



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Subsahara-Afrika Die Wiederentdeckung eines Kontinents

Ulrich Golaszinski



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Subsahara-Afrika

Die Wiederentdeckung eines Kontinents

Ulrich Golaszinski



Abstract	2
I. Afrika am Beginn des neuen Jahrtausends	3
I.1 Die dritte Welle der Demokratisierung	3
I.2 Wachstum ohne Entwicklung	4
I.3 Der Konfliktkontinent	6
I.4 Alte und neue Akteure	6
II. Deutsche Afrikapolitik	7
II.1 Sicherheitspolitik als Teil der Afrikapolitik	8
II.2 Nach wie vor: Afrikapolitik als Entwicklungspolitik	8
II.3 Afrikapolitik in multilateralen Organisationen	10
III. Afrika im Jahre 2020 – Zwei Szenarien	11
III.1 Szenarium: Neue Möglichkeiten	11
III.2 Szenarium: Stillstand	12
IV. Interessen und Möglichkeiten	13
IV.1 Realpolitik und Eigeninteressen	13
IV.2 Konkrete Ansatzpunkte für deutsche Politik	15

Abstract

In Afrika hat sich in den vergangenen 15 Jahren ein bemerkenswerter Wandel vollzogen, der insbesondere die Sphären der Gesellschaft und der Politik grundsätzlich verändert hat. Während noch vor wenigen Jahren Afrika als „Katastrophen-Kontinent“ beurteilt und bereits „abgeschrieben“ wurde, hat der Kontinent in den vergangenen Jahren wieder an strategischer Bedeutung gewonnen.

Die auffälligsten Zeichen für den Wandel auf dem Kontinent sind die Etablierung von parlamentarischen Demokratien, die Anerkennung demokratischer Prinzipien und die reale Ausweitung von politischer Partizipation. Doch trotz dieser zu beobachtenden positiven Veränderungen stehen die meisten Länder in Afrika heute vor großen Herausforderungen. Es wird noch eine beträchtlich Zeit dauern, bevor demokratische Grundrechte dauerhaft und nachhaltig garantiert sind, die Regierungen nach transparenten demokratischen Regeln funktionieren und eine demokratisch legitimierte Kontrolle dafür sorgt, dass im Interesse der Bevölkerung regiert wird. Obwohl die Ökonomien auf den Wachstumspfad zurückgekehrt sind, bleibt Afrika nach wie vor der Armutskontinent, geplagt von Epidemien, Kriegen, Staatsverfall und Gesetzlosigkeit.

Für die Zukunft sind zwei Szenarien denkbar, die einen Korridor möglicher Entwicklungspfade abstecken. Im ersten möglichen Entwicklungsverlauf gelingt es Afrika, sich von den Fesseln der „relationalen Logik“ zu befreien, d.h. die sozialen Bindungen bestimmen nicht länger allein das ökonomische und politische Handeln. Die Menschen „investieren“ nicht mehr nur in den Erhalt und die Entwicklung und Diversifizierung ihrer sozialen Beziehungen zu Mitgliedern ihrer eigenen oder einer anderen sozialen Gruppe, sondern richten ihr Augenmerk verstärkt auf die Akkumulation von Kapital. Die Ökonomie bestimmt zunehmend die gesellschaftlichen Prozesse und nicht umgekehrt. Mit dem Verschwinden der relationalen Logik haben sich auch die Möglichkeiten des Staates bei der Durchsetzung von Wirtschaftsreformen erhöht. Er hat Rahmenbedingungen schaffen können, die nun ein produzierendes, vom Staat unabhängiges Unternehmertum hervorgebracht haben. Afrika ist weniger abhängig und hat sich aus der Marginalisierung lösen können.

Im zweiten denkbaren Szenarium bestimmt die relationale Logik der gesellschaftlichen Beziehungen auch weiterhin die Ökonomie. Das Handeln konzentriert sich auf die Minimierung des Risikos, vor allem durch die Etablierung und den Erhalt interpersoneller Beziehungen. Nicht die Profitmaximierung steht im Vordergrund, sondern Priorität wird auf die Maximierung des „Kapitals“ der sozialen Beziehungen gelegt. In den Gesellschaften haben die Spannungen zugenommen. Diese Spannungen werden unter Kontrolle gehalten. Aber nicht immer. Eine Vielzahl von Gesellschaften vollführt einen schwierigen Balanceakt und kann jederzeit abkippen. Afrika verharrt in einer passiven Rolle. Es gibt keine Entwicklung, es gibt aber auch keine Katastrophen.

Die deutsche Politik gegenüber Afrika wird nicht allein – und möglicherweise nicht einmal überwiegend – durch die Situation auf dem Kontinent oder durch deutsche Eigeninteressen gegenüber Afrika bestimmt, sondern vor allem durch die internationalen Strukturen und Vernetzungen, in denen sich Deutschland bewegt. Die deutsche Afrikapolitik ist nur ein „Beiprodukt“ der außenpolitischen Neuausrichtung Deutschlands seit der Wiedervereinigung und kein eigenständiges, regionales Politikfeld. An dieser Feststellung wird sich auch mittelfristig nichts ändern, trotz der möglichen positiven Veränderungen auf dem Kontinent, die potenziell neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen würden. Konkrete Ansatzpunkte für deutsche Politik liegen insbesondere in den Bereichen Krisenprävention und Friedenssicherung, Unterstützung der Integrationsbemühungen Afrikas in die Weltwirtschaft, Energiesicherheitspolitik sowie bei der Entwicklung von Strategien zur Anpassung an den Klimawandel.

I. Afrika am Beginn des neuen Jahrtausends

Das Regionalkonzept des Auswärtigen Amtes für Afrika stellte im Jahre 2003 fest: „Innerhalb der letzten beiden Dekaden hat sich in Afrika ein bemerkenswerter Wandel verbunden mit einem Paradigmenwechsel vollzogen, der auch das afrikanische Selbstverständnis erfasst hat. Hierdurch haben sich die Rahmenbedingungen für eine politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Interaktion mit diesem Kontinent grundsätzlich verschoben.“¹

In der Tat haben auf dem Kontinent spätestens seit Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts tief greifende Veränderungen stattgefunden, die insbesondere die Sphären der Gesellschaft und der Politik grundsätzlich verändert haben. Die auffälligsten Zeichen für den Wandel auf dem Kontinent sind die Etablierung von parlamentarischen Demokratien und die reale Ausweitung von politischer Partizipation.

I.1 Die dritte Welle der Demokratisierung

Während es 1990 nur fünf formale Mehrparteiendemokratien im subsaharischen Afrika gab, hat sich die Zahl heute auf 33 Länder erhöht, obwohl auch in diesen Ländern Demokratie nicht immer als „the only game in town“ begriffen wird und noch immer fast ein Drittel der Länder als „unfrei“ gilt.² Von einer konsolidierten Demokratie kann in keinem Land gesprochen werden (auch nicht in Südafrika), aber pauschal von „afrikanischen Pseudo- und Fassadendemokratien“ zu sprechen verbietet sich genauso. Wahlen sind heute auch im Bewusstsein der Bevölkerung, der politischen Parteien und ihrer Führer die einzig legitime und akzeptierte Form zur Machterlangung. Versuche politischer Führer, ihre Ämter über unangemessen lange Zeiträume oder gar auf Lebenszeit auszudehnen, treffen auf zunehmend stärkeren Widerstand.

Diese positiven Veränderungen sind real, sie sind aber nicht unumkehrbar, wie viele Beispiele zeigen. Die politische Transition in Afrika ist kein gradliniger Prozess. Diese Veränderungen sind auch nicht in der „Stunde Null“ entstanden, und die neu entstandenen politischen Systeme sind eher Hybridsysteme mit den Merkmalen der alten Strukturen. Kolonialismus, realsozialistische Experimente, Diktaturen, Apartheid oder Bürgerkriege prägen auch heute noch die Funktionsweisen von Demokratie in Afrika ebenso wie die kulturelle und soziale Verfasstheit der Länder. Demokratie in traditionellen, vorwiegend agrarischen Gesellschaften mit einer hohen Analphabetenrate, geringer gesellschaftlicher Kommunikationsmöglichkeiten und ohne weder eine nennenswerte Arbeiterklasse noch ein Bürgertum sieht anders aus als in industriellen Gesellschaften. Diese Einschätzung soll nicht einem „kulturellen Relativismus“ das Wort reden, der Demokratie, Menschen- und Bürgerrechte so lange „in einen Kontext“ bringt, bis von den ursprünglichen Inhalten all dieser Konzepte nichts mehr übrig bleibt. Die Gegenüberstellung von Idealtypen mit der konkreten afrikanischen Realität und die anschließende Aburteilung der Länder führen aber in die Irre und verhindern die Entwicklung von Ansätzen zur Überwindung der Demokratiedefizite.

Regierungen akzeptieren in wachsendem Maße aber nicht nur grundlegende demokratische Prinzipien, sondern auch Medienfreiheit und eine stärkere Partizipation der Bevölkerung. Eine selbstbewusste – wenngleich noch immer sehr fragile und vor allem auf die städtischen Zentren konzentrierte – Zivilgesellschaft hat sich in allen Ländern entwickeln können, die einen wichtigen Beitrag zur Vertiefung der Demokratie und zur Durchsetzung von Menschen-, Sozial-, und Bürgerrechten leisten. Gleichzeitig hat eine

1] Auswärtiges Amt: Afrika – außenpolitische Strategie –, Hektografie, Berlin, Dezember 2003, S. 2.

2] Freedom House: Freedom in the World 2007, Washington, D.C., 2007.

Demilitarisierung der Politik stattgefunden, und das Militär hat sich – anders als in den sechziger und siebziger Jahren – in den meisten Ländern fast vollständig aus der Politik zurückgezogen.

Nach der Ablösung der „Führer“ und „Lehrer“ der ersten Generation nach der Unabhängigkeit vor rund 50 Jahren hat sich in vielen Ländern eine neue politische Klasse etabliert, deren Bewusstsein immer weniger durch die koloniale Vergangenheit und den Befreiungskampf geprägt wurde und die die Probleme ihrer Länder nicht mehr unbedingt sofort und ausschließlich auf Sklaverei, Kolonialismus und Rassentrennung zurückführt. Ein neues Bewusstsein und Selbstverständnis hat sich herausgebildet, bei dem sich zumindest die afrikanischen Eliten nicht mehr als Opfer definierten, sondern sich selbstbewusst auf die eigene Kultur rückbesinnen und bereit sind, „eigene Lösungen für eigene Probleme“ zu finden. Diese Rückbesinnung auf die eigene Geschichte, die eben mehr ist als nur Kolonialgeschichte, hat auch eine Renaissance der panafrikanischen Bestrebungen befördert, ohne die die Gründung der Afrikanischen Union (AU) in ihrer jetzigen Form oder die Bestrebungen zur Vertiefung der regionalen Integration nicht denkbar gewesen wären. Der Panafrikanismus kommt aber in einem neuen Gewand. Das in der Vergangenheit sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten – welches in der Vergangenheit grundlegendes Element für den Panafrikanismus war – kommt zunehmend auf den Prüfstand. Regierungen, die außerhalb des geltenden Verfassungsrahmens an die Macht gelangen, wird mehr und mehr die Anerkennung und Zusammenarbeit verweigert. Zumindest auf dem Papier findet heute die Souveränität der Mitgliedsstaaten der AU dort ihre Grenzen, wo Menschenrechte in gravierender Weise durch Regierungen verletzt werden. Noch immer sind die institutionellen und materiellen Kapazitäten der AU, der Regionalen Ökonomischen Gemeinschaften (RECs) und deren Mitgliedsländer sehr begrenzt, den Absichtserklärungen auch Taten folgen zu lassen. Nichtsdestotrotz haben die verschiedenen Friedenseinsätze der AU oder auch der African Peer Review Prozess gezeigt, dass man zum Handeln bereit ist.

Trotz dieser zu beobachtenden positiven Veränderungen stehen die meisten Demokratien in Afrika heute vor großen Herausforderungen. Die meisten Länder tun sich schwer mit der neuen Ordnung, die einen radikalen Bruch mit der Praxis der Vergangenheit bedeutet. Es wird noch eine beträchtliche Zeit dauern, bevor man tatsächlich von politischen Systemen sprechen kann, die dauerhaft demokratische Grundrechte garantieren können, die nach transparenten demokratischen Regeln funktionieren und in denen die demokratisch legitimierte Kontrolle dafür sorgt, dass im Interesse der Bevölkerung regiert wird.³ Nach wie vor mangelt es in der Mehrzahl der afrikanischen Staaten an verantwortlicher Regierungsführung, an einer unabhängigen Justiz und Rechtsstaatlichkeit und an einem funktionierenden System der Gewaltenteilung und insbesondere an einer Kultur des Pluralismus und der politischen Toleranz. Korruption, Klientelismus und Patronage, die auch heute noch zur Normalität des politischen Alltags in den afrikanischen Ländern gehören, untergraben die Legitimität des Staates und der demokratischen Institutionen und gefährden auch weiterhin die ökonomische Entwicklung der Länder.

I.2 Wachstum ohne Entwicklung

Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum betrug in den letzten Jahren immerhin rund 5 Prozent pro Jahr. Um den Anteil der absolut armen Menschen zu reduzieren und die Millennium Development Goals (MDGs) bis zum Jahre 2015 zu erreichen, wären aber 7 bis 8 Prozent erforderlich. Diese Raten haben konstant nur vier Länder erreicht.⁴

3] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Neue politische Dynamik in Afrika, Bonn 2004.

4] Economic Commission for Africa: Economic Report on Africa 2007, Addis Ababa 2007.

Auch die regionalen Integrationsbemühungen im Rahmen der Regional Economic Communities (RECs) haben zu keiner erhöhten Wachstumsdynamik geführt. Die RECs konzentrieren sich vor allem auf die politische Integration und haben bis heute die wirtschaftliche Zusammenführung vernachlässigt.

Nur in wenigen Ländern sind die Investitionsquoten angestiegen. Die Sparquoten sind gering und die Akkumulation von Kapital hat kaum begonnen. Die Sparquoten liegen im Durchschnitt weiterhin unter 20 Prozent des Bruttosozialproduktes und damit weit unter den Zahlen in Asien (35 Prozent), Lateinamerika (21 Prozent) und Nordafrika (26 Prozent). Als Konsequenz und verstärkt durch den begrenzten Zufluss von privaten Investitionen aus dem Ausland liegen die Investitionsquoten bei rund 18 Prozent des Bruttosozialproduktes, verglichen mit 31 Prozent in Ostasien.

Die Ökonomien werden weiterhin dominiert durch die landwirtschaftliche Produktion und Exklaven, die vor allem mineralische und landwirtschaftliche Produkte für den Export produzieren. In Folge weist die Mehrzahl der Länder eine einseitige Außenhandelsstruktur mit hoher Schockanfälligkeit auf. Die lokale verarbeitende Industrie kann mit den billigen Importen vor allem aus Asien nicht mithalten und fristet ein Nischendasein, vor allem auch deshalb, weil die einheimische kaufkräftige Nachfrage zu gering ist, um Impulse für die Produktion zu generieren. Nur die südafrikanischen Unternehmen bilden eine Ausnahme und sind in vielen afrikanischen Ländern die größten Auslandsinvestoren, vor allem in der Telekommunikation, im Einzelhandel und im Bankensektor.

Insgesamt sind die Länder Rentenökonomien geblieben, die den Überschuss aus der Exportproduktion – angereichert durch den Zufluss von Entwicklungshilfegeldern – für den Import von Gütern und Dienstleistungen nutzen. Trotz der tendenziell sinkenden Terms of Trade scheinen die meisten Länder dieses ökonomische Modell, auf das ihr Wohlstand in der Vergangenheit basierte, nicht infrage zu stellen. Eine Umkehr ist angesichts der steigenden Rohstoffpreise eher unwahrscheinlich.

Im sozioökonomischen Bereich überwiegen auch weiterhin die negativen Meldungen.⁵ Von 51 am wenigsten entwickelten Ländern der Welt liegen 42 in Afrika. Das Durchschnittseinkommen – rechnet man Südafrika und Nigeria heraus – beträgt auch heute kaum mehr als 400 USD pro Jahr und dies bei großen regionalen Disparitäten und einer extremen ungleichen Einkommensverteilung. Rund die Hälfte der Menschen lebt in extremer Armut, rund ein Viertel der Länder Afrikas südlich der Sahara befindet sich in fragilen Konflikt- oder Postkonfliktsituationen und nur die Hälfte der Kinder kann die Schule besuchen und abschließen.

Das Bevölkerungswachstum hat sich bei etwa 2 Prozent pro Jahr eingependelt. Rund ein Drittel der Bevölkerung lebt bereits in den Städten (zehnmal mehr als im Jahre 1950), ohne dass die Bevölkerung auf dem Lande abgenommen hat. Im Durchschnitt sind fast 50 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitslos oder unterbeschäftigt. Die durchschnittliche Lebenserwartung ist – vor allem durch HIV/Aids – auf 44 Jahre gesunken: Drei Viertel aller HIV-Infizierten weltweit leben in Afrika, insgesamt knapp 30 Millionen Menschen. Mehr als 20 Millionen Afrikanerinnen und Afrikaner sind bereits an der Krankheit gestorben und haben rund 12 Millionen Waisen hinterlassen.

5] The World Bank: Africa Development Indicators 2006, Washington, D.C., 2006.

I.3 Der Konfliktkontinent

Soziale Verelendung, wirtschaftliche Stagnation und Niedergang, Rechtlosigkeit und politischer Zerfall haben in einigen Regionen des Kontinents an den Großen Seen, in Teilen Westafrikas und am Horn von Afrika zu einer explosiven Mischung aus Bürgerkriegen, Staatsverfall und Völkermord geführt.⁶ Anfang des Jahrtausends war mehr als die Hälfte der Länder von Konflikten und Kriegen betroffen. Mittlerweile konnten eine Vielzahl von Konflikten beigelegt werden, etwa in Angola, Liberia, Sierra Leone oder Burundi. Im Jahre 2006 waren sechs Kriege und weitere sechs bewaffnete Konflikte nicht beigelegt.⁷ Als Konflikt mit den weltweit gravierendsten humanitären Auswirkungen dauerte im Sudan der Krieg in der Region Darfur an. Die Zahl der Toten soll zwischen 200.000 und 500.000 liegen. Von der Weltöffentlichkeit weitestgehend unbeobachtet blieb der Konflikt im Ostkongo, wo seit 1998 schätzungsweise 4 Millionen Menschen getötet wurden. Insgesamt liegt die Zahl der Menschen in Afrika, die durch die Kriege aus ihren Dörfern und Städten vertrieben worden, bei über 10 Millionen. Weitere 2,5 Millionen Menschen sind in die Nachbarländer geflohen.⁸

Die meisten Konflikte sind zwar national begrenzt, haben aber unmittelbare Auswirkungen auf die Region. Im Krieg in der Demokratischen Republik Kongo etwa sind bis zu acht Länder involviert. Gleichzeitig hat sich ein neuer Konflikttypus herausgebildet („new warfare“), bei dem konventionelle Kriegsformen, ethnische Konflikte und Bürgerkriege eine Verbindung eingegangen sind. Entsprechend schwierig gestalten sich die Bemühungen zur Beilegung der Konflikte.

Vor diesem Hintergrund wurde unmittelbar nach der Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahre 2002 mit dem Aufbau einer eigenen afrikanischen Sicherheitsarchitektur begonnen. Wichtigste Kernelemente sind die Schaffung eines AU-Sicherheitsrates sowie der Aufbau von regionalen Eingreiftruppen und eines Frühwarnsystems. Darüber hinaus wurde ein Panel mit hochrangigen Persönlichkeiten geschaffen, das bei Konflikten frühzeitig vermitteln soll. Obwohl das Sicherheitssystem erst im Jahre 2010 aufgebaut und voll funktionsfähig sein soll, beteiligt sich die AU bereits heute an sieben Friedensmissionen in Afrika.⁹ Allerdings bleibt Afrika von der Unterstützung anderer UN-Mitgliedsstaaten abhängig, insbesondere was die Finanzierung und Ausrüstung der Missionen betrifft. Von den zurzeit 55.000 Soldaten und Polizisten, die im Rahmen von UN-Friedensmissionen auf dem Kontinent eingesetzt sind, stellen die afrikanischen Staaten aber immerhin rund 18.000 Einsatzkräfte. Die Hauptlast tragen Nigeria und Südafrika, die bereits ihre Kapazitätsgrenze erreicht haben, während sich andere Staaten mit eher symbolischen Kontingenten beteiligen. An dieser Situation wird sich auch nach 2010 nichts grundlegend ändern und die AU wird versuchen müssen, Sicherheitspartnerschaften mit anderen regionalen Staatengemeinschaften und einzelnen Ländern zu begründen.

I.4 Alte und neue Akteure

Afrika hat in den vergangenen Jahren an strategischer Bedeutung gewonnen. Die USA haben Afrika wiederentdeckt, nicht zuletzt wegen der wachsenden Rolle Chinas auf dem Kontinent. Afrika liefert bereits heute rund 15 Prozent der Erdölimporte der USA und man rechnet damit, dass sich dieser Anteil bis zum Jahre 2020 auf 25 Prozent erhöhen wird. China sieht in Afrika nicht nur eine wichtige Quelle für den wachsenden Rohstoffbedarf, sondern auch einen offenen und leicht zugänglichen Absatzmarkt für seine häufig

6] Siehe Stefan Mair: Partnerschaft mit Afrika, SWP, Diskussionspapier der FG 6, Berlin, November 2005.

7] Vgl. Universität Hamburg, Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, www.akuf.de, Dezember 2006.

8] UNHCR: Refugees by Numbers, 2005; International Displacement Monitoring Centre: www.internal-displacement.org, 2006.

9] www.un.org/Depts/dpko/dpko

billigen und damit für die armen Massen auf dem Kontinent erschwinglichen Produkte. Für die USA spielt Afrika auch im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus eine zentrale Rolle. Verschiedene Antiterrorismus-Programme wurden nach dem 11. September initiiert, insbesondere in der als besonders für Terrorismus anfällig gesehenen Sahel-Region und in Ostafrika.

Auch die Europäische Union versucht mit ihrer Ende 2005 verabschiedeten Afrikastrategie ihre Afrikapolitik, die bislang vor allem auf den Lomé- bzw. Cotonou-Prozess abgestellt war, in einen sicherheits- und entwicklungspolitischen Rahmen zu stellen, in dem auch die französischen und britischen afrikapolitischen Interessen integriert und eingebunden werden können.

Die eigenen wirtschaftlichen und (sicherheits)politischen Interessen spielen für die internationalen Akteure sicherlich eine wichtige Rolle in diesem Entdeckungs- und Wiederentdeckungsprozess von Afrika, trotz aller Rhetorik über „Entwicklungspartnerschaften“, „Nachbarkontinenten“ und „Völkerfreundschaften“. Afrika scheint auch eine Arena für die Austragung von Interessensgegensätzen und Rivalitäten zu werden, und es scheint auch um die Absteckung von Einflussphären zu gehen.

Dabei spielt auch die zunehmend wichtigere Rolle Afrikas auf der globalen Bühne und in internationalen und multilateralen Gremien mit hinein. Bei der Gestaltung der Globalisierung – u.a. über internationale Wirtschafts- und Handelspolitik, über Finanz-, Umwelt-, Klima- und Sicherheitspolitik – besitzt Afrika aufgrund der reinen Stimmenzahl großes Gewicht in allen multilateralen Organisationen, in denen jedes Land eine Stimme besitzt. Bis in die jüngste Vergangenheit hinein waren die afrikanischen Staaten aber nicht in der Lage, ihre Differenzen beizulegen und ihre unterschiedlichen Interessenlagen in einer einheitlichen Position zu verdichten. Nicht die aktive Durchsetzung – ohnehin nicht vorhandener – gemeinsamer Positionen stand deshalb im Vordergrund, sondern allenfalls die Ver- und Behinderung von Prozessen, die als gegen afrikanische Interessen gerichtet empfunden wurden. Offensichtlich besteht aber bei vielen die Hoffnung (oder die Befürchtung), dass es in absehbarer Zeit durch die AU, die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und die veränderten Interaktionsmechanismen zwischen den Staaten auf dem Kontinent zu einer Situation kommt, in der die afrikanischen Staaten mit nur einer Stimme sprechen. Dies wäre dann aber eine sehr optimistische Einschätzung, die die tatsächlichen Diskussionsprozesse zwischen den Ländern, ihren historisch gewachsenen Rollen, Einflussmöglichkeiten und Rivalitäten völlig außer Acht lassen würde.

II. Deutsche Afrikapolitik

Wurde in der Vergangenheit die deutsche Politik gegenüber Afrika vor allem als Entwicklungspolitik (und damit in der öffentlichen Wahrnehmung als vorwiegend humanitär begründet) wahrgenommen, ergibt sich heute Afrikapolitik vorwiegend aus der neuen „außenpolitischen Verortung“ Deutschlands seit der Wiedervereinigung. Da darüber hinaus (aus verschiedenen Gründen, die später diskutiert werden) auch keine konsistente „Afrikastrategie“ entwickelt werden konnte, ist Afrikapolitik nur ein „Beiprodukt“ dieser politischen Neuausrichtung und kein eigenständiges, regionales Politikfeld¹⁰. Die Politik gegenüber Afrika ist damit auch nur versteh- und vermittelbar in dem größeren und sich dynamisch entwickelnden Kontext der deutschen Außenpolitik und der internationalen Politik.

¹⁰] Siehe Ulf Engel: Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, APuZ, 4/2005, Seite 17

Ausgehend von dieser These wird die deutsche Politik gegenüber Afrika nicht allein – und möglicherweise nicht einmal überwiegend – durch die Situation auf dem Kontinent oder durch deutsche Eigeninteressen gegenüber Afrika bestimmt, sondern vor allem durch die internationalen Strukturen und Vernetzungen, in denen sich Deutschland bewegt.

Der Versuch eines „grand designs“ der Afrikapolitik, selbst in dem Gewand eines regionalspezifischen Ansatzes, musste deshalb scheitern. Dies bedeutet nicht, dass für einzelne Politikbereiche – wie etwa der Sicherheitspolitik oder der Entwicklungspolitik – tragfähige Konzepte und Strategien entwickelt und sowohl im nationalen Kontext als auch im Rahmen multilateraler Institutionen umgesetzt wurden. Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, dass deutsche Afrikapolitik ein regionales Politikfeld (im Gegensatz zu einer spezifischen Regionalpolitik) geblieben ist und lediglich Beiprodukt einer neuen außenpolitischen Verortung Deutschlands seit den neunziger Jahren ist.¹¹

II.1 Sicherheitspolitik als Teil der Afrikapolitik

Der Anschlag auf das World Trade Centre in New York am 11. September 2001 bedeutete auch für die deutsche Afrikapolitik eine Zäsur. Noch im Frühjahr des gleichen Jahres wurde das ressortübergreifende „Aktionsprogramm 2015“ verabschiedet, in dem sich Deutschland verpflichtete, an der Verwirklichung der Millenniumsziele mitzuwirken. Während die im Programm aufgeführten vier strategischen Ziele (Verankerung von Armutsbekämpfung als zentraler Aufgabe, Herstellung von Kohärenz zwischen innenpolitischen und multilateralen Politikfeldern, Bildung neuer Allianzen für Entwicklung und Wirkungsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit) noch eng der traditionellen Logik von Entwicklungszusammenarbeit verhaftet blieben, hieß es nach „9/11“ plötzlich: „Entwicklungspolitik ist als globale Strukturpolitik das Kernelement nicht militärischer präventiver Sicherheitspolitik“ (Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul). Ausformuliert wurde diese neue Blickrichtung im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004. Physische Sicherheit rückte damit gleichrangig neben Entwicklung. Der Satz „Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit“ wurde zum Kernelement der Politik des BMZ. Sicherheitspolitik wurde damit zum Teil der deutschen Afrikapolitik, die vor allem durch die deutschlandpolitischen Interessen und – bis heute – durch die Entwicklungspolitik geprägt wurde.¹²

II.2 Nach wie vor: Afrikapolitik als Entwicklungspolitik

Bis Mitte der siebziger Jahre stand die deutsche Afrikapolitik unter dem Einfluss des Ost-West-Konfliktes und der Rivalität beider deutschen Staaten. Erst durch das allmähliche Aufweichen der Hallstein-Doktrin seit Ende der sechziger Jahre und durch die Aufnahme beider deutschen Staaten in die Vereinten Nationen im September 1973 wurde zumindest die deutschlandpolitische Instrumentalisierung der Afrikapolitik abgeschwächt. Ökonomische Eigeninteressen waren bereits in den sechziger Jahren angesichts des außenwirtschaftlichen Bedeutungsverlustes Afrikas in den Hintergrund getreten.¹³ Die letzten strategischen Interessen an Afrika verschwanden mit dem Ende des Kalten Krieges und der Abschaffung der Apartheid. Von nun an wurde die Afrikapolitik vor allem durch die Entwicklungspolitik geprägt und bestimmt.

11] Ebenda, S. 17

12] Bereits ab 2002 nahm die Bundesmarine an dem von den USA geführten „Anti-Terror“-Einsatzes „Enduring Freedom“ am Horn von Afrika teil, dem größten Einsatz seit ihrem Bestehen. Im darauf folgenden Jahr beteiligte sich die Bundeswehr an der „Operation Artemis“ im Nordosten der DR Kongo. Im Mai 2006 schließlich beschloss das Bundeskabinett 780 deutsche Soldaten für den EU-Einsatz „EUFOR RD Congo“ bereitzustellen, um „Störungen des Wahlprozesses zu verhindern“.

13] Ulf Engel: Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, APuZ 4/2005, S. 13.

Nach der Wiedervereinigung und einem rapiden Bedeutungsverlust Afrikas für die deutsche Politik übernahm das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) auch die konzeptionelle und politische Führungsrolle in der Afrikapolitik.

Bereits im Herbst 1991 legte das BMZ fünf Kriterien vor, nach denen Partnerländer zu beurteilen und mit mehr oder weniger Hilfe zu bedenken seien: (1) Achtung der Menschenrechte; (2) Beteiligung der Bevölkerung; (3) Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit; (4) Schaffung einer marktfreundlichen und sozial orientierten Wirtschaftsordnung; (5) Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.¹⁴ Diese Kriterien, die weltweit für alle Partnerländer gelten sollten und damit keinen Ersatz für ein Afrikakonzept darstellten, bildeten die Grundlage für eine Neuausrichtung der Beziehungen Deutschlands zu Afrika. Die „wertegebundene Afrikapolitik“ war geboren.

Zwei Jahre später erweiterte das Auswärtige Amt den vom BMZ vorgegebenen Kriterienkatalog um wichtige Aspekte. In den „Leitlinien von Accra“, die auf einer Botschafterkonferenz in der Hauptstadt Ghanas verabschiedet worden waren, forderte das Amt, die bilateralen Beziehungen stärker nach Leistungen zu differenzieren und bekannte sich zu Demokratisierung, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Konfliktbewältigung, Kriegsfolgenbeseitigung, fortgesetzten Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit. Die einzelnen Indikatoren, die relativ unvermittelt nebeneinandergestellt wurden, wurden aber nicht zu einer umfassenden außenpolitischen Konzeption oder Strategie zusammengefasst.

Die Kriterienkataloge von BMZ und Auswärtigem Amt als Eckwerte deutscher Afrikapolitik hatten auch nach dem Amtsantritt der rot-grünen Koalition im Herbst 1998 Bestand. Die Regierung versuchte ihrer Afrikapolitik ein schärferes Profil zu geben, was sich auch in der verstärkten Reisediplomatie nach Afrika niederschlug. Thematische Schwerpunkte der Afrikapolitik waren Demokratisierung, Entschuldung und Krisenprävention. Bis auf die Entschuldungsinitiative, in der Deutschland eine besondere Rolle spielte, wurden Ansätze in den beiden anderen Bereichen eher als symbolische Akte wahrgenommen.¹⁵

Im Mai 2000 erfolgte durch das BMZ eine „Schwerpunktländersetzung“, also die Konzentration der Entwicklungshilfe auf weniger Partnerländer.¹⁶ In Afrika wurden ursprünglich 16 Länder in diese Kategorie eingeordnet. Die Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern sollte sich dabei auf drei Sektoren konzentrieren. In „Partnerländern“ (in Afrika gerade noch neun Länder) sollte jeweils nur noch ein Schwerpunktsektor gefördert werden. Südafrika und Nigeria wurden in den Status von strategischen „Ankerländern“ erhoben, die in ihrer jeweiligen Region die anderen Länder bei wirtschaftlicher Entwicklung, Kooperation und Demokratisierung „mitziehen“ sollten. Südafrika kam in den Genuss einer „bevorzugten Partnerschaft“.

Mit dieser Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und dem versuchten Abschied vom „Gießkannenprinzip“¹⁷ wurde zum einen ein endgültiger Schlussstrich unter die deutschlandpolitische Orientierung der Afrikapolitik gezogen, galt es doch im Kalten Krieg, die internationale Anerkennung der DDR zu verhindern, indem man möglichst viele Ländern „an sich band“.

14] Andreas Mehler: Neuere deutsche Afrikapolitik, www.bdp.de/veranstaltungen/230941.html, S. 2.

15] Grimm a.a.O., Seite 14.

16] Vgl. Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 41 (2000) 9, S. 248.

17] Zurzeit ist die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in 31 Ländern südlich der Sahara vertreten. Ob das „Gießkannenprinzip“ tatsächlich aufgegeben wurde, bleibt damit fraglich.

Was jedoch auf den ersten Blick wie eine strategische Entscheidung aussah, die auf einer klaren Vorstellung darüber fußte, was man eigentlich in Afrika will, stellte sich am Ende heraus, dass es sich „lediglich“ um die Erkenntnis und die Einsicht handelte, dass nicht alle Länder durch die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit auch „entwickelt“ werden können und dass „Verfallsprozesse zahlreiche ‚Partner‘ schwach, ineffizient und zur Kooperation unfähig gemacht hatten.“¹⁸

Zwischen 2002 und 2004 entwickelte das Auswärtige Amt Regionalkonzepte für Afrika sowie für die Subregionen West-, Süd-, Ost- und Zentralafrika. Es wurde als klarer Fortschritt gewertet, dass damit die Heterogenität Afrikas und die unterschiedlichen Problemlagen auf dem Kontinent anerkannt wurden. Allerdings folgt der Analyse der regionalen Situationen bisher keine umfassende Ableitung von Interventionsbereichen und Maßnahmen. In ihrer Allgemeinheit blieben die vorgeschlagenen „Konzepte“ weder handhab- noch umsetzbar und als Leitlinien für die Entwicklung konkreter Strategien unbrauchbar.

In dieser Situation stießen die Vorschläge einiger reformorientierter Regierungen auf dem afrikanischen Kontinent nach einer neuen Partnerschaft zwischen Afrika und den entwickelten Ländern auf fruchtbaren Boden. „The New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD) galt sofort – trotz einer Vielzahl von skeptischen Nebenstimmen insbesondere aus dem Auswärtigen Amt – als eine lang gesuchte Antwort auf Terrorismus und Staatsverfall und wurde als Chance für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit begriffen.¹⁹ NEPAD – und insbesondere sein politisches Element, der African Peer Review Mechanism – galt nun als wichtigste Perspektive deutscher Afrikapolitik sowohl im bilateralen Kontext als auch im Konzert der G8-Staaten und der Europäischen Union.

II.3 Afrikapolitik in multilateralen Organisationen

Bereits in den siebziger Jahren wurde die deutsche Afrikapolitik durch ein Rollenverständnis geformt, das als Zivilmachtkonzept beschrieben worden ist „im Sinne einer außenpolitischen Kultur, die durch den partiellen Souveränitätstransfer auf arbeitsteilige Organisationen der internationalen Politik, die Beteiligung an Regimebildung, einen Trend zur Verrechtlichung und die Erweiterung institutionalisierter Kooperation, ferner durch die Verflechtung von Interessen und universellen Werten sowie die Ausbildung spezifischer Handlungsmuster geprägt ist“.²⁰ Dieses Rollenverständnis als Zivilmacht fand seinen Ausdruck in einer – bis heute andauernden – stärkeren Fokussierung der Afrikapolitik auf die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union, der Vereinten Nationen und anderer Institutionen globaler Regierungsführung. Darüber hinaus orientierte man sich in der Politik an den Rollenerwartungen wichtiger bilateraler Partner, vor allem Frankreichs.²¹ Eine besondere „deutsche Handschrift“ ist weder bei der EU-Afrika-Strategie noch beim G8-Afrika-Aktionsplan (der auf eine Initiative der britischen Regierung zurückgeht) zu erkennen. Multilateralismus kann aber nicht bedeuten, dass nur Kompetenzen und Verantwortung an multilaterale Institutionen abgegeben werden, ohne dass zumindest der Versuch unternommen wird, die Politik dieser Institutionen nach Maßgabe eigener Interessen und Werte zu beeinflussen.²² Dies gilt umso mehr, als andere Akteure innerhalb der multilateralen Institutionen und andere Länder – China und die USA müssen an dieser Stelle erwähnt werden – sehr wohl auch harte, traditionelle realpolitische Eigeninteressen verfolgen, die häufig mit den Werten deutscher Außenpolitik nur schwer in Einklang zu bringen sind.

18] Andreas Mehler, a.a.O., S. 2.

19] Siehe Ulf Engel, a.a.O., S. 15.

20] Ebd., S. 13.

21] Ebd.

22] Vgl. Andreas Mehler: Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir Ferdowsi (Hrsg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, 2004.

III. Afrika im Jahre 2020 – Zwei Szenarien

Bei der Formulierung der beiden Szenarien ging es nicht um die Ableitung möglicher allgemeiner Entwicklungsverläufe Afrikas bis zum Jahre 2020, sondern es wurden nur diejenigen Faktoren berücksichtigt, die für die Entwicklung der deutschen Politik gegenüber Afrika bis zum Jahre 2020 als relevant erscheinen: (a) die Entwicklung globaler Regierungsstrukturen und multilateraler Institutionen; (b) die strategischen Interessen der USA, Chinas, Indiens, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs an Afrika; (c) die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas; (d) die demokratische Konsolidierung afrikanischer Staaten; (e) die Fähigkeit afrikanischer Staaten zur Ausübung ihrer Staatsfunktionen; (f) die zunehmende Heterogenität Afrikas; (g) die Autonomie afrikanischer Staaten; sowie (h) die kontinentweite und subregionale Integration.

III.1 Szenarium: Neue Möglichkeiten

Afrika verzeichnet im Durchschnitt der Länder hohe Wachstumsraten. Die Akkumulation von Kapital hat endlich begonnen. Eine neue Generation von Unternehmern ist entstanden. Investitionen, sowohl lokale als auch durch ausländische Firmen, nehmen zu. Afrika beginnt sich in die Weltökonomie zu integrieren, aber nicht nur über den Export von agrarischen und mineralischen Rohstoffen und Erdöl. Eine produzierende Industrie ist entstanden, die vor allem den einheimischen Markt beliefert, zunehmend aber auch auf den Weltmärkten konkurrenzfähig ist. Die relationale Logik der gesellschaftlichen Beziehungen nimmt ab: Die Ökonomie bestimmt zunehmend die gesellschaftlichen Prozesse und nicht umgekehrt. Die neuen Werte werden aber nicht länger als „westlich“, sondern als Teile einer universellen Kultur begriffen. Gleichwohl werden andere traditionelle Werte, die die Funktionsweisen der Ökonomie und der Politik nach wie vor prägen, hochgehalten. Die Unterscheidung zwischen Individuum und Gruppe wird abgelehnt.

Mit dem Verschwinden der relationalen Logik haben sich auch die Möglichkeiten des Staates bei der Durchsetzung von Wirtschaftsreformen erhöht. Er hat Rahmenbedingungen schaffen können, die nun ein produzierendes, vom Staat unabhängiges Unternehmertum hervorgebracht hat. Die infolge des hohen und dauerhaften Wirtschaftswachstums gestiegenen Staatseinnahmen ermöglichen Investitionen im sozialen Bereich ohne Unterstützung aus dem Ausland. Neue Arbeitsplätze sind im formalen Bereich der Wirtschaft entstanden, und die offene und versteckte Arbeitslosigkeit ist zurückgegangen. Allerdings bleiben weite Teile der Bevölkerung von der Entwicklung abgehängt und bleiben außerhalb des Modernisierungsprozesses. Die sozialen Spannungen nehmen zu.

Doch nicht nur die Gesellschaften haben sich weiter differenziert. Auch Afrika ist heterogener geworden. Es gibt nach wie vor eine große Zahl von armen Ländern, die von den Entwicklungen „abgehängt“ wurden. Da sie auch von den reichen Ländern des Nordens als „hoffnungslose“ Fälle aufgegeben wurden (und nur noch humanitäre Hilfe erhalten), sind sie in einem zunehmenden Maße abhängig geworden von der Unterstützung und dem guten Willen der reichen Nachbarn auf dem Kontinent. Dafür erhalten diese politische Unterstützung bei ihren Ambitionen auf dem Kontinent und in globalen Regierungsstrukturen.

Dieses neue Beziehungsgeflecht zwischen den afrikanischen Staaten hat auch Auswirkungen auf die Funktionsweisen und die Handlungsfähigkeiten der Afrikanischen Union (AU) und der Regionalen Ökonomischen Gemeinschaften (RECs). Das politische Gewicht der armen Länder nimmt ab. Zwar wird auch weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit hochgehalten, die armen Länder sind aber nicht mehr in der Lage Entscheidungen zu

blockieren. Während die AU auch weiterhin das höchste politische Organ auf dem Kontinent ist, konzentrieren sich die RECs, angetrieben durch die „Wachstumspole“, auf die wirtschaftspolitischen Fragen der regionalen Integration. In Umkehrung des alten Paradigmas ist die wirtschaftliche Integration zum Treiber der fortschreitenden politischen Integration geworden. In allen Regionen auf dem Kontinent haben sich Strukturen gebildet, die dem Vorbild der Europäischen Union nachempfunden sind. Regionalparlamente sind entstanden und haben ein Mitspracherecht bei fast allen Entscheidungen errungen.

Für die internationale Gemeinschaft hat Afrika weiter an Bedeutung gewonnen. Aus den konfliktären Strukturen am Anfang des Jahrhunderts, als für die internationalen Akteure vor allem die Versorgung mit Rohstoffen im Vordergrund ihrer strategischen Interessen an Afrika stand, haben sich nun kooperative Verhältnisse herausgebildet, an denen nun auch die führenden afrikanischen Staaten eingebunden sind. Afrika hat aus der Vergangenheit gelernt und sich nicht den neuen „Masters“ unterworfen.

III.2 Szenarium: Stillstand

Die Wirtschaft in den meisten afrikanischen Ländern erreicht kaum das Niveau des Bevölkerungswachstums, obwohl es Enklaven des Fortschritts und des Wachstums gibt. Afrika bleibt marginalisiert und von der Globalisierung abgekoppelt, obwohl es zu einem Hauptlieferanten von Rohstoffen und Erdöl geworden ist. Afrika ist weiter hinter den Rest der Welt zurückgefallen. Und die Welt hat sich in den letzten 15 Jahren schnell entwickelt.

Die relationale Logik der gesellschaftlichen Beziehungen bestimmt auch weiterhin die Ökonomie, und das Handeln konzentriert sich auf der Minimierung des Risikos, vor allem durch die Etablierung und den Erhalt interpersoneller Beziehungen. Nicht die Profitmaximierung steht im Vordergrund, sondern Priorität wird auf die Maximierung des „Kapitals“ der sozialen Beziehungen gelegt. Zwar gibt es Ausnahmen, und für einige wird die ökonomische Logik zur bestimmenden Handlungsmaxime. Diese Ausnahmen bleiben aber in der Minderheit und können die traditionellen gesellschaftlichen Handlungsmuster nicht entscheidend beeinflussen.

Auch die Regierungen und der Staat bleiben diesen traditionellen Handlungsmustern unterworfen. Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für eine positive ökonomische Entwicklung wird nicht als Priorität angesehen, zumal gesellschaftlicher Druck „von unten“, der eine Neuausrichtung der Politik und größeren Reformwillen fordert, nicht ausgeübt wird. Wie in der Vergangenheit basieren Wirtschaft und Gesellschaft auf der Rentenökonomie. Dabei kontrolliert der Staat die Einnahme der Renten und ihre Verteilung. Obwohl Kritik an dieser Praxis immer wieder geübt wird, haben die meisten Bürger längst resigniert und sich den Verhältnissen angepasst. Die politischen Autoritäten „kultivieren“ ihre Klientel, die in der Mehrheit „agrarisches“ geprägt ist, obwohl die Urbanisierung weiter fortschreitet.

In den Gesellschaften haben die Spannungen zugenommen. Diese Spannungen werden unter Kontrolle gehalten. Aber nicht immer. Eine Vielzahl von Gesellschaften vollführt einen schwierigen Balanceakt und kann jederzeit abkippen. Die Anzahl der autoritären Staaten nimmt zu. In ihnen werden die demokratischen Institutionen zwar erhalten, sind aber ausgehöhlt und kaum mehr als Fassaden. Wahlen werden regelmäßig durchgeführt, sie bringen aber keinen Machtwechsel. Die bereits in der Vergangenheit dominanten politischen Regierungsparteien haben ihre starken Positionen halten können. Politische Alternativen haben keine Chance, sich organisatorisch zu entwickeln, da der Mitgliedsausweis der Regierungspartei die „Eintrittskarte“ für alle Positionen in der Gesellschaft, Wirtschaft oder Wissenschaft geworden ist.

Die demokratische Entwicklung stagniert ebenso wie die regionalen Integrationsbemühungen auf dem Kontinent. Beide Prozesse haben nicht zu einer Erhöhung des Entwicklungstempos in den meisten Ländern geführt, da Wirtschaftsreformen zur Anpassung an die neuen Bedingungen der Weltwirtschaft nur zaghafte unternommen wurden. Die „Regional Economic Communities“ (RECs) bleiben ebenso wie die AU politisch gelähmt. Die Staaten, die sich in die Weltwirtschaft integrieren konnten, belassen ihre Mitgliedschaften auf einem symbolischen Niveau und haben sich anderen globalen Initiativen angeschlossen, in denen sie ihre Interessen zu vertreten suchen.

Afrika ist wieder zum Austragungsort der Interessenkonflikte ausländischer Mächte geworden. Den Akteuren sind alle Mittel recht, um ihren „Platz an der Sonne“ zu bekommen und zu sichern. Afrika verharrt in einer passiven Rolle, nachdem es kurzfristig die unterschiedlichen Akteure gegeneinander ausspielen konnte. Der Kontinent ist wieder verschuldet und wird von anderen dominiert. Afrika hat sich den politischen und ökonomischen Bedingungen in der Welt unterworfen. Die Staaten sind in der Lage, auch weiterhin humanitäre Hilfe zu mobilisieren, wenn Krisen auftreten. Die Anzahl der Konflikte nimmt unter dem Einfluss der starken ausländischen Mächte ab. Es gibt keine Entwicklung, es gibt aber auch keine Katastrophen.

IV. Interessen und Möglichkeiten

Ausgangspunkt dieses Papiers war die Feststellung, dass die deutsche Afrikapolitik nur ein „Beiprodukt“ der außenpolitischen Neuausrichtung Deutschlands seit der Wiedervereinigung und kein eigenständiges, regionales Politikfeld ist. An dieser Feststellung wird sich auch mittelfristig nichts ändern, trotz der möglichen positiven Veränderungen auf dem Kontinent, die potenziell neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen würden.

IV.1 Realpolitik und Eigeninteressen

Auch in Zukunft wird es kaum „realpolitische“ deutsche Interessen in Afrika südlich der Sahara geben. Nimmt man die Wirtschaftsbeziehungen und das militärische (Droh)Potenzial als Maß für staatliche Interessen an einer Region, bleibt Afrika für Deutschland vernachlässigbar.²³

Der Anteil Afrikas am deutschen Außenhandel und an Auslandsinvestitionen liegt seit langem konstant unter 2 Prozent, wobei fast 80 Prozent des Handels und der Investitionen auf nur zwei Länder – Südafrika und Nigeria – entfallen. Diese Zahl wird sich auch in der nächsten Dekade nicht entscheidend erhöhen, trotz des anhaltenden hohen Wirtschaftswachstums und der möglichen Ausweitung der industriellen Produktion in Teilen Afrikas. Ob deutsche Unternehmer – selbst durch einen verbesserten Schutz etwas durch staatliche Bürgschaften und Risikoabsicherungen – tatsächlich den Sprung auf den Kontinent wagen, ist in naher Zukunft nicht wahrscheinlich.

Afrika verfügt auch über kein Monopol an strategischen Rohstoffen, das ein besonderes ökonomisches Abhängigkeitsverhältnis Deutschlands definieren würde. Zwar wird allein für die nächsten fünf Jahre damit gerechnet, dass rund 20 Prozent der globalen Produktion von Erdöl (und Erdgas) aus Afrika und insbesondere vom Golf von Guinea kommen wird, allerdings wird dies Deutschland nur indirekt über die größere Liefersicherheit und

23] Vgl. Sven Grimm: Deutsche Sicherheitsinteressen in Afrika. Eine Analyse. Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 06/05, S. 26 ff.; vgl. Stefan Mair: Deutsche Afrikapolitik, in: Stephan Klingebiel/Stefan Mair/Andreas Mehler: Deutsche Afrikapolitik – Prämissen, Konzepte und Instrumente, SWP, Diskussionspapier der FG 6, 2003/01, Berlin 2003, S. 6 ff.; vgl. Ulf Engel et. al.: Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität, Berlin 2000, S. 3 ff.

günstigere Preise betreffen. Es wird geschätzt, dass bis 2010 über 33 Milliarden US-Dollar in diesen Sektor investiert werden, wobei allein die USA etwa 40 Prozent aufbringen werden. Allein diese Zahlen und der Fakt, dass Deutschland über keine vergleichbaren Unternehmen wie etwa die USA, Großbritannien oder China in diesem Sektor verfügt, machen deutlich, dass Energiesicherheitspolitik in ihrer direkten Ausprägung sicherlich nicht das dominierende Thema der deutschen Beziehungen zu Afrika sein wird. Eine Einschränkung dieser These kann allerdings bei der Frage nach den nachwachsenden Energieträgern gemacht werden.

Keiner der afrikanischen Staaten ist auch eine unmittelbare sicherheitspolitische Bedrohung für Deutschland, und es ist nicht erkennbar, dass sich daran grundsätzlich etwas verändern wird. Allerdings hat der Anschlag auf das World Trade Center auch deutlich gemacht, dass die staatliche Sicherheit und die Sicherheit der Bürger nicht allein – und dies in einem zunehmenden Maße – durch Militärpolitik gewährleistet werden können. Bedrohungen gehen zunehmend von nicht staatlichen Akteuren aus, aber auch von Regime, die sich nicht länger an internationale Normen und Regelungen halten wollen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Bedeutung Afrikas für Deutschland, gemessen an den Eigeninteressen, gering ist. Vor diesem Hintergrund wird es auch verständlich, warum immer wieder die Werteorientierung deutscher Afrikapolitik in den Vordergrund gestellt wird. Diese Werteorientierung weist aber nicht auf ein naives Politikverständnis hin, sondern stellt ein aufgeklärtes, modernes Konzept von Eigeninteressen dar, das über einfache Überlebens- und Wohlfahrtsinteressen hinausreicht.²⁴ Diese Werte, zu denen etwa Menschenrechte, Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft oder Friedenssicherung zählen, gehören zu den nach außen vertretenen Interessen Deutschlands.

Neben der Werteorientierung wird auch in Zukunft für die deutsche Politik gegenüber Afrika der Multilateralismus die zweite tragende Säule darstellen: „Als Mittelmacht mit begrenzten Ressourcen aber bedeutsamen (Handels-)Verflechtungen mit Partnern in vielen Weltregionen muss das deutsche Engagement multilateral eingebunden sein, um internationale Glaubwürdigkeit zu erlangen. Multilateralismus und europäische Integration stellen übergeordnete Interessen Deutschlands dar [...] Deutschland kann sich daher selbst bei geringen unmittelbaren Interessen nicht leisten, Probleme des Nachbarkontinents zu ignorieren. Umso mehr als es sich bemüht, auf der Weltebene eine größere Rolle zu spielen...“²⁵

Wie bereits oben beschrieben, hat sich Deutschland verstärkt internationalen und regionalen Initiativen angeschlossen, ohne dabei aber ein eigenes Profil zu entwickeln. Ausgangspunkt für die Entwicklung eigener Ansätze wäre zunächst eine realistische Einschätzung Afrikas. Nach wie vor bleibt Afrika für die deutsche Politik ein weitestgehend unbekanntes Feld. Bereits die Problemanalyse wird kontrovers beurteilt. Auf der einen Seite wird immer wieder das Vorhandensein bedeutsamer Entwicklungspotenziale in Afrika betont, auf der anderen auf die Länder verwiesen, die Rückschläge erlitten haben. Je nach Wahrnehmung der afrikanischen Realität werden Initiativen und die in großer Zahl produzierten „policy frameworks“ der Regierungen auf dem Kontinent dann entweder als „bare Münze“ genommen und sofort in eigene Strategien umgewandelt oder aber sofort als unrealistisch abgetan. Die Ausprägungen der afrikanischen Strukturprobleme und Möglichkeiten werden aber weder von der einen, noch von der anderen Seite wirklich zur Kenntnis genommen. Die Wiederbelebung eines breit angelegten Dis-

24] Vgl. Sven Grimm, a.a.O., S. 28.

25] Ebd., S. 30.

kussionsprozesses, der schon einmal – zumindest in der Fachöffentlichkeit – durch das „Memorandum zur Afrikapolitik“ ausgelöst worden war, ist dringend erforderlich.

IV.2 Konkrete Ansatzpunkte für deutsche Politik

Im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und auf der Ebene multilateraler Organisationen, Initiativen und Programmen arbeitet Deutschland bereits heute in einer Vielzahl von wichtigen Problemfeldern, die im Rahmen dieses Artikels nicht behandelt werden (z. B. die Bereiche HIV/Aids, Wasserversorgung, Migration). Im Folgenden werden nur die Themen aufgelistet, die ein stärkeres Engagement bzw. eine Neuausrichtung oder eine andere Schwerpunktsetzung erfordern. Diese Liste muss unvollständig bleiben.

Krisenprävention: Unterentwicklung, Armut, soziale Ungerechtigkeit, Ausbeutung und Hoffnungslosigkeit ist der Nährboden für Terrorismus, auch wenn diese Faktoren das Entstehen dieses Phänomens nicht allein erklären können. Afrika wird sich in den kommenden Jahren weiter differenzieren und auch weiterhin wird es Staaten geben, die ihre Staatsfunktionen nicht nachkommen und ihren Bürgern nicht einmal ein Mindestmaß an „humaner“ und physischer Sicherheit gewähren können. Sind Staaten aber erst „gescheitert“ und verfügen über keine effektive Zentralmacht, sind sie leicht Rückzugsgebiete für internationale kriminelle und terroristische Gruppen. Krisenprävention muss deshalb auch weiterhin im Zentrum der deutschen Afrikapolitik stehen. Instrumentelles Kernelement einer so verstandenen Krisenprävention bleibt die Entwicklungszusammenarbeit, ob bilateral oder in ihrer multilateralen Ausprägung.²⁶

Partnerschaften zur Friedenssicherung: „Ankerländer“ werden zwar in ihren Regionen zunehmend stabilisierend wirken, die Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden sie aber auf absehbarer Zeit nicht spielen können. Darüber hinaus treten die virulentesten Konflikte gerade in den Regionen auf dem Kontinent auf, in denen es keine unumstrittene Regionalmacht gibt, nämlich in Zentral- und Ostafrika. Regionalmächte werden aber in den Fällen, in denen Staaten bereits „gescheitert“ sind, eine stärkere Rolle spielen, auch durch militärische Interventionen, allein schon deshalb, weil internationale Akteure nach dem Somalia-Debakel kaum noch willens sind, sich direkt zu engagieren. Ein wichtiger Bereich deutscher Afrikapolitik – bilateral oder innerhalb internationaler Institutionen – muss deshalb die Befähigung und materielle Unterstützung dieser Länder für derartige Missionen sein. Ausbildungsaktivitäten spielen dabei eine wichtige, aber nicht die entscheidende Rolle. Wichtiger sind die Lieferung von militärischen Ausrüstungsgütern und die Bereitstellung einer zuverlässigen finanziellen Ausstattung für Interventionen. Gleiches gilt auch für Friedenssicherungsmissionen auf dem Kontinent im Rahmen von UN-Mandaten.

Förderung der Integration Afrikas in die Weltwirtschaft: Entwicklungshilfe allein wird die sozioökonomischen Probleme auf dem Kontinent nicht lösen. Durch die Aufhebung der europäischen und US-amerikanischen Barrieren für landwirtschaftliche Exporte aus Afrika könnte die ländliche Armut in den meisten Ländern reduziert werden. Deutschland sollte bei den Verhandlungen insbesondere in der WTO, aber auch in der EU eine Vorreiterrolle beim Abbau der Agrarsubventionen übernehmen.

Sicherstellung der Erdöl- und Erdgasförderung in Afrika: Die Erdölpolitik auf dem Kontinent sollte nicht allein den USA und China überlassen werden. Zur Förderung der

26] Fraglich ist allerdings, ob die Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Schwerpunkt- und Prioritätensetzungen diesem Anspruch genügen kann und nicht gerade die Länder „herausfallen“, die besondere Unterstützung benötigen. Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass andere Geberländer und -institutionen mit ähnlichen Länder- und Prioritätenlisten arbeiten und bereits jetzt eine Konzentration auf wenige Länder und Bereiche festzustellen ist. Eine bessere Abstimmung mit anderen Geberstaaten könnte das Zurückfahren des Engagements für bestimmte Regionen auffangen.

regionalen Kooperation könnte ein EU-Afrika-Energieforum auf höherer Regierungsebene etabliert werden, auf dem Fragen zur Sicherheit, Transparenz und Marketing diskutiert werden könnten. Kooperationsprogramme zur Förderung der maritimen Sicherheit, insbesondere im Golf von Guinea, sollten entwickelt werden.

Kampf gegen den Terrorismus: Auch dieser Bereich sollte nicht den USA allein überlassen werden. Politik und die Gesellschaften in Afrika stehen – insbesondere nach dem 2. Irak-Krieg – dem „war on terror“ skeptisch gegenüber, zumal viele in Führungspositionen während des Unabhängigkeitskampfes oder im Kampf gegen die Apartheid als Terroristen bezeichnet wurden. Es ist dringend erforderlich, dass ein Dialog – bilateral oder auf der Ebene der EU – mit den afrikanischen Staaten initiiert wird, bei dem es nicht nur um gemeinsame Sicherheitsinteressen geht, sondern auch um die Wahrung von Menschen- und Bürgerrechten. Darüber hinaus sollte die Kooperation mit den Geheimdiensten in den Ländern gefördert werden, die als „Rückzugsgebiete“ für Terroristen gelten.

Der chinesischen Herausforderung begegnen: Chinas Engagement auf dem Kontinent sollte weder als Bedrohung gesehen werden noch sollte China ignoriert werden. China stellt für die meisten Länder Afrikas ein Vorbild für den eigenen Entwicklungsweg dar. Deutschland und die EU sollten Public-private-partnership-Modelle entwickeln, die es deutschen Unternehmen ermöglichen, bei Ausschreibungen zu Infrastrukturprojekten und anderen Aktivitäten wettbewerbsfähig teilnehmen. Deutschland und die EU sollten auch einen Dialog mit China über die „rules of the road“ in Afrika beginnen. Anstrengungen zur Kooperation mit China sollten in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit unternommen werden, in den beide Länder aktiv sind.

Klimawandel: Afrika ist von den direkten und indirekten Auswirkungen des Klimawandels in besonderer Weise betroffen. Schätzungen des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ sagen für das Jahr 2020 einen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion von 50 Prozent voraus. 75 bis 200 Millionen Afrikaner werden im gleichen Jahr von Wasserknappheit betroffen sein. Afrika ist auf diese Veränderungen unvorbereitet. Deutschland als ein Hauptverursacher des Klimawandels sollte in der EU und den Weltfinanzinstitutionen (insbesondere der Weltbank) Initiativen zur Entwicklung und Finanzierung von Anpassungsstrategien einbringen oder unterstützen.

Politikdialog und nicht nur Regierungsverhandlungen: Mit Afrika sollte gesprochen werden, und es sollte nicht nur über Afrika geredet werden. Ein partnerschaftliches Verhältnis – bilateral oder im Rahmen multinationaler Institutionen – setzt den Dialog voraus. Dieser Dialog darf sich jedoch nicht auf einen Austausch während Regierungsverhandlungen oder Gipfeltreffen beschränken. Wichtig wäre ein politischer Dialog mit afrikanischen Politikern, Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft oder den Medien, bei dem nicht nur über „policies“ gesprochen wird, sondern vor allem über „politics“.

Über den Autor: Ulrich Golaszinski ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mosambik.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
 - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
 - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
 - Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
 - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
 - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
 - Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
 - Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
 - Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
 - Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
 - Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
 - Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
 - Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
-
- Auslandseinsätze
 - China
 - Demokratieförderung
 - Energiesicherheit
 - Indien
 - Postkommunistischer Raum
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis
 - Umwelt

