

Die EU und Afrika – Potentiale für entwicklungs- politische Friedensarbeit

Die Förderung von Frieden und Sicherheit bildet eine zentrale Dimension der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie, die im Dezember 2007 verabschiedet wurde. Ende November 2010 findet in Tripolis der dritte EU-Afrika-Gipfel statt. Er bietet die Chance, neue Impulse für die Umsetzung der kontinentalen Partnerschaft zu geben.

Ziel der gemeinsamen Strategie ist die Etablierung einer gleichberechtigten Partnerschaft, die alle Bereiche der Zusammenarbeit umfasst, also über Entwicklungsfragen hinausgeht. Dabei will sie Regierungen, Parlamente und Zivilgesellschaft einbeziehen. Sie beruht auf den Prinzipien der Gleichheit, der Einheit Afrikas und gemeinsamer Verantwortung. In acht thematischen Partnerschaften des ersten Aktionsplans (2008-2010) werden Prioritäten der Zusammenarbeit identifiziert. In der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit liegen die Schwerpunkte auf einem verstärkten politischen Dialog über Themen von gemeinsamem Interesse, der Unterstützung der Afrikanischen Sicherheitsarchitektur und afrikanisch geführter Friedensmissionen. Gleichzeitig soll ein Ansatz verfolgt werden, der die Menschen in Europa und Afrika ins Zentrum rückt. Die Strategie stellt dabei den Anspruch, unterschiedliche Prozesse, Instrumente und Ressourcen zusammenzuführen.

Dieses Briefing zeichnet anlässlich des kommenden Gipfels die wechselvolle Karriere von Krisenprävention und Friedensförderung in der EU-Politik gegenüber Afrika nach. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Frage, wie die Konzepte der EU für Krisenprävention und Friedensförderung in die Afrika-EU-Strategie integriert wurden. Das Briefing schließt mit fünf zentralen Herausforderungen für eine effektivere Nutzung der Potentiale entwicklungspolitischer Friedensarbeit im Rahmen der Strategie.

Inhalt

1.	Entwicklungspolitische Friedensarbeit in den Afrika-EU-Beziehungen	1
2.	Die Afrika-EU-Strategie als neuer Referenzrahmen?	4
3.	Herausforderungen: Lose Enden zusammenführen	7
4.	Fazit und Ausblick	8
5.	Weitere Links & Literatur	9

1. Entwicklungspolitische Friedensarbeit in den Afrika-EU-Beziehungen

Die Europäische Union ist wie kaum ein zweiter Akteur geeignet, einen umfassenden Ansatz für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zu verwirklichen. Sie besitzt globale Präsenz und ihr stehen sowohl die notwendigen Instrumente als auch die finanziellen Mittel zur Verfügung.

Konsequent hat sie sich auf einen integrierten Ansatz verpflichtet, der auf sozioökonomischer Entwicklung und Inklusivität basiert. Bei der Formulierung einer entsprechenden Politik Ende der 90er Jahre spielten entwicklungspolitische Ansätze und Lehren aus bewaffneten Konflikten in Afrika eine entscheidende Rolle.

Entwicklung konzeptioneller Grundlagen: Afrika im Fokus

Schon die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Präventionspolitik der EU begann Mitte der 90er Jahre mit der Unterstützung afrikanischer Kapazitäten. Eine erste Initiative des Europäischen Rates zielte auf die Stärkung der Frühwarnmechanismen und des Krisenmanagements der damaligen Organisation für Afrikanische Einheit. Auch die Europäische Kommission entwickelte ihre ersten konzeptionellen Grundlagen in Bezug auf bewaffnete Konflikte in Afrika. Sie ergänzte dabei das Präventionskonzept des Rates mit strukturorientierten Maßnahmen und stellte ihre Anstrengungen unter das Leitbild Struktureller Stabilität.

2001 benennt die Kommission in der „Mitteilung zur Konfliktprävention“ das weite Spektrum der zur Verfügung stehenden langfristigen und kurzfristigen Instrumente. Insbesondere sollen die Förderung der regionalen Integration und die Einbeziehung der Krisenprävention in die Kooperationsprogramme im Zentrum weiterer Aktivitäten stehen. Außerdem werden neue Einsatzbereiche, wie die Reform des Sicherheitssektors, identifiziert. Ein integrierter Ansatz soll der „Herausbildung, Wiederherstellung oder Festigung Struktureller Stabilität“ dienen. Entwicklungspolitik sieht die Kommission als einflussreichstes Instrument der EU zur Bearbeitung der Ursachen von Gewaltkonflikten.

Als Schlüsselinstrument benennt die Kommission dabei die Länderstrategiepapiere, in die sukzessive zwei krisenpräventive Elemente als wesentliche Bestandteile integriert wurden. Ein „Conflict Impact Assessment“ soll die Wirkungsmessung krisenpräventiver Maßnahmen verbessern. Eine „Check-List for Root-Causes of Conflict“ dient sowohl der Konfliktanalyse als auch dem Monitoring bestehender Programme und Projekte.

Durch das unter schwedischer EU-Ratspräsidentschaft 2001 beschlossene Programm zur Verhütung bewaffneter Konflikte (Göteborger Programm) fand ein integrierter Ansatz Konsens im Rat. Unter diesem Ansatz will die EU langfristige und kurzfristige Maßnahmen gleichwertig weiterentwickeln, legt die Priorität aber eindeutig auf frühzeitige Prävention. Letztere soll als Querschnittsthema in alle relevanten Politikbereiche integriert werden. Maßnahmen der Frühwarnung sollen besser koordiniert und die Politikkohärenz verbessert werden. Außerdem sollen Partnerschaften mit anderen multilateralen Akteuren aufgebaut und verstärkt werden.

Mit dem Göteborger Programm ist Krisenprävention explizites Ziel in den EU-Außenbeziehungen. Damit verlor die Präventionspolitik der EU gleichzeitig ihre enge Verbindung mit der Entwicklungspolitik und geht konzeptionell über Afrika hinaus.

In jährlichen Berichten benennt die Kommission nun Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Göteborger Programms. Eine laufende Evaluierung der gemeinschaftlichen Maßnahmen soll die Überprüfung des Göteborger Programms unter ungarischer Ratspräsidentschaft Anfang 2011 unterstützen.

Strukturelle Stabilität

Dem Konzept der Strukturellen Stabilität liegt ein ganzheitlicher Ansatz zu Grunde, der sowohl die komplexen Konfliktursachen berücksichtigt als auch die Interdependenzen zwischen den einzelnen Elementen hervorhebt. Strukturelle Stabilität beschreibt im Verständnis der Kommission einen „dynamischen Zustand der Stabilität (...), der Anpassungen an die Eigendynamik (im Entstehen begriffener) demokratischer Gesellschaften zulässt.“

Als strukturelle Konfliktursachen definiert die Kommission Ungleichgewichte in den politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Chancen zwischen verschiedenen Identitätsgruppen, undemokratische Regierungsführung, fehlende Möglichkeiten für den friedlichen Ausgleich von Gruppeninteressen und die Abwesenheit einer aktiven und organisierten Zivilgesellschaft.

Umsetzung in entwicklungspolitische Strategien und Konzepte

In der Logik des Göteborger Programms wird Krisenprävention im Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik von 2006 als integriertes Element der EU-Entwicklungspolitik verstanden. Diese Grundsatzerklärung strebt unter anderem die Herausarbeitung von komparativen Vorteilen der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik gegenüber den Mitgliedstaaten an. Unter den zehn Sektoren, die als Arbeitsbereiche identifiziert werden, findet sich auch der Bereich „Krisenprävention und fragile Staaten“. Kurzfristige Maßnahmen sollen demzufolge mit dem Aufbau legitimer und effektiver staatlicher Institutionen verbunden werden. Wenn auch recht vage formuliert gewinnt diese politische Dimension für die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik in der Folge zunehmend an Bedeutung. Konzeptionell soll eine an die jeweilige Situation angepasste geeignete Mischung von Instrumenten aus dem beachtlichen „Werkzeugkasten“, der der EU zur Verfügung steht, ausgewählt werden.

In gewissem Widerspruch zu dem formulierten Ziel eines integrierten Ansatzes steht hingegen die erste EU-Afrikastrategie. Hier werden Sicherheit und Stabilität als „notwendige Bedingung“ für sozioökonomische Entwicklung langfristigen Maßnahmen konzeptionell vorgeschaltet. Damit ist eine Akzentverschiebung zu sicherheitsrelevanten Maßnahmen erkennbar.

Die vertragliche Grundlage für die Zusammenarbeit mit den sub-saharischen Staaten Afrikas bildet das Abkommen von Cotonou, das 2010 zum zweiten Mal überprüft wurde. Bereits mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens im Jahr 2000 wurde die politische Dimension der Kooperation deutlich aufgewertet. Über alle relevanten Bereiche von gegenseitigem Interesse soll der politische Dialog geführt werden. Breit angelegte Maßnahmen zur Friedensförderung sollen darin eine prominente Rolle spielen – ebenso wie die Notwendigkeit, Frieden und Stabilität bei der Definition von Prioritäten der Kooperation vollständig zu berücksichtigen.

Für entwicklungspolitische Friedensarbeit ist der Artikel 11 des Cotonou-Abkommens von herausragender Bedeutung. Darin verpflichten sich die Vertragsparteien auf eine aktive, umfassende und integrierte Politik zur Friedenskonsolidierung und Krisenprävention.

Besondere Relevanz gewinnt der Artikel 11 dadurch, dass er die Finanzierung von krisenpräventiven Maßnahmen im Rahmen des Abkommens ermöglicht, diese also über den Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden können. Eines der ambitioniertesten Projekte der EU stellt in diesem Zusammenhang die „African Peace Facility“ dar, mit der seit 2004 afrikanische Kapazitäten für Krisenprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung unterstützt werden.

In der ersten Revision 2005 wurde die politische Dimension des Abkommens auf Sicherheitsfragen ausgedehnt. Aufgenommen wurden Bestimmungen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, über das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus.

2010 wurden neue „Sicherheitsbedrohungen“ (genannt werden organisierte Kriminalität und Piraterie sowie der Handel mit Menschen, Drogen und Waffen) aufgenommen. Dafür soll die Kooperation unter anderem in den Bereichen Grenzmanagement und Sicherung von Transportwegen ausgebaut werden.

Grundlegendokumente

[Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention \(2001\)](#)

[Göteborger Programm \(2001\)](#)

[Europäischer Konsens zur Entwicklungspolitik \(2006\)](#)

[EU-Afrikastrategie \(2006\)](#)

[Ratsschlussfolgerungen zu Sicherheit und Entwicklung \(2007\)](#)

[Cotonou-Abkommen \(2010\)](#)

Herrer Anspruch – Schwierige Umsetzung

An die EU-Entwicklungspolitik wurden durch die überwölbenden Konzepte zur Krisenprävention hohe Ansprüche gestellt. Dem Göteborg-Programm zufolge soll sie sich stärker auf den Abbau struktureller Konfliktursachen fokussieren. Zusammen mit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 und dem Europäischen Konsens wird damit ein umfassender Handlungsrahmen der EU für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung definiert. Gleichzeitig wird Krisenprävention als politikfeldübergreifende Querschnittsaufgabe betrachtet.

Insbesondere die Länderstrategiepapiere sind dabei grundsätzlich als Mehrwert krisenpräventiver Ausrichtung der Entwicklungspolitik anzusehen. Darüber hinaus ist eine zunehmende Politisierung der EU-Entwicklungspolitik erkennbar, mit der eine stärkere Beachtung von Regierungsführung, Menschenrechten und Demokratie einhergeht.

Programmatisch soll Entwicklung stärker zur Prävention und Bearbeitung von bewaffneten Konflikten beitragen, während stabilisierende Maßnahmen die Brücke zu den Entwicklungsinstrumenten schlagen sollen. Ein rollierendes Arbeitsprogramm soll dabei die entwicklungspolitische Kohärenz unterschiedlicher Maßnahmen verbessern. Der Europäische Rat hat 2007 Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Entwicklung sowie zur Antwort der EU auf fragile Staatlichkeit verabschiedet. Noch 2010 soll ein Aktionsplan für Fragilität, Entwicklung und Konflikt in Kraft treten, der auch die institutionellen Reformen nach dem Lissabon-Vertrag berücksichtigt. Fraglich bleibt, ob dies ausreicht, um die vielfach beklagte Tendenz zur zeitlichen und räumlichen Verengung von EU-Aktivitäten zu überwinden und einen wirklich umfassenden Ansatz zu verwirklichen, der die Schnittstellen zwischen Entwicklung und Frieden stärker berücksichtigt.

2. Die Afrika-EU-Strategie als neuer Referenzrahmen?

Im Dezember 2007 wurden auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon eine gemeinsame Strategie von EU und AU und ein Aktionsplan für die Umsetzung von strategischen Prioritäten in acht thematischen Partnerschaften verabschiedet. Die Strategie steht damit für einen eingeläuteten Paradigmenwechsel in der EU-Politik gegenüber Afrika, mit dem eine Partnerschaft auf Augenhöhe das klassische Geber-Nehmer-Verhältnis ablösen soll. Während die EU-Afrika-strategie von 2006 noch weitestgehend ohne die Beteiligung afrikanischer Partner formuliert wurde, nimmt die neue Strategie beide Kontinentalorganisationen und ihre jeweiligen Mitgliedstaaten in die Pflicht. In den ersten Jahren der Umsetzung des Aktionsplans mussten zunächst die notwendigen Strukturen auf afrikanischer und europäischer Seite geschaffen werden. So wurden für jede der acht thematischen Partnerschaften Implementierungsteams auf afrikanischer und europäischer Seite eingerichtet, die in gemeinsamen Expertengruppen zusammenkommen. Während auf EU-Seite die Mitgliedstaaten, das Ratssekretariat und die Kommission die Federführung für die jeweiligen Partnerschaften untereinander aufgeteilt haben, koordiniert die AU-Kommission alle Partnerschaften.

Gemeinsame Afrika-EU-Strategie

Zur Umsetzung der [Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie](#) wurden Arbeitsprogramme mit einer Laufzeit von jeweils drei Jahren aufgelegt. Der erste Aktionsplan (2008 bis 2010) umfasst acht thematische Partnerschaften:

- Frieden und Sicherheit ([Arbeitsprogramm](#))
- Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte
- Handel und regionale Integration
- Millenniumsentwicklungsziele
- Energie
- Klimawandel
- Migration, Mobilität und Beschäftigung
- Wissenschaft, Informationsgesellschaft und Weltraum

Entwicklungspolitische Friedensarbeit ist in der Strategie verankert. So erkennen Afrika und EU die Notwendigkeit an, „umfassende Ansätze zu fördern, die Krisenprävention und langfristige Friedensförderung, Konfliktmanagement und Wiederaufbau einschließen, die mit Regierungsführung und nachhaltiger Entwicklung verbunden sind, um die strukturellen Konfliktursachen zu bearbeiten.“

Die Zivilgesellschaft in Europa und Afrika ist über die gemeinsamen Expertengruppen an der Umsetzung der Strategie beteiligt. Bereits im Vorfeld des Gipfels 2007 fanden Konsultationen mit der Zivilgesellschaft statt. Nichtregierungsorganisationen haben sich aber für eine weitergehende Öffnung der Strategie und für eine substanziellere Beteiligung ausgesprochen. Insgesamt muss die Rolle der Zivilgesellschaft in Europa und Afrika und die Mechanismen ihrer Beteiligung bei der Umsetzung der Strategie noch stärker definiert und zwischen allen beteiligten Partnern vereinbart werden.

Da es keine gesonderte Finanzierung für die Strategie gibt, wurden verschiedene bestehende Programme und Instrumente unter dem Dach der einzelnen thematischen Partnerschaften zusammengefasst (unter die Partnerschaft für Frieden und Sicherheit beispielsweise das Stabilitätsinstrument sowie die African Peace Facility aus dem Europäischen Entwicklungsfonds). Insgesamt wird die Strategie durch diese strukturellen Besonderheiten auch zum regionalen Testfall für Kohärenz und Koordination der EU-Krisenpräventionspolitik.

Bei der Umsetzung der Strategie ist es laut Europäischer Kommission bisher allerdings nur ansatzweise gelungen, eine Praxisrelevanz für die Politikgestaltung in einzelnen Konfliktländern zu entwickeln. Das Potential der Strategie für entwicklungspolitische Friedensarbeit scheint also noch nicht ausgeschöpft. Die bisherige Umsetzung der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit verdeutlicht dies.

Rolle der Zivilgesellschaft

“To facilitate and promote a broad-based and wide-ranging people-centred partnership, Africa and the EU will empower non-state actors and create conditions to enable them to play an active role in development, democracy building, conflict prevention and post-conflict reconstruction processes.”

Umsetzung der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit

In der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit und eines entsprechenden Arbeitsprogramms für deren Umsetzung werden 24 operative Maßnahmen insbesondere zur Stärkung der Afrikanischen Sicherheitsarchitektur und zur Unterstützung afrikanisch geführter Friedensmissionen identifiziert. Außerdem soll der Dialog zwischen EU und AU zu Fragen von gemeinsamem Interesse im Bereich Frieden und Sicherheit gefördert werden. An letzterem ist vor allem innovativ, dass auch Konfliktsituationen in Europa thematisiert werden, um voneinander lernen und Erfahrungen austauschen zu können. Der Dialog wird auf höchster politischer Ebene alle sechs Monate geführt und konnte dazu beitragen, dass sich die Analyse und das Verständnis über bestimmte Krisensituationen angenähert haben. Bislang weniger in den Dialog aufgenommen wurde allerdings der Erfahrungsaustausch zu breiter angelegten Maßnahmen zur Krisenprävention und Friedensförderung sowie zu den Herausforderungen beim Wiederaufbau nach Konfliktbeendigung.

Die Unterstützung der Afrikanischen Sicherheitsarchitektur (APSA) bildet das zentrale Element der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit. Die ASPA soll als kollektives Sicherheits- und Frühwarnsystem frühzeitige und effektive Reaktionen auf Krisen und Konfliktsituationen ermöglichen. Zentrales Organ ist der Friedens- und Sicherheitsrat (PSC). Ein Militärstab unterstützt den Rat, ein sogenannter „Panel of the Wise“ soll Vermittlerfunktionen wahrnehmen. Bei der Abteilung für Frieden und Sicherheit der AU-Kommission ist die panafrikanische Frühwarnereinheit angehängt und von ihr aus werden die laufenden Missionen der AU

gesteuert. Eine Afrikanische Bereitschaftstruppe (African Standby Force, ASF) soll noch 2010 in allen fünf Regionen des Kontinents stationiert und abrufbar sein.

Die Umsetzung der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit wird in offiziellen Dokumenten häufig als die erfolgreichste angesehen. Dies mag drei Gründe haben: (1) ein gemeinsames strategisches Interesse von AU und EU an der Entwicklung der APSA und der Unterstützung von afrikanisch geführten Friedensmissionen, (2) eine im Vergleich gut formulierte kontinentale sicherheitspolitische Agenda und vorhandene institutionelle Strukturen der AU und (3) mit der „African Peace Facility“ ein spezielles finanzielles Instrument, um die Prioritäten des Aktionsplans umzusetzen.

Allerdings waren diese Prozesse und Strukturen bereits vor der Formulierung der gemeinsamen Strategie vorhanden. Die Ansprüche der Strategie verleiten hingegen auf EU-Seite dazu, die vorhandenen AU-Kapazitäten und Absorptionsfähigkeiten nicht ausreichend zu berücksichtigen. Viele Beobachter empfehlen für die Umsetzung von Initiativen daher mehr Kompromissbereitschaft, Zeit und Geduld.

Die APSA ist bislang in erster Linie durch einen eng gefassten Sicherheitsbegriff geprägt. Die EU verfolgt hier – im Gegensatz zu den oben beschriebenen Konzepten – einen reaktiven Ansatz. Krisenmanagement steht bei der Umsetzung der Partnerschaft im Vordergrund. Schwächen offenbaren sich hingegen bei der Unterstützung von strukturorientierten Maßnahmen. So stellt die Förderung von langfristigen Maßnahmen aus Mitteln der „African Peace Facility“ weiterhin den geringsten Anteil dar.

Während die Umsetzung der sicherheitsrelevanten und militärischen Aspekte der Partnerschaft also einige Fortschritte zu verzeichnen hat, gilt dies nur sehr begrenzt für die übergeordneten Prinzipien der gemeinsamen Strategie. So ist die Partnerschaft noch weit von einem „people-centred“ Ansatz entfernt, der „beyond institutions“ geht. Dies zeigt sich unter anderem an der weitestgehend noch unklaren Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Partnerschaft. Das europäische Netzwerk friedenspolitischer Organisationen EPLO hat dies mit Verweis auf mangelnden Raum und Ressourcen für zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika und Europa beklagt.

Umsetzung der Partnerschaft zu Demokratie und Menschenrechten

Ansatzpunkte für entwicklungspolitische Friedensarbeit lassen sich auch in der Partnerschaft zu Demokratie und Menschenrechten finden. Ein wichtiges Element der Partnerschaft bildet der Menschenrechtsdialog zwischen AU und EU, der 2009 unter anderem das Thema Frauen, Frieden und Sicherheit prominent auf der Agenda hatte.

Zu den drei Hauptzielen der Partnerschaft gehört der verstärkte Dialog auf globaler Ebene und in internationalen Foren. So soll beispielsweise eine Dialogplattform zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten eingerichtet werden, deren Ausgestaltung im September 2010 auf einem gemeinsamen Workshop diskutiert wurde und an dem auch zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt waren. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden als zentrale Themen für eine verstärkte Kooperation identifiziert.

Eine weitere Priorität hat die politische und finanzielle Förderung des „African Peer Review Mechanism“ und der „African Charter on Democracy, Elections and Governance“ sowie die stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Kulturgüter. Zu den vereinbarten Aktivitäten des Arbeitsprogramms gehört unter anderem die Kooperation im Bereich der Wahlbeobachtung.

3. Herausforderungen: Lose Enden zusammenfügen

Gemeinsame Konfliktanalysen als Ausgangspunkt nehmen

Die Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit geht in der Analyse von mehreren Bedrohungsszenarien aus, welche Frieden und Stabilität in Afrika und Europa gefährden könnten. Ergänzend sollten auch systematische, kontextspezifische und vor allem gemeinsame Konfliktanalysen durchgeführt werden, bei denen auch die Friedenspotentiale sowie die Expertise der lokalen Zivilgesellschaften stärkere Berücksichtigung finden.

Ein breiteres Verständnis von Friedensförderung sollte Grundlage für die Umsetzung der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit bilden. Dies wäre die Basis für die Entwicklung eines gemeinsamen Konfliktverständnisses, das die spezifischen Akteurskonstellationen und komplexen Konfliktstrukturen einbezieht. Auf EU-Seite stellt sich dabei auch die Herausforderung, die Analyse der Konfliktursachen systematischer in die Regional- und Länderstrategien zu integrieren.

Zivilgesellschaft und lokale Kapazitäten berücksichtigen

Neben der berechtigten Konzentration auf die Kapazitätsentwicklung auf kontinentaler und subregionaler Ebene sollte die Stärkung lokaler Kapazitäten in der Umsetzung der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit nicht vernachlässigt werden. Hier lassen sich eher Potentiale für die Erklärung sowie für die frühzeitige Prävention und Bearbeitung gewaltsamer Konflikte finden. Dies würde auch dem Anspruch einer „people-centred“ Partnerschaft stärker entgegenkommen.

Auch in kontinentalen Mechanismen wie dem „Panel of the Wise“ könnte die gesellschaftliche Ebene und die Schnittstellen zwischen verschiedenen Ebenen bei Dialog und Mediation berücksichtigt werden, um lokale und traditionelle Konfliktlösungsmechanismen einzubeziehen.

Die Zivilgesellschaft in Afrika und Europa konnte ihre Expertise zur Prävention und Bearbeitung von Konflikten bislang nur begrenzt in die Umsetzung der Strategie einbringen. Insbesondere für die afrikanische Zivilgesellschaft braucht es Ressourcen und Mechanismen, um sich an der Umsetzung zu beteiligen.

Tatsächlich existieren etablierte Dialogstrukturen, die mit der Strategie verknüpft werden könnten. Im März 2010 fand zum Beispiel ein Treffen im Rahmen der „Peacebuilding Partnership“ zu Somalia statt, auf dem insbesondere die somalische Zivilgesellschaft ihre Expertise einbringen konnte. Bei zukünftigen Treffen könnten die Schnittstellen mit der Afrika-EU-Strategie stärker berücksichtigt oder mit einer Afrika-EU Komponente versehen werden und mit dem Dialog zwischen AU und EU auf politischer Ebene verbunden werden.

Kein Schubladendenken: Den fragmentierten Ansatz überwinden

Die vielfältigen Ansätze ziviler Friedensförderung, die sich in der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie finden, sind durch die Einteilung in acht thematische Partnerschaften in eine Art Grauzone gefallen. Dies ist ein Problem, weil die Partnerschaften bisher weitgehend unverbunden blieben. Dabei ist es für die effektive Prävention und Bearbeitung von Konflikten notwendig, die interdependenten Konfliktursachen in kohärenter und koordinierter Weise zu bearbeiten.

Erste Schritte zur Verbindung der Partnerschaften zu Frieden und Sicherheit und demokratischer Regierungsführung wurden 2010 gemacht. Dabei standen die Themen Frauen, Frieden und Sicherheit sowie bewaffnete Gewalt im Kontext von Wahlen im Vordergrund. Dieser Austausch, auch mit anderen Partnerschaften, sollte fortgeführt und intensiviert werden.

Konzeptionellen Anspruch der Strategie klären

Grundlegende Strategiepapiere der EU wurden konzeptionell nicht in die Strategie überführt. Diese hätten zumindest als Grundlage für den Dialog zu Frieden und Sicherheit herangezogen werden können. Beispielsweise bietet das Göteborger Programm oder auch der Ansatz des Cotonou-Abkommens eine strategische Orientierung. Nun ist die Klärung des Verhältnisses zwischen bestehenden Konzepten und Strategien notwendig, die auch die Definition von institutionellen Verantwortungs- und Aufgabenbereichen ermöglicht.

Es ist aber unklar, welchen Anspruch die Strategie erhebt. Die Partnerschaft befindet sich an dieser Stelle an einer strategischen Wendemarke: Die EU und Afrika müssen sich entscheiden, ob sie der breit angelegten Vision der Strategie in ihrer Kooperation folgen wollen oder ob sie der technischen Umsetzung der Partnerschaften Vorrang einräumen. Unklar ist auch im Wesentlichen das Verhältnis zu den finanziellen Instrumenten der Europäischen Kommission. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Ziele der Instrumente in der nächsten finanziellen Vorausschau 2013-2020 an die Ziele der Strategie angeglichen werden.

Komparative Vorteile herausarbeiten

Ähnliches gilt für die Komplementarität der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie mit konkurrierenden Rahmenwerken (Abkommen von Cotonou, Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), EU-Südafrika-Partnerschaft). Die Strategie sieht vor, diese Abkommen nach und nach in den Rahmen der Strategie zu integrieren. Das Afrika-EU-Ministertreffen im Juli 2010 hat die mangelnde Kohärenz zwischen der gemeinsamen Strategie und anderen Strukturen zwar anerkannt, es bleibt aber eine Herausforderung, den Mehrwert der Strategie herauszuarbeiten.

Mit der Überarbeitung des Artikels 11 des Cotonou-Abkommens wird der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie und der Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit Rechnung getragen. Dies lässt sich vor allem daran ablesen, dass regionalen und kontinentalen Organisationen besondere Verantwortung zugewiesen wird. Ein zentraler Ansatzpunkt auch für die Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit.

Gegenüber dem Cotonou-Abkommen mit seinem umfassenden Querschnittsansatz für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist die Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit jedoch ein Rückschritt. Außerdem kann die (politische) Fokussierung auf die Afrika-EU-Strategie zu einer Entpolitisierung und Abwertung des Cotonou-Abkommens zu einem bloßen Handelsabkommen führen. Sein Potential für entwicklungspolitische Friedensarbeit könnte aber stärker berücksichtigt und ausgebaut werden.

4. Fazit und Ausblick

Krisenprävention und Friedensförderung sind kein Querschnittsthema in den thematischen Partnerschaften, obwohl in der Afrika-EU-Strategie selber die Bedeutung integrierter und präventiver Ansätze hervorgehoben wird. Hier wird deutlich, dass zwischen Strategie und Umsetzung eine konzeptionelle Lücke klafft, wenn übergeordnete strategische Leitlinien fehlen. Die ursprüngliche Ausrichtung der EU auf strukturorientierte und langfristig orien-

tierte Maßnahmen geht mit der Aufteilung in einzelne Partnerschaften verloren. Dies widerspricht auch dem wiederholt vorgetragenen Grundsatz der EU, dass Entwicklung, Governance und Sicherheit eng miteinander verknüpft sind.

Auch im Zusammenhang mit dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst ist es daher nun notwendig, eine Strategiedebatte zum übergeordneten Leitbild der EU zu führen, an der sich die EU-Mitgliedstaaten aktiv beteiligen und die zu einem harmonisierten Verständnis von Konflikten in Afrika innerhalb der EU-Mitgliedstaaten beiträgt.

Derzeit ist bereits absehbar, dass der ursprüngliche Text der Strategie auch für den zweiten Aktionsplan übernommen wird. Ziele und Prioritäten der Strategie sollen nicht grundlegend verändert, der politische Dialog verstärkt und die Akteure beider Kontinente, also auch die Zivilgesellschaft, besser eingebunden werden. Besonders den afrikanischen Regionalorganisationen wird eine größere Bedeutung zukommen. Dennoch sollte auch die konzeptionelle Weiterentwicklung berücksichtigt werden, um klarere strategische Orientierung zu geben.

Doch die Zeit drängt: Viele Analysen warnen vor potentiellen Gewalteskalationen im Umfeld des Referendums im Süd-Sudan und der Wahlen in Nigeria im Januar 2011. Die Situation am Horn von Afrika ist weiterhin besorgniserregend und in der Sahel-Zone verschlechtert sich die Sicherheitslage. Die ambitionierte Partnerschaft zwischen EU und Afrika steht damit schon in naher Zukunft vor einem echten Härtetest.

5. Weitere Links & Literatur

Einführung in die EU-Krisenpräventionspolitik

[EU Peacebuilding: Concepts, Players and Instruments](#)

Simon Duke / Aurélie Courtier | Cleer Working Paper No. 33 | 2009

Gemeinsame Afrika-EU-Strategie

[The EU-Africa partnership: At a strategic crossroads](#)

Oladiran Bello | Fride | 2010

[EU cooperation with the African Union: Problems and potential](#)

Cristina Barrios | Fride | 2010

[What next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on revitalising an innovative framework](#)

ECDPM | 2010

[Implementation of the Joint Africa-EU Strategy and its First Action Plan \(2008-2010\) - Input into the mid-term progress-report](#)

Europäische Kommission | 2009

[Portal des European Centre for Development Policy Management zur Afrika-EU-Strategie](#)

[Hintergrundinformationen zum dritten Afrika-EU-Gipfel auf der offiziellen Seite der Afrika-EU-Strategie](#)

Partnerschaft zu Frieden und Sicherheit

[The joint Africa-EU strategy. A study of the peace and security partnership](#)

Camilla Elowson | FOI, Swedish Defence Research Agency | 2009

[Ensuring Peace and Security in Africa: Implementing the New Africa-EU Partnership](#)

Nicoletta Pirozzi | IAI Quaderni English Series No. 17 | 2010

[Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions](#)

Ulf Engel, Joao Gomes Porto (Hrsg.) | 2010

[Recommendations of Civil Society Organizations on Peace and Security ahead of the 15th African Union Summit](#)

Kampala | Juli 2010

[Recommendations for the Second Action Plan for the Peace & Security Partnership of the Joint Africa - EU Strategy](#)

EPLO | 2010

Impressum

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

c/o BMZ, Dahlmannstr. 4

53113 Bonn

Tel. +49-228-535-3259

Fax. +49-228-535-3799

frient@bmz.bund.de

www.frient.de

ISSN: 1861-8634

V.i.S.d.P.: Natascha Zupan

Autor: Marc Baxmann

Die Inhalte geben die Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitgliedsorganisationen wieder.