Die Entwicklungshilfe- und Handelspolitik der Europäischen Union mit Staaten Zentralafrikas im Hinblick auf die Bekämpfung von Fluchtursachen

B a c h e l o r - A r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Thomas Pinkert
aus Leipzig

Meißen, 26.03.2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis II
Darstellungsverzeichnis III
Abkürzungsverzeichnis IV
1 Einleitung 1
2 Überblick über die Region Zentralafrika 2
2.1 Zentralafrika als Region und seine einzelnen Staaten 2
2.2 Die Wirtschaftsgemeinschaften Zentralafrikas 4
2.3 Die Beziehungen der EU zu den zentralafrikanischen Staaten 6
2.3.1 Angola 6
2.3.2 Äquatorialguinea 7
2.3.3 Burundi 7
2.3.4 Gabun 7
2.3.5 Kamerun 8
2.3.6 Demokratische Republik Kongo 8
2.3.7 Republik Kongo 9
2.3.8 Ruanda 9
2.3.9 São Tomé und Prínzipe 10
2.3.10 Südsudan 11
2.3.11 Tschad 11
2.3.12 Zentralafrikanische Republik 12
3 Die wesentlichen Eckpunkte der europäischen Entwicklungs- und Handelspolitik 13
3.1 Retrospektive der europäischen Afrikapolitik 13
3.1.1 Die Politik der Assoziierung, eine post-koloniale Übergangsperiode 13
3.1.2 Die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung und die Lomé-Vereinbarungen 16
3.1.3 Das Abkommen von Cotonou und die schwierigen WPA-Verhandlungen 19
3.2 Von der Afrika-Strategie zur Strategischen Partnerschaft Afrika-EU 24
4 Die Neuausrichtung der Afrikapolitik hin zur Bekämpfung von Fluchtursachen 28
4.1 Die Flüchtlingssituation in Afrika (2013-2015) 28
4.2 Die Europäische Migrationsagenda und der Migrationsgipfel in Valletta 30
4.3 Der EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika 33
4.4 Das Migration Partnership Framework – Ein neuer Partnerschaftsrahmen im Kontext der Europäischen Migrationsagenda 36
5 Bewertung der Erfolgsaussichten 40
6 Fazit 43
Thesen VI
Anhang VII
Literaturverzeichnis XII
Eidesstattliche Versicherung XVIII

Darstellungsverzeichnis

Abbildung 2.1-1: Politische Gliederung Zentralafrikas 3
Tabelle 2.3-1: Finanzieller Überblick – NIP Angola..... 6
Tabelle 2.3-2: Finanzieller Überblick – NIP Ruanda 10
Tabelle 3.1.2-1: Entwicklung der AKP-Exporte von 1975-1998 19
Abbildung 4.1-1: Östliche und zentrale Mittelmeerroute 29
Abbildung 4.3-1: Verwaltungsstruktur des EUTF 35
Tabelle A1-1: Die zentralafrikanischen Staaten VIII
Tabelle A1-2: Europäische Vergleichswerte zu Tabelle A1-1 IX
Tabelle A2-1: Chronologie der europäischen Entwicklungszusammenarbeit X
Tabelle A3-1: Illegale Grenzübertritte an den drei Mittelmeerrouten XI

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AASM	Association of African States and Madagascar
AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEEAC	Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
CEMAC	Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRK	Demokratische Republik Kongo
EEAS	European External Action Service
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EUTF	Nothilfe Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
HDI	Index der menschlichen Entwicklung
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Am wenigsten entwickelte Länder
MDG	Millenniums-Entwicklungsziele
MPF	Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda
MR	Mittelmeerroute
NIP	National Indicative Programme
NWWO	Neue Weltwirtschaftsordnung
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
STP	São Tomé und Prínzipe
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UN-OHRLLS	United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing Countries
UNSD	Statistikabteilung der Vereinten Nationen
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	Welthandelsorganisation
ZAR	Zentralafrikanische Republik

1 Einleitung

Das Abkommen von Cotonou bildet die Grundlage der aktuellen Afrikapolitik der Europäischen Union und damit der Entwicklungs- und Handelspolitik gegenüber den Staaten Zentralafrikas. In weniger als zwei Jahren, im Februar 2020 läuft das Abkommen aus. Die Verhandlungen über den Nachfolger laufen bereits und insbesondere die Themen Migration und Flucht werden eingehend erörtert.

Die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 hatte großen Einfluss auf die Afrikapolitik der EU und führte im Zuge der Europäischen Migrationsagenda zu einer Neuausrichtung. Seither steht die Fluchtursachenbekämpfung nicht nur im Zentrum der europäischen Migrationspolitik, sondern ist auch zentraler Bestandteil der Entwicklungs- und Handelspolitik.

Die vorliegende Arbeit wird diesen Richtungswechsel mit Blick auf die zentralafrikanischen Staaten näher beleuchten. Hierfür wird sie zunächst die Region Zentralafrika sowie die Beziehungen der EU zu den zentralafrikanischen Staaten vorstellen. Anschließend folgt eine retrospektive Darstellung der Afrikapolitik von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis zum Abkommen von Cotonou. Danach befasst sich die Arbeit mit den Aspekten der Europäischen Migrationsagenda. Es werden der Migrationsgipfel von Valletta, der entsprechende Aktionsplan, der EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika und das *Migration Partnership Framework* vorgestellt sowie anschließend bewertet. In einem Fazit wird schließlich festgehalten, inwiefern sich die Entwicklungspolitik der EU im Rahmen der Neuausrichtung verändert hat.

Hierfür bedient sich die Arbeit einer umfassenden Analyse der einschlägigen Fachliteratur und offizieller EU-Texte sowie der Auswertung von Flüchtlingszahlen und illegalen Grenzübertritten an den Mittelmeerrouten.

2 Überblick über die Region Zentralafrika

Für das Verständnis der europäischen Entwicklung- und Handelspolitik mit den Staaten Zentralafrikas ist es unerlässlich, sich einen Überblick über die Region zu verschaffen. Im Folgenden werden daher zunächst Zentralafrika als Region und die einzelnen zentralafrikanischen Staaten vorgestellt. Darauf folgt eine Beschreibung der beiden Wirtschaftsgemeinschaften Zentralafrikas und der Beziehungen der EU zu den einzelnen zentralafrikanischen Staaten.

2.1 Zentralafrika als Region und seine einzelnen Staaten

Zentralafrika ist eine Großregion des afrikanischen Kontinents südlich der Sahara und bildet gleichzeitig auch dessen Kernregion. Es setzt sich aus den Staaten Burundi, der Demokratischen Republik Kongo (DRK), Ruanda, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) zusammen. Seit ihrer Unabhängigkeit von Sudan im Jahr 2011 wird auch die Republik Südsudan zur Region Zentralafrika gerechnet. Die Statistikabteilung der Vereinten Nationen (UNSD) geht über diese allgemeine Auffassung Zentralafrikas hinaus und zählt neben einigen der bereits genannten Staaten (DRK, Tschad und ZAR) auch Angola, Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun und die Republik Kongo sowie São Tomé und Prínzipe (STP) zum geografischen Statistikbezirk Mittleres Afrika[1]. Hierbei verwendet die UNSD den Begriff des Mittleren Afrikas analog zum Begriff Zentralafrika. Abbildung 2.1-1 auf der folgenden Seite zeigt die politische Gliederung Zentralafrikas entsprechend der UNSD.

Bei der Region Zentralafrika handelt es sich um eine politische und soziale Konstruktion, deren Teilstaaten auf inner- sowie zwischenstaatlicher Ebene eine beträchtliche Heterogenität aufweisen, welche u. a. auf historische und räumlich-geografische Faktoren zurückzuführen ist. So sind die Mehrheit der zentralafrikanischen Staaten ehemalige französische Kolonien, Äquatorialguinea sowie STP gehörten jedoch früher zu Spanien; Burundi, DRK und Ruanda waren belgisch. Des Weiteren ragen viele Länder Zentralafrikas in andere afrikanische Großregionen hinein: Burundi, DRK und Ruanda nach Ostafrika; DRK zudem ins südliche Afrika; Kamerun und Tschad nach Westafrika; Tschad darüber hinaus auch nach Nordafrika; DRK, Tschad und ZAR auch ins Horn von Afrika. Mithin sind die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Grenzen der Region fließend.[2]

[1] Siehe UNSD (letzter Zugriff am 27.02.2018).
[2] Vgl. Tull (2009), S. 35.

Abbildung 2.1-1: Politische Gliederung Zentralafrikas

Quelle: africanus.de (letzter Zugriff am 27.02.2018)

Trotz ihrer Heterogenität weisen die zentralafrikanischen Staaten – zumindest Teilgruppen von ihnen – gemeinsame Merkmale auf. So leiden sie in großer Zahl unter schwachen staatlichen Strukturen, welche sich in wiederkehrenden gewaltsamen Krisen, Rebellionen und Bürgerkriegen ausdrücken. Auch die politischen Systeme der Region unterscheiden sich in ihren Grundzügen nur wenig. Mit Ausnahme des Inselstaates STP wird keiner der Staaten vollkommen demokratisch regiert. Und das, obwohl in allen Ländern seit den 1990er Jahren Wahlen abgehalten werden, welche in der Regel jedoch nicht den Kriterien frei und fair entsprechen.[3] So erreicht im Länderbericht *Freedom in the World* 2017 der US-amerikanischen Nichtregierungsorganisation Freedom House lediglich STP den Freedom Status *free*[4].

In Zentralafrika bestehen zudem sehr unterschiedlich ausgeprägte Wechselwirkungen zwischen autoritärer Herrschaft und politischer Stabilität. So gibt es auf

[3] Vgl. Tull (2009), S. 35 f.
[4] Siehe Freedom House (letzter Zugriff am 01.03.2018).

der einen Seite relativ konsolidierte autokratische Systeme mit einem hohen Maß an Regimestabilität, wie in Gabun, Kamerun und Äquatorialguinea. Auf der anderen Seite befinden sich jedoch Länder wie Burundi, DRK, Tschad und ZAR in einer politisch wechselhaften und labilen Situation. Militärputsche und von Rebellen geführte Anti-Regime-Kriege haben sich in diesen Ländern als Instrument (gewaltsamer) Regierungswechsel etabliert.[5]

Auch im Bereich der Wirtschaft haben die zentralafrikanischen Staaten einiges gemein. So verfügen sie mit Ausnahme der ressourcenarmen Staaten Burundi und Ruanda alle über wertvolle Bodenschätze, insbesondere Erdöl. Allerdings herrscht in der Mehrzahl der Produzentenstaaten eine von Korruption durchzogene Rentenökonomie, in der die Öleinnahmen nicht in produktive und entwicklungsfördernde Vorhaben reinvestiert werden, sondern den Eliten des Landes zugutekommen. Für eine am Gemeinwohl orientierte Nutzung der Ölrenten fehlt es den Produzentenstaaten oftmals an öffentlicher Transparenz und demokratischen Institutionen (der sog. „Ressourcenfluch“).[6] Es ist daher nicht verwunderlich, dass die zentralafrikanischen Staaten (abgesehen von Gabun mit Platz 109 von 188) im Entwicklungsindikator der Vereinten Nationen, dem *Human Development Index* (Index der menschlichen Entwicklung, HDI) ausschließlich Plätze im hinteren Drittel einnehmen[7]. Darüber hinaus fallen mehr als die Hälfte der zentralafrikanischen Staaten (Angola, Burundi, DRK, Ruanda, STP, Südsudan, Tschad, ZAR) unter die Kategorie der *Least Developed Countries* (am wenigsten entwickelte Länder, LDC)[8].

Einen zusammenfassenden Überblick über die zentralafrikanischen Staaten liefert die Tabelle A1-1 im Anhang 1. Dargestellt werden die jeweiligen Länder zusammen mit ihren Hauptstädten, die Flächen der Länder und die Bevölkerungszahlen. Hinzu kommen die jeweiligen Bruttoinlandsprodukte (BIP), die Lebenserwartungen und die Netto-Wanderungsraten sowie die HDI Ränge und die Freedom Status.

2.2 Die Wirtschaftsgemeinschaften Zentralafrikas

In Zentralafrika wirken zwei verschiedene Wirtschaftsgemeinschaften: die Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft und die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft.

[5] Vgl. Tull (2009), S. 36.
[6] Vgl. Tull (2009), S. 36 f.
[7] Siehe UNDP (letzter Zugriff am 01.03.2018).
[8] Siehe UN-OHRLLS (letzter Zugriff am 02.03.2018).

Die Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Communauté Économique des États d'Afrique Centrale* - CEEAC) wurde 1983 auf Initiative der damaligen Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion vertraglich vereinbart. Den Südsudan ausgenommen sind alle oben genannten Staaten Zentralafrikas Mitglieder der CEEAC. Die Ziele der in Libreville (Gabun) sitzenden Gemeinschaft sind die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten, die Errichtung einer Zollunion und die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Um das Ziel einer gemeinsamen Zollunion zu erreichen, sollen allmählich die gegenseitigen Zölle und andere Handelsbeschränkungen abgebaut, ein gemeinsamer Außenzoll angewendet und längerfristig auch die Freizügigkeit von Personen, Gütern und Kapital ermöglicht werden.[9] Zur Reduzierung der wirtschaftlichen Unterschiede auf regionaler Ebene unterhält die CEEAC verschiedene lokale Projekte, an denen sich die EU über ihre Delegation in Gabun beteiligt[10]. In Anbetracht der zwischenstaatlichen Heterogenität Zentralafrikas erlaubt die Existenz der CEEAC jedoch keinen Rückschluss auf eine stark ausgeprägte regionale Identität[11].

Die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (*Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale* - CEMAC) wurde 1994 als Folgeorganisation der Zentralafrikanischen Währungsunion und der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion vereinbart und ist 1999 in Kraft getreten. Im Gegensatz zur CEEAC besteht die CEMAC lediglich aus sechs zentralafrikanischen Staaten (Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Republik Kongo, Tschad, ZAR). Die langfristigen Ziele der CEMAC sind die Stabilisierung der gemeinsamen Devisenreserven, die Harmonisierung der sektoralen Wirtschaftspolitik und die Schaffung eines gemeinsamen Marktes nach EU-Vorbild.[12] Zu den wichtigsten Anliegen der CEMAC gehören aber auch die Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen sowie die Förderung nachhaltiger Entwicklung[13].

Beide Gemeinschaften sind im Rahmen des *Regional Indicative Programme 2014-2020 for Central Africa* Verhandlungspartner der EU. Das Programm stellt für die Region insgesamt 350 Mio. EUR bereit und konzentriert sich auf drei Ebenen der Zusammenarbeit – politische Integration und Zusammenarbeit in Fragen des Friedens und der Sicherheit; Wirtschaftsintegration und Handel (in-

[9] Vgl. Wirtschaftslexikon24.com, Stichwort: Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (letzter Zugriff am 02.03.2018).
[10] Vgl. EEAS: The Economic Community of Central African States (2016).
[11] Vgl. Tull (2009), S. 35.
[12] Vgl. Wirtschaftslexikon24.com, Stichwort: Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (letzter Zugriff am 02.03.2018).
[13] Vgl. BMZ, Stichwort: Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (letzter Zugriff am 02.03.2018).

klusive Infrastruktur) sowie nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen und Artenvielfalt.[14]

2.3 Die Beziehungen der EU zu den zentralafrikanischen Staaten

Die EU unterhält - wenn auch eingeschränkt - zu allen zentralafrikanischen Staaten Beziehungen, welche in der Regel auf dem Cotonou-Abkommen[15] basieren. Die aktuellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie die jeweiligen Aspekte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

2.3.1 Angola

Den politischen Rahmen der Partnerschaft Angolas mit der EU bilden vordergründig das Cotonou-Abkommen, welches darauf abzielt, die Armut im Land zu reduzieren und der *Joint Way Forward*, welcher eine aktivere politische Zusammenarbeit und insbesondere Angolas Engagement in regionalen und multilateralen Foren fördert. Daneben ist die EU ein wichtiger (der drittgrößte) Handelspartner des Landes. Aufgrund seiner Stellung als LDC erhält Angola unter der Initiative *Everything But Arms* zudem zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt für alle nichtmilitärischen Produkte. Im Bereich der Entwicklung ist die EU für den Zeitraum von 2014 bis 2020 im Rahmen des *National Indicative Programme* (NIP) und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) mit 210 Mio. EUR zudem Angolas größter Geber.[16] Die hierbei geförderten Bereiche und die entsprechenden Förderbeträge sind in Tabelle 2.3-1 dargestellt.

Tabelle 2.3-1: Finanzieller Überblick – NIP Angola

Fach- ,Berufs- und Hochschulausbildung	45 Mio. EUR	21,4 %
Nachhaltige Landwirtschaft	84 Mio. EUR	40,0 %
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	65 Mio. EUR	31,0 %
Maßnahmen zugunsten der Zivilgesellschaft	6 Mio. EUR	2,8 %
Unterstützende Maßnahmen	10 Mio. EUR	4,8 %
Gesamt	**210 Mio. EUR**	**100 %**

Quelle: European Union - Angola National Indicative Programme 2014-2020, S. 12

Die EU ist seit 1986 durch eine Delegation mit Sitz in Luanda in Angola vertreten. Diese steuert die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Angola sowie die Umsetzung der europäischen Entwicklungspolitik vor Ort. Zudem pflegt sie Beziehungen zu Regierungseinrichtungen, um europäische Werte und auch Interessen zu fördern.[17]

[14] Vgl. European Commission: Central Africa (letzter Zugriff am 02.03.2018).
[15] In Kapitel 3 wird das Cotonou-Abkommen näher dargestellt.
[16] Vgl. EEAS: Angola and the EU (2016).
[17] Vgl. EEAS: About the EU Delegation in Angola (2016).

2.3.2 Äquatorialguinea

Die Beziehungen der EU zu Äquatorialguinea sind sehr beschränkt. Zwar begann der politische Dialog 2007 erneut, doch äußerte Äquatorialguinea 2008 Vorbehalte gegenüber Art. 11 des Cotonou-Abkommens, welcher sich auf den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bezieht. Infolgedessen verlor die Ratifizierung des Cotonou-Abkommens seitens Äquatorialguineas ihre Gültigkeit, weshalb es Äquatorialguinea seitdem nicht mehr möglich ist, von der Förderung durch den EEF zu profitieren.[18]

Demzufolge ist die EU zurzeit nicht in Äquatorialguinea vertreten. Die Delegationsarbeit findet zwischenzeitlich in Gabun statt.[19]

2.3.3 Burundi

Auch die Beziehungen der EU zu Burundi werden vom Cotonou-Abkommen beeinflusst. Im Jahr 2016 entschied die EU, dass die Regierung Burundis die grundlegenden Prinzipien einer Partnerschaft, wie sie im Abkommen vereinbart wurden, nicht mehr wahrt. Die darauf folgende Ratsentscheidung vom 14. März 2016 setzte die direkte finanzielle Unterstützung der Regierung Burundis unter Bezugnahme auf Art. 96 des Cotonou-Abkommens aus. Die zivile Unterstützung sowie die regionale und humanitäre Hilfe wurden jedoch beibehalten.[20]

Als LDC hat Burundi einen freien Zugang zum europäischen Markt. Kaffee, Tee, Baumwolle und Erze machen die größten Exporte in die EU aus. Insgesamt ist Burundis Außenhandel jedoch defizitär, was hauptsächlich am Diversifizierungsmangel der Exporte liegt. Burundi ist zudem ein Mitglied der Ostafrikanischen Gemeinschaft, welche mit der EU über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)[21] verhandelt. Die Unterzeichnung dieses Abkommens steht jedoch noch aus.[22]

2.3.4 Gabun

Die Zusammenarbeit der EU mit Gabun bezieht sich vor allem auf politischen Dialog sowie auf Handels- und Entwicklungszusammenarbeit. Das Fundament der Partnerschaft bildet auch hier das Cotonou-Abkommen. Der politische Dialog mit Gabuns Regierung wird von der EU-Delegation mit Sitz in Libreville regelmä-

[18] Vgl. EEAS: Equatorial Guinea and the EU (2016).
[19] Vgl. ebd.
[20] Vgl. EEAS: Burundi and the EU (2016).
[21] In Kapitel 3 wird näher auf das Instrument der WPA eingegangen.
[22] Vgl. ebd.

ßig gepflegt und beinhaltet neben Entwicklungsthemen u. a. auch Umwelt, Gleichheit der Geschlechter, Kampf gegen den Waffenhandel und Migration.[23]

Im Bereich Handel befindet sich die EU mit Gabun und anderen Staaten der Region im Verhandlungsstadium für ein WPA. Daneben besteht zwischen Gabun und der EU ein Fischereiabkommen, welches voraussichtlich 2019 ausläuft. Aufgrund Gabuns Status als *upper middle income country* konzentriert sich die EU im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit unter dem 11. EEF nur auf den Bereich der Fach- und Berufsausbildung.[24]

2.3.5 Kamerun

Die bis ins Jahr 1963 zurückreichenden Beziehungen zwischen der EU und Kamerun werden aktuell vom Cotonou-Abkommen bestimmt. Den handelsbezogenen Pfeiler dieses Abkommens bilden die WPA. Die EU befindet im Stadium durchaus schwieriger Verhandlungen über ein zentralafrikanisches WPA. Im Rahmen dieser Verhandlungen wurde Kamerun eine Zwischenlösung angeboten. Dieses *stepping stone* WPA wurde von Kamerun angenommen und unterzeichnet und trat am 4. August 2016 trat in Kraft. Kamerun ist damit das erste und bisher einzige Land Zentralafrikas, welches von einem (vorläufigen) WPA profitiert. So gewährt es Kamerun einen zollfreien Zugang zum europäischen Markt und legt u. a. fest, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten Kamerun dabei unterstützen, wettbewerbsfähiger zu werden. Zurzeit ist die EU Kameruns größter Handelspartner.[25]

Im Kontext des 11. EEF haben die EU und Kamerun im Jahr 2014 das *National Indicative Programme 2014-2020* über eine Summe von 185 Mrd. CFA-Franc BEAC unterzeichnet. Im Rahmen dessen arbeitet die Delegation der EU in Kamerun zusammen mit der Regierung an neuen Programmen bezüglich der Kernthemen *Good Governance* (verantwortungsvolle Regierungsführung) und ländliche Entwicklung.[26]

2.3.6 Demokratische Republik Kongo

Im Rahmen des Cotonou-Abkommens beinhaltet der Beitrag der EU zur Stärkung der DRK die Förderung der politischen, wirtschaftlichen und gewerblichen Entwicklung des Landes. Unter dem 11. EEF hat die EU für den Zeitraum von 2014 bis 2020 über 620 Mio. EUR für die DRK bereitgestellt. Förderschwerpunkte bilden hierbei die Bereiche Gesundheit, Umwelt und Infrastruktur sowie die

[23] Vgl. EEAS: Gabon and the EU (2016).
[24] Vgl. ebd.
[25] Vgl. EEAS: Cameroon and the EU (2016).
[26] Vgl. ebd.

Stärkung von verantwortungsvoller Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit. Mit Blick auf den trägen Privatsektor innerhalb der DRK bietet die EU zudem Wirtschaftshilfe sowohl auf makro-, als auch auf mikroökonomischer Ebene an. So sollen spezielle Programme den Privatsektor beleben wie etwa *PROINVEST* zur Förderung ausländischer Direktinvestments oder das *Microfinance framework programme*, welches der armen Bevölkerung den Zugang zu Finanzdiensten ermöglichen soll.[27]

Auch die DRK gehört zu den zentralafrikanischen Staaten, mit denen die EU über ein WPA verhandelt. Hierbei zeigt sie jedoch nur ein beschränktes politisches Engagement, was darauf zurückzuführen ist, dass die DRK als LDC bereits von der *Everything But Arms* Initiative profitiert.[28]

2.3.7 Republik Kongo

Die Beziehungen zwischen der EU und der Republik Kongo wurden mit dem Cotonou-Abkommen gefestigt und basieren auf politischen, wirtschaftlichen, handelsbezogenen und humanitären Aspekten.[29]

Im Bereich des Handels ist die Republik Kongo ein sehr offenes Land. Die Handelsbilanz ist strukturell im Plus, was hauptsächlich auf den Öl-Sektor, der über 90 % der Exporte ausmacht, zurückzuführen ist. Dieser gravierende Diversifizierungsmangel zeigt jedoch, dass die Wirtschaft der Republik Kongo im höchsten Maße auf den Öl-Sektor angewiesen ist. Im Rahmen der Zusammenarbeit realisiert die EU daher Projekte, die die Diversifizierung begünstigen und die Wettbewerbsfähigkeit kongolesischer Produkte steigern sollen. Als Beispiel kann das Projekt *Source* genannt werden, welches wichtige Investitionen im Zucker-Sektor ermöglichen soll.[30]

2.3.8 Ruanda

Die Beziehungen der EU zu Ruanda sind hauptsächlich auf die Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen ländliche Entwicklung, Energie und verantwortungsvolle Regierungsführung gerichtet. Zunehmend beinhalten sie aber auch Handel und Investitionen. Den Raum für diese Erweiterung bereitete das Cotonou-Abkommen. Darüber hinaus sind die politischen Beziehungen mit Ruanda auch ein Teil der breiter angelegten europäisch-afrikanischen Partnerschaft, wie sie in der *Joint Africa-Europe Strategy*[31] niedergelegt ist.[32]

---

[27] Vgl. EEAS: The Democratic Republic of the Congo and the EU (2016).
[28] Vgl. ebd.
[29] Vgl. EEAS: The Republic of the Congo and the EU (2016).
[30] Vgl. ebd.
[31] Die Joint Africa-EU Strategy (Gemeinsame EU-Afrika-Strategie) wird in Kapitel 3 vorgestellt.

Mit 15 % am Gesamthandel ist die EU Ruandas größter Handelspartner. Die EU exportiert hauptsächlich industriegefertigte Güter, wie Maschinen, Transportmittel und Chemikalien nach Ruanda. Die Importe aus Ruanda werden von Agrargütern, insbesondere Gemüse dominiert. Die EU ist auch Ruandas größter ausländischer Investor. So macht das private EU-Grundkapital in Ruanda beinahe ein Viertel des ausländischen Gesamtgrundkapitals aus.[33]

Als Mitglied der Ostafrikanischen Gemeinschaft hat Ruanda das zwischen der EU und der Gemeinschaft noch nicht gänzlich ausgehandelte WPA bereits am 1. September 2016 unterzeichnet. Und das, obwohl Ruanda als LDC bereits unter der *Everything But Arms* Initiative zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt genießt. Aufgrund fehlender Unterschriften anderer Mitglieder der Ostafrikanischen Gemeinschaft konnte das WPA bislang jedoch noch nicht in Kraft treten.[34]

Im Bereich der Entwicklung beruht die Zusammenarbeit zwischen der EU und Ruanda auf dem NIP 2014-2020. Für die Verteilung der insgesamt 460 Mio. EUR aus dem 11. EEF hat die EU gemeinsam mit der Regierung Ruandas drei Hauptbereiche ausgewählt. Es handelt sich hierbei um Energie und Infrastruktur; ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung sowie *Good Governance*, Zivilgesellschaft und Menschenrechte.[35] Tabelle 2.3-2 zeigt die genaue Verteilung der Mittel auf die jeweiligen Sektoren.

Tabelle 2.3-2: Finanzieller Überblick – NIP Ruanda

Sektor I: Nachhaltige Energie	200 Mio. EUR	43,5 %
Sektor II: Nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit	200 Mio. EUR	43,5 %
Sektor III: Governance	40 Mio. EUR	8,7 %
Maßnahmen zugunsten der Zivilgesellschaft	10 Mio. EUR	2,2 %
Unterstützende Maßnahmen	10 Mio. EUR	2,2 %

Quelle: European Union – Republic of Rwanda National Indicative Programme for the period 2014-2020, S. 16

2.3.9 São Tomé und Prínzipe

In Übereinstimmung mit dem Cotonou-Abkommen organisiert, basieren die Beziehungen zwischen der EU und STP auf einem regelmäßig stattfindenden politischen Dialog. Da die EU jedoch keinen Delegationssitz in dem kleinen Inselstaat hat, findet die Delegationsarbeit in Gabun statt.[36]

[32] Vgl. EEAS: Rwanda and the EU (2016).
[33] Vgl. ebd.
[34] Vgl. ebd.
[35] Vgl. ebd.
[36] Vgl. EEAS: São Tomé and Prínzipe and the EU (2016).

Unter dem 11. EEF profitiert STP von dem am 19. Juni 2014 in Nairobi unterzeichneten NIP, in welchem dem Land insgesamt 28 Mio.EUR für die Bereiche Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung und Landwirtschaft zugesagt worden sind.[37]

2.3.10 Südsudan

Bereits im Januar 2011 hat die EU mit Blick auf eine mögliche Unabhängigkeit des Südsudans die Entwicklungsförderung mit einem Spezialpaket in Höhe von 285 Mio. EUR erhöht. Noch im Jahr der Unabhängigkeit errichtete sie dann eine vollausgestattete Delegation in Juba, der Hauptstadt des Südsudans. In der Folgezeit übernahm die EU die Führung bei der Umsetzung einer in Konsultation mit der südsudanesischen Regierung erarbeiteten Entwicklungsstrategie, um zur Bildung bundesstaatlicher, staatlicher und regionaler Einrichtungen beizutragen. Seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges im Dezember 2013 ist die EU nachhaltig am Friedensprozess beteiligt.[38]

Als einziger unter den 49 afrikanischen Staaten südlich der Sahara ist der Südsudan dem Cotonou-Abkommen bisher noch nicht beigetreten. Um die Entwicklungszusammenarbeit auf eine rechtliche Basis zu stellen, ist ein Beitritt für die EU jedoch von höchster Bedeutung.[39]

2.3.11 Tschad

Der Tschad ist eines der ärmsten Länder der Welt und erhält von der EU neben politischer, wirtschaftlicher und gewerblicher Hilfe auch und humanitäre Hilfe.[40]

In wirtschaftlicher Hinsicht wird der Tschad von einem großen Primärsektor bestimmt, welcher von der Erdöl-Sparte dominiert wird. Der sekundäre (Industrie-) und auch der tertiäre (Dienstleistungs-) Sektor sind dagegen sehr schwach ausgeprägt und beschäftigen nur etwa 20 % der arbeitenden Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund unterstützt die EU die Regierung des Tschads bei einer Reihe von Projekten zur Aufwertung des Staatshaushaltes und des Geschäftsumfeldes sowie der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Produkten und der Transparenz im Bereich der Erdölförderung. Im Rahmen der Handelsbeziehungen mit der EU profitiert der Tschad als LDC zudem von der *Everything But Arms* Initiative.[41]

---

[37] Vgl. ebd.
[38] Vgl. EEAS: South Sudan and the EU (2016).
[39] Vgl. ebd.
[40] Vgl. EEAS: Chad and the EU (2016).
[41] Vgl. ebd.

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und dem Tschad umfasst schwerpunktmäßig drei Bereiche. Im Bereich der verantwortungsvollen Regierungsführung liegt der Fokus auf den inländischen Sicherheitskräften, der Justiz und dem Staatshaushalt. Der Infrastrukturbereich befasst sich mit dem Zugang zu Trinkwasser und der Verbesserung von Transportbedingungen. Im Bereich der Landwirtschaft, Umwelt und Ernährungssicherheit fördern Programme die ländliche Entwicklung und die Nachhaltigkeit. Zudem wird die Entwicklung des Privatsektors unterstützt.

2.3.12 Zentralafrikanische Republik

Die Beziehungen der EU zur ZAR werden maßgeblich vom Cotonou-Abkommen bestimmt und in der Folge von einem regelmäßigen politischen Dialog begleitet.[42]

Im Bereich des Handels basieren die Beziehungen zwischen der EU und der ZAR im Wesentlichen auf der *Everything But Arms* Initiative. Die Niederlande sind mit 25,6 % der Gesamtexporte das wichtigste Exportland für die ZAR. Zudem gehört die ZAR als Mitglied der CEMAC zu den Staaten, mit denen die EU über ein zentralafrikanisches WPA verhandelt.[43]

Obwohl die EU im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik bereits seit 1957 in der ZAR präsent ist, ist das Land stark unterentwickelt und als Staat höchst fragil. Aktuell läuft unter dem 11 EEF (2014-2020) ein NIP, welches aufgrund bürgerkriegsähnlicher Zustände erst im Jahr 2016 von der EU und zentralafrikanischen Behörden ausgearbeitet werden konnte.[44] Die Unterzeichnung erfolgte am 8. Juni 2017 in Brüssel.

[42] Vgl. EEAS: The Central African Republic and the EU (2016).
[43] Vgl. ebd.
[44] Vgl. ebd.

3 Die wesentlichen Eckpunkte der europäischen Entwicklungs- und Handelspolitik

Die Eckpunkte der europäischen Entwicklungs- und Handelspolitik gegenüber den zentralafrikanischen Staaten ergeben sich aus einer nunmehr sechzig jährigen Beziehung zwischen dem Nachkriegseuropa und Afrika. Kapitel 3 befasst sich daher mit einer retrospektiven Betrachtung der europäischen Afrikapolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis hin zum Abkommen von Cotonou und der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika.

3.1 Retrospektive der europäischen Afrikapolitik

Unterzieht man die europäische Afrikapolitik seit den 1950er Jahren einer retrospektiven Betrachtung, so lassen sich im Wesentlichen drei Phasen erkennen:

- eine post-koloniale Übergangsperiode, die durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eingeleitet und durch das Assoziierungsbestreben Frankreichs befördert wurde;
- einen Zeitabschnitt, der durch die Diskussion um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ gekennzeichnet war und in die Lomé-Vereinbarungen mündete sowie
- das Cotonou-Abkommen mit den schwierigen, teilweise noch andauernden Verhandlungen über regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.

Einen chronologischen Überblick über die einzelnen Abkommen zwischen Europa und den Entwicklungspartnerländern gibt Tabelle A2-1 im Anhang 2.

3.1.1 Die Politik der Assoziierung, eine post-koloniale Übergangsperiode

Den Beginn der Retrospektive bildet der unmittelbare Zeitraum vor der Gründung der EWG im Jahr 1957. Denn betrachtet man die Ausgangssituation zur Gründung aus kolonialpolitischer Sicht, so fällt auf, dass vier der sechs Gründungsstaaten – Italien, Niederlande, Belgien und v. a. Frankreich – noch Kolonialmächte waren und daher Sonderbeziehungen zu Gebieten außerhalb Europas unterhielten. Aufgrund nicht unerheblicher Vorteile einer Assoziierung der afrikanischen Kolonien mit der EWG drängte Frankreich auf eine Einbindung der Überseegebiete in den gemeinsamen Markt und machte seine Unterzeichnung des EWG-Vertrages hiervon abhängig.[45] Die Zusammenarbeit zwischen der EWG

[45] Vgl. Klever (2006), S. 52 ff.

und den „überseeischen Ländern“ wurde mithin in der Präambel des EWG-Vertrages verankert und in sechs Artikeln (131-136) grundsätzlich bestimmt[46].

Forderungen nach politischer Selbstbestimmung und Dekolonisation, wie sie von Seiten der afrikanischen Gebiete geäußert wurden, standen jedoch nicht zur Debatte. Faktisch wurden die Kolonialgebiete ungefragt assoziiert. Art. 132 des EWG-Vertrages, der die Assoziierung der überseeischen Gebiete regelte, zielte eher auf die langfristige Sicherung des Einflusses der Kolonialmächte in ihren überseeischen Gebieten ab.[47]

Dennoch brachten die Assoziierungsverhandlungen als Ergebnis Handelspräferenzen und den ersten EEF hervor.[48] Über das zukünftige Verhältnis heißt es in Art. 131 Abs. 2, 3 des EWG-Vertrages:

> „Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft. Entsprechend den in der Präambel dieses Vertrages aufgestellten Grundsätzen soll die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen.“[49].

Dieses Ziel sollte vornehmlich durch die Öffnung des westeuropäischen Marktes sowie durch finanzielle und technische Hilfeleistungen erreicht werden. Die einzelnen Bestimmungen hierzu wurden am 25. März 1957 in einem Durchführungsabkommen niedergelegt. Als dieses am 31. Dezember 1962 auslief, hatte sich auch der politische Hintergrund verändert. So waren fast alle EWG-assoziierten Gebiete inzwischen unabhängige Staaten geworden, die abgesehen von Neuguinea an einer Fortführung der Assoziierung interessiert waren. Auch unter den EWG-Staaten herrschte weitgehende Einigkeit über eine Fortsetzung der Assoziierungspolitik, wenn auch auf einer neuen vertraglichen Grundlage. So schien ein erneutes Assoziierungsabkommen die beste Möglichkeit zu sein, die ökonomischen Bedingungen zu stabilisieren und den afrikanischen Staaten gleichzeitig die Gelegenheit zur Bestätigung ihrer Souveränität und Unabhängigkeit zu geben. Nach fast zweijährigen Verhandlungen unterzeichneten die EWG,

[46] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 4.
[47] Vgl. Klever (2006), S. 53.
[48] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 6.
[49] EWG (1957), S. 68.

Madagaskar und 18 afrikanische Staaten[50] am 2. Juli 1963 in der Hauptstadt Kameruns das Abkommen von Yaoundé , welches ein Jahr später in Kraft trat und für fünf Jahre gelten sollte.[51]

Während dieser Laufzeit wurde zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der assoziierten Staaten ein Betrag von 730 Mio. USD über den zweiten EEF zur Verfügung gestellt. Hierbei bedeutend war, dass die finanzielle Hilfe für Maßnahmen verwendet werden sollte, die direkt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten beitragen sollte, beispielsweise die Finanzierung von Rationalisierungsmaßnahmen.[52]

Am 29. Juli 1969 wurde in Yaoundé erneut ein Abkommen zwischen der EWG und den 18 AASM-Staaten unterzeichnet. Dieses zweite Yaoundé-Abkommen trat verzögert am 1. Januar 1971 in Kraft und stellte den assoziierten Staaten für die fünfjährige Laufzeit unter dem dritten EEF einen Betrag von 900 Mio. USD zur Verfügung.[53] Inhaltlich waren zum Vorgänger aber kaum Unterschiede festzustellen[54].

Mitte der 1960er Jahre begannen auch dem Commonwealth angehörende afrikanische Staaten sich um Beziehungen zur EWG zu bemühen. In der Folge kam es 1968 in Arusha (Tansania) zur Unterzeichnung eines Abkommens mit den drei Staaten der afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft Kenia, Tansania und Uganda. Aufgrund einer zeitlichen Kopplung mit dem zweiten Yaoundé-Abkommen musste allerdings erneut verhandelt werden, bis am 1. Januar 1971 Arusha II in Kraft trat.[55]

Aus Sicht der afrikanischen Länder ist zu bemerken, dass die Bilanz der beiden Abkommen (Yaoundé II und Arusha II) eher enttäuschend ausfiel. So hatten sich die Exporte in die EWG nicht erhöht und auch die Handelsstruktur zwischen den westeuropäischen und afrikanischen Staaten zeigte keine Veränderung.[56]

Aufgrund dieser Negativbilanz und der neu aufgetretenen Entwicklungen innerhalb der EWG (der Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks) war bereits vor Ablauf beider Abkommen klar, dass eine gründliche Neuordnung der Assoziierungspolitik vorgenommen werden musste.[57] Die rechtliche Grundlage hierfür

[50] Es handelt sich hierbei um die Association of African States and Madagascar (AASM), zu deren Mitgliedern u. a. Burundi, DRK, Gabun, Kamerun, Ruanda, Tschad und die ZAR gehörten.
[51] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 6.
[52] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 7.
[53] Vgl. ebd.
[54] Vgl. Klever (2006), S. 56.
[55] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 7 f.
[56] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 8.
[57] Vgl. Klever (2006), S. 58.

bildete das Protokoll 22 des Beitrittsvertrages der drei neuen EU-Mitglieder, das weiteren 20 ehemaligen Kolonien Großbritanniens in Afrika, in der Karibik und im Pazifik die Aufnahme in das Assoziierungssystem der EWG grundsätzlich ermöglichte. Mithin kam es bei den Verhandlungen über eine Verlängerung von Yaoundé II und Arusha II im Juli bzw. Oktober 1973 dazu, dass die Vertreter der nunmehr neun EWG-Staaten einer Gruppe von 46 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) gegenüber saßen.[58]

Trotz eines umfassenden Austauschs zwischen den AKP-Staaten verliefen die Verhandlungen aufgrund von Bedenken und einer Interessendisharmonie innerhalb der AKP schleppend. Eine endgültige Einigung konnte erst am 1. Februar 1975 erzielt werden. Das entsprechende Abkommen (Lomé I) wurde am 28. Februar 1975 in der togoischen Hauptstadt Lomé unterzeichnet.[59]

3.1.2 Die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung und die Lomé-Vereinbarungen

Vieles deutet darauf hin, dass die Verabschiedung der Erklärung und des Aktionsprogramms zur Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) 1974 durch die 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (mit Stimmenmehrheit der Dritte-Welt-Staaten) erheblich zum Umdenken hinsichtlich der vertraglichen Ausgestaltung der EU-AKP-Beziehungen beigetragen hat.[60]

Betrachtet man den historischen Kontext, indem die Diskussion um die NWWO stattfand, so wird deutlich, dass noch bei der Erlangung der Unabhängigkeit davon ausgegangen wurde, dass viele Probleme der jungen Staaten vornehmlich ein Aspekt ihrer bisherigen politischen Abhängigkeit gewesen waren und sich mit dem Erreichen der Unabhängigkeit, der vollen Teilnahme an den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und mit Unterstützung einer Reihe regionaler und internationaler Entwicklungsprogrammen die wirtschaftliche Situation rapide verbessern würde. Diese Hoffnung hatte sich am Ende der sechziger Jahre jedoch zerschlagen. Trotz der florierenden Wirtschaft sowie bi- und multinationaler Hilfsprogramme hatte sich das Wohlstandsgefälle zwischen den Industrieländern und der Masse der afrikanischen Entwicklungsländer vertieft. Die wirtschaftliche Lage dieser Länder blieb weiterhin katastrophal. In der Folge wurden die Forderungen nach grundlegenden Eingriffen und Umstrukturierungen zugunsten der Entwicklungsländer im Rahmen einer noch zu schaffenden NWWO immer wahrnehmba-

[58] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 9.
[59] Vgl. Klever (2006), S. 59.
[60] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 10.

rer. [61] Ihren politischen Niederschlag fand das Konzept schließlich 1974 im Rahmen der 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, deren Ergebnis die Verabschiedung einer Erklärung und eines Aktionsprogramms zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung bildete[62].

Für die westlichen Industrieländer war die Forderung nach einer NWWO eine gewichtige politische und wirtschaftliche Herausforderung, weil sie im Kern auf eine Änderung des überkommenen Nord-Süd-Verhältnisses zugunsten der Entwicklungsländer abzielte und somit die althergebrachten Privilegien der Industrieländer in Frage stellte. Hinsichtlich der EG-Dritte-Welt-Beziehungen lässt sich feststellen, dass die EG-Staaten im Rahmen der seit Juli 1973 laufenden Verhandlungen im Vorfeld des ersten Lomé-Abkommens versuchten dieser Tendenz entgegenzuwirken, zugleich aber den Forderungen der Entwicklungsländer ein wenig entgegenzukommen. Letztlich bestand das Lomé I-Abkommen im Wesentlichen in Vereinbarungen über Handels-, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit.[63]

Bis zum Jahr 2000 folgten dem ersten Lomé-Abkommen drei weitere, die ein einzigartiges Kooperationsmodell darstellten, da sie die Politikfelder Entwicklungszusammenarbeit und Handel nicht getrennt voneinander sondern gemeinsam behandelten. So berücksichtigten sie einerseits Belange der AKP-Staaten, wahrten andererseits aber auch die Interessen der EU, welche sich hauptsächlich auf die folgenden Aspekte reduzieren lassen:

- Sicherung der Zufuhr mineralischer und fossiler Rohstoffe,
- Sicherung der Einfuhr tropischer Früchte und Gemüse,
- Absicherung der strategischen Interessen der europäischen Nationalstaaten (insbesondere Frankreichs). Die AKP-Staaten fungierten mithin als Verbündete der EU bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf UN-Ebene und bei der Reduzierung hegemonialer Interessen der Sowjetunion (bis 1989).

Für die AKP-Staaten bestanden die Interessen im Zugang zum europäischen Markt durch präferentielle Zugeständnisse, im Zugang zu günstigen Krediten und zur Entwicklungshilfe der EG.[64] Dass es sich hierbei um eine vertikale Kooperation handelt, also um eine Kooperation von wirtschaftlich schwachen Staaten mit starken, die die Form einer klientelistischen Beziehung annimmt, ist nicht von der

[61] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 10 f.
[62] Vgl. Klever (2006), S. 63.
[63] Vgl. Ferdowsi (1999), S. 14 f.
[64] Vgl. Klever (2006), S. 66.

Hand zu weisen. So sucht die schwächere Partei aus der Dialektik der Abhängigkeit Vorteile zu ziehen, indem sie die historisch gewachsenen Beziehungen nutzt, um Ressourcen zur Milderung der Abhängigkeit zu erhalten.[65]

Die Bedingungen der Interesskoalition veränderten sich jedoch mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit einhergehenden Ende des Ost-West-Konflikts. Einen ersten deutlichen Hinweis für die Kursänderung in der europäischen Entwicklungspolitik lieferten 1992 die Maastrichter Verträge.[66] So heißt es in Art. 130 u Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union:

> „Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedsstaaten darstellt, fördert
>
> - die nachhaltige, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Länder;
> - die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft;
> - die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.“[67].

Hiernach werden künftig alle Entwicklungsländer gleich behandelt. Eine Bevorzugung der AKP-Staaten schied damit aus. Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Ostblocks rückten zudem Osteuropa, die Mittelmeerländer und ferner lateinamerikanische und asiatische Schwellenländer verstärkt in den Fokus der EU. Die Rolle der AKP-Staaten als Hinterland und Bollwerk gegen den Kommunismus entfiel, so dass sie aufgrund ihrer nunmehr strategischen Bedeutungslosigkeit und ihrer wirtschaftlichen Schwäche gegenüber anderen Entwicklungsländern in den Hintergrund gerieten. Die geopolitischen Veränderungen und auch die Veränderungen innerhalb der EU ließen grundlegende Reformbestrebungen unausweichlich erscheinen. Schließlich wurden 1998 Verhandlungen über die zukünftige Ausgestaltung der Lomé-Vereinbarungen in Angriff genommen und mündeten im Juni 2000 in das Abkommen von Cotonou.[68]

Zur Bewertung der Lomé-Vereinbarungen lässt sich anführen, dass bereits die nach dem zweiten Lomé-Abkommen erfolgte (Zwischen-)Bilanz eher ernüchternd aussah, da in den meisten AKP-Staaten keine nennenswerte Verbesserung der

---

[65] Vgl. Kappel (2004) S. 114.
[66] Vgl. Klever (2006), S. 67.
[67] Europäische Gemeinschaften (1992) S.29 f.
[68] Vgl. Klever (2006), S. 67 f.

wirtschaftlichen Lage, sondern höchstens eine Stagnation auf niedrigem Niveau eintrat.[69] Nach der Schlussbilanz gegen Ende der 1990er Jahre ist es daher nicht verwunderlich, dass die gewünschten Auswirkungen der Handelspräferenzen auf die Lomé IV-Ziele nicht oder nur sehr bedingt erfolgt sind.[70] Diese Entwicklung verdeutlicht auch Tabelle 3.1.2-1 zur Entwicklung der AKP-Exporte von 1975 bis 1998.

Tabelle 3.1.2-1: Entwicklung der AKP-Exporte von 1975-1998

	1975	1980	1990	1994	1998
AKP-Exporte gesamt (in Mrd. EUR)	22	45	39	40	--
Anteil der AKP-Exporte am am Weltanteil (in %)	3,1	3,1	1,5	1,2	1,1
AKP-Exporte in der EU (in Mrd. EUR)	10	21	20	19	21
Anteil der AKP-Exporte am an EU-Importen (in %)	7,3	7,3	4,3	3,7	3,0

Quelle: Koch (2004), S. 92.

Es muss allerdings erwähnt werden, dass aufgrund von negativen Faktoren bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung der AKP-Staaten (klimatische Veränderungen zuungunsten der AKP-Staaten; steigende Auslandsverschuldung; anhaltend hohes Bevölkerungswachstum; politische Unruhen und Konflikte; Ausbreitung von Seuchen) die wirtschaftliche Lage ohne die vorhandenen Zollpräferenzen mit großer Sicherheit noch dramatischer gewesen wäre, als sie nach Lomé ohnehin schon war[71].

3.1.3 Das Abkommen von Cotonou und die schwierigen WPA-Verhandlungen

Das Cotonou-Abkommen wurde als Nachfolger des 1995 revidierten Lomé IV-Abkommens am 23. Juni 2000 in der Hauptstadt Benins unterzeichnet. Die Laufzeit beträgt erstmals 20 Jahre. In fünfjährige Revidierungsabschnitte unterteilt, gilt das Cotonou-Abkommen daher bis zum 28. Februar 2020.

Diese lange Laufzeit sollte neue Stabilität gewährleisten und wurde als Ausdruck gegenseitigen Vertrauens gewertet. Die Revisionsmöglichkeiten hingegen entsprechen dem Bedürfnis, flexibel auf die sich rasch ändernden internationalen Umfeldbedingungen der AKP-EU-Beziehungen reagieren zu können.[72]

[69] Vgl. Koch (2004), S. 39.
[70] Vgl. Tchitchi (2005), S. 54 f.
[71] Vgl. Koch (2004), S. 95, 98.
[72] Vgl. Nickel (2012), S. 7.

Handel und Entwicklungszusammenarbeit blieben zwar weiterhin die wichtigsten Pfeiler in der neugestalteten Beziehung, doch wurden gegenüber dem Vorgängerabkommen auch substantielle Veränderungen vorgenommen[73].

Bereits im ersten Kapitel (Ziele und Grundsätze) lassen sich drei Neuerungen gegenüber Lomé IV ausmachen. So wurde in Art. 1 Abs. 1 mit der Formulierung:

> „Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits […] schließen dieses Abkommen, um – im Sinne eines Beitrags zu Frieden und Sicherheit und zur Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfelds – die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen.“[74]

die essentielle Verknüpfung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit gewürdigt. Dem folgt in Art. 1 Abs. 2 die Aufnahme der Armutsbekämpfung als Primärziel.[75] So ist die Partnerschaft unter dem Cotonou-Abkommen:

> „auf das Ziel ausgerichtet, in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.“[76].

Eine weitere Neuerung innerhalb der Ziele und Grundsätze ist der Aspekt der Eigenverantwortung der AKP-Staaten für ihre Entwicklungsstrategien, welcher dem Grundsatz der Gleichheit der Partner (Art. 2) angefügt wurde[77].

Auch innerhalb der politischen Dimension (Titel II des ersten Teils des Cotonou-Abkommens) werden Schwerpunkte gesetzt, die es so in den Vorgängerabkommen nicht gab. So wurde mit Art. 8 der politische Dialog als neues Element und neben Handel und Entwicklungszusammenarbeit als weiterer Pfeiler des Abkommens eingeführt. Sehr breit definiert, betrifft er alle im Abkommen behandelten Ziele, wobei friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktprävention und Sicherheit besonders hervorgehoben werden. In Art. 13 gibt es zudem erstmals Bestimmungen zur Migration, die u. a. eine Verpflichtung zur Rückübernahme von illegal in die EU eingereister AKP-Staatsangehöriger enthalten. So heißt es in Art. 13 Abs. 5 c):

---

[73] Vgl. Tchitchi (2005), S. 57.
[74] Europäische Gemeinschaften (2000) S. 6.
[75] Vgl. Eisenhauer (2009), S. 58.
[76] Vgl. ebd.
[77] Vgl. Martenczuk (2000), S. 466 f.

> „Die Vertragsparteien kommen ferner überein, […] dass die AKP-Staaten ihre Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aufhalten, die Rückkehr gestatten und sie auf Ersuchen dieses Mitgliedstaates ohne weiteres rückübernehmen“[78].

Zusätzlich wurde das Element der *Good Governance* in Art. 9 Abs. 3 klarer definiert.[79] *Good Governance* – zu Deutsch etwa „verantwortungsvolle Regierungsführung“ – tauchte zu Beginn der 1990er Jahre verstärkt in der entwicklungspolitischen Diskussion auf und wurde 1995 in das revidierte Lomé IV-Abkommen aufgenommen. Mangels einer klaren Definition galt es dort jedoch als nicht wesentliches Element.[80] Nunmehr heißt es in Art. 9 Abs. 3 des Cotonou-Abkommens:

> „In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption“[81].

Ahndungsmöglichen, die sich direkt auf die Rückübernahmepflicht illegal Migrierter oder *Good Governance* beziehen, sieht das Cotonou-Abkommen jedoch nicht vor.

Neu ist auch die Partizipation nichtstaatlicher Akteure. So wurden zum ersten Mal nicht nur staatliche, sondern auch nichtstaatliche Akteure (die Privatwirtschaft; Wirtschafts- und Sozialpartner, einschließlich der Gewerkschaften und die Zivilgesellschaft in all ihren Formen) als Partner anerkannt. Diese sollen mit den Zentralregierungen zusammenarbeiten und können (jedoch nur mit Zustimmung

[78] Europäische Gemeinschaften (2000) S. 11.
[79] Vgl. Eisenhauer (2009), S. 58.
[80] Vgl. Klever (2006), S. 42 ff.
[81] Europäische Gemeinschaften (2000) S. 9.

des betreffenden AKP-Staates) nach Art. 58 Abs. 2 e) finanzielle Unterstützung erhalten.[82]

Im Bereich der finanziellen Unterstützung wurden mit dem Cotonou-Abkommen einfachere Kriterien für das Beantragen von Mitteln eingeführt. Die Instrumente der Entwicklungsfinazierungen wurden auf zwei reduziert. Die Auszahlungen sind zudem nicht mehr nur nach dem Bedarf der Länder bemessen, sondern es wird auch die Ausführung der unterstützten Programme kontrolliert. Der Bedarf selbst wird über länderspezifische Förderstrategien geschätzt, die anhand von politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine mittelfristige Entwicklungsstrategie definieren.[83]

Die größte Veränderung zur Lomé-Periode bildet die neue Handelsregelung (Art. 36 ff.) mit ihrer schrittweisen Aufhebung der präferenziellen Handelsbestimmungen gegenüber den AKP-Staaten.[84] Diese war notwendig geworden, weil die unilateralen Handelspräferenzen für Produkte der AKP-Staaten, und damit der einseitige Marktzugang, den die EU u. a. den afrikanischen Staaten gewährt hatte, nur per Ausnahmegenehmigung der Welthandelsorganisation (WTO) mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar war (Klagen dagegen erfolgten bereits 1995)[85].

Gemäß den Art. 36 und 37 des Cotonou-Abkommens soll die Liberalisierung der Handelsbeziehungen in drei Phasen vollzogen werden. In der ersten Phase sollen die einseitigen Handelspräferenzen bis zum 1. Januar 2008 durch reziproke und damit WTO-konforme Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ersetzt werden. Dem Grunde nach handelt es sich hierbei um Freihandelsabkommen, die um finanzielle Ausgleichsmittel für die Umstellung und Anpassung der Wirtschaft an die veränderten Handelsbedingungen ergänzt wurden[86]. Sie weisen einen starken Regionalcharakter auf. So wurden für die Verhandlungen mit den afrikanischen AKP-Staaten fünf Subregionen definiert: Westafrika (Westafrikanische Gemeinschaft plus Mauretanien); Zentralafrika (CEMAC); das südliche Afrika (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika - SADC); die ostafrikanische Gemeinschaft sowie die Länder des östlichen und südlichen Afrika[87]. In der zweiten Phase sollen alle Handelshemmnisse innerhalb der WPA in einer angemessenen Übergangsfrist beseitigt werden. Die Frist hat sich am jeweiligen regionalen Entwicklungsstand der WPA zu orientieren und soll bis zu 12 Jahre betra-

[82] Vgl. Tchitchi (2005), S. 60 ff.
[83] Vgl. Martenczuk (2000), S. 478 ff.
[84] Vgl. Eisenhauer (2009), S. 59.
[85] Vgl. Lohman (2015), S. 1.
[86] Vgl. Tchitchi (2005), S. 65.
[87] Vgl. Lohman (2015), S. 2.

gen[88]. In der dritten Phase ist dann der Warenhandel zwischen der EU und den AKP-Staaten, die nicht zu den LDC gehören, im Rahmen der WPA vollkommen liberalisiert. Für die LDC unter den AKP-Staaten[89] gilt die Verpflichtung zum Abschluss von WPA gemäß Art. 37 Abs. 6 im Umkehrschluss nicht. Für diese Länder besteht vielmehr eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Beitritt zu einem WPA oder der weiteren Inanspruchnahme der einseitigen Präferenzgewährung[90]. Zusammenfassend beruhen die neuen Handelsbestimmungen also auf drei Schwerpunkten: Reziprozität (Gegenseitigkeit der Marktöffnung), regionale Abkommen und Sonderbehandlung der LDC[91].

Die Ausnahmegenehmigung der WTO für den präferentiellen Zugang der AKP-Staaten zu den EU-Märkten lief zum 31. Dezember 2007 aus, ohne dass bis dahin ein (afrikanisches) WPA geschlossen wurde.[92] Aufgrund großer Differenzen war der Verhandlungsprozess mit den Regionen zeitweise blockiert. Der teilweise heftige Widerstand afrikanischer Akteure belastete die europäisch-afrikanischen Beziehungen über Jahre und beschädigte das Vertrauen. Erst Mitte Dezember 2014 unterzeichnete der Rat der EU die ersten afrikanischen WPA mit der Westafrikanischen Gemeinschaft (plus Mauretanien), der Ostafrikanischen Gemeinschaft sowie mit der SADC.[93] Ratifiziert wurde bisher jedoch nur das WPA mit der SADC[94]. Die Wahrscheinlichkeit einer Ratifizierung der beiden anderen WPA ist dagegen fraglich. So erklärte Tansania (Ostafrikanische Gemeinschaft) im Zuge des Brexit, dass es das WPA nicht unterzeichnen würde. Nach einem Regierungswechsel in Nigeria (Westafrikanische Gemeinschaft) lebte dort die Abneigung, das WPA zu unterzeichnen, wieder auf. Für die Abkommen mit Zentralafrika und den Ländern des östlichen und südlichen Afrikas besteht ebenfalls wenig Hoffnung, da sich der Großteil der LDC in diesen Regionen für einen Handel unter der *Everything But Arms* Initiative entschieden hat.[95] Insgesamt ist die Zukunft der WPA umstritten, da viele Akteure stark voneinander abweichende Erwartungen an die Abkommen haben. Aber trotz der anhaltenden Kontroversen um die WPA auf beiden Seiten ist ein starkes gemeinsames Interesse an der Intensivierung der Handelskooperation zwischen Afrika und der EU nach wie vor vorhanden.[96] Die Autoren des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik „plädie-

[88] Vgl. Koch (2004), S. 49 f.
[89] Im Zeitraum der Verhandlungen waren 33 der 48 afrikanischen AKP-Staaten als LDC klassifiziert.
[90] Vgl. Tchitchi (2005), S. 67.
[91] Vgl. Eisenhauer (2009), S. 60.
[92] Vgl. Nickel (2012), S. 9.
[93] Vgl. Lohman (2015), S. 1.
[94] Vgl. Brandi; Hulse; Keijzer (2017), S. 2.
[95] Vgl. Hulse (2016), S. 2.
[96] Vgl. Brandi; Hulse; Keijzer (2017), S. 1.

ren daher für eine modifizierte und flexibilisierte (WPA-)Agenda […], die die Bedenken der AKP-Länder gezielt anspricht, regionale afrikanische Integrationsprozesse besser stärkt und mehr begleitende Unterstützungsmaßnahmen vorsieht […].“[97].

Eine abschließende Bewertung des Cotonou-Abkommens ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich. Aber mit Blick auf das Auslaufdatum im Jahr 2020 lässt sich sagen, dass, obwohl die drei Pfeiler des Abkommens – politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Handel – nach allgemeiner Einschätzung ihren Zweck gut erfüllt haben, signifikante Veränderungen innerhalb der AKP-Staaten, der EU und der weiteren internationalen Landschaft eine Neubestimmung der Beziehungen erfordern[98].

3.2 Von der Afrika-Strategie zur Strategischen Partnerschaft Afrika-EU

Das Cotonou-Abkommen wurde seit Mitte der 2000er Jahre durch eine wachsende Zahl von anderen Partnerschaften, die die EU mit Regionen oder einzelnen Staaten der AKP eingegangen ist, geografisch und im zunehmenden Maße auch funktional überlagert. In Bezug auf Afrika handelt es sich hierbei um die Strategische Partnerschaft Afrika-EU, eine Gemeinsame Strategie der Staats- und Regierungschefs Afrikas und der EU aus dem Jahr 2007, die den afrikanischen Kontinent mit Ausnahme von Marokko umfasst[99].

Bereits zwei Jahre zuvor im Oktober 2005 nahm die EU-Kommission anlässlich einer Sitzung mit der Kommission der Afrikanischen Union eine Mitteilung über eine EU-Strategie für Afrika an, die der Europäische Rat noch im selben Jahr formal billigte[100]. Entsprechend der Europäischen Kommission besteht das grundsätzliche Ziel dieser Strategie darin, Afrika dabei zu unterstützen, die *Millennium Development Goals* der Vereinten Nationen (Millenniums-Entwicklungsziele - MDG) zu erreichen[101]. Nach Angaben der EU wurden mit der Strategie für Afrika eine stärkere politische Kohärenz innerhalb der EU und eine besser koordinierte Politikgestaltung der Kommission und der Mitgliedstaaten gegenüber Afrika erreicht. Einen nächsten Schritt, nämlich eine *gemeinsame* EU-Afrika-Strategie zu entwickeln, vereinbarten die Teilnehmer des 5. Ministertreffens EU-Afrika im Dezember 2005, welcher ein Jahr später vom Europäischen Rat und im Januar 2007 auf dem Gipfel der Afrikanischen Union bestätigt wurde. Hiermit sollte vor allem der politische Dialog zwischen der EU

[97] Ebd.
[98] Lein; Tissi; Keijzer; Negre (2013), S. 1.
[99] Vgl. Nickel (2012), S. 9.
[100] Vgl. EU: Von einer Afrikastrategie hin zu einer strategischen Partnerschaft EI/Afrika (2008).
[101] Vgl. Europäische Kommission (2005), S. 3.

und Afrika ausgebaut werden. Mit der Erklärung von Lissabon, die am Ende des zweiten EU/Afrika-Gipfels am 8./9. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs von 53 afrikanischen Ländern und 27 EU-Mitgliedstaaten verabschiedet wurde, wurde die gemeinsame EU-Afrika-Strategie zeitgleich mit der Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika beschlossen.[102]

In seiner ernüchternden Evaluierung nach gut sechs Jahren des Bestehens der Strategischen Partnerschaft kommt Knoop zu dem Ergebnis, „dass die hochgesteckten Ziele des Dialogs nur zu einem Teil erreicht werden konnten“[103]. Nach seiner Einschätzung hat sich von allen acht prioritären Aktionsfeldern der Dialog und die Kooperation im Bereich Frieden und Sicherheit am weitesten entwickelt, was er mit dem Aufbau einer den afrikanischen Kontinent umspannenden Friedens- und Sicherheitsarchitektur (*African Peace and Security Architecture*) begründet[104]. Die anderen sieben Aktionsfelder *Democratic Governance/Human Rights and Culture*; *Trade and Regional Integration*; MDG; *Energy*; *Climate Change*; *Migration/Mobility and Employment*; *Science/Information Society and Space* stagnierten dagegen.

Unter der Überschrift *Migration and Development* heißt es in der Strategischen Partnerschaft Afrika-EU, dass Migration und Mobilität als potentiell positive Phänomene behandelt werden sollten. Die Bemühungen in diesem Bereich sollten daher zu einer Erleichterung der legalen Migration im Hinblick auf die Unterstützung der sozio-ökonomischen Entwicklung der Herkunfts- und der Zielländer führen. Afrika und die EU werden hierzu u. a. die Verknüpfungen zwischen Migration und Entwicklung fördern, die Auswirkungen von Heimatüberweisungen maximieren, den Schutz der Menschenrechte von Migranten voranbringen, Flüchtlinge sowohl unterstützen, als auch schützen und Ländern in Afrika helfen, Kapazitäten für Migrationsmanagement aufzubauen. Außerdem werden sich Afrika und die EU um die Nachteile der Migration kümmern. Dies beinhaltet den gemeinsamen Kampf gegen illegale Migration, bei dem die Zusammenarbeit intensiviert werden soll, einschließlich der Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückübernahme sowie der Grenzkontrolle und dem Vorgehen gegen Menschenhandel. Zudem werden sich Afrika und die EU um die Abwanderung von Fachkräften in empfindlichen Bereichen wie Gesundheit und Bildung kümmern.[105]

Der EU-Kommission zufolge werden auch gezielte EU-Migrationsmissionen in die wichtigsten afrikanischen Länder entsandt, um ein breites Spektrum von Migrati-

[102] Vgl. EU: Von einer Afrikastrategie hin zu einer strategischen Partnerschaft EI/Afrika (2008).
[103] Knoop (2014), S. 3.
[104] Vgl. ebd.
[105] Vgl. African Union – Eurpean Union (2007), S. 15 f.

onsfragen von beiderseitigem Interesse zu erörtern und so eine verstärkte praktische Zusammenarbeit herbeizuführen.[106]

Die tatsächlichen Ergebnisse im Bereich der Migration werden im 2. Aktionsplan der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU (2011-2013) jedoch als *uneven and scattered* (uneinheitlich und sporadisch) beschrieben und zwar je nachdem, wie stark das poltische Interesse der betroffenen afrikanischen und europäischen Länder gewesen ist. Die Verantwortungsbereiche Afrikas und der EU im Rahmen der Migrationsstrategie befinden sich noch zu sehr auf nationaler Ebene. Regionale und kontinentale Dimensionen werden zwar erkannt, aber noch nicht in das strategische Handeln einbezogen.[107]

Als am 3. Oktober 2013 vor der Küste der italienischen Insel Lampedusa ein von Libyen aus gestarteter und mit etwa 545 afrikanischen Flüchtlingen beladener Kutter sank, kamen schätzungsweise 390[108] der aus Somalia und Eritrea stammenden Menschen ums Leben. Dieses als Flüchtlingskatastrophe von Lampedusa bezeichnete Unglück führte innerhalb der EU zu einer heftigen Diskussion über die Flüchtlingspolitik. In einem Gastbeitrag auf Zeit Online heißt es hierzu:

> „In der gegenwärtigen Diskussion wird kaum beachtet, dass es – zumindest auf dem Papier – bereits eine umfassende, strategische Partnerschaft zwischen der EU und afrikanischen Ländern gibt. […] Sechs Jahre später [nach dem Beschluss in Lissabon 2007] hat sich der Enthusiasmus auf beiden Seiten gelegt, und es herrscht Unzufriedenheit über den Stand der Umsetzung der Partnerschaft. Geringer politischer Wille auf Seiten der europäischen Mitgliedsstaaten bei der Unterstützung der Partnerschaft und Meinungsverschiedenheiten in politisch sensiblen Themen wie der ungelösten Frage der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, belasten die Beziehungen nachhaltig. Dass die EU-Afrika-Strategie in der aktuellen Debatte über Lösungen der Flüchtlingsproblematik kaum eine Rolle spielt, zeigt, wie stark die Partnerschaft in den Mitgliedsstaaten und der Öffentlichkeit als eine Brüsseler Angelegenheit wahrgenommen wird. Es bleibt zu hoffen, dass die Notwendigkeit der Partnerschaft nun stärker ins Bewusstsein […] rückt und es auf europäischer und afrikanischer Seite

[106] Vgl. Europäische Kommission (2007), S. 14.
[107] Vgl. African Union – Eurpean Union (2011), S. 61.
[108] Vgl. taz.de (2013), (letzter Zugriff am 14.03.2018).

verstärkte Bemühungen gibt, die strategische Partnerschaft wiederzubeleben.“[109].

[109] Hackenesch; Koch (2013), S. 1.

4 Die Neuausrichtung der Afrikapolitik hin zur Bekämpfung von Fluchtursachen

Trotz der Gefahren und der durchaus abschreckenden Wirkung der Flüchtlingskatastrophe von Lampedusa im Jahr 2013 nahm die Zahl der geflüchteten Menschen, die Europa über das Mittelmeer erreichten, weiter zu. Ihren Höhepunkt erreichte sie 2015, als rund eine Million Menschen über das Mittelmeer nach Europa (hauptsächlich Griechenland und Italien) kamen. Fast 4.000 Menschen ertranken bei dem Versuch.[110] Europa befand sich inmitten einer Flüchtlingskrise.

Unter dem Druck steigender Flüchtlingszahlen und dem daraus resultierenden Druck aus der Mitte der europäischen Gesellschaft[111] war die EU gezwungen, verstärkt Anstrengungen zur Bewältigung der Krise zu unternehmen. Vor diesem Hintergrund befasst sich Kapitel 4 mit der Neuausrichtung der europäischen Afrikapolitik hin zur Bekämpfung von Fluchtursachen und beleuchtet hierbei die Europäische Migrationsagenda, den Migrationsgipfel in Valletta sowie den EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika und das *Migration Partnership Framework*.

Zunächst soll aber die Flüchtlingssituation in Afrika im Vorfeld und während der Krise 2015 kurz dargestellt werden.

4.1 Die Flüchtlingssituation in Afrika (2013-2015)

Luft geht davon aus, dass sich in Sub-Sahara-Afrika 3,7 Mio. Flüchtlinge (vorwiegend aus Somalia, Sudan, Südsudan, Kongo und ZAR) aufgehalten haben[112]. Die Europäische Kommission spricht darüber hinaus von 8,4 Mio. Binnenflüchtlingen allein in Westafrika[113]. Festzuhalten bleibt, dass sich die meisten afrikanischen Flüchtlinge innerhalb des Kontinents bewegten.[114]

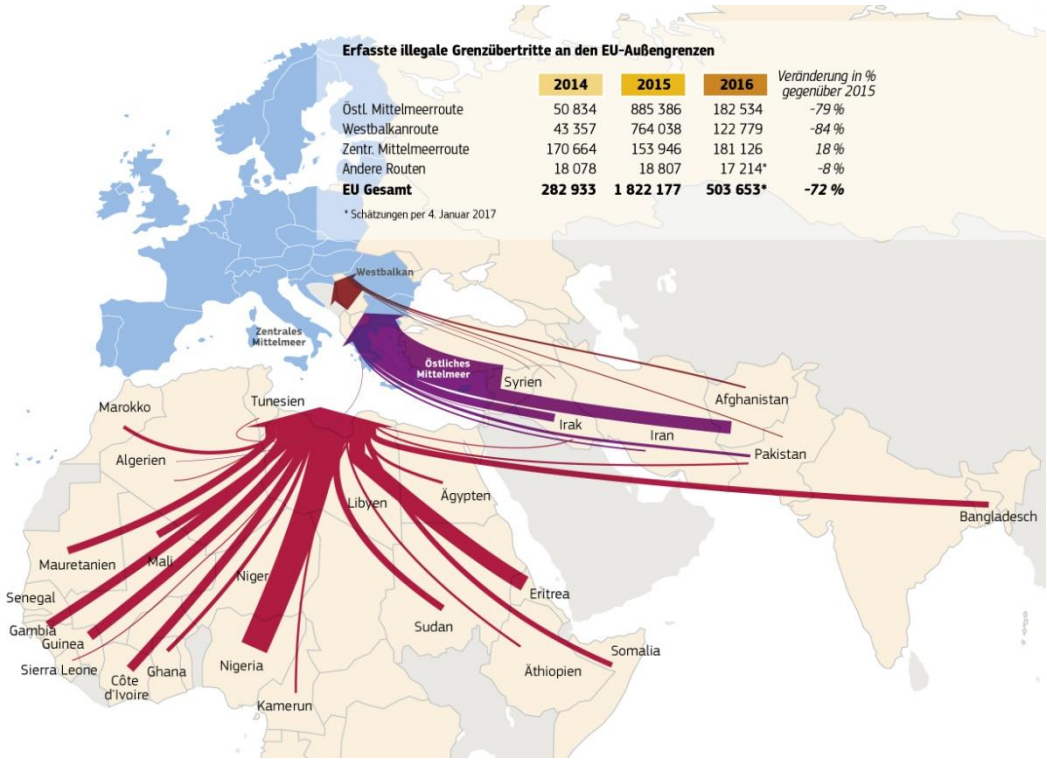
Aufgrund einer humanitären Krise in Somalia hielten sich rund 900.000 somalische Flüchtlinge in Nachbarländern, insbesondere in Äthiopien und Kenia auf. Im Südsudan führte ein Ausbruch von Gewalt Ende des Jahres 2013 zu rund 1,5 Mio. Binnenflüchtlingen und etwa 500.000 Flüchtlingen in den Nachbarstaaten Äthiopien, Uganda, Sudan und Kenia. Rund vier Millionen Menschen waren von akuter Nahrungsmittelknappheit bedroht. Eritrea, das als totalitäre Militärdiktatur gilt, verzeichnete 2014 rund 340.000 Flüchtlinge. In der von andauernden Konflikten gezeichneten DRK galten 2,8 Mio. Menschen als Binnenflüchtlinge, ca. 440.000 sind in Nachbarstaaten geflohen. Als Folge einer Gewalteskalation

[110] Siehe Clayton; Holland (2015).
[111] Als Beispiel ist die Pegida-Bewegung in Deutschland zu nennen.
[112] Vgl. Luft (2016), S. 33 f.
[113] Vgl. Europäische Kommission (2015 b), S. 3.
[114] Vgl. Luft (2016), S. 33 und Europäische Kommission (2015 b), S. 3.

im Jahr 2014 verzeichnete die ZAR 463.000 Binnenflüchtlinge und etwa 430.000 Flüchtlinge in den Nachbarländern.[115]

Die wesentlichen Fluchtrouten afrikanischer Migranten (aus Nordafrika und Sub-Sahara-Afrika) nach Europa sind die östliche, die zentrale und die westliche Mittelmeerroute. Die östliche Mittelmeerroute führt über die griechisch-türkische Seegrenze. Einfluss auf das dortige Migrationsgeschehen übte u. a. die im April 2013 erfolgte Visa-Liberalisierung der Türkei gegenüber zahlreichen afrikanischen Staaten aus, da für diese bei der Einreise in die Türkei seitdem keine Visapflicht mehr bestand. Ebenfalls stark genutzt wurde (und wird) die zentrale Mittelmeerroute von Nordafrika aus nach Italien und Malta. In den ersten neun Monaten des Jahres 2015 kamen rund 129.000 Personen (vor allem aus Eritrea, Nigeria, Somalia, Gambia und Sudan) über diese Route nach Italien.[116] Abbildung 4.1-1 zeigt die beiden Mittelmeerrouten (und auch die Westbalkanroute) sowie die zwischen 2014 und 2016 erfassten illegalen Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen. Die Dicke der Pfeile indiziert die Wichtigkeit der Ausgangsländer für die EU.

Abbildung 4.1-1: Östliche und zentrale Mittelmeerroute[117]



Quelle: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)

[115] Vgl. Luft (2016), S. 34 f.
[116] Vgl. Luft (2016), S. 37 ff.
[117] Entnommen aus: Europäische Kommission (2017 a), S. 12.

Die westliche Mittelmeerroute von Nordafrika zur Iberischen Halbinsel sowie über die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla an der nordafrikanischen Mittelmeerküste wurde und wird vor allem von Migranten aus den Staaten südlich der Sahara genutzt.[118] In Tabelle A3-1 im Anhang 3 werden noch einmal die über die Jahre erfassten illegalen Grenzübertritte an den drei Mittelmeerouten dargestellt.

4.2 Die Europäische Migrationsagenda und der Migrationsgipfel in Valletta

Am 13. Mai 2015 verabschiedete die Europäische Kommission die Europäische Migrationsagenda, in der hervorgehoben wurde, dass die Migration besser gesteuert werden muss und dass dies eine gemeinsame Aufgabe ist. Sie deckt alle Aspekte der Migrationssteuerung ab. Mithin behandelt sie sowohl die internen, als auch die externen Aspekte der Migration. Hierbei werden konkrete Aktionen und Maßnahmen in den folgenden vier Schwerpunkten[119] vorgeschlagen:

- Anreize für irreguläre Migration reduzieren,
- Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern,
- Europas Schutzauftrag: eine starke gemeinsame Asylpolitik,
- eine neue Politik für legale Migration.[120]

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die Migrationsagenda in ihrer Gänze vorzustellen. Daher werden nur die Aspekte beleuchtet, die der Fluchtursachenbekämpfung in Afrika zuzuordnen sind.

Unter dem ersten Schwerpunkt der Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration hat sich die EU u. a. vorgenommen, die tieferen Ursachen der Migration (Bürgerkriege, Verfolgungen, Armut und Klimawandel sowie Unsicherheit, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit) anzugehen. Eine wichtige Rolle soll hierbei die EU-Unterstützung für auswärtige Zusammenarbeit und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit spielen. Mit Bezug auf eine Reihe bereits bestehender bilateraler und regionaler Kooperationsrahmen für Migration (wie etwa der Dialog über Migration und Mobilität EU-Afrika) werden Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern als entscheidend angesehen. Dies gilt auch für die Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze sowie für die Verpflichtung zur Rückübernahme von irregulären Migranten, deren Asylantrag abgelehnt wurde.[121] Im Bereich des Grenzmanagements stellt die EU zur Stär-

[118] Vgl. Luft (2016), S. 39.
[119] Die vier Schwerpunkte stellten bereits die zentralen Zielsetzungen eines Zehnpunkteplans der Europäischen Kommission im Bereich der Migrationspolitik aus dem Jahr 2014 dar.
[120] Vgl. Europäischer Rat (2018).
[121] Vgl. Europäische Kommission (2015 a), S. 9 ff.

kung der Grenzmanagement-Kapazitäten in Drittländern (z. B. in wichtigen afrikanischen Ländern) Frontex-Initiativen in Aussicht, die mit EU-Fördermitteln und im Rahmen einschlägiger Initiativen der Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik unterstützt werden könnten.[122]

Eine Neuausrichtung der Afrikapolitik ist hierin jedoch nicht zu erkennen. Es handelt sich vielmehr um eine affirmative Rückbesinnung auf bereits getroffene Vereinbarungen des Cotonou-Abkommens und der Strategischen Partnerschaft Afrika-EU. Als neu erscheint einzig der Aktionismus, der von der Europäischen Kommission an den Tag gelegt wurde.

Bezüglich der Umsetzung kritisieren Schraven und Keijzer, dass es im Jahr 2016 recht offenkundig gewesen sei, dass die EU sich vor allem auf die ersten beiden Schwerpunkte konzentriert habe und ihr kaum Fortschritte bei den Punkten gemeinsames Asylsystem und neue Migrationspolitik gelungen seien.[123]

Im Kontext der Europäischen Migrationsagenda trafen sich am 11. und 12. November 2015 die Staats- und Regierungschefs der EU mit ihren Amtskollegen aus 35 afrikanischen Ländern zum Migrationsgipfel in Valletta (Malta), um die Herausforderungen der Migration zu erörtern. Vereinbart wurde ein Aktionsplan mit fünf prioritären Bereichen:

- Bekämpfung der Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung,
- bessere Förderung und Organisation legaler Migrationswege,
- mehr Schutz für Migranten und Asylbewerber,
- Bekämpfung der Ausbeutung und Schleusung von Migranten,
- Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung, Rücknahme und Wiedereingliederung.[124]

Zu jedem Bereich wurden zwei bis vier (insgesamt 16) konkrete Maßnahmen vereinbart, die bis Ende 2016 realisiert werden sollten.

In wie fern diese Maßnahmen realisiert worden sind, ist den entsprechenden Fortschrittsberichten[125] nicht gänzlich zu entnehmen. So gehen die Berichte nur auf fünf[126] prioritäre der insgesamt 35 afrikanischen Länder näher ein, die am Valletta-Gipfel teilgenommen haben. Allerdings ist den Fortschrittsberichten an-

[122] Vgl. Europäische Kommission (2015 a), S. 14.
[123] Vgl. Schraven; Keijzer (2016).
[124] Vgl. Europäischer Rat (2018).
[125] Erster bis Fünfter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda.
[126] Bei den fünf prioritären Ländern handelt es sich um Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien.

zumerken, dass die Ergebnisse im Bereich der irregulären Migration (insbesondere bei der Rückkehr/Rückführung und bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität) im Vordergrund stehen, was vermuten lässt, dass es – zumindest kurzfristig – weniger um die Bekämpfung der Fluchtursachen an sich ging, als um die Reduzierung der in der EU ankommenden (irregulären) Migranten. Dennoch werden immer wieder Projekte angesprochen, die wirtschaftliche Chancen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Regionen mit hohem Migrationsrisiko fördern sollen. Beispielsweise macht Äthiopien EU-unterstützt mit der Ankündigung, zwei Industriegebiete aufbauen zu wollen (insgesamt 100.000 Arbeitsplätze, davon 30.000 für Flüchtlinge), Fortschritte bei der Existenzsicherung für Flüchtlinge[127]. Allerdings ist die konventionelle Logik, dass die Migrationsbereitschaft abnimmt, wenn die Armut sinkt und Arbeitsplätze geschaffen werden, umstritten. Studien der Universität Oxford zeigen, dass mehr menschliche Entwicklung wahrscheinlich zu mehr Mobilität führt.[128] So gehen Flahaux und De Haas davon aus, dass steigende Einkommen, Bildung und der Zugang zu Informationen und Netzwerken die Möglichkeiten zur Migration und auch das Streben danach erhöhen. Die jüngste Auswanderungswelle aus Afrika kann daher auch auf Entwicklungsprozesse und sozialen Wandel zurückzuführt werden und wird sich so in Zukunft auch fortsetzen.[129]

Im zweiten Fortschrittsbericht wird auch die Beziehung der EU-Handelspolitik zur Migrationspolitik kurz dargestellt. So trägt der Handel „insbesondere zur Bekämpfung der Ursachen der irregulären Migration bei, da er in den Partnerländern über Freihandelsabkommen oder einseitige Handelspräferenzen wirtschaftliche Möglichkeiten schafft. Verbindungen und Synergien zwischen Handelspolitik und Migration müssen [aber] weiter erforscht werden“[130].

Die Umsetzung des Valletta-Aktionsplans wird mit Geldern finanziert, die die EU, ihre Mitgliedsstaaten und andere assoziierte Länder bereits für Kooperationen mit ihren afrikanischen Partnern zur Verfügung gestellt haben. Darüber hinaus gründeten die europäischen Staatschefs den Nothilfe Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika (EUTF), dessen Mittel ebenfalls dazu beitragen sollen, den Valletta-Aktionsplan in die Tat umzusetzen.[131] Im folgenden Abschnitt soll der EUTF etwas ausführlicher betrachtet werden.

[127] Vgl. Europäische Kommission (2016 b), S. 11.
[128] Vgl. Babière (2016), S. 2.
[129] Vgl. Flahaux, De Haas (2016), S. 23.
[130] Europäische Kommission (2016 c), S. 15.
[131] Vgl. BMVg (2017).

4.3 Der EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika

Laut dem Europäischen Rechnungshof ist ein Treuhandfonds ein für einen spezifischen Entwicklungszweck eingerichteter Fonds, zu dem einer oder mehrere Geber finanzielle Beiträge leisten und der häufig als Reaktion auf Krisen wie Naturkatstrophen und Konflikte aufgelegt wird. Die Europäische Kommission verfügt seit 2013 über die Möglichkeit, für Notfallmaßnahmen, entsprechende Folgemaßnahmen oder thematische Maßnahmen einen sog. Unions-Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich einzurichten.[132] Diese EU-Treuhandfonds galten im Jahr 2015 als ein recht neues Instrument und wurden zunächst nur zweimal und vorwiegend für humanitäre Ziele eingesetzt, so der EU-Treuhandfonds *Bêkou* für die ZAR und der EU-Treuhandfonds *Madad* als Reaktion auf die Syrienkrise. Der EUTF hingegen sollte breitere, weiter gestreute Zielsetzungen bekommen.[133] Am 20.10.2015 wurde er von der Europäischen Kommission beschlossen[134]. Als Endtermin wurde der 31.12.2020 festgelegt.[135]

Insgesamt wurde der EUTF mit ca. 2,5 Mrd. EUR ausgestattet, von denen 500 Mio. EUR für die Umsetzung der *Migration Compacts*[136] vorgesehen waren. Seither ist der Fonds sowohl mit hohen Erwartungen als auch ernsthaften Sorgen bezüglich seiner Zielsetzungen, Implementierung und seiner Bedeutung im Zusammenhang mit allgemeinen Entwicklungen in der EU-Migrations- und Entwicklungspolitik verbunden.[137]

Dem Beschluss vom 20.10.2015 entsprechend ist es Hauptziel und Zweck des EUTF,

> „die Krisen in der Sahelzone und im Tschadbecken, am Horn von Afrika und im Norden Afrikas zu bewältigen. Der Fonds soll die Stabilität in jeder Hinsicht unterstützen und dazu beitragen, die Migrationssteuerung zu verbessern sowie die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen und zwar insbesondere durch Förderung der Resilienz, der wirtschaftlichen

[132] Vgl. Europäischer Rechnungshof (2017), S. 5.
[133] Vgl. Castillejo (2016 a), S. 3.
[134] Der Geltungsbereich des EUTF umfasst Burkina Faso, Kamerun, Tschad, Gambia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Dschibuti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Somalia, Südsudan, Sudan, Tansania, Uganda, Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko, und Tunesien. Im Februar 2017 wurde die geografische Deckung des EUTF auf die Elfenbeinküste, Ghana und Guinea ausgedehnt.
[135] Siehe. Europäische Kommission (2015 c), S. 10.
[136] Die Idee der *Migration Compacts* wurde später zugunsten des *Migration Partnership Framework* verworfen.
[137] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 2.

Möglichkeiten und Chancengleichheit sowie der Sicherheit und Entwicklung“[138].

Der EUTF geht hierbei von der Prämisse aus, dass sich die nicht planbare Migration durch Entwicklungszusammenarbeit und Unterstützung der afrikanischen Partner beim Migrationsmanagement eindämmen lässt. Hinweise darauf, dass ein Mangel an Entwicklungszusammenarbeit Migration auslösen würde, gibt es jedoch nicht. Es wird sogar argumentiert, dass Auswanderungsbestrebungen mit dem Wirtschaftswachstum zunehmen. Zudem erscheint es als sehr unrealistisch, dass sich die komplexen politischen, sozialen und ökonomischen Ursachen der Migration (mithin die Fluchtursachen) durch einen kurzfristig angelegten Fonds mit einem begrenzten Budget beeinflussen lassen. In diesem Sinn ist es vielen direkt am EUTF beteiligten Akteuren, die vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) befragt wurden, bewusst, dass eine Ursachenbekämpfung nicht das eigentliche Ziel des Fonds sein kann. Vielmehr wird die Unterstützung als politische Geste verstanden, der Migrationszusammenarbeit mit Afrika einen Durchbruch zu verschaffen.[139]

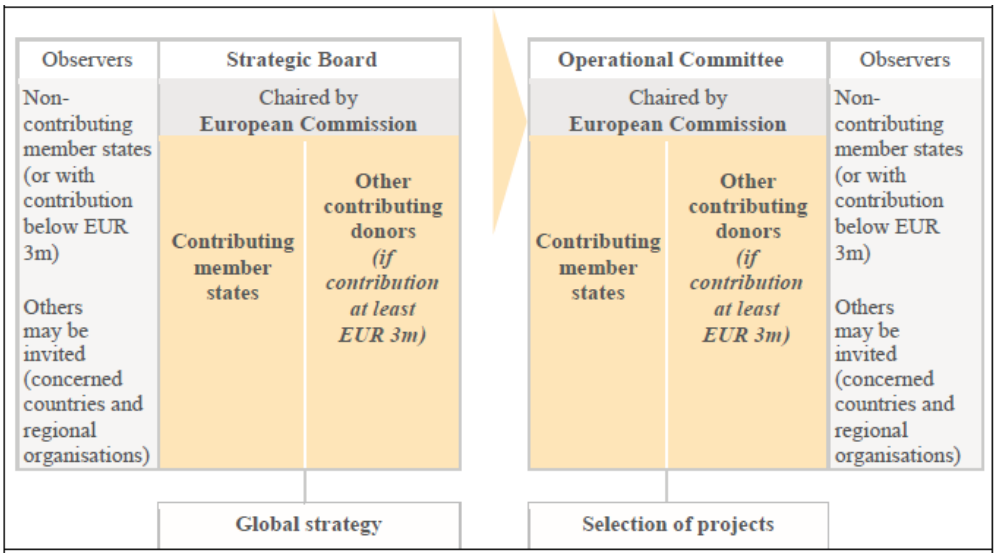
Der EUTF steht damit zwar im Einklang mit dem allgemeinen EU-Ansatz zur Migrationspolitik. Gegenüber den Entwicklungsverpflichtungen bestehen jedoch Widersprüche. Denn entsprechend den EU-Verträgen ist es die oberste Prämisse der Entwicklungszusammenarbeit der EU, die Armut zu bekämpfen und langfristig zu beseitigen. Seitens der afrikanischen Partner und des Europäischen Parlaments bestehen jedoch Bedenken, dass der EUTF Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für Migrationsziele verwendet, die dann nicht mehr für reguläre Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen.[140] Immerhin stammt der größte Teil der Finanzen des EUTF aus dem EEF und anderen Entwicklungsinstrumenten[141]. Es besteht damit das Risiko, dass den ärmsten Ländern Mittel der Entwicklungszusammenarbeit entzogen werden. So geben einige vom DIE befragte Vertreter der EU und der Mitgliedsstaaten inoffiziell zu, dass der EUTF die Gelder hin zu jenen Ländern verschiebt, die für die EU migrationspolitisch am wichtigsten sind. Die Kriterien für die Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit sind hingegen auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet.[142] Von einer solchen Verschiebung wären insbesondere die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik betroffen,

[138] Europäische Kommission (2015 c), S. 8.
[139] Vgl. Castillejo (2016 b).
[140] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 3.
[141] Vgl. Castillejo (2016 b).
[142] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 3.

die trotz niedrigstem Entwicklungsstand und einem hohen Migrationspotential bisher nicht vom EUTF abgedeckt sind.

Ein weiterer Kritikpunkt des EUTF ist die Partizipation mit den afrikanischen Ländern. Zwar stellt die lokale Teilhabe einen wichtigen Grundsatz der EUTF-Maßnahmen dar, in Bezug auf Ausgestaltung, Verwaltung und Umsetzung des EUTF haben die afrikanischen Partner aber wenig Einfluss. Insgesamt wird den afrikanischen Ländern im Rahmen des EUTF weniger Verantwortung zuteil, als in den traditionellen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit, von denen die EUTF-Mittel stammen. Der Europäische Entwicklungsfonds sieht z. B. die Beteiligung beider Seiten in Planung und Umsetzung der Programme offiziell vor. Dem EUTF fehlt ein entsprechender Grundsatz. Vom DIE befragte Vertreter der EU begründen den Verzicht auf das Mitwirkungsprinzip mit der dadurch erreichten Schnelligkeit und Flexibilität des EUTF und betonen, dass die afrikanischen Partner dennoch stark in die Entscheidungsfindung einbezogen würden.[143] So sind die afrikanischen Partner auch auf beiden Ebenen der EUTF-Verwaltung (*Strategic Board* und *Operational Committee*) vertreten. Als Beobachter haben sie aber kein Stimmrecht[144]. Abbildung 4.3-1 ermöglicht einen Überblick über die Verwaltungsstruktur des EUTF.

Abbildung 4.3-1: Verwaltungsstruktur des EUTF[145]



Quelle: Europäische Kommission (2015 d), S. 2

Bezüglich der Bestimmung von potentiellen Projekten auf Landesebene ist die Beteiligung der afrikanischen Länder zudem immer von dem jeweiligen Ansatz der EU-Delegationen und der durchführenden Stellen abhängig. Die afrikani-

[143] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 2.
[144] Vgl. Castillejo (2016 a), S. 13.
[145] Entnommen aus: Castillejo (2016 a), S. 10.

schen Partner nehmen dies sehr unterschiedlich auf. So ist Ägypten z. B. sehr unzufrieden damit, wie wenig es angehört wird. Äthiopien hingegen beurteilt die Einbeziehung als angemessen. Bei der Umsetzung der EUTF-Maßnahmen ist zudem festzustellen, dass die afrikanischen Länder nur sehr begrenzt daran beteiligt sind. Die große Mehrheit der Projekte wird von europäischen Akteuren umgesetzt.[146]

Vor diesem Hintergrund nehmen viele afrikanische Partner den EUTF als Teil einer von den Europäern oktroyierten Migrationspolitik wahr, die den europäischen Interessen stärker dient als den afrikanischen. Auf diese Weise riskiert der EUTF, die afrikanischen Partnerländer vor den Kopf zu stoßen und deren Ziele, Wissen und Fähigkeiten zu ignorieren.[147]

Trotz der aufgezeigten Schwächen hat der EUTF auch Stärken. So schafft der Fonds in Sachen Flexibilität und Innovation ein Mehrwertpotential und bietet damit die Möglichkeit, mit unterschiedlichen Arbeitsweisen zu experimentieren, ohne den Beschränkungen der traditionellen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit unterworfen zu sein.[148] Zur Nutzung dieses Mehrwertpotentials schreibt Castillejo: „muss man aber dem Druck widerstehen, Standardprojekte zu finanzieren. Stattdessen müssen solide Feedback- und Lernmechanismen erarbeitet werden, die Umsetzung des Gelernten in allen Projektzyklen muss gefördert werden und es müssen in allen Phasen lokale Akteure eng eingebunden werden.“[149].

4.4 Das Migration Partnership Framework – Ein neuer Partnerschaftsrahmen im Kontext der Europäischen Migrationsagenda

Nachdem der externe Migrationsdruck sowohl für die EU als auch für die Partnerländer zum „neuen Normalzustand“ geworden war, war aus Sicht der Europäischen Kommission ein stärker koordinierter, systematischer und strukturierter Ansatz erforderlich, um die Synergien und Einflussmöglichkeiten der internen und externen Politik der EU zu maximieren.[150] Verkörpert wurde dieser Ansatz durch den im Juni 2016 neu gebildeten Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda (*The EU Migration Partnership Framework* - MPF). Übergeordnetes Ziel des MPF ist

> „ein kohärentes und maßgeschneidertes Engagement der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Sie sollen in koordinierter Weise handeln und

[146] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 2 f.
[147] Vgl. Castillejo (2017 a), S. 1.
[148] Vgl. Castillejo (2016 b).
[149] Castillejo (2017 a), S. 2.
[150] Vgl. Europäische Kommission (2016 a), S. 6.

> dabei verschiedene Instrumente und Einflussmöglichkeiten kombinieren und einsetzen, um umfassende Partnerschaften („Migrationspakte“) mit Drittländern zur besseren Steuerung der Migration (…) zu errichten“[151].

Diesem Ziel untergeordnet hat das MPF bzw. haben die jeweiligen Migrationspakte eine Reihe weiterer Ziele. Kurzfristig sollen Menschenleben im Mittelmeer gerettet; die Rückkehrquote in die Herkunfts- und Transitländer gesteigert und der Verbleib der Flüchtlinge und Migranten in der Nähe ihrer Heimatorte ermöglicht werden. Langfristig will die EU ihre Bemühungen im Kampf gegen die Grundursachen der irregulären Migration und Flucht weiter verstärken.[152]

Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise 2015 und dem daraus resultierenden öffentlichen und politischen Druck auf Europas Politiker ist das MPF Teil eines größeren Bündels europäischer Initiativen mit afrikanischem Fokus, bestehend aus der Europäischen Migrationsagenda, dem Migrationsgipfel in Valletta sowie dem dazugehörigen Aktionsplan und dem EUTF. Der Partnerschaftsrahmen muss aber auch im Kontext bereits bestehender EU-Engagements in Afrika mit Migrationsbezug gesehen werden. So bestehen u. a. Bezüge zum Rabat-Prozess, der sich schon 2006 mit irregulärer Migration insbesondere aus West- und Nordafrika befasste.[153]

Zwar weist das MPF gegenüber dem Valletta-Aktionsplan nahezu die gleichen Zielvorgaben auf, inhaltlich unterscheidet er sich aber deutlich von Valletta und anderen vorherigen Initiativen mit Migrationsbezug. Dies betrifft den Fokus auf die kurzfristigen Ziele (insbesondere Rückkehr und Rückübernahme) und die Betonung, sowohl positive als auch negative Anreize zu nutzen, um diese Ziele im Interesse der EU zu erreichen. Die Interessen der afrikanischen Partner werden hingegen allgemeinen gehalten. MPF-Mitarbeitern zufolge resultiert die Hervorhebung der Rückkehr- und Rückübernahmemaßnahmen einerseits aus der Notwendigkeit schnelle und sichtbare Ergebnisse zu liefern und andererseits aus der Annahme, dass Rückkehrhandlungen auf potentielle Migranten abschreckend wirken. Eine Annahme, für die es bisher keine wissenschaftlichen Belege gibt.[154]

Umgesetzt wurde das MPF bisher nur in fünf prioritären Ländern: Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie in Bezug

[151] Europäische Kommission (2016 a), S. 7.
[152] Europäische Kommission (2016 a), S. 6 f.
[153] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 6.
[154] Vgl. edb.

auf Herkunft und Transit eine durchaus wichtige Rolle spielen, aber auch, weil man davon ausging, sie seien gegenüber einer solchen Partnerschaft recht offen. Mittlerweile scheint sich das MPF aber von dem Model der prioritären Länder zu lösen. So wurde nicht nur die Zusammenarbeit mit west- und nordafrikanischen Ländern unter dem MPF intensiviert, man begann auch mit asiatischen Ländern zusammenzuarbeiten (Bangladesch, Pakistan, Afghanistan).[155]

Die finanzielle Unterstützung im Rahmen des MPF erfolgt größtenteils über den EUTF. 500 Mio. EUR wurden allein für die fünf prioritären Länder bereitgestellt. Die entsprechend finanzierten Projekte werden daher wie EUTF-Projekte ausgewählt und umgesetzt. Die finanzielle Unterstützung sollte auch den Hauptanreiz für die Zusammenarbeit darstellen. Tatsächlich aber ist die Menge der Hilfe, die innerhalb des MPF angebotenen wird, insbesondere für größere Partnerländer nicht sehr attraktiv.[156]

Das MPF ist nicht unumstritten. So bestehen ernste Bedenken, dass EU-Interessen der Migrationsagenda gänzlich untergeordnet werden könnten. Die Mitteilung der Europäischen Kommission über das MPF wird hierzu besonders deutlich:

> „[…] Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Handelspolitik [sind] nicht die einzigen Politikbereiche, die zur Unterstützung der Migrationspakte herangezogen werden können. […] Grundsätzlich sollten sämtliche Politikbereiche der EU, einschließlich Bildung, Forschung, Klimawandel, Energie, Umwelt und Landwirtschaft, zu einem Gesamtpaket gebündelt werden, um in den Diskussionen mit den Partnerländern die Einflussmöglichkeiten zu maximieren“[157].

Eine gänzliche Unterordnung ist bisher zwar ausgeblieben, aber im Umgang mit den eher schwierigen Partnern, Nigeria und Äthiopien gibt es Anzeichen, die in diese Richtung weisen. So verzögerten sich in Äthiopien Entwicklungs- und Handelsinitiativen aufgrund der fehlenden Rückübernahmen. Auch in Nigeria wurden deswegen Entwicklungsprojekte aufgeschoben.[158]

Damit einher geht ein weiterer Kritikpunkt: die Aushöhlung der Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik. Castillejo spitzt dies wie folgt zu: „The MPF is unequivocal in making reduced migration a central goal of development aid and

[155] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 7.
[156] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 8.
[157] Europäische Kommission (2016 a), S. 10 f.
[158] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 12 f.

in using development aid as both a carrot and stick to ensure cooperation“[159]. Diese Aussage macht sie an der Haltung der Europäischen Kommission fest, dass die Kohärenz zwischen der Migrations- und Entwicklungspolitik gestärkt werden muss. In der Kommissionsmitteilung heißt es hierzu:

> „Positive und negative Anreize sollten in die Entwicklungspolitik der EU integriert werden, damit diejenigen Länder belohnt werden können, die ihrer internationalen Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachkommen, bei der Bewältigung irregulärer Migrationsströme aus Drittländern kooperieren oder Maßnahmen zur angemessenen Aufnahme von Menschen ergreifen, die vor Konflikten und Verfolgung fliehen. In gleicher Weise muss es für diejenigen Länder, die nicht bei der Rücknahme und Rückführung kooperieren, Folgen geben“[160].

Diese Haltung bricht mit den bisher geltenden Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik, sich auf die am wenigsten entwickelten Länder mit dem Ziel der Armutsbekämpfung zu konzentrieren. Die Mittel, die MPF-Partnerländern als Anreiz dienen sollen, werden zwar über den EUTF ausgegeben, stammen ursprünglich aber aus dem EEF. Daher bewirkt das MPF eine Bereitstellung von Mitteln der Entwicklungshilfe für Länder, die diese nicht unbedingt benötigen, nur um sicherzustellen, dass diese Länder sich den europäischen Interessen in Bezug auf Rücknahme und Rückführung fügen.[161]

Dabei geht es den afrikanischen Partnern innerhalb des MPF weniger um Rücknahme, als vielmehr um Maßnahmen der Arbeitsplatzbeschaffung sowie um mehr wirtschaftliche Chancen und mehr Möglichkeiten legaler Migration. Problematisch ist, dass die EU diese unterschiedlichen Interessensschwerpunkte nicht anerkennt, sondern die afrikanischen Interessen den europäischen gleichsetzt.[162]

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich die Beziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Partnern innerhalb des MPF durchaus verschlechtert haben. Castillejo bemerkt hierzu, dass die bisherigen Erfahrungen mit dem MPF der EU eher ein Umdenken ihres Migrationskonzepts nahelegen.[163]

---

[159] Castillejo (2017 b), S. 14; auf Deutsch: Der MPF macht den Migrationsrückgang unmissverständlich zum Hauptzweck der Entwicklungshilfe und nutzt sie dabei als Karotte an einem Stock. (übersetzt von Thomas Pinkert).
[160] Europäische Kommission (2016 a), S. 10.
[161] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 14 f.
[162] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 32 f.
[163] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 35.

5 Bewertung der Erfolgsaussichten

Nachdem im letzten Kapitel die Europäische Migrationsagenda und damit die Neuausrichtung der europäischen Afrikapolitik hin zur Bekämpfung von Fluchtursachen vorgestellt wurde, soll an dieser Stelle eine Bewertung der Neuausrichtung erfolgen.

Betrachtet man zunächst die illegalen Grenzüberritte an den drei Mittelmeerrouten (MR), wie sie in Tabelle A3-1 (Anhang 3) dargestellt sind, so ist an der östlichen MR zwischen 2015 und 2017 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Weniger deutlich und noch immer auf hohem Niveau, aber dennoch zurückgegangen sind auch die Grenzübertritte an der zentralen MR. Experten und auch einige Kommissionsmitarbeiter gaben jedoch gegenüber dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik an, dass die Arbeit mit den prioritären Ländern im Rahmen des MPF nur eine geringfügige Rolle für diesen Rückgang gespielt hat; tragender sei vielmehr der Flüchtlingsdeal mit der Türkei gewesen[164]. Hinzu kommt, dass sich die illegalen Grenzüberritte an der westlichen MR von 2016 bis 2017 mehr als verdoppelt haben. Dem fünften Fortschrittsbericht zum MPF zufolge „zeigt [dies] einmal mehr, dass ständige Wachsamkeit in Bezug auf die mögliche Entstehung alternativer Routen nötig ist.“[165].

Trotz der sehr hohen Priorität des Themas war die EU auch im Bereich der Rückkehr und Rückübernahme nicht in der Lage, ihre hochgesteckten Ziele zu erreichen. Die hierfür maßgebliche Zusammenarbeit mit den Partnerländern konnte sie nicht hinreichend gestalten. Es scheint, dass die EU den Umfang ihres Einflusses in diesem Bereich über- und die politische Sensibilität sowie den Widerstand der MPF-Länder unterschätzt hat.[166]

Dennoch zeigen sich in den Partnerländern durchaus handfeste Resultate im Vorgehen gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel sowie bei der freiwilligen Rückkehr von Migranten, die auf ihrem Weg nach Europa in eben diesen Ländern gestrandet sind.[167] Allerdings handelt es sich hierbei nicht um Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen. Das Vorgehen gegen Schleuser stellt eher eine Fluchterschwerung dar, als eine Ursachenbekämpfung.

Was die tatsächliche Fluchtursachenbekämpfung anbelangt, so gibt es keine Belege, dass entsprechende Entwicklungsmaßnahmen in den MPF-Ländern das

[164] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 17.
[165] Europäische Kommission (2017 b), S. 2.
[166] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 21.
[167] Vgl. ebd.

Migrationspotential gesenkt hätten (und senken werden).[168] Dies hat zwei Gründe. Zum einen handelt es sich bei der Fluchtursachenbekämpfung um ein langfristiges Vorhaben der EU, so dass es zu diesem Zeitpunkt (nicht ganz drei Jahre nach Verabschiedung der Migrationsagenda) kaum möglich ist, klare Erfolge festzustellen. Zum anderen argumentieren neuere Studien, dass das Migrationspotential zunächst steigt, wenn Wirtschaftswachstum und steigende Einkommen (etwa. aufgrund von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit) dazu führen, dass mehr Menschen an die finanziellen Mittel und die entsprechenden Informationen gelangen, die sie für die Migration benötigen[169]. Ein Absinken der grenzüberschreitenden Migration kann dann erst erwartet werden, wenn die Länder den Status eines *upper middle income country* erreicht haben. Dieser als *migration hump* bezeichnete Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration trifft auch auf die Länder in Sub-Sahara-Afrika zu.[170] Dies erklärt, warum die Europäische Kommission in ihrem zweiten Fortschrittsbericht nicht näher auf die Verbindungen und Synergien zwischen Handelspolitik und Migration eingegangen ist und stattdessen auf einen bestehenden Forschungsbedarf verweist.[171]

Bei genauerer Betrachtung der eingeleiteten Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung kann zudem festgestellt werden, dass es seitens der EU an einer schlüssigen Strategie fehlt. So wird in Äthiopien der Arbeitsmarkt nach dem Gießkannenprinzip gefördert. Für die dortigen Flüchtlingslager wird hingegen wenig getan. In Eritrea, das als totalitäre Militärdiktatur gilt, sollen Staatsanwälte zur Unterbindung des Menschenschmuggels ausgebildet werden und in Libyen werden trotz fehlender staatlicher Strukturen Grenzschützer ausgebildet.[172]

Vor diesem Hintergrund sind die Erfolgsaussichten der Neuausrichtung als gering einzuschätzen. Hinzu kommt, dass das Aufdrängen der europäischen Interessen im Rahmen der Migrationsagenda (inklusive Valletta, EUTF und MPF) den Beziehungen zwischen der EU und Afrika geschadet hat[173]. Ein Missstand, den es bei den Verhandlungen zum Cotonou-Nachfolger unbedingt aufzuarbeiten gilt.

Was die unter der Überschrift 4.1 dargestellte Flüchtlingssituation in den zentralafrikanischen Staaten Südsudan, DRK und ZAR betrifft, so ist festzustellen, dass sich diese in den Jahren nach 2015 teilweise verschärft hat. Insbesondere die südsudanesischen Flüchtlingszahlen haben sich mit rund 2,43 Mio. Menschen

[168] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 18.
[169] Vgl. Cummings; Pacitto; Lauro; Foresti (2015), S. 6 f.
[170] Martin-Shields; Schraven; Angenendt (2017), S. 1.
[171] Vgl. Europäische Kommission (2016 c), S. 15.
[172] Vgl. Hirt (2017), S. 1.
[173] Vgl. Castillejo (2017 b), S. 33.

auf der Flucht (Stand vom 31.12.2017) drastisch erhöht. Die Zahl, der aus der DRK geflohenen Menschen ist um nicht ganz 100.000 auf 515.165 angestiegen. Auch die ZAR hat mit 567.886 Geflüchteten (Stand vom 28.02.2018) einen Zuwachs von etwa 100.000 zu verzeichnen.[174] Dennoch sind die zentralafrikanischen Staaten bislang nicht im Fokus der Europäischen Migrationsagenda (lediglich Kamerun, Tschad und der Südsudan werden vom EUTF umfasst). Ein Zustand, der sich durchaus negativ auf die Erfolgsaussichten der Fluchtursachenbekämpfung auswirken wird.

[174] Siehe UNHCR (letzter Zugriff am 22.03.2018).

6 Fazit

Im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda zeigen insbesondere der EUTF und das MPF was die Neuausrichtung der Afrikapolitik tatsächlich ausmacht, nämlich eine immer enger werdende Verzahnung der Entwicklungszusammenarbeit mit außen- und innenpolitischen Interessen der EU abseits der Armutsbekämpfung – hier das Schließen der Flüchtlingsrouten nach und die Rückübernahme irregulärer Migranten aus Europa. In Kombination mit einem System aus positiven und negativen Anreizen, wie es von der EU-Kommission empfohlen wird, avanciert die Entwicklungszusammenarbeit zu einen Druckmittel, welches dem Konzept von Zuckerbrot und Peitsche nachempfunden ist.

Darüber hinaus hat es die EU im gesamten Kontext der Europäischen Migrationsagenda versäumt, die Interessen der afrikanischen Partnerländer hinreichend zu würdigen. Stattdessen hat sie ihre eigenen Interessen vorangestellt und zu afrikanischen erklärt. Dieses eigenwillige Verhalten der EU hat die, im Rahmen der WPA-Verhandlungen ohnehin schon angeschlagenen, Beziehungen zwischen Europa und Afrika noch weiter beschädigt.

Thesen

1. Die Entwicklungszusammenarbeit avanciert zum Druckmittel, um die Erfüllung bestimmter EU-Interessen abseits der Armutsbekämpfung zu gewährleisten.

2. Das eigenwillige Verhalten der EU im Rahmen der Migrationsagenda hat die Beziehungen zu Afrika beschädigt.

3. Bei der Fluchtursachenbekämpfung ist der EU ein Aktionismus vorzuwerfen, dem es an schlüssigen Strategien fehlt.

Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1 VIII
Anhang 2: X
Anhang 3: XI

Anhang 1

Tabelle A1-1: Die zentralafrikanischen Staaten[175]

Land *Hauptstadt*	**Fläche** in km²	**Bevölkerung** 2016	**BIP** 2016 in Mrd. USD	**Lebenserwartung** 2015, in Jahren	**Nettowanderungsrate** 2015, pro 1000 Einwohner	**HDI Rang** 2016	**Freedom Status** 2017
Angola *Luanda*	1.246.700	28,81 Mio.	95,82	52,7	0,9	150	nicht frei
Äquatorialguinea *Malabo*	28.051	1,22 Mio.	11,64	57,9	5,1	135	nicht frei
Burundi *Bujumbura*	27.834	10,52 Mio.	3,13	57,1	0,8	184	nicht frei
Gabun *Libreville*	267.667	1,97 Mio.	14,27	64,9	0,6	109	nicht frei
Kamerun *Jaunde*	475.442	23,44 Mio.	29,33	56,0	-0,5	153	nicht frei
DRK *Kinshasa*	2.344.858	78,74 Mio.	41,62	59,1	-0,3	176	nicht frei
Republik Kongo *Brazzaville*	342.000	5,13 Mio.	7,96	62,9	-2,8	135	nicht frei
Ruanda *Kigali*	26.338	11,92 Mio.	8,41	64,7	-1,4	159	nicht frei
STP *São Tomé*	1.001	199.910	0,32	66,6	-6,2	142	frei
Südsudan *Juba*	644.329	12,23 Mio.	2,94	56,1	15,4	181	nicht frei
Tschad *N'Djamena*	1.284.000	14,45 Mio.	10,00	51,9	1,5	186	nicht frei
ZAR *Bangui*	622.984	4,59 Mio.	1,78	51,5	0,4	188	nicht frei

Quellen: Spalte 3: Weltbank; Spalte 4: IWF; Spalten 5-7: UNDP und Spalte 8: Freedom House

[175] Europäische Vergleichswerte und eine Erläuterung zur Nettowanderungsrate befinden sich auf der folgenden Seite.

Tabelle A1-2: Europäische Vergleichswerte zu Tabelle A1-1

Land	**BIP** 2016 in Mrd. USD	**Lebenserwartung** 2015, in Jahren	**Netto-wanderungsrate** 2015, pro 1000 Einwohner	**HDI Rang** 2016
Frankreich	2.462,22	82,4	1,0	21
Deutschland	3.466,64	81,1	3,1	4
Polen	467,59	77,6	-0,4	36

Quellen: Spalte 2: IWF; Spalten 3-5: UNDP

Erläuterung zur Nettowanderungsrate:

Die Nettowanderungsrate bezeichnet den Wanderungssaldo pro Jahr bezogen auf 1.000 Einwohner einer Population.[176]

$$\text{Netttowanderungsrate} = \frac{\text{Zuwanderung} - \text{Anwanderung}}{\text{Einwohner}} \times 1.000$$

Für den Südsudan mit einer Nettowanderungsrate von 15,4 im Jahr 2015 heißt das, es sind im Jahr 2015 rund 15 Personen pro 1.000 Einwohner zugewandert.

[176] Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (letzter Zugriff am 21.03.2018)

Anhang 2:

Tabelle A2-3: Chronologie der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Jahr/Abkommen	Unterzeichnende Staaten	
	Europa	**Entwicklungspartnerländer der europäischen Staaten**
1. Römische Verträge Unterzeichnet: 28.02.1957 In Kraft getreten: 01.01.1958	**EWG 6** Belgien Frankreich BRD Italien Luxemburg Niederlande	**ÜLGs (31 Staaten)**: *Französische Kolonien in Afrika (20):* Algerien, Tschad, Komoren, Dahomey, Französisch- Kamerun, Französisch-Somalia, Französischer Sudan, Gabun, Guinea, Elfenbeinküste, Madagaskar, Mauretanien, Mittlerer Kongo, Niger, Réunion, Senegal, Togo, Ubangi-Chari, Obervolta (Burkina Faso); *Andere französische Kolonien (7)*: Guadeloupe, Guyana, Französisch-Polynesien, Französische Südatlantische Territorien, Martinique, Neukaledonien und abhängige Gebiete, St. Pierre und Miquelon; *Belgische Kolonien (2)*: Belgisch-Kongo, Ruanda-Urundi, *Italienische Kolonie (1)*: Somalia; *Niederländische Kolonie (1)*: Neuguinea.
2. Yaoundé-I-Abkommen Unterzeichnet: 20.07.1963 In Kraft getreten: 01.06.1964	**EWG 6**	***AASM-Staaten (18)***: Burundi (früher Teil des Ruanda-Urundi), Zentralafrikanische Republik, Tschad, Kongo-Brazzaville (später Volksrepublik Kongo), Kongo Léopoldville (früher Belgisch-Kongo, später Kongo-Kinshasa/Zaire und derzeit Demokratische Republik Kongo), Dahomey (derzeit Benin), Gabun, Elfenbeinküste, Madagaskar, Mali (früher Teil des Französischen Sudans), Mauretanien (früher Teil des Französischen Sudans), Niger, Ruanda (früher Teil des Ruanda-Urundi), Senegal, Somalia, Togo, Vereinigte Republik Kamerun (Zusammenschluss der beiden Teile, die früher von Großbritannien bzw. Frankreich regiert wurden), Obervolta.
3. Yaoundé-II-Abkommen Unterzeichnet: 29.Juli 1969 In Kraft getreten: 01.01.1971 Ablauf: 01.03.1976	**EWG 6 (+3)**	***AASM (18+1+3)*** - Die 18 AASM, wie unter Yaoundé-I - plus Mauritius, das dem Abkommen im Jahr 1972 beitrat - plus Kenia, Tansania und Uganda.
4. Lomé-I-Abkommen Unterzeichnet: 28.02.1975 In Kraft getreten: 01.04.1976 Ablauf: 01.03.1980 AKP-Bevölkerung 250 Mio.	**EWG 9**	***AKP (46)***: *Afrika (37)*: Wie oben plus Botswana, Äquatorialguinea, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Sudan, Swasiland, Sambia; *Karibik (6)*: Bahamas, Barbados, Grenada, Guyana, Jamaika, Trinidad und Tobago; *Pazifik (3)*: Fidschi, Samoa, Tonga.
5. Lomé-II-Abkommen Unterzeichnet: 1979 In Kraft getreten: 01.01.1981 AKP-Bevölkerung: 348 Mio.	**EWG 9 (+1)**	***AKP (57):*** *Afrika (42):*Wie vorher plus Kap Verde, Dschibuti, São Tomé und Principe, Seychellen, Simbabwe (Beitritt 1980); *Karibik (9)*: Wie vorher plus Domenica, St. Lucia, Surinam; *Pazifik (8)*: Wie vorher plus Kiribati, Papua- Neuguinea, Salomonen, Tuvalu.
6. Lomé-III-Abkommen Unterzeichnet: 08.12.1984 In Kraft getreten: 01.05.1986 AKP-Bevölkerung: 413 Mio.	**EWG 10 (+2)**	***AKP (66)****: Afrika (44):* Wie vorher plus Angola (Beitritt 1985) und Mosambik; Karibik (13): Wie vorher plus Antigua und Barbuda, Belize, St. Christopher und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen; Pazifik (8): Wie vorher plus Vanuatu.
7. Lomé-IV-Abkommen Unterzeichnet: 15.12.1989 In Kraft getreten: 1990 Ablauf: 21.02.2000 AKP-Bevölkerung: 460 Mio.	**EWG 12**	***AKP (70)****: Afrika (46)*: Wie vorher plus Eritrea (früher Teil Äthiopiens), Namibia (Beitritt 1990); *Karibik (15)*: Wie vorher plus Dominikanische Republik, Haiti; *Pazifik (8)*: Wie vorher.
8. Konvention von Cotonou Unterzeichnet: 23.06.2000 In Kraft getreten: [2003] Ablauf: 2020 AKP-Bevölkerung: 638 Mio.	**EWG 15 (+10): 25**	AKP (77): Afrika (48); Karibik (15); Pazifik (14): Wie vorher plus Cook Inseln, Marshall Inseln, Mikronesien, Nauru, Niue, Palau.

Quelle: Brüne (2000), S. 297

Anhang 3:

Tabelle A3-4: Illegale Grenzübertritte an den drei Mittelmeerrouten

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Östliche MR	57.000	37.200	24.800	50.834	885.386	182.277	42.305
Zentrale MR	64.300	15.900	40.000	170.664	153.946	181.376	118.962
Westliche MR	8.450	6.400	6.800	7.243	7.004	9.990	23.143

Quelle: FONTEX (letzter Zugriff am 17.03.2018)

Literaturverzeichnis

African Union – European Union: Joint Africa EU Strategy : Action Plan 2011-2013 (2011)

African Union – European Union: The Africa-EU Strategic Partnership : A Joint Africa-EU Strategy (2007)

africanus.de: Geographie Afrikas, URL: http://www.africanus.de/geographie/zentralafrika (letzter Zugriff am 27.02.2018)

Babière, Cécile: EU-Entwicklungshilfe gegen Fluchtursachen: Die Zweifel bleiben : in: EurActiv Spezial Report vom 11. bis 15. April 2016 Funktioniert die Entwicklungshilfe der EU? (2016) : S. 1-2

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Online-Handbuch Demografie, URL: https://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/glossar.html#c1561 (letzter Zugriff am 21.03.2018)

BMVg: Aktionsplan zum Migrationsgipfel in Valletta (24.07.2017), URL: https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/grundlagen/aktionsplan-zum-migrationsgipfel-in-valletta-12870 (letzter Zugriff am 16.03.2018)

BMZ: Service : Lexikon, URL: https://www.bmz.de/de/service/glossar/index.html (letzter Zugriff am 02.03.2018)

Brandi, Clara ; Hulse, Merran ; Keijzer, Niels: Wie weiter mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen? Gedanken zu einer vertieften EU-Afrika-Handelspartnerschaft : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2017 (2017)

Brüne, Stefan: Jenseits benevolenter Rhetorik: Offene Grundfragen europäischer Entwicklungspolitik : in: Nord-Süd aktuell 14 (2000) : S.296-303

Castillejo, Clare: Der Nothilfetreuhandfonds der EU für Afrika und seine Auswirkungen auf die EU-Entwicklungspolitik : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2017 (2017 a)

Castillejo, Clare: Die Antwort der EU auf die „Flüchtlingskrise“: Ein Jahr nach dem Gipfel von Valletta : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2016 (2016 b)

Castillejo, Clare: The EU Migration Partnership Framework : Time for a Rethink? : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2017 (2017 b)

Castillejo, Clare: The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2016 (2016 a)

Clayton, Jonathan ; Holland, Hereward: Over one million sea arrivals reach Europe in 2015 (30.12.2015), URL: http://www.unhcr.org/5683d0b56.html (letzter Zugriff am 15.03.2018)

Cummings, Clare ; Pacitto, Julia ; Lauro, Diletta ; Foresti, Marta: Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe : Overseas Development Institute : London, 2015 (2015)

EEAS: About the EU Delegation in Angola (2016), URL: https://eeas.europa.eu/delegations/angola/174/about-eu-delegation-angola_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Angola and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/175/angola-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Burundi and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/996/burundi-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Cameroon and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11994/cameroon-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Chad and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/13192/chad-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

EEAS: Equatorial Guinea and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12286/equatorial-guinea-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Gabon and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12272/gabon-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: Rwanda and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1714/rwanda-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

EEAS: São Tomé and Prínzipe and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12288/sao-tome-and-principe-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

EEAS: South Sudan and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/434/south-sudan-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

EEAS: The Central African Republic and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20075/central-african-republic-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

EEAS: The Democratic Republic of the Congo and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/delegations/dr-congo-kinshasa/15359/democratic-republic-congo-and-eu_en (letzter Zugriff am 03.03.2018)

EEAS: The Economic Community of Central African States (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12291/economic-community-central-african-states-eccas_en (letzter Zugriff am 02.03.2018)

EEAS: The Republic of the Congo and the EU (2016), URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12663/republic-congo-and-eu_en (letzter Zugriff am 05.03.2018)

Eisenhauer, Patrik: Das Verhalten der EU gegenüber den AKP-Staaten: die Politik einer Zivilmacht oder einer Handelsmacht? : Eine Bewertung der EU-AKP-Partnerschaft von Lomé IV bis zu den Economic Partnership Agreements (EPAs) (2009)

EU – Republic of Angola: National Indicative Programme 2014-2020 (2015)

EU – Republic of Rwanda: National Indicative Programme for the period 2014-2020 (2014)

EU: Von einer Afrikastrategie hin zu einer strategischen Partnerschaft EI/Afrika (2008), URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar13009 (letzter Zugriff am 12.03.2018)

Europäische Gemeinschaften: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 191 vom 29. Juli 1992 (1992)

Europäische Gemeinschaften: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 317 vom 15. Dezember 2000 (2000)

Europäische Kommission: A European Agenda on Migration : A European Emergency Trust Fund for Africa (2015 d)

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat : Dritter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda : Brüssel, 10.03.2017 (2017 a)

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat : Fünfter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda : Brüssel, 06.09.2017 (2017 b)

Europäische Kommission: Beschluss der Kommission vom 20.10.2015 über die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika : Brüssel, 20.10.2015 (2015 c)

Europäische Kommission: Central Africa, URL: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/central-africa-eu-development-cooperation_en (letzter Zugriff am 02.03.2018)

Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat : Bewältigung der Flüchtlingskrise in Europa: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU : Brüssel, 9.9.2015 (2015 b)

Europäische Kommission: Gemeinsames Papier von Kommission und Ratssekretariat : Über Lissabon hinaus für eine funktionierende strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika : Brüssel, 27.06.2007 (2007)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : Die Europäische Migrationsagenda : Brüssel, 13.05.2015 (2015 a)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat : Erster Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda : Brüssel, 18.10.2016 (2016 b)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Investitionsbank über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda : Straßburg, 07.06.2016 (2016 a)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat : Zweiter Fortschrittsbericht: Erste Ergebnisse des Partnerschaftsrahmens für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda : Brüssel, 14.12.2016 (2016 c)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss : Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas : Brüssel, 12.10.2005 (2005)

Europäischer Rat: Zeitliche Übersicht – Reaktion auf den Migrationsdruck (12.03.2018), URL: http://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/ (letzter Zugriff am 15.03.2018)

Europäischer Rechnungshof: Der EU-Treuhandfonds Bêkou für die Zentralafrikanische Republik: trotz einiger Schwachstellen ein hoffnungsvoller Anfang : Sonderbericht Nr. 11/2017 (2017)

EWG: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft : Rom, den 25. März 1957 (1957)

Ferdowsi, Mir A.: Die europäische Entwicklungspolitik - Eine retrospektive Betrachtung : in: Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (1999) : S. 4-21

Flahaux, Marie-Laurence ; de Haas, Hein: African migration: trends, patterns, drivers : Comparative Migration Studies : SpringerOpen Journal (2016)

Freedom House: Freedom in the World 2017 : Country Reports, URL: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017 (letzter Zugriff am 01.03.2018)

FRONTEX: Migratory Routes, URL: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-african-route/ (letzter Zugriff am 17.03.2018)

Hackenesch, Christine ; Koch, Svea: Partnerschaften sind da, der politische Wille fehlt : in Zeit Online (31.10.2013), URL: http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-10/europa-afrika-kooperationen (letzter Zugriff am 14.03.2018)

Hirt, Nicole: Die Afrika-Strategie der EU: Abschottung statt Fluchtursachenbekämpfung : GIGA German Institute of Global and Area Studies : Hamburg, 2017 (2017)

Hulse, Merran: Economic Partnership Agreements: Implications for Regional Governance and EU-ACP Development Cooperation : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2016 (2016)

IWF: World Economic Outlook Database : April 2017 Edition : By Countries (country-level-data), URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx (letzter Zugriff am 01.03.2018)

Kappel, Robert: Lomé-Abkommen : in: Jakob E. Mabe (Hrsg.): Das kleine Afrika-Lexikon (2004) : S. 114-117

Klever, Martin: Die EU-Entwicklungspolitik zwischen Anspruch und Realität : Europas Verantwortung für den afrikanischen Kontinent (2006)

Koch, Katja: Handelspräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer : in: Peter Behrens (Hrsg.): Europäische Integration und internationale Wirtschaftsbeziehungen Bd. 10 : Frankfurt am Main : Peter Lang Verlag, 2004 (2004)

Lein, Brecht ; Tissi, Nicola ; Keijzer, Niels ; Negre, Mario: AKP-EU-Beziehungen nach 2020: Auf der Suche nach einer europäischen Haltung : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2013 (2013)

Lohmann, Annette: Impuls oder Hindernis für Entwicklung? Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Westafrika : Friedrich-Ebert-Stiftung : Berlin, 2015 (2015)

Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise : Ursachen, Konflikte, Folgen, Chancen : München : Verlag C.H.Beck, 2016 (2016)

Martenczuk, Bernd: From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a legal perspective : in: European Foreign Affairs Review 5 (4) (2000) : S. 461-487

Martin-Shield, Charles P. ; Schraven, Benjamin ; Angenendt, Steffen:More Development – More Migration? The "Migration Hump" and Its Significance Development Co-operation with Sub-Saharan Africa : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik : Bonn, 2017 (2017)

Nickel, Dietmar: Was kommt nach Cotonou? : Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten : Berlin, 2012 (2012)

Schraven, Benjamin ; Keijzer, Niels: Die EU-Migrationspolitik kann nicht nur aus „Fluchtursachenbekämpfung" bestehen (13.12.2016), URL: https://blogs.die-gdi.de/2016/12/13/eu-migrationspolitik-kann-nicht-nur-aus-fluchtursachenbekaempfung-bestehen/ (letzter Zugriff am 15.03.2018)

taz.de: Das Mittelmeer wird zum Frriedhof (12.10.2013), URL: http://www.taz.de/Neues-Schiffsunglueck-vor-Lampedusa/!5057304/ (letzter Zugriff am 14.03.2018)

Tchitchi, Andrea: Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten im Wandel : Das Cotonou-Abkommen – eine Zwischenbilanz : in: Florian Furtag (Hrsg.): Reihe Politikwissenschaften Bd. 78 : München : Herbert Utz Verlag, 2005 (2005)

Tull, Denis M.: Zentralafrika: schwache Staatlichkeit und grenzüberschreitende Kriege : in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 302/2009 (2009) : S. 35-46

UNDP: Human Development Reports : Country Profiles, URL: http://hdr.undp.org/en/countries (letzter Zugriff am 01.03.2018)

UNHCR: Operational Portal Refugee Situations, URL: https://data2.unhcr.org/en/situations (letzter Zugriff am 22.03.2018)

UN-OHRLLS: About LDCs (2018), URL: http://unohrlls.org/about-ldcs/ (letzter Zugriff am 02.03.2018)

UNSD: Methodology : Standard country or area codes for statistical use (M49) : Geographic Regions, URL: https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/ (letzter Zugriff am 27.02.2018)

Weltbank: World Bank Open Data, URL: https://data.worldbank.org/ (letzter Zugriff am 01.03.2018)

Witschaftslexikon24.com:URL: http://www.wirtschaftslexikon24.com/ (letzter Zugriff am 02.03.2018)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelor-Arbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelor-Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelor-Arbeit sind identisch.

Meißen, 26.03.2018 …….