu verbessern. Es wird geraten die *„Migrationsbewegungen als positive Kraft für den Entwicklungsprozess zu nutzen,“* zum Beispiel *„(...) indem der „brain drain“ (Abzug von Intelligenz) in einen „brain gain“ (Zugewinn von Intelligenz) umgemünzt wird, indem den afrikanischen Ländern geholfen wird, das Potenzial in der jeweiligen Diaspora in Europa zu nutzen und indem andere Formen des Wissensaustausches gefördert werden (unter anderem Rückkehrmigration und zeitweilige oder virtuelle Rückkehr, damit die afrikanischen Migranten auf diese Weise ihre Fähigkeiten in den Dienst ihrer Heimatländer stellen könnten).“*

Es ist allerdings gegenwärtig zu früh, um zu beurteilen, wohin die Reise der europäischen Migrationspolitik geht. Eine der größten Herausforderungen für die EU besteht sicherlich darin, Migration als ein Mittel zu begreifen, um Entwicklungen positiv innerhalb der Ursprungsländer zu beeinflussen. Das setzt aber voraus, dass die unterschiedlichen Sektorpolitiken der EU, insbesondere die Entwicklungspolitik und die EU-Innenpolitik, vertreten durch die General-

direktion für Justiz, Freiheit und Sicherheit, stärker aufeinander zugehen. Noch immer bleibt die kontrollierte Steuerung von Migrationsströmen innerhalb Afrikas und vor allem die Kontrolle jener Wanderungsbewegungen in Richtung Europa weiterhin von vorrangiger Bedeutung für die EU. Trotz des neuen Paradigmas *„Entwicklung und Migration“*, hat die Realpolitik bisher vor allem eines im Sinn: Die Sicherung der EU Außengrenzen. Migration wird daher auch in der Afrika Strategie als eine zu regulierende Bedrohung europäischer Identitäten begriffen.

Im Juli 2006 hat Europa eine erste Chance für einen geschlossenen Auftritt, denn dann findet in Marokko die lange angekündigte Migrationskonferenz der EU mit den Staaten Afrikas statt. Von den nordafrikanischen Staaten wird verlangt, ihre illegal nach Europa eingereisten Landsleute wieder aufzunehmen, im Gegenzug soll Europa legale Einwanderungswege ermöglichen und den Aufbau der afrikanischen Wirtschaft unterstützen. Einwanderungs- und Wirtschaftspolitik ist miteinander verlinkt. Während aber die europäische Wirtschaftspolitik in vielen Bereichen bereits aufeinander abgestimmt ist, liegt eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik noch in weiter Ferne. Daran ändert auch die Afrika Strategie nicht wirklich viel.

2.11 Nachhaltigkeit

“Support Africa in countering the effects of climate change in accordance with the EU Action Plan on Climate Change and Development; and in protecting its environment, through a range of policies, by combating desertification and ensuring the sustainable management of its forests, land and biodiversity fisheries and water.”⁴⁷

Der Bereich Umwelt und nachhaltige Entwicklung bleibt in der Afrika Strategie deutlich unterbelichtet. Lediglich in genereller Form wird auf den EU Aktionsplan für Klimawandel und Entwicklung verwiesen, ohne dass sich daraus konkrete Verpflichtungen ableiten lassen. Die EU Kommission nennt zwar nachhaltige Ressourcennutzung als wichtige Komponente, jedoch fehlt die expli-

zite Thematisierung der engen kausalen Zusammenhänge zwischen Armut und ökologischen Problemen. Es ist nicht ausreichend, zu attestieren, dass Umweltzerstörung sogar häufig zur Armut

⁴⁶ www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l14166.htm

⁴⁷ Europäischer Rat (2005) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership (15961/05 (Presse 367)). 19.12.2005: S. 5.

beiträgt. Eine politisch, sozial und wirtschaftlich solide Entwicklungsstrategie für Afrika muss sich deshalb unbedingt für eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen einsetzen, der

Beitrag der EU dazu bleibt im Rahmen der Afrika Strategie jedoch unscharf und – dort wo genannt – in den Maßnahmen unverbindlich.

Tabelle 12: Nachhaltigkeit

Afrika Strategien von EU-Kommission und EU-Rat im Vergleich mit dem Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik

Mitteilung der EU-Kommission zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Schlussfolgerung des Europäischen Rates zur Entwicklungsstrategie für Afrika (2005)	Entwicklungspolitische Grundsatzstrategie der EU (2005)
Ziel der nachhaltigen Nutzung und umweltverträglichen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	Nachhaltiges Management von Wald, Land und biologischer Vielfalt	Bewahrung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen
Maßnahmen gegen Bodenknappheit und Bodenverschlechterung		Nachhaltigen Bodenbewirtschaftung in nationale Entwicklungsstrategien einbeziehen
Erhaltung der Artenvielfalt		Verlust an biologischer Vielfalt stoppen, biologische Sicherheit und das nachhaltige Management der biologischen Vielfalt verbessern
Eindämmung der Desertifikation	Kampf gegen Desertifizierung	Eindämmung der Wüstenbildung
Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels	Unterstützung bei Bekämpfung des Klimawandels	Bekämpfung des Klimawandels, Umsetzung des EU-Aktionsplans über Klimawandel
		Unterstützung bei der Umsetzung multilateraler Umweltschutzabkommen
		Entwicklung zur Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster

Daher fehlt in der Afrika Strategie letztlich jegliche Aufmerksamkeit für die ökologischen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung. Wünschenswert wäre sicherlich ein klares Bekenntnis zur Nachhaltigkeits-Diskussion, wie es sich beispielsweise im Beitrag der EU zur Verwirklichung der Millenniumsziele findet: „...Außerdem muss das Konzept einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Umweltpolitik in die Entwicklungsförderung integriert werden. Die EU wird durch konkrete politische Maßnahmen sicherstellen, dass Kriterien wie der gerechten Entwicklung und der Nachhaltigkeit der Umweltpolitik bei

der Mittelvergabe für die AKP-Staaten größeres Gewicht verliehen wird.“⁴⁸

⁴⁸ EU Kommission (2005) Der Beitrag der EU zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele. Beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspolitischen Millenniumsziele- Der Beitrag der Europäischen Union (12.4.2005) – (KOM (2005) 132 endg.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das erste Mal erscheint mit der Afrika Strategie ein gesamteuropäisches Referenzdokument, das Afrika als ganzen Kontinent ins Blickfeld der Politik rückt. Gleichzeitig soll die Strategie den spezifischen regionalen und nationalen Entwicklungsprioritäten afrikanischer Staaten gerecht werden. Die neue Qualität der Afrika Strategie besteht weniger in ihren inhaltlichen Ausführungen als in der politischen und konsensualen Zusammenführung der verschiedenen Politikfelder. Diese Stärke ist aber zugleich auch die entscheidende Schwäche der Strategie. Die Afrika Strategie besitzt keine Rechtsverbindlichkeit, ihre Einhaltung kann daher nicht vor dem europäischen Gerichtshof eingefordert werden. Ihre Wirksamkeit ist damit auf eine ausschließlich politische Funktion beschränkt, indem sie die Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission daran misst, welchen Beitrag diese zur Umsetzung der genannten Prinzipien zu leisten bereit sind. Zur Überwindung globaler Ungleichheiten im Sinne einer nachhaltiger Entwicklung bedürfte es aber eines stärker innovativen Potentials als bislang zu erkennen.

Die EU Afrika Strategie ist kein Ersatz für das Cotonou-Abkommen oder die MEDA-Partnerschaft. Es ist ein zusätzliches Instrument im Werkzeugkasten der Europäischen Union, dessen Wirksamkeit noch zu bewerten ist. Die neue Strategie hat das Potential, einige der Schwachpunkte und blinden Stelle in der bisherigen Abkommen zu überwinden, den politischen Willen auf Seiten der EU dazu vorausgesetzt. Es ist daher sicherlich kein Rückschritt. Die Strategie legt ihre Schwerpunkte auf neue und aktuelle Debatten, denen in der Vergangenheit nicht dieselbe Aufmerksamkeit eingeräumt wurde. Dies erklärt zum Bei-

spiel den starken Fokus auf Fragen der Sicherheits- und Entwicklungspolitik oder Migrationspolitik.

Aber die Hilfs-Perspektive der vorliegenden Afrika Strategie wird dem komplexen Geflecht von Ursachen der afrikanischen Situation nicht gerecht und verschleiert Europas Anteil an der Problematik. Die britische Nichtregierungsorganisation BOND schlägt daher vor, entgegen dem Hilfs-Impetus einmal mit dieser Frage anzufangen: was könnte Europa tun, um Afrika nicht weiter zu schaden? Doch kritische Analysen der EU-Politik wurden in die Afrika Strategie im Sinne „*lessons learned*“ nicht explizit eingebunden. Dabei kämen damit neue Themen auf den Tisch, die in einer Zielformulierung angegangen werden können: Handelsregeln, eigennützige Hilfe, Unterstützung undemokratischer Regime, Verwicklung in Konflikte, Verantwortung im Klimawandel.

Aus Sicht europäischer Zivilgesellschaft sind es vor allem zwei Aspekte, die kritisch betrachtet werden müssen:

1. entstand die Afrika Strategie ohne eine umfassende und ernsthafte Konsultation und Partizipation der afrikanischen Zivilgesellschaft, die die Rhetorik von Partnerschaft zu einer Leerformel werden lässt und
2. muss im weiteren Prozess darauf gedrungen werden, die Zivilgesellschaft in Afrika und Europa durch einen umfassenden Dialog ebenso in die Formulierung, Implementierung und Überprüfung der Strategie einzubeziehen wie die staatlichen Akteure.

Zivilgesellschaftliche Akteure in Afrika und der EU fordern daher von der EU,

ihren Mitgliedsstaaten, der AU und den afrikanischen Regierungen⁴⁹:

- in der Umsetzung der bestehenden Abkommen (z.B. Cotonou) die explizite Rolle der Zivilgesellschaft anzuerkennen, um zu vermeiden, dass bisher Erreichte in Frage zu stellen.
- In ihrer Verpflichtung zu mehr und besserer Hilfe sicherzustellen, dass die Entwicklungshilfe zur Verbesserung der Lage der Armen in Afrika beiträgt.
- Sicherzustellen, dass ein menschenrechtsbasierter Ansatz im gesamten Prozess der Umsetzung der Strategie verfolgt wird.
- Dass die Menschen in den afrikanischen Staaten im Mittelpunkt der Anstrengungen stehen und dass diese auf die Menschen ausgerichtete Entwicklung zukünftig das Herz der Afrika Strategie bildet. Es ist dabei unerlässlich, dass den besonders verletzliche Gruppen, darunter Kinder, Frauen, Menschen mit HIV/AIDS, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, die größte Aufmerksamkeit zuteil wird.
- Dass der Prozess, der zu einer gemeinsamen EU-Afrika-Strategie führt, auf möglichst breiter Basis alle relevanten Akteure in Afrika und in Europa in verbindlicher Weise beteiligt und damit sowohl Ownership als auch die Nachhaltigkeit des Ergebnisses sicherstellt.
- Anerkennung der zentralen Rolle der Zivilgesellschaft bei der Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der EU und der afrikanischen Staaten, sowie umfassende Unterstützung bei der effektiven Erfüllung dieser Rolle.
- Die vollständige Überprüfung der europäischen Verwaltungsverfahren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, um den Zugang der afrikanischen Zivilgesellschaft zu finanzieller Unterstützung zu erleichtern und die administrativen Hürden zu verringern.
- Sicherzustellen, dass alle von der Afrika Strategie abgedeckten Politikbereiche kohärent zu den entwicklungspolitischen Zielen der EU sind (policy coherence for development).
- Entwicklung und Umsetzung eines Überprüfungs- und Evaluierungsplans

mit klaren Indikatoren und Prüfsteinen für die Implementierung der neuen Strategie – basierend auf bereits existierenden Systemen –, um die Erreichung der MDGS sicherzustellen.

- Verstärkung der Unterstützung für die AU und ihrer Kapazitäten und Ressourcen zur erfolgreichen Implementierung der Strategie, insbesondere Unterstützung für regionale Netzwerk und Organisationen bei der effektiven Teilhabe an der Implementierung.

Ferner fordern zivilgesellschaftliche Akteure in Afrika und der EU die Zivilgesellschaft in Afrika und Europa auf:

- Sich aktiv an der Entwicklung einer gemeinsamen EU-Afrika-Strategie, ihrer Implementierung und der Überprüfung zu beteiligen
- Das Recht auf Partizipation im gesamten politischen Prozess und auf allen politischen Ebenen – von der kommunalen über die nationale bis zur internationalen – einzufordern. Dies gilt insbesondere im Kontext der bereits existierenden Abkommen, die eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft im
- Politikprozess vorsehen, darunter z.B. die derzeit laufende Programmierung der Mittel des 10. EDF im Rahmen des Cotonou-Abkommens.
- ihre Kapazitäten so zu stärken, dass eine bedeutungsvolle und effektive Mitwirkung möglich ist.
- Die Vielfalt der Zivilgesellschaft anzuerkennen und einen integrierten und abgestimmten Ansatz bei der Repräsentanz der Zivilgesellschaft im Prozess zu verfolgen.
- Die Bildung von Allianzen und Kooperationen voranzutreiben.
- Engere Kooperationen mit anderen relevanten nichtstaatlichen Akteuren, darunter Parlamente, traditionelle Führer und dem Privatsektor, anzustreben.
- Die Unterstützung der europäischen Akteure für die Zivilgesellschaft in Afrika bei der Implementierung, Information und anwaltschaftlichen Arbeit.

⁴⁹ vgl. CONCORD (2006) The Europe-Africa strategy: between vision and reality. CONCORD seminar report, 18. April 2006

Die Ernsthaftigkeit der politischen Absichtserklärungen wird in den kommenden Monaten während der Zuteilung der Mittel des 10. EEF deutlicher werden. Dann wird sich auch herausstellen, inwiefern die politischen Institutionen und die Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Strategie zusammenarbeiten können, um wirkliche Freiräume für eine Beteiligung zu schaffen. Insbesondere wird es in den nächsten Monaten darauf ankommen, den größten Schwachpunkt der Strategie – eine Strategie ohne Bindestrich zwischen den afrikanischen Staaten und der EU – so weiter zu entwickeln, dass eine gemeinsam getragene Strategie entsteht. Fraglich bleibt, ob angesichts der normativen Kraft der auf EU-Seite vorliegenden Afrika Strategie für die afrikanische Seite überhaupt noch genügend politische Gestaltungs-

freiheit für eine eigenständige Schwerpunktsetzung besteht. Der finnischen EU-Ratspräsidentschaft wird die heikle Aufgabe zufallen, eine *Road Map* für den weiteren Verhandlungsprozess auf dem Weg zu einer gemeinsamen EU-Afrika-Strategie aufzustellen. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche Strategie zusammen mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung entstehen kann. Themen wie Migration und Sicherheit sind Themen, die vor allem die Zivilgesellschaft betreffen. In den nächsten Monaten wird es auch auf die Zivilgesellschaft in Süd und Nord ankommen, ob wir die Chance nutzen, den im Abkommen von Cotonou enthaltenen Geist der Partnerschaft und *Ownership* auch zum Kern einer künftigen EU-Afrika-Partnerschaft machen können – mit Bindestrichen!

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.



Themenschwerpunkte:

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik

Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed

Torstr. 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 2758 - 21 63

Fax: +49 - (0)30 - 2759 - 69 28

weed@weed-online.org

www.weed-online.org

weed bewegt – bewegen Sie weed!

Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:

Bank für Sozialwirtschaft (BLZ 100 205 00)

Konto-Nr. 3220600

oder online Spenden

www.weed-online.org/about/spenden/index.html

Werden Sie Mitglied:

Einfach das Formular zum Beitritt unter

www.weed-online.org/about/join.html ausfüllen.

ISBN: 978-3-937383-43-9