

## Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung

Mair, Stefan; Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mair, S., & Tull, D. M. (2009). *Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung*. (SWP-Studie, S 10). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-250470>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Stefan Mair / Denis M. Tull*

# Deutsche Afrikapolitik

Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung

S 10  
März 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Ausgangsbedingungen</b>
7	Frieden und Sicherheit
9	Demokratie und »Governance«
10	Wirtschaftliche Entwicklung
12	Sozialer Wandel
14	Schlussfolgerungen
16	<b>Die Afrikapolitik anderer</b>
16	Die Vereinten Nationen
17	Die Europäische Union
17	Frankreich und Großbritannien
18	USA und China
20	Schlussfolgerungen
22	<b>Interne Bestimmungsfaktoren deutscher Afrikapolitik</b>
22	Werte und Interessen
24	Werte und Interessen in der Afrikapolitik
24	<i>Die EU als internationaler Akteur und gleichberechtigter Partner der USA</i>
25	<i>Regelung globaler Ordnungsfragen und die Rolle afrikanischer Partner</i>
26	<i>Schutz des Gemeinwesens und seiner Angehörigen vor äußerer Gefahr</i>
28	<i>Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen</i>
28	<i>Sicherung und Förderung des Handelsaustausches und des Zugangs zu Ressourcen</i>
30	<b>Prioritäten</b>
30	Funktionale Prioritäten
31	Regionale Prioritäten
34	<b>Eckpunkte einer deutschen Afrikastrategie</b>
34	Strategische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik
35	<i>Länderstrategien</i>
37	<i>Funktionale Strategien</i>
42	Probleme der Umsetzung
47	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Stefan Mair ist Forschungsdirektor des Forschungsinstituts der Stiftung  
Wissenschaft und Politik*

*Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe  
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika*

Die Autoren danken Pia Niedermeier, Andrea Sperk und Tobias Köpf  
herzlich für ihre Unterstützung bei der Anfertigung der Studie.

## Deutsche Afrikapolitik Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung

Afrika südlich der Sahara ist in den vergangenen zehn Jahren zunehmend in den Fokus der deutschen Außenpolitik gerückt. Insgesamt hat die Region einen Zuwachs an strategischer Bedeutung erfahren, mit dem sich der über Jahrzehnte bestimmende, auf humanitäre und entwicklungspolitische Fragen fokussierte Blick überholt hat. Bürgerkriege und regionale Konfliktsysteme, der Zerfall staatlicher Ordnung, Migration, Terrorismus und internationale Kriminalität haben die Region für Europa auch sicherheitspolitisch bedeutsamer werden lassen. Konfliktprävention, Konfliktmanagement und Stabilisierungsmaßnahmen sind zu einer Kernaufgabe europäischer und damit auch deutscher Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Mit nunmehr acht der insgesamt zwanzig Operationen und Missionen bildet Afrika einen deutlichen Schwerpunkt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Afrika ist auch eine Priorität der Vereinten Nationen, die rund 70 Prozent ihrer Blauhelme in der Region stationiert haben. Auf der Suche nach Partnern weiten China und andere Schwellenländer ihr Engagement auf dem Kontinent rasant aus, um Unterstützung für ihre Anliegen (VN-Reform, WTO-Verhandlungen, Gestaltung des Völkerrechts) zu organisieren. Wachsende globale Bedeutung hat Afrika auch als Rohstofflieferant, und nicht nur für die Energieversorgung – einem Bereich, in dem die Region große Wachstumspotentiale birgt.

Relevanz

Aufgrund der zunehmenden Relevanz afrikapolitischer Fragen in nahezu allen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik sollte die Bundesregierung ihre Afrikapolitik stärker inhaltlich und strategisch ausgestalten. Der strategische Bedeutungsgewinn Afrikas, die Europäisierung deutscher Außenpolitik sowie die Entwicklungen in Afrika selbst stellen für die deutsche Außenpolitik eine Chance, aber auch eine große Herausforderung dar. Dafür stehen allerdings nur relativ begrenzte Ressourcen bereit, denn Afrika wird auf absehbare Zeit keine Priorität deutscher Außenpolitik sein. Daraus ergibt sich ein anspruchsvolles Anforderungsprofil für die deutsche Afrikapolitik.

Problemstellung

So ist es unerlässlich, dass Deutschland seine afrikapolitischen Interessen und Ziele genauer bestimmt. Die feste Verortung deutscher Außenpolitik im multilateralen Rahmen (VN, EU), insbesondere auch der Aufbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Verabschiedung einer europäischen Afrikastrategie, entheben deutsche Außenpolitik nicht der Aufgabe, sich der eigenen Ziele und Positionen zu vergewissern. Andernfalls wird Deutschland immer wieder in die Rolle eines Getriebenen afrikapolitischer Initiativen anderer Akteure gedrängt.

Bestimmung von  
Interessen und Zielen

Funktionale Prioritäten

In Anbetracht möglicher Zielkonflikte und begrenzter Ressourcen muss die deutsche Afrikapolitik funktionale, aber auch regionale Prioritäten setzen, die ihrerseits aus nachvollziehbaren Kriterien abzuleiten sind: Prioritäten sollten der Problemlösung gewidmet sein, funktionale Prioritäten dort gesetzt werden, wo deutsche Interessen unmittelbar oder mittelbar betroffen sind; und schließlich sollten die Prioritäten mit den grundlegenden Werten deutscher Außenpolitik übereinstimmen bzw. die Zustimmung der deutschen Bevölkerung genießen. Oberste Priorität haben nach Ansicht der Autoren die Effektivierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die Herstellung von Frieden und Sicherheit, die Förderung effektiver Staatlichkeit, die Regulierung von Migration und die Erhaltung der Biodiversität in Afrika. Eine Stufe tiefer rangieren die Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Rohstoffsicherheit, die Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie das Bemühen, Partner zur Gestaltung der globalen Ordnung in Afrika zu gewinnen.

Regionale Prioritäten

Die Setzung regionaler Schwerpunkte sollte auf der Identifizierung von Ländern mit großem Gewicht aufbauen. Mit ihnen ließe sich die Umsetzung der inhaltlichen Prioritäten deutscher Afrikapolitik partnerschaftlich in Angriff nehmen. Falls sich Länder aber als zentrale Barrieren für diese Umsetzung erweisen, müssten sie von deutscher Afrikapolitik ebenfalls besonders in den Fokus genommen werden. Aufgrund ihres herausragenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichts sollten für Südafrika und Nigeria eigene Länderstrategien entwickelt werden.

Strukturen und Instrumente

Das bisherige Fehlen eines strategischen Überbaus ist eine der Ursachen dafür, dass es den für Afrikapolitik eingesetzten Mitteln an Effizienz mangelt. Eine weitere ist die Vielfalt von Akteuren und Instrumenten. Vielfalt ist keine Schwäche per se. Sie könnte die deutsche Afrikapolitik im Gegenteil in die Lage versetzen, auf bestehende Herausforderungen problemadäquat zu reagieren und Chancen entschlossen zu nutzen. Das zentrale Problem an der Vielfalt ist deren unzureichende Abstimmung. Drei in ihrer Eingriffstiefe sehr unterschiedliche Optionen sind geeignet, die Abstimmung zu verbessern. Die radikalste ist sicherlich die Zusammenlegung der beiden Ressorts, die die Afrikapolitik vor allem bestimmen: des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Eine zweite Option wäre eine stärkere Trennung von Verantwortlichkeiten. Zahlreiche Konflikte zwischen AA und BMZ sind darauf zurückzuführen, dass das AA für das eine oder andere Politikfeld eindeutig die politische Verantwortlichkeit reklamieren kann, das BMZ jedoch über das Geld verfügt, um Maßnahmen in diesem Feld durchzuführen. Die dritte Option besteht in einer Stärkung der Koordinationsrolle des Afrikabeauftragten des Auswärtigen Amts bzw. in der Ernennung eines politischen Afrikabeauftragten, der zwar nicht über mehr Kompetenzen verfügen würde, dafür aber unmittelbaren Zugang zu den Mitgliedern der Bundesregierung hätte. Als Modell könnte die Position des G-8-Afrika-Beauftragten des Bundeskanzlers dienen.

## Ausgangsbedingungen

Die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ausgangsbedingungen in den Staaten Afrikas müssen Ansatzpunkt einer Neubestimmung deutscher Politik gegenüber der Region sein. Da Momentaufnahmen nur wenig hilfreich sind, gilt es, mittelfristige Tendenzen zu identifizieren, an denen sich deutsche Afrikapolitik orientieren kann. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sich Afrika auf subregionaler und damit auch kontinentaler Ebene politisch wie wirtschaftlich zunehmend ausdifferenziert. Daraus ergeben sich Chancen, aber auch beträchtliche Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik gegenüber Afrika.

Vorgehen

## Frieden und Sicherheit

In mittel- und langfristiger Perspektive ist in Afrika keine grundsätzliche Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation zu erwarten. Rund 35 Prozent aller weltweiten Konflikte fanden 2006 in Afrika statt, dabei starben mehr Menschen als bei Konflikten in allen anderen Weltregionen zusammen.<sup>1</sup> Mit Ausnahme des südlichen Afrika werden derzeit in allen Subregionen Konflikte ausgetragen. Ungefähr ein Dutzend Staaten sind gegenwärtig von Konflikten betroffen (Horn von Afrika) oder befinden sich in einem prekären »Post-Konflikt-Zustand«. Das gilt vor allem für Zentral- und für Westafrika. Bemerkenswert ist die Anfälligkeit der großen Flächenstaaten für gewaltsame Konflikte. Von einer Ausnahme (Äthiopien-Eritrea) abgesehen handelt es sich dabei um innerstaatliche Auseinandersetzungen zwischen den Regierungen sogenannter versagender Staaten und zahlreichen nichtstaatlichen Gewaltakteuren, und diese Auseinandersetzungen haben erhebliche grenzüberschreitende Dimension.<sup>2</sup> Insbesondere am Horn von Afrika, aber auch in Zentralafrika und der westafrikanischen Mano-River-Region haben sich lokale und nationale Konflikte zu regionalen Konfliktkomplexen verdichtet. Und selbst wenn Konflikte nicht unmittelbar militärisch übergreifen, verursachen sie doch beträchtliche wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kosten in den Nachbarländern.<sup>3</sup> Mit zunehmender Dauer von Konflikten etablieren sich Kriegsökonomien. Vorausgegangene Bemühungen um eine Verbesserung der zugrundeliegenden Situation – Armutsbekämpfung, Investitionen in

Ausmaß und Charakter der Konflikte

<sup>1</sup> Human Security Centre/University of British Columbia (Hg.), *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 2005, S. 4.

<sup>2</sup> Morten Bøås/Kevin C. Dunn (Hg.), *African Guerrillas: Raging against the Machine*, Boulder 2007.

<sup>3</sup> Vgl. Paul Collier u.a., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Washington, D.C. 2003, Kap. 2.



Fortbestehende  
strukturelle  
Konfliktursachen

die Infrastruktur, Demokratisierung, AIDS-Bekämpfung – werden unter diesen Umständen zunichtegemacht.<sup>4</sup>

Dass jüngst einige Konflikte (u.a. Liberia, Sierra Leone, Burundi) beigelegt wurden, darf nicht als positive sicherheitspolitische Kehrtwende fehlgedeutet werden. Der (scheinbar) rasante Zusammenbruch des ehemaligen Vorbildlandes Côte d'Ivoire zeigt, dass kaum ein Staat der Region vor gewaltsamen Umbrüchen gefeit ist. Die strukturellen Ursachen von Konflikten beruhen auf Missständen und Problemen – extreme Armut, niedriges Pro-Kopf-Einkommen, schwache Staatlichkeit –, die weder in den unmittelbar betroffenen Staaten noch in den meisten anderen afrikanischen Ländern an Schärfe verloren haben.<sup>5</sup> Hauptgrund für die jüngste Beilegung von Konflikten war neben dem verstärkten Engagement afrikanischer Regionalorganisationen in der Konfliktbearbeitung vor allem das der Vereinten Nationen. Dennoch ist es angesichts der hohen Konfliktanfälligkeit von »Nachkriegsgesellschaften« zweifelhaft, ob die Stabilisierungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft in allen Fällen zum Entstehen tragfähiger Friedensordnungen beitragen werden. Dazu sind langfristige, auf zehn bis zwanzig Jahre zu veranschlagende Aufbauanstrengungen notwendig.

Afrikanische  
Sicherheitsarchitektur

Eine positive Entwicklung jüngerer Datums ist das ambitionierte Vorhaben, eine »kontinentale Sicherheitsarchitektur« aufzubauen, deren Grundstein mit der Schaffung der Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002 gelegt wurde. Die AU und die subregionalen Organisationen, insbesondere die westafrikanische ECOWAS, sind im Begriff, vermehrt sicherheitspolitische Beiträge zu leisten. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klafft jedoch eine enorme Lücke.<sup>6</sup> Die strukturellen Probleme der Mitgliedsstaaten und die Abhängigkeit der AU von externer Hilfe lassen kaum erwarten, dass Afrikas Sicherheitsarchitektur in den kommenden zehn Jahren die insoweit unrealistischen Hoffnungen der Geber auf eine Ära der »afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme« erfüllen wird. Es sollte gleichwohl nicht übersehen werden, dass Afrikas Beiträge – auch außerhalb der regionalen Sicherheitsarchitektur – bereits beträchtlich sind. Die Region stellt fast ein Drittel des militärischen Personals von VN-Missionen (2007).<sup>7</sup> Knapp 40 Prozent aller in Afrika stationierten Peacekeeper (VN und afrikanische Missionen) stammen aus der Region selbst.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund kommt der Stärkung afrikanischer Fähigkeiten zur Durchführung von Friedensmaßnahmen zusätzlich Bedeutung zu.

<sup>4</sup> Zu Konsequenzen und Kosten dieser Konflikte vgl. Collier u.a., *Breaking the Conflict Trap* [wie Fn. 3].

<sup>5</sup> Dazu ausführlich Collier u.a., *Breaking the Conflict Trap* [wie Fn. 3], S. 93ff.

<sup>6</sup> Wolf Kinzel, *Die African Standby Force der Afrikanischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008 (SWP-Studie 21/2008).

<sup>7</sup> Übertroffen wird dies nur von Asien (46 Prozent). Die Beiträge Europas und der USA liegen bei 7 respektive 0,4 Prozent.

<sup>8</sup> Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2008*, Boulder 2008.

## Demokratie und »Governance«

Während noch vor zwei Jahrzehnten Ein-Partei-Systeme die politische Landkarte Afrikas dominierten, überwiegen heute Mehrparteiendemokratien. Legt man die Kategorisierung von *Freedom House* für den Stand der politischen Rechte und zivilbürgerlichen Freiheiten in einem Staat zugrunde, so waren im Jahr 1977 57 Prozent der Staaten »nicht frei«, knapp 36 Prozent galten als »teilweise frei« und nur drei Staaten (7 Prozent) erhielten das Attribut »frei«. Dreißig Jahre später hat sich das Bild deutlich gewandelt. Die Zahl der »nicht freien« Staaten ist auf 15 (31 Prozent) gesunken, 22 Staaten (46 Prozent) sind »teilweise frei« und immerhin 11 Staaten (23 Prozent) fallen in die Kategorie »frei«.<sup>9</sup>

Politischer Wandel

Der positive Trend hat zu einem geringeren Grad auch die größte Gruppe der Länder erfasst, die durch hybride Systeme gekennzeichnet sind. Wenn der gewaltsame Umsturz gewählter Regierungen auch nicht endgültig der Vergangenheit angehört, ist die Zahl von Militärputschen doch ebenso zurückgegangen wie die Wahrscheinlichkeit, dass solche Umstürze von afrikanischen Regionalorganisationen (AU, ECOWAS etc.) ohne weiteres hingenommen werden. Zudem zeigen Meinungsumfragen, dass Demokratie als Regierungsform von der Mehrheit der Bevölkerung in hohem Maße unterstützt wird.<sup>10</sup> Die Mehrheit der befragten afrikanischen Bürger scheint nicht einmal bereit zu sein, Demokratie abzulehnen, wenn sie keine wirtschaftlichen Dividenden abwirft. Bisher bringt sie Demokratie vor allem mit politischen Gütern (politische Freiheiten, Menschenrechte, Frieden und Einheit) in Verbindung.<sup>11</sup> Dennoch bestehen in diesen Staaten auch nach der Einführung formal-demokratischer Regeln autoritäre Strukturen hartnäckig fort, auch innerhalb der politischen Parteien. Nach den rapiden demokratiepolitischen Fortschritten, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu verzeichnen waren, bestimmt deshalb mit einigen Ausnahmen Stagnation das Bild.<sup>12</sup>

Licht und Schatten

Grundsätzlich stehen fast alle Staaten der Region vor der Schwierigkeit, Demokratisierung im Kontext eines schwachen staatlichen Institutionengefüges vollziehen zu müssen. Dies ist aus zwei Gründen bedeutsam: Erstens sind Transitionsländer anfälliger für gewaltsame Konflikte als gefestigte Systeme, seien es Demokratien oder Autokratien; zweitens begründet nicht nur demokratische Teilhabe die Legitimität staatlicher Machtausübung, sondern auch die Leistungsfähigkeit eines Staates. Die

Fragile Staatlichkeit

<sup>9</sup> Als »frei« gelten derzeit Kap Verde, Ghana, Mauritius, Südafrika, Benin, Botsuana, Mali, Namibia, São Tomé e Príncipe, Lesotho und Senegal. Siehe Freedom House, *Freedom in Sub-Saharan Africa 2007. A Survey of Political Rights and Civil Liberties*, S. 1–4, <[www.freedomhouse.org/uploads/special\\_report/57.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/57.pdf)>.

<sup>10</sup> Hierzu und zum Folgenden: Afrobarometer Network, *Where Is Africa Going? Views from Below. A Compendium of Trends in Public Opinion in 12 African Countries, 1999–2006*, und Afrobarometer Network, *Citizens and the State in Africa. A Compendium of Public Opinion Findings from 18 African Countries, 2005–2006*, Kapstadt 2006.

<sup>11</sup> Afrobarometer Network, *Where Is Africa Going?* [wie Fn. 10].

<sup>12</sup> National Intelligence Council, *Democratization in Africa. What Progress toward Institutionalization?*, Conference Report, Washington, D.C. 2008.

Effektivität staatlichen Handelns ist in den meisten afrikanischen Ländern nach wie vor gering – auch in jenen, die demokratische Fortschritte gemacht haben.<sup>13</sup> Die Bedeutung, die informelle Praktiken wie Klientelismus in nahezu allen Ländern haben, ist ungebrochen. Bezeichnend für die Schwäche staatlicher Institutionen in der großen Mehrheit der afrikanischen Länder ist die völlig unzureichende Fähigkeit zur Mobilisierung lokaler Ressourcen, insbesondere von Steuern.<sup>14</sup> Diese Fähigkeit ist aber – mehr noch als Wahlen – die entscheidende Bedingung staatlicher Konsolidierung.

## Wirtschaftliche Entwicklung

### Unzureichende Bilanz

Ungeachtet der Verbesserung einiger sozioökonomischer Indikatoren (z.B. Rückgang der Kindersterblichkeit) bleibt Afrika die mit Abstand ärmste Region der Welt.<sup>15</sup> Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen ist seit den sechziger Jahren um lediglich 25 Prozent gestiegen. Ein erheblicher Prozentsatz der Bevölkerung ist sogar ärmer, als dies zur Zeit der Unabhängigkeit der Fall war. Zwischen 1981 und 2001 stieg der Anteil der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung von 42 auf 47 Prozent. Das Einkommen dieser ärmsten Bevölkerungsschicht (2001: 0,60 US-Dollar pro Tag) ist sogar rückläufig. Nach gegenwärtigem Stand werden gerade einmal vier Länder zumindest vier der acht Millennium Development Goals (MDGs; dazu siehe unten, S. 16) erreichen: Kap Verde, Mauritius, Seychellen, Namibia.<sup>16</sup> Darüber hinaus sind knapp 35 Millionen von 800 Millionen Menschen auf Nahrungshilfe angewiesen, vor allem am Horn von Afrika und im südlichen Afrika. Ökologische Faktoren wie der Rückgang von Regenfällen könnten diese Not in den kommenden Jahren noch verschärfen, vor allem im Sahel-Gürtel und im südlichen Afrika.

### Ursachen

Hauptursache der Entwicklungskrise Afrikas sind schwache und ineffektive staatliche Institutionen. Dieses Defizit hat für die meisten Länder der Region zwei gravierende Konsequenzen: erstens fällt der Staat als Entwicklungsmotor aus; zweitens verhindern schlechte institutionelle Rahmenbedingungen Privatinvestitionen, die wirtschaftliche und entwicklungsfördernde Impulse geben könnten. Kaum ein Indiz verdeutlicht diese Misere besser als die individuellen Entscheidungen, die Afrikaner (gegen ihre Heimatregion) treffen. Beispielsweise haben seit 1990 jährlich 20 000 gut bis sehr gut ausgebildete Afrikaner (Ärzte, Lehrer, Ingenieure) dem Kontinent den Rücken gekehrt.<sup>17</sup> Ebenso verheerend wie bezeichnend ist

<sup>13</sup> Economic Commission for Africa (ECA), *Governance Report 2005*, Addis Abeba 2005, S. 1; Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005, S. 70ff.

<sup>14</sup> ECA, *Governance Report 2005*, ebd., S. 60ff.

<sup>15</sup> Siehe dazu Cord Jakobeit, »Afrikas Ökonomie fünf Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit – Licht am Ende des Tunnels?«, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), *Afrika – ein verlorener Kontinent?*, München 2008, S. 83–120.

<sup>16</sup> »A Glimmer of Light at Last?«, in: *Economist*, 22.6.2006.

<sup>17</sup> World Bank, *Building Effective States, Forging Engaged Societies: Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa*, Washington, D.C., September 2005, S. 115.

die Abwanderung von Finanzkapital. Die illegale wie legale Kapitalflucht soll jährlich eine Summe von 50 Milliarden US-Dollar überschreiten.<sup>18</sup> Rund 40 Prozent privaten afrikanischen Kapitals befinden sich außerhalb der Region.<sup>19</sup>

Seit Anfang des Jahrtausends zeichnen sich allerdings einige positive Entwicklungstendenzen ab. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum zwischen 2003 und 2007 lag bei 6,1 Prozent und zwischen 2006 und 2007 sogar bei 6,6 Prozent.<sup>20</sup> Hauptträger dieses Wachstums sind die ölproduzierenden Staaten. Das Wachstum in den ölimportierenden Staaten wird auf 5 Prozent geschätzt und liegt damit unter der 7-Prozent-Marke, die nach Annahmen der Weltbank erreicht sein muss, um eine Verringerung der Armut zu erzielen.<sup>21</sup> Die Verbesserung der makroökonomischen Rahmendaten in den meisten Staaten der Region ist zurückzuführen auf die erhöhten externen Ressourcenzuflüsse der letzten zehn Jahre, größere politische Stabilität, Schuldenerlass und eine verbesserte Wirtschafts- und Fiskalpolitik.<sup>22</sup> Positiv zu bewerten ist insbesondere der stetig wachsende Zufluss privaten Kapitals (Telekommunikation, Finanzmärkte und Energiesektor), das 2006 erstmals das Volumen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit überstieg und 2007 einen Wert von 53 Milliarden US-Dollar erreichte.<sup>23</sup> Allerdings wird der Großteil dieser Investitionen vom Energiesektor absorbiert. Offen bleibt, ob der jüngste Aufwärtstrend eine wirtschaftliche Kehrtwende darstellt oder sich, ähnlich wie in der Vergangenheit, als kurzlebig erweisen wird. Letzteres kann aus mehreren Gründen nicht ausgeschlossen werden. Erstens hängt die Tragfähigkeit des beschleunigten Wachstums von Faktoren ab, die die afrikanischen Staaten kaum beeinflussen können (Weltmarktpreise für Rohstoffe, Entwicklungshilfe). Zweitens haben die hohen Ölpreise beträchtliche Kosten für Afrikas ölimportierende Staaten verursacht (Handelsdefizite). Weder die Diversifizierung noch die Produktivität der afrikanischen Ökonomien haben erkennbare Fortschritte gemacht.<sup>24</sup>

Positive Trends und deren Nachhaltigkeit

**18** Percy S. Mistry, »Reasons for Sub-Saharan Africa's Development Deficit That the Commission for Africa Did Not Consider«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 417, S. 666; »Corruption Rises As Africa Gains from Oil«, *Reuters*, 2.11.2007. Richtig ist aber auch, dass Überweisungen von Migranten in den letzten 20 Jahren sowohl die Entwicklungshilfezahlungen als auch ausländische Direktinvestitionen überstiegen. Indes ist umstritten, inwiefern diese Transfers produktiv investiert werden und Entwicklungsimpulse geben.

**19** United Nations Office on Drugs and Crime, *Why Fighting Crime Can Assist Development in Africa*, Wien 2005, S. xiii.

**20** International Monetary Fund (IMF), *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., April 2008, S. 3–4.

**21** »Africa Has Achievers and Laggards As It Tries to Cut Poverty, Report Finds«, in: *International Herald Tribune*, 30.10.2006.

**22** Vgl. IMF, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa* [wie Fn. 20]; OECD Development Centre, *African Economic Outlook 2006*, Paris 2006; Carol Lancaster, »Development in Africa: The Good, the Bad, the Ugly«, in: *Current History*, 104 (Mai 2005) 682, S. 222–227 (223).

**23** *Africa Confidential*, 25.4.2008, S. 10.

**24** OECD, *African Economic Outlook: Diversification of African Economies – Diversification Index 1998–2002*, Paris 2005. Daran wird im übrigen auch der rasant wachsende Handel mit

Globale Finanzkrise

Die weltweite Finanzkrise dürfte den Aufwärtstrend in Afrika erst einmal stoppen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) senkte den für 2009 prognostizierten Wert des Wachstums von 6,2 Prozent auf 5,1 Prozent. Mittelfristig könnten afrikanische Volkswirtschaften aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Integration in die weltweiten Finanzmärkte jedoch weniger von der Krise berührt werden als andere Regionen. Es sind vor allem die indirekten Folgen, die Afrikas Entwicklung gleichwohl beeinträchtigen dürften.<sup>25</sup> Afrikas Wachstum der vergangenen Jahre beruhte nicht zuletzt auf hohen Rohstoffpreisen. Einerseits wird deren Verfall afrikanische Rohstoffproduzenten hart treffen, sofern die Regierungen dieser Länder keine vorsichtige Ausgabenpolitik verfolgen. Andererseits werden die meisten afrikanischen Staaten aus dem Verfall der Ölpreise Vorteile ziehen. Deutlicher scheint derzeit der Rückgang ausländischer Direktinvestitionen zu sein (z.B. aus China und anderen Schwellenländern), die in der jüngsten Zeit der zweite Motor des afrikanischen Wirtschaftswachstums waren. Damit sind nicht nur geplante Großinvestitionen im Bergbau-sektor fraglich geworden, sondern auch zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen, auf die die Länder der Region dringend angewiesen sind.

### Sozialer Wandel

Flüchtlingsproblematik

Selbst wenn es Afrika gelingen sollte, die Folgen der globalen Finanzkrise abzufedern und den positiven Trend der vergangenen Dekade fortzusetzen, werden noch viele Jahre vergehen, bis die Verbesserung makroökonomischer Eckdaten breite Wirkung entfalten oder zu einer Entschärfung der explosiven sozialen Situation in vielen Ländern der Region beitragen wird. Eine der wenigen positiven Veränderungen der letzten Jahre ist die rückläufige Zahl der Flüchtlinge innerhalb Afrikas, die von ihrem Höchststand im Jahr 1990 (5,9 Millionen) kontinuierlich auf ca. 2,4 Millionen Menschen (Anfang Januar 2007) gesunken ist.<sup>26</sup> Keine Verbesserung ist hingegen mit Blick auf die Binnenvertriebenen festzustellen, deren Zahl Ende 2007 bei 12,7 Millionen<sup>27</sup> lag und damit gegenüber den Jahren zuvor sogar angestiegen ist. Bis auf wenige Ausnahmen (Simbabwe) liegen die Länder mit dem größten Aufkommen an Vertriebenen in Zentralafrika und vor allem am Horn von Afrika.<sup>28</sup>

HIV/AIDS

Ein Faktor von strukturbildender sozialer, wirtschaftlicher und politischer Bedeutung ist HIV/AIDS. Ähnlich wie bei der Flüchtlingsproblematik ist Afrika von der Pandemie überproportional betroffen. In Afrika, dessen

China nichts ändern. Vgl. unter anderem Helmut Asche, *Der Afrika-Aktionsplan der Weltbank: neue Aktionen?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2006, S. 1.

<sup>25</sup> »Finanzkrise bedroht Afrikas Bergbau«, in: *Die Tageszeitung*, 12.11.2008.

<sup>26</sup> Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Hg.), *Global Appeal 2008–2009*, Genf, November 2007, S. 12, <[www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8c12.pdf](http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8c12.pdf)>.

<sup>27</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*, Genf, April 2008, S. 23.

<sup>28</sup> Neben bewaffneten Konflikten verursacht auch ökologische Degradation Fluchtbewegungen und Migration.

Bevölkerung 12 Prozent der Weltbevölkerung ausmacht,<sup>29</sup> leben mehr als 67,8 Prozent der weltweit von der Immunschwäche betroffenen Menschen. Seit 1982 sind etwa 30 Millionen<sup>30</sup> Afrikaner an der Krankheit gestorben (davon alleine 1,6 Millionen im Jahr 2007). Die Zahl der Infizierten ist von 5 Millionen (1989) auf heute ca. 22,5 Millionen (2,8 Prozent der Gesamtbevölkerung) gestiegen. Die Folge ist eine rückläufige Lebenserwartung in der Region. Am schärfsten ausgeprägt ist die AIDS-Pandemie im südlichen Afrika, wo die Infektionsraten von 14 Prozent (Malawi) bis 33 Prozent (Swasiland) reichen.<sup>31</sup>

Schätzungen der Vereinten Nationen gehen davon aus, dass die Bevölkerung Afrikas (2007: 807 Millionen) bis 2020<sup>32</sup> auf mehr als eine Milliarde Menschen anwachsen wird. In Anbetracht der in vielen Teilen Afrikas bereits bestehenden Nahrungsknappheit und fortschreitender ökologischer Degradation steht zu befürchten, dass der demographische Trend die Wachstumsraten der letzten Jahre nivellieren und die Entwicklungsprobleme des Kontinents verschärfen wird. Der hohe Anteil von Jugendlichen an der Bevölkerung stellt dabei eine besondere Herausforderung dar. Knapp 60 Prozent der afrikanischen Bevölkerung sind unter 25 Jahre alt, und diese Gruppe leidet ebenso wie die Gruppe der Frauen in besonderem Maße unter Armut und sozio-politischer Marginalisierung. Die Kombination aus einem hohen Bevölkerungsanteil Jugendlicher, Arbeitslosigkeit und wachsender Armut wird zunehmend als sicherheitspolitisches Problem erkannt.<sup>33</sup>

Mit einem jährlichen Zuwachs von 3,5 Prozent wächst der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung schneller als in jeder anderen Region der Welt. Im Jahr 2005 lebten 35 Prozent der Afrikaner in städtischen Gebieten (1980: 23,5 Prozent). Schätzungen der VN zufolge könnte Afrika bereits im Jahr 2035 ein »urbaner Kontinent« sein, 970 Millionen Menschen – die Hälfte der Bevölkerung – werden dann in Städten leben.<sup>34</sup> Die Landflucht geht mit einer »Urbanisierung der Armut« einher, da die Hoffnungen der ganz überwiegend jugendlichen Migranten auf bessere Lebensperspektiven in den Städten in der Regel enttäuscht werden und sie sich häufig in Slums wiederfinden. Die politische Sprengkraft dieser Verelendung sollte nicht unterschätzt werden. Neben der drohenden Zunahme von Bandenkriminalität in staatsfreien Räumen afrikanischer Metropolen ist auf die Verbreitung bewaffneter Selbsthilfegruppen

Bevölkerungswachstum

Urbanisierung

**29** United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Prospects: The 2006 Revision Population Highlights*, New York 2007 (Working Paper Nr. ESA/P/WP.202), S. 1/44–48.

**30** Nicolas Cook, *AIDS in Africa*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), Updated November 24, 2006 (CRS Report for Congress), S. 3.

**31** Alle Zahlen basierend auf United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)/World Health Organization (WHO), *AIDS Epidemic Update December 2007*, Genf, S. 7–8.

**32** United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects. The 2006 Revision Population Database*, <<http://esa.un.org/unpp/>>.

**33** United Nations Office for West Africa, *Youth Unemployment and Regional Insecurity in West Africa*, Dakar 2005, <[www.un.org/unowa/unowa/studies/unemployment-insecurity.pdf](http://www.un.org/unowa/unowa/studies/unemployment-insecurity.pdf)>.

**34** UN Habitat, *The State of African Cities Report 2008*, Nairobi 2008.

und Milizen (*Vigilantes* etc.) zu verweisen, die das staatliche Gewaltmonopol aushöhlen bzw. von politischen Eliten instrumentalisiert werden. Nicht minder problematisch ist die Zunahme von Strömungen, die sich gegen Zuwanderer und »Fremde« richten. Sozioökonomische Perspektivlosigkeit und verschärfter politischer Wettbewerb gaben unter anderem in Côte d'Ivoire und Nigeria den Anstoß zu eskalierenden Gewaltakten. Sie sind ein Symptom schwindender sozialer Kohäsion, die auch in anderen Ländern einsetzen könnte.

Klimawandel

Afrika wird unter den Folgen des Klimawandels zu leiden haben. Landwirtschaft, die zu 75 Prozent auf Regenfälle angewiesen ist, bildet immer noch das wirtschaftliche Rückgrat eines großen Teils der afrikanischen Gesellschaften. Die extreme Abhängigkeit afrikanischer Wirtschaften von klimasensiblen Sektoren, Umweltveränderungen und Degradation lassen erwarten, dass zumindest große Teile Afrikas vom Klimawandel negativ betroffen sein könnten.<sup>35</sup> Nutzbare Landflächen, die Länge der Produktionszyklen, Ernteerträge und Trinkwasserzugang werden aller Voraussicht nach schrumpfen, mit potentiell weitreichenden Folgen für die ohnehin schon prekäre Nahrungsmittelversorgung. Aufgrund des Klimawandels könnte die Nahrungsmittelproduktion in Afrika um bis zu 50 Prozent sinken.<sup>36</sup> Klimaveränderungen könnten auch zu einer Ausbreitung von Krankheiten wie Malaria führen. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf Afrika überwiegen.

### Schlussfolgerungen

Schreibt man die Entwicklungslinien fort, die in der bisherigen Analyse herausgearbeitet wurden, lassen sich für die nächste Dekade folgende Aussagen treffen:

Differenzierung

► Die Staaten Afrikas südlich der Sahara werden sich weiter ausdifferenzieren: Einigen wenigen wird es gelingen, sich als marktorientierte Demokratien zu etablieren, die wesentliche Fortschritte in ihrer sozialen Entwicklung machen werden. In wenigen anderen werden Prozesse des Staatszerfalls und sozialer Verelendung voranschreiten, werden sich Gewaltökonomien ausprägen.

Frieden und Sicherheit

► Aufgrund der in vielen Ländern unverändert schlechten Rahmenbedingungen (Armut, schwache Staatlichkeit) wird die Zahl der Konflikte in Afrika auf absehbare Zeit hoch bleiben. Dabei wird es sich weiterhin mehrheitlich um innerstaatliche Konflikte handeln, die aber stets das Potential haben, Grenzen zu überschreiten, wenn nicht sogar auf das weitere regionale Umfeld überzugreifen. Im Falle einer solchen Dynamik sind auch vermehrt zwischenstaatliche Eskalationen zu erwarten, wie sie schon jetzt am Horn von Afrika zu beobachten sind.

<sup>35</sup> Oli Brown/Anne Hammil/Robert McLeman, »Climate Change As the ›New‹ Security Threat: Implications for Africa«, in: *International Affairs*, 83 (November 2007) 6, S. 1141–1154.

<sup>36</sup> »Africa: Food Production to Halve by 2020«, *IRIN News*, 25.9.2007.

- ▶ Als politisches Ordnungsmodell werden weiterhin Mischsysteme vorherrschen, die demokratische Verfahren mit Formen autoritärer Machtausübung verbinden. In diesen Systemen ist die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen äußerst eingeschränkt. Es ist nicht davon auszugehen, dass dieser Zustand in allen davon betroffenen Staaten nur eine Phase des Übergangs zu einer konsolidierten Mehrparteiendemokratie sein wird. Vielmehr könnten sich diese Hybridsysteme als relativ dauerhaft erweisen bzw. wieder in eindeutig autoritäre Strukturen abgleiten.

Demokratie und  
»Governance«
- ▶ Sollte die weltwirtschaftliche Dynamik nicht einbrechen, wird es wohl auch den meisten Ländern Afrikas südlich der Sahara gelingen, Raten wirtschaftlichen Wachstums zu erzielen, die über jenen des Bevölkerungswachstums liegen. Allerdings werden diese Raten nicht hoch genug sein, um wesentliche Erfolge in der Armutsbekämpfung zu erzielen. Zudem werden sie in den kommenden Jahren stark von der Entwicklung der Rohstoffpreise und den Folgen der internationalen Finanzkrise abhängen.

Wirtschaftliche  
Entwicklung
- ▶ Bevölkerungswachstum und Klimawandel werden große Bevölkerungsverschiebungen verursachen – vom Land in die Stadt, von landwirtschaftlich kaum nutzbaren zu landwirtschaftlich begünstigten Gebieten, von unterentwickelten zu entwickelten Regionen. Verschärfte gesellschaftliche Konflikte werden die Folge sein. Die Wanderungsbewegungen werden auch vor Grenzen nicht haltmachen und können in den nächsten Jahren verstärkt zwischenstaatliche Spannungen hervorrufen.

Soziale Entwicklung



## Die Afrikapolitik anderer

Afrikas internationale  
Beziehungen im Wandel

Neben den Rahmenbedingungen in Afrika ist die Außenpolitik Deutschlands auch mit der Politik anderer Akteure konfrontiert, die in der Region eine wichtige Rolle spielen. Dazu zählen die VN, die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats und andere einflussreiche bi- und multilaterale Akteure. Deren Aktivitäten stecken den Rahmen ab, in dem Deutschland sich positionieren muss. Daraus resultieren Zielkonflikte, aber auch Kooperationspotentiale, die es zu nutzen gilt, gerade weil die Intensität des Engagements externer Akteure in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen hat.

### Die Vereinten Nationen

Großes Engagement

Die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen sind in allen Politikfeldern ein maßgeblicher Akteur auf dem afrikanischen Kontinent. Rund 70 Prozent der Beratungen und Entscheidungen des VN-Sicherheitsrats betreffen Afrika. Vor diesem Hintergrund ist es ausdrücklich zu bedauern, dass 2005 die Reform des Sicherheitsrats (auch an den afrikanischen Staaten) gescheitert ist, die der Region wohl ein bis zwei permanente Sitze in diesem Gremium gesichert hätte.<sup>37</sup> Von den »komplexen Friedensmissionen«, die die VN seit 1989 mandatiert hat, wurden elf nach Afrika entsandt.<sup>38</sup> Ende 2007 waren fast 70 Prozent der weltweit eingesetzten Blauhelme auf dem Kontinent stationiert.<sup>39</sup> Die neu gegründete Peace-Building-Kommission der VN widmet ihre Arbeit derzeit nur afrikanischen Ländern.

Millennium Development  
Goals

Die mit Blick auf Afrika wohl wichtigste VN-Initiative der letzten Jahre ist die Aufstellung der acht Millennium Development Goals (MDGs). Damit diese Ziele erreicht werden können, haben sich die Geber im Jahr 2000 zu einer massiven Aufstockung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) verpflichtet. Heute steht fest, dass die afrikanischen Staaten mit wenigen Ausnahmen die MDGs bis 2015 deutlich verfehlen werden. Zweifelhaft ist auch, ob das Erreichen der MDGs strukturändernde und damit nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang setzen könnte. Die Setzung der MDGs hat eine notwendige Debatte über die Prioritäten und Strategien der Entwicklungspolitik ausgelöst. Gleichzeitig wurden aber auch utopische Erwartungen an die kurzfristige Erreichbarkeit von Zielen geweckt, die die Entwicklungspolitik (und

<sup>37</sup> »African Leaders Reject Compromise on UN Security Council Reform«, *Associated Press*, 5.8.2005.

<sup>38</sup> Namibia, Angola, Mosambik, Liberia (1993–97 und seit 2003), Sierra Leone, DR Kongo, Côte d'Ivoire, Burundi und Sudan (Nord-Süd-Konflikt sowie die Hybrid-Mission in Darfur).

<sup>39</sup> Center on International Cooperation (CIC), *Annual Review of Global Peace Operations 2008 Briefing Paper*, New York 2008, S. 6.

Afrika) unweigerlich aufs Neue mit dem Stigma des Scheiterns belegt werden.<sup>40</sup>

## Die Europäische Union

Mit der Verabschiedung einer Afrikastrategie im Dezember 2005 hat sich die EU erstmals einen konzeptionellen, vor allem aber explizit politischen Rahmen für ihre Afrikapolitik gegeben.<sup>41</sup> Die Strategie stellt aus zwei Gründen einen Fortschritt dar. Erstens ist es ihr Anliegen, die Afrikapolitik der einzelnen EU-Mitgliedsländer und jene der EU-Kommission zu harmonisieren.<sup>42</sup> Zweitens formuliert sie logisch aufeinander aufbauende Prioritäten (Frieden und Sicherheit, Regierungsführung, Schaffung eines Umfelds, das dem Erreichen der MDGs förderlich ist), die konzentrisch um das übergeordnete Ziel der MDGs angeordnet sind. Mit ihrer Betonung struktureller Voraussetzungen (Frieden und »Governance«) hebt sich die Strategie wohltuend von anderen afrikapolitischen Initiativen der letzten Jahre ab, die den Akzent beinahe ausschließlich auf die massive Erhöhung der Entwicklungshilfe (»Big Push«) gelegt haben. Indes hat die Implementierung der Afrikastrategie noch keine großen Fortschritte gemacht. In der Sicherheitspolitik sind kritische Fragen an die EU-Militäroperationen in Afrika zu stellen, dem Hauptbetätigungsfeld der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mitunter entsteht der Eindruck, die Operationen reflektierten vor allem einzelstaatliche Interessen, seien aber nicht in eine politische Gesamtstrategie eingebettet, die langfristige Problemlösungen anstrebt (z.B. EUFOR Tschad/ZAR).

Europäische  
Afrikastrategie

## Frankreich und Großbritannien

Im Bemühen um eine transparentere Afrikapolitik hat eine neue Generation französischer Politiker seit den neunziger Jahren eine Reihe von Reformmaßnahmen – vor allem im sicherheitspolitischen Bereich – angestoßen und teilweise auch durchgesetzt. Paris kündigte unter anderem den Verzicht auf unilaterale Interventionen und die Multilateralisierung der französischen Afrikapolitik im Rahmen der EU an. Ende Februar 2008 stellte Präsident Sarkozy eine Neuverhandlung der mit einigen frankophonen Staaten Afrikas geschlossenen Verteidigungsabkommen in Aussicht. Widerstände von »Traditionalisten« und deren afrikanischen Alliierten sowie die Furcht vor einem allzu großen Verlust französischen Ein-

Ende oder Wieder-  
auferstehung von  
*Françafrique?*

<sup>40</sup> Michael Clemens/Todd Moss, *What's Wrong with the Millennium Development Goals?*, Washington, D.C.: Center for Global Development (CGD), 2005 (CGD Brief); Africa Progress Panel, *Africa's Development: Promises and Prospects. Report of the Africa Progress Panel 2008*, <<http://web1.howspendid.com/pdf/2008%20Report.pdf>>. Siehe dazu die Empfehlungen (S. 4–5) und ausführlich S. 14–16.

<sup>41</sup> Sebastian Wadle, *Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel. Elemente einer strategischen Partnerschaft zwischen AU und EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (SWP-Studie 28/2007).

<sup>42</sup> EU-Kommission, *Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika*, Brüssel, 12.10.2005.

Britisches Sendungs-  
bewusstsein und  
»Agenda Setting«

flusses stehen einer grundlegenden Wende der französischen Afrikapolitik jedoch im Wege. Der Amtsantritt von Präsident Sarkozy hat nicht die erhoffte Neuausrichtung des französischen Afrikaengagements mit sich gebracht. Die Bilanz seiner bisherigen Amtszeit lässt nicht darauf schließen, dass Frankreich den traditionellen Unilateralismus kurz- und mittelfristig zugunsten einer effektiven europäischen Afrikapolitik aufgeben wird. Dies steht nicht im Widerspruch zu französischen Versuchen, die Afrikapolitik zu europäisieren, um damit eine größere Lastenteilung zu erreichen. Frankreichs Tschad-Politik ist hierfür ein beredtes Beispiel.<sup>43</sup>

Tony Blairs afrikapolitische Initiativen (*Commission for Africa*, Afrika als Schwerpunkt der britischen G-8- und EU-Präsidentschaft im Jahr 2005) haben in Europa wie Afrika einige Irritationen ausgelöst. Seine überzogene humanitäre und moralisierende Rhetorik stieß ebenso auf berechtigte Skepsis wie die einseitige Betonung der Notwendigkeit, als Mechanismus zur Problemlösung die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit massiv zu erhöhen. Gleichwohl hat Großbritannien mit dem *Africa Conflict Prevention Pool* ein Instrument geschaffen, das sicherheits- und entwicklungspolitische Zielsetzungen ressortübergreifend verbindet. Unter Premierminister Gordon Brown ist im wesentlichen eine Fortführung der Blairschen Afrikapolitik zu beobachten.

## USA und China

Öl, Terrorismus und  
China

Der Zuwachs an außenpolitischer Bedeutung Afrikas für die USA steht vor allem in Zusammenhang mit strategischen Zielsetzungen. Neben dem rasant zunehmenden Einfluss Chinas, der in Washington aufmerksam zur Kenntnis genommen wird, sind zwei amerikanische Interessen hervorzuheben: Energieversorgung und Terrorismusbekämpfung.<sup>44</sup> Der Anteil Sub-Sahara-Afrikas an den amerikanischen Öleinfuhren wächst stetig und beträgt gegenwärtig 18 Prozent (zum Vergleich: die Einfuhren aus der Region des Persischen Golfs, einschließlich Saudi-Arabiens, haben einen Anteil von 21 Prozent). Die internationale Terrorismusbekämpfung, der zweite Interessenschwerpunkt Washingtons, haben die USA in den vergangenen Jahren mehr und mehr auf Afrika ausgedehnt. In Afrika fanden nicht nur die schwersten Anschläge auf amerikanische Ziele vor dem 11. September 2001 (Tansania und Kenia, 1998) statt. Zunehmend sind auch die zerfallenen afrikanischen Staaten als sicherheitspolitische Herausforderung in das Blickfeld Washingtons gerückt. Bislang haben die USA vor allem mit militärischen Mitteln darauf reagiert.<sup>45</sup> Allerdings sehen

<sup>43</sup> »Coup dur pour la Françafrique«, in: *Libération*, 14.4.2006; vgl. auch Helga Dickow, »Tschad: Diktatur von Frankreichs Gnaden«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 53 (2008) 4, S. 24–28.

<sup>44</sup> Council on Foreign Relations, *More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach toward Africa. Report of an Independent Task Force*, Washington, D.C. 2005.

<sup>45</sup> Nach Aussagen von General Jones, des damaligen Leiters des U.S. European Command (EUCOM), macht Afrika derzeit 70 Prozent der Arbeit dieses Kommandos aus; »United States Must Stay in Africa, General Says«, *American Forces Press Service*, 18.8.2006.

Beobachter in dieser sicherheitspolitischen Engführung die Gefahr kontraproduktiver Auswirkungen, die sich in wachsenden Ressentiments gegen die USA äußern könnten. Verstärkt wird der Eindruck einer solchen Engführung durch die Gründung eines militärischen Regionalkommandos für Afrika (AFRICOM). Beachtlich ist dagegen das (finanzielle) Gewicht gesundheitspolitischer Maßnahmen (Malaria, AIDS) in der amerikanischen Afrikapolitik. Kürzlich wurde außerdem eine ständige diplomatische Mission am Sitz der AU eingerichtet – ein Beispiel, dem die EU inzwischen gefolgt ist.

Mittel- und langfristig ist nicht mit einer grundlegenden Neuausrichtung der amerikanischen Afrikapolitik unter Barack Obama zu rechnen. Punktuell wird es gleichwohl zu Positionsveränderungen kommen. Eine stärkere Unterstützung der VN (Stichwort VN-Friedensmissionen) gilt als wahrscheinlich.<sup>46</sup> Denkbar ist auch eine kritischere Haltung gegenüber Sudan in der Darfur-Frage. Ob sich die Somalia-Politik wandeln wird, die in den letzten Jahren dem Imperativ der Terrorbekämpfung gehorchte und kontraproduktive Folgen für die Stabilität Somalias hatte, muss indes offenbleiben.

Die Rückkehr Chinas nach Afrika stellt die wohl wichtigste jüngere politische Entwicklung auf dem Kontinent dar.<sup>47</sup> Auf der Suche nach Rohstoffen, Absatzmärkten und internationaler diplomatischer Unterstützung hat Peking sein Engagement in Afrika in den vergangenen 15 Jahren beträchtlich intensiviert. Der chinesisch-afrikanische Handel erreichte im Jahr 2008 ein Volumen von 106 Milliarden US-Dollar.<sup>48</sup> Neben den im Vordergrund stehenden wirtschaftlichen verfolgt China aber auch andere Interessen in Afrika. Dies belegen eine rege Reisediplomatie, die Verabschiedung einer offiziellen Afrikastrategie (2006), die Teilnahme der Volksrepublik an VN-Peacekeeping-Missionen in Afrika, erhöhte Entwicklungshilfe, kulturelle Zusammenarbeit und sicherheitspolitische Kooperationsabkommen.<sup>49</sup>

Die enger werdenden Beziehungen zwischen China und Afrika liegen dabei durchaus im Interesse der afrikanischen Regierungen. China bietet ihnen die Möglichkeit, ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren und damit ihre Handlungsspielräume zu vergrößern. Zu befürchten ist allerdings, dass Chinas Engagement in Afrika zu Lasten lokaler und westlicher Reformbemühungen (Demokratisierung, Menschenrechte, wirtschaftliche Transparenz) gehen wird. Fest steht jedenfalls, dass westliche Staaten und die von ihnen dominierten Finanzinstitu-

»Good und  
»bad performers«

China in Afrika

»Beijing Consensus« statt  
»Washington Consensus«?

<sup>46</sup> Mit Susan Rice hat Obama eine ehemalige Afrika-Beauftragte der Clinton-Administration zur VN-Botschafterin ernannt. Sie war während des Wahlkampfes seine wichtigste außenpolitische Beraterin.

<sup>47</sup> Dazu ausführlich Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (SWP-Studie 20/2005); Helmut Asche/Margot Schüller, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2009.

<sup>48</sup> »Sino-African Trade Passes \$100 bn Mark in 2008«, *Xinhua*, 28.1.2008.

<sup>49</sup> Nachdem Senegal (2005) und jüngst Tschad diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik China aufgenommen haben, verbleiben nur noch fünf afrikanische Länder, die Taiwan anerkennen: Burkina Faso, Gambia, Malawi, São Tomé e Príncipe und Swasiland.

tionen nicht länger die allein tonangebenden externen Kräfte in Afrika sind. Derzeit deutet vieles darauf hin, dass China in der Region weiter an Einfluss gewinnen wird.

### Schlussfolgerungen

Afrikas internationale Beziehungen durchlaufen seit einigen Jahren einen markanten Wandel. Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem vorübergehenden Bedeutungsverlust der Region ist in jüngster Zeit das Interesse externer Staaten und Organisationen an Afrika deutlich gestiegen. Neue oder veränderte Akteurskonstellationen, Interessen und Ziele wirken auf den Kontinent ein. Zunehmender Wettbewerb und Konflikte zwischen den Zielen externer Akteure sind dabei unausweichlich.

Vereinte Nationen

► Zentraler Orientierungspunkt für die Afrikapolitik der VN werden die MDGs, aber auch Peacekeeping bleiben. Eine Fokussierung deutscher Afrikapolitik auf Hilfe zur Erreichung der MDGs würde eine Engführung bedeuten, die insbesondere den strukturellen Herausforderungen nicht angemessen ist. Richtungweisend für den weiteren Umgang mit den MDGs könnte die EU-Afrikastrategie sein, die sich zwar politisch auf diese bezieht, sie bei der Ausgestaltung konkreter Politik jedoch weitgehend ignoriert.

Europäische Union

► Mit der Afrikastrategie hat die EU den längst fälligen Grundstein gelegt, um mit Afrika umfassende politische Beziehungen aufzubauen. Die Strategie, in der Afrikapolitik nicht länger mit Entwicklungszusammenarbeit gleichgesetzt wird, ist schlüssig und berücksichtigt die unterschiedlichen Problemlagen auf dem zusehends heterogenen Kontinent. Sie setzt zudem die richtigen Prioritäten. Für die Bundesrepublik sollte der EU-Ansatz in hohem Maße anschlussfähig sein. Dies enthebt Deutschland aber nicht der Aufgabe, eigene Interessen und Positionen zu bestimmen, die in die EU (aber auch die VN) geltend gemacht werden sollen.

Frankreich

► Frankreich wird in der Afrikapolitik ein mitunter schwieriger Partner für Berlin sein, der häufig eigene Wege gehen wird, um seine Interessen in Afrika zu behaupten (siehe Tschad). Die Bundesregierung sollte den graduellen Wandel der französischen Afrikapolitik gleichwohl als Chance begreifen, um die Rolle des gefälligen Juniorpartners nach und nach abzulegen. Dank seiner vergleichsweise unbelasteten afrikapolitischen Vergangenheit verfügt Deutschland in der Region über ausreichend politisches Kapital, um als emanzipierter Partner zu gelten.

Großbritannien

► Aus deutscher Sicht scheint die entwicklungsorientierte Afrikapolitik Großbritanniens anschlussfähiger zu sein als diejenige Frankreichs. Die starke Fokussierung britischer Afrikapolitik auf die Forderung »Mehr Geld für Afrika« steht allerdings in deutlichem Widerspruch zum differenzierteren Ansatz deutscher Entwicklungspolitik. Andererseits hat Großbritannien mit dem *Africa Conflict Prevention Pool* ein Instrument geschaffen, das sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Ziel-

setzungen verbindet. Auf Seiten der deutschen Afrikapolitik besteht in dieser Hinsicht deutlicher Nachholbedarf.<sup>50</sup>

- ▶ Bilaterale Zielkonflikte zwischen der Bundesrepublik und den USA sind in den kommenden Jahren nicht zu erwarten, wenn beide Staaten auch in der Terrorismusbekämpfung deutlich unterschiedliche Akzente setzen. Die USA begrüßen den Anspruch der EU, umfassender und intensiver in Afrika tätig zu werden. Gerade in der weltweiten Ordnungs- und Sicherheitspolitik werden die USA gegenüber der EU auf eine »faire« Lastenverteilung drängen und in diesem Kontext die auch sicherheitspolitische Verantwortlichkeit der Europäer für Afrika betonen.

USA
- ▶ China zu ignorieren wäre ebenso falsch, wie die Auswirkungen seines Vordringens in Afrika zu dramatisieren. Angesichts sowohl seiner übergeordneten Zielsetzung, vom Westen als wichtiger internationaler Akteur anerkannt zu werden, als auch des Fehlens eines ideologischen Projekts in Afrika sollte Chinas Bereitschaft nicht überschätzt werden, mit westlichen Staaten in und über Afrika Interessenkonflikte auszufeuchten. Umso mehr besteht für die Bundesrepublik und die EU die Notwendigkeit, mit China in einen Dialog über Afrika-relevante Themen und Politikfelder einzutreten. Ein moralisierender Konfrontationskurs dagegen verspricht wenig Erfolg. Die Bemühungen der EU-Kommission um den Aufbau eines trilateralen Dialogs zwischen China, Afrika und EU weisen in die richtige Richtung.

China

<sup>50</sup> Dass Vertreter der Entwicklungspolitik in Deutschland sicherheitspolitische Ziele häufig reflexartig mit militärischen Instrumenten in einen Zusammenhang bringen, ist ein weiteres Problem. Dahinter steht nicht nur die Verteidigung von Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), sondern auch die Selbstüberschätzung der EZ, die beispielsweise dazu neigt, im Kontext der Sicherheitspolitik jeden entwicklungspolitischen Beitrag (z.B. Wasserversorgung, Förderung der Privatwirtschaft) als Beitrag zur Konfliktprävention zu deklarieren. Vgl. auch Günther Maihold, »Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 4, S. 30–48.

## Interne Bestimmungsfaktoren deutscher Afrikapolitik

Drei zentrale Parameter Die Ausgangsbedingungen in Afrika und die Afrikapolitik Dritter sind die zentralen externen Parameter deutscher Afrikapolitik. Intern sind es vor allem zwei, die nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen sind: Werte und Interessen. Werte sind kollektiv geteilte Vorstellungen sowohl über wünschenswerte Ziele als auch über angemessenes Verhalten innerhalb eines sozialen Systems; sie bilden gewissermaßen den Überbau für die Bestimmung von Interessen.

### Werte und Interessen

Nationale Interessen als valide Parameter? Dass deutsche Außenpolitik wertebestimmt zu sein hat, ist nicht umstritten. Strittig ist aber, ob sich deutsche Außenpolitik an Interessen orientieren soll und, wenn ja, an welchen. Zwar hat 18 Jahre nach der Wiedervereinigung die Scheu deutscher Außenpolitiker spürbar abgenommen, über nationale deutsche Interessen zu schreiben und zu reden, dennoch sind gewisse Vorbehalte unverkennbar. Weder die deutsche Öffentlichkeit noch die Regierungen anderer Staaten dürften sich mit der Aussage deutscher Außenpolitiker zufriedengeben, nationale Interessen ließen sich nicht benennen, da dies entweder im Widerspruch zur außenpolitischen Rolle und Identität der Bundesrepublik stünde oder man abwarten müsse, welche gesellschaftlichen Interessen sich letztendlich durchsetzten. Der Rekurs auf den Begriff des nationalen Interesses ist in der außenpolitischen Debatte jedoch unverzichtbar. Zum einen vermittelt er den eigenen Bürgern eine maßgebliche Grundlage der Außenpolitik, die es wiederum erleichtert, die mit dieser Politik verbundenen Kosten zu tragen. Zum anderen schafft er Klarheit in den Beziehungen zu Drittstaaten.

Welche Werte? Verständigung darüber herbeizuführen, dass die Außenpolitik eines Staates eine Werte- und Interessendefinition braucht, ist das eine, sie zu bestimmen das andere. Diese Übung ist im Falle der Werte deutlich einfacher als im Falle der Interessen. Zur Bestimmung der Werte bietet sich als Quelle primär das Grundgesetz an. In ihm sind die Werte kodifiziert, die die außenpolitischen Entscheidungsträger und die Mehrheit der Bundesbürger teilen. Die Präambel des Grundgesetzes verpflichtet den deutschen Staat, Europa zu einen und dem Frieden in der Welt zu dienen. Artikel 1 enthält das Bekenntnis des deutschen Volkes zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten, zu Frieden und Gerechtigkeit in der Welt. Artikel 26 verbietet das Führen eines Angriffskrieges. Weitere Wertbestimmungen im Grundgesetz, die dort nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Außenpolitik gebracht werden, sind dennoch für sie relevant: die in Artikel 1 bis 19 niedergelegten Grundrechte und schließlich die Definition der Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Rechtsstaat (Artikel 20). Werte allein sind aber für die Bestimmung hand-

lungsleitender und konkreter Prioritäten nicht hinreichend. Sie müssen durch Interessen ergänzt werden, deren Wahrnehmung aber langfristig und grundsätzlich mit den genannten Werten kompatibel zu sein hat.

Der Koalitionsvertrag von 2005 sieht die deutsche Außenpolitik abstrakt in der Pflicht, Frieden, Freiheit und Sicherheit sowie Demokratie und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Konkreter wird das Weißbuch der Bundesregierung von 2006.<sup>51</sup> Die Interessendefinitionen der Koalitionsparteien und jene der Bundesregierung decken sich weitgehend mit den Ergebnissen einer umfassenden Meinungsumfrage aus dem Jahr 2005.<sup>52</sup> Als Werteorientierung hat deutsche Außenpolitik die Sicherung von Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit auf globaler Ebene zum Ziel. Verpflichtet ist sie deshalb zur Herstellung von Frieden, zu gewaltfreiem Konfliktmanagement und zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten, politischen Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Gerechtigkeit und einer auf Privateigentum basierenden Wirtschaftsordnung. Die Definition des Weißbuchs und die Ergebnisse von Meinungsumfragen lassen sich in folgende fünf Interessen zusammenfassen:

- ▶ Schutz des Gemeinwesens und seiner Angehörigen vor äußerer Gefahr;
- ▶ Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen weltweit;
- ▶ Sicherung und Förderung des Handelsaustausches und des Zugangs zu Ressourcen;
- ▶ die Vertiefung der europäischen Integration und die Befähigung der EU zur Gestaltung internationaler Politik in gleichberechtigter Partnerschaft mit den USA;

Welche Interessen?

<sup>51</sup> In ihm werden folgende zentrale Interessen benannt: »Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zu bewahren und sie vor Gefährdungen zu schützen, die Souveränität und die Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes zu sichern, regionalen Krisen und Konflikten, die Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen können, wenn möglich vorzubeugen und zur Krisenbewältigung beizutragen, globalen Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, zu begegnen, zur Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts beizutragen, den freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands zu fördern und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen.« (Bundesministerium der Verteidigung [BMVg], *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 24.)

<sup>52</sup> Eine Umfrage, die 2005 vom Emnid-Institut in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt wurde, gibt Aufschluss über die Einstellung der Bundesbürger zu Grundfragen der Außenpolitik. Demnach betrachten die Bundesbürger als Sicherheitsbedrohungen: die Zerstörung der Umwelt und den Klimawandel (53 Prozent), den internationalen Terrorismus (52 Prozent), Armut und Überbevölkerung (45 Prozent), Krieg (34 Prozent), Mangel an natürlichen Ressourcen (30 Prozent) und die Existenz von Massenvernichtungswaffen (28 Prozent) (TNS Emnid/Bertelsmann-Stiftung, *World Powers in the 21st Century*, Berlin 2006, S. 18–19). Dabei wünschen 73 Prozent der Deutschen für das eigene Land eine wichtigere Rolle bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Welt (ebd., S. 24). 68 Prozent sind der Meinung, Frieden und Sicherheit ließen sich am besten durch ein System gewährleisten, das von den VN geführt wird (ebd., S. 26). 77 Prozent sprechen sich für eine engere Kooperation mit der EU/Europa aus (ebd., S. 27).



- ▶ Auf- und Ausbau effektiver multilateraler Strukturen insbesondere im Rahmen der VN zur Regelung globaler Ordnungsfragen und das Gewinnen von Partnern für diese Aufgabe.

### Werte und Interessen in der Afrikapolitik

Afrika von hoher Relevanz für eine werteorientierte Außenpolitik

Diese Werte und Interessen gilt es nun, auf die Politik Deutschlands gegenüber Afrika herunterzubrechen. In Bezug auf Werte ist dies aus zwei Gründen jedoch kaum sinnvoll. Zum einen sind sie aufgrund ihrer inhärenten Abstraktheit nur schwer operationalisierbar; wenn eine allgemeine normative Pflicht zur Wahrung von Frieden, Freiheit, Menschenrechten und Demokratie sowie zur Förderung von Entwicklung besteht, müsste jedenfalls angesichts der unzureichenden Realisierung dieser Werte Afrika eine Priorität deutscher Außenpolitik sein. Zum anderen erlauben Werte eigentlich weder ein Selektieren noch das Setzen von Prioritäten. Ohne eine Präzisierung der Interessen, die mit den Werten deutscher Außenpolitik kompatibel sind, lassen sich Prioritäten nicht bestimmen. Im Folgenden werden zunächst jene Interessen diskutiert, die sich aus dem Interesse an der Stärkung der EU und an effektiven multilateralen Strukturen ableiten lassen. In einem zweiten Schritt werden die afrikaspezifischen Interessen erläutert.

### Die EU als internationaler Akteur und gleichberechtigter Partner der USA

Europäisierung deutscher Außenpolitik

Das deutsche Interesse an einer Vertiefung der europäischen Integration und an der Befähigung der EU zur Gestaltung internationaler Politik ist zum einen Ergebnis der deutschen Geschichte, zum anderen Konsequenz der geopolitischen Lage Deutschlands. Ein verstärktes internationales Handeln im EU-Kontext wird von der großen Mehrheit der deutschen Bevölkerung unterstützt.<sup>53</sup> Eine Stärkung von GASP und ESVP impliziert zweierlei: eine intensivere Auseinandersetzung mit Politikfeldern und Regionen, die andere bedeutsame Staaten der EU für wichtig erachten, und eine Steigerung der Effektivität europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Beides bedingt mehr Aufmerksamkeit für Afrika südlich der Sahara. Großbritannien und Frankreich räumen der Region nach wie vor viel Gewicht ein (siehe oben, S. 17), machen aber auch gleichzeitig keinen Hehl daraus, dass sie wesentliche Elemente ihres Engagements in Afrika gerne europäisieren würden. Das betrifft nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch das militärische Engagement. Eine ver-

<sup>53</sup> 85 Prozent der Deutschen unterstützen eine gemeinsame europäische Außenpolitik gegenüber Drittstaaten, rund 77 Prozent befürworten eine gemeinsame Verteidigungspolitik; vgl. European Commission, *Eurobarometer 68*, Brüssel 2008, S. 121–123. 77 Prozent der Deutschen halten es für möglich, dass die EU 2020 eine Weltmacht sein könnte – geringfügig höhere Werte erreichen nur die USA und China –, während nur 40 Prozent der Deutschen den eigenen Staat in einer solchen Position sehen (TNS Emnid/Bertelsmann-Stiftung [wie Fn. 52], S. 16).

stärkte Europäisierung deutscher Außenpolitik geht zumindest mit größerem Druck einher, sich außen- und sicherheitspolitisch in Afrika zu engagieren. Gerade deshalb ist es im deutschen Interesse, eigenständige Positionen zur genaueren Ausgestaltung dieses Engagements zu entwickeln, wenn Berlin nicht zum permanent von Brüssel, London oder Paris Getriebenen werden will.

Die Effektivierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet auch, dass neue Politikfelder gestaltet und wirksame Instrumente entwickelt werden müssen. Während das Instrumentarium der EU in der Handels- und Entwicklungspolitik als konsolidiert gelten darf, ist das für Diplomatie und Sicherheitspolitik noch nicht der Fall. Ungeachtet der weiteren Zukunft von GASP und ESVP nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrags bietet Afrika südlich der Sahara ausgezeichnete Bedingungen, um neue Instrumente in diesen Politikfeldern einzusetzen. Die nationalstaatlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten sind in kaum einem der afrikanischen Länder so manifest, dass ein ernsthaftes Zerwürfnis innerhalb der EU über die Gestaltung der Politik zu befürchten wäre. Ähnliches gilt für die USA, für die große Teile Afrikas von nachrangiger strategischer Bedeutung sind. Der Versuch der EU, in der Region an Profil zu gewinnen, würde daher auch nicht in einer Konkurrenz zu den USA oder letztendlich in einem transatlantischen Konflikt resultieren. Im Gegenteil: In den USA scheint eher die Ansicht vorzuherrschen, die Stabilisierung und Entwicklung Afrikas südlich der Sahara fielen weitgehend in den Verantwortungsbereich Europas.

Effektivierung  
europäischer  
Außenpolitik

Auch wenn mit der Stärkung der AU, der Verbesserung maritimer Sicherheit (am Horn und im Golf von Guinea) und der Bewältigung des Problemfalls Sudan durchaus Bedarf an gemeinsamem Handeln besteht, dürfte das Interesse der EU eher auf Gleichberechtigung mit den USA gerichtet sein als auf die partnerschaftliche Gestaltung von Afrikapolitik. Es scheint nur drei Felder zu geben, in denen die USA gegenwärtig ein Interesse in Afrika südlich der Sahara reklamieren: Zugang zu den Ölreserven des Golfs von Guinea, Eindämmung von Islamismus und internationalem Terrorismus im Sahel und am Horn von Afrika sowie Kooperation mit Südafrika. Vor allem im zweiten Feld engagierten sich die USA in der jüngeren Vergangenheit außen- und sicherheitspolitisch in stärkerem Maße: im Rahmen der *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative* (TSCTI) mit Blick auf die Konflikte im Sudan und bei der *Operation Enduring Freedom* in den Küstengewässern vor dem Horn von Afrika. Sudan war in jüngster Zeit dann tatsächlich auch der einzige Fall, in dem das Engagement der USA und ihr Drängen, die Nato solle dort Verantwortung übernehmen, mit den Aktivitäten der EU in Konflikt gerieten.

Gleichberechtigung  
mit den USA

### Regelung globaler Ordnungsfragen und die Rolle afrikanischer Partner

Im Zeitalter der Globalisierung wird ein Staat seiner Verantwortung für Sicherheit und Wohlfahrt der ihm zugehörigen Menschen nicht gerecht, wenn er sich auf die Gestaltung der näheren Nachbarschaft beschränkt.

Anspruch ...

Erforderlich ist ein Engagement bei der Regelung globaler Ordnungsfragen, die Bezug haben zu Belangen von Sicherheit, Recht, Wirtschaft und Umwelt. Ein Staat mit begrenzten Machtressourcen wie die Bundesrepublik ist dabei auf effektive multilaterale Strukturen und Verfahren ebenso angewiesen wie auf die Kooperation mit Gleichgesinnten. Im Hinblick auf dieses Interesse ist Afrika sowohl für die Gewinnung von Partnern zur Effektivierung multilateraler Strukturen und zur Durchsetzung gemeinsamer Positionen relevant als auch für die gemeinschaftliche Gestaltung von Politikfeldern, in denen solche Strukturen bislang fehlen. Afrika südlich der Sahara weist nicht nur eine große Zahl von Staaten auf, die in den meisten internationalen Organisationen ein großes Stimmgewicht einbringen. In Afrika südlich der Sahara gibt es mit Südafrika und Nigeria auch zumindest zwei Staaten, die das notwendige politische Gewicht haben, um sich international Gehör zu verschaffen. Politikfeldbezogen und insbesondere bei der Aufgabe der Stabilisierung und Entwicklung Afrikas können zudem Staaten wie Angola, Kenia, Äthiopien, Sudan, Côte d'Ivoire, Ghana, Senegal, DR Kongo, Uganda und Simbabwe relevante Akteure sein.

... und Pflichten

Der Anspruch Deutschlands, internationale Politik mitgestalten zu wollen – zumindest in einem Maße, das dem eigenen wirtschaftlichen Gewicht entspricht –, impliziert aber auch die Pflicht, Verantwortung in Regionen zu übernehmen, in denen die Bundesrepublik keine primären Interessen verfolgt. Das gilt auch für ein Engagement in Afrika südlich der Sahara. Nur wenn Deutschland bereit ist, sich für die Beilegung von Krisen und Konflikten zu engagieren, die die internationale Ordnung stören könnten, wird es bei Dritten mit einem Maß an Akzeptanz rechnen dürfen, das nötig ist, um bei der Gestaltung globaler Ordnung Gehör zu finden und Einfluss auszuüben. Dies gilt erst recht für den Fall, dass Deutschland an seinen Ambitionen auf einen Sitz im VN-Sicherheitsrat festhalten sollte.

### **Schutz des Gemeinwesens und seiner Angehörigen vor äußerer Gefahr**

Von Afrika geht keine unmittelbare Bedrohung der territorialen Integrität und der Sicherheit aus

Kein Staat Afrikas südlich der Sahara stellt eine unmittelbare Bedrohung der territorialen Integrität und Sicherheit Deutschlands dar. Gefährdungen bestehen allerdings für Bundesbürger, die in der Region leben – insbesondere in Bürgerkriegsstaaten und den Zentren der Gewaltkriminalität. Gegenwärtig werden ohnehin weniger die unmittelbare militärische Bedrohung des Territoriums und die Gefahren, die von Massenvernichtungswaffen ausgehen, als ernsthafte Sicherheitsbedrohungen wahrgenommen, sondern vielmehr die sogenannten neuen Risiken. Zwei von ihnen – Umweltgefahren und gefährdete Rohstoffversorgung – werden weiter unten behandelt. Die Gefahr des internationalen Terrorismus und die Bedrohung durch Krieg, Armut und Überbevölkerung gehören ebenfalls in diese Kategorie. Bislang gibt es kaum Hinweise auf einen spezifisch afrikanischen Terrorismus. Das Al-Qaida-Netzwerk hat in der Vergangenheit schwere Anschläge in Afrika verübt, wobei noch völlig unklar ist,

welche Ausmaße das Ausgreifen des islamistischen Terrorismus auf das Horn von Afrika, die Küstenregion Ostafrikas und auf Teile des Sahel erreicht hat.

Die Risiken, die von Afrika ausgehend die Sicherheit der deutschen Bevölkerung berühren, sind eher indirekter Natur. Der Zerfall von Staaten und die Entstehung regionaler Konflikte, wie sie die Europäische Sicherheitsstrategie als eine von fünf Hauptbedrohungen der EU beschreibt, sind aufgrund der begrenzten militärischen Fähigkeiten afrikanischer Staaten ebenso wenig eine unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit Europas wie die Folgen von Armut, sozialer Ungleichheit und Überbevölkerung angesichts der natürlichen Barrieren Sahara und Mittelmeer. Allerdings schlagen sie sich indirekt in organisierter Kriminalität (Piraterie, Menschen-, Waffen- und Drogenhandel) und Migration nieder.<sup>54</sup> Migration ist keine Bedrohung per se. Die Bedrohung ergibt sich zum einen eher aus dem Umstand, dass die Präsenz afrikanischer Migranten Abwehrreaktionen hervorruft. Zum anderen resultiert sie daraus, dass sich eine gewisse Zahl afrikanischer Migranten illegal in Deutschland aufhalten und auf ungesetzliche Aktivitäten angewiesen sind, um zu überleben. Die jüngste Häufung von Piratenüberfällen am Horn von Afrika unterstreicht jedoch, welche Dimension organisierte Kriminalität in Afrika als Sicherheitsrisiko, aber auch als Wirtschaftsfaktor annehmen kann. Entsprechend ist sie auch in der Wahrnehmung der deutschen Öffentlichkeit präsent. Dies gilt weniger für ein weiteres Risiko, dem einige Sicherheitsexperten mittlerweile hohe Relevanz einräumen: für die Ausbreitung hochinfektiöser Krankheiten. Afrika war Ausgangspunkt einer dieser Krankheiten, AIDS, und hat mit einigen anderen zu kämpfen, die als lebensgefährlich gelten und sich schnell ausbreiten können. Bisher waren die Effekte letzterer begrenzt, was vor allem daran liegen mag, dass sie überwiegend in entlegenen Regionen Afrikas auftreten.

Die für Europa und Deutschland bestehenden Risiken, die durch internationalen Terrorismus, Migration, organisierte Kriminalität und Seuchen von Afrika südlich der Sahara ausgehen, scheinen noch immer relativ gering und kalkulierbar, so dass sie kaum ein primäres deutsches Interesse an der Region konstituieren. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn das Bild der vom ehemaligen US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld als »unknown unknowns« bezeichneten Risiken schärfere Konturen gewinnt. Es gibt keine Garantie dafür, dass die Auswirkungen, die Staatszerfall, Repression, wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, soziale Verelendung und exzessive Gewaltanwendung auf die Gesellschaften Afrikas haben, dauerhaft auf den Kontinent begrenzt bleiben werden. Europa und Nordamerika wiegten sich schon einmal in dem Glauben, dass ähnliche Prozesse in Afghanistan – einem Land in einer anderen, scheinbar peripheren Weltregion – ohne Bedeutung für die eigene Sicherheit und Wohlfahrt seien, und sahen sich von den Realitäten widerlegt.

Aber mittelbar durch organisierte Kriminalität, illegale Migration und Seuchen

Die »unknown unknowns«

<sup>54</sup> Vgl. »Cocaine Finds Africa«, in: *Washington Post*, 29.7.2008, und die Veröffentlichungen des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

### **Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen**

Geringe Bedeutung für Klimawandel, hohe für Erhaltung der Biodiversität

Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und zumindest eine Verlangsamung des Klimawandels konstituieren ein für deutsche Außenpolitik zentrales Interesse. Afrikas Beitrag zur Forcierung des Klimawandels ist relativ gering. Allerdings existieren in Afrika ausgedehnte Flächen an Regenwäldern, die unmittelbar von Abholzung bedroht sind. Das gilt vor allem für die Wälder in den Küstengebieten Westafrikas und in Zentralafrika. Aber auch in anderen Regionen Afrikas gehört Entwaldung zu den primären Erscheinungsformen der Umweltzerstörung, gefolgt von Bodendegradation und Umweltverschmutzung, die von schnell wachsenden Großstädten verursacht wird. Klimapolitisch ist der Schutz der natürlichen Umwelt, vor allem der Regenwälder, von globaler Bedeutung. Das Kongo-Becken beherbergt das zweitgrößte Regenwaldgebiet der Erde. Die Abholzung von Regenwäldern führt zu einer dramatischen Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Speicherkapazitäten. Ein Fortschreiten des derzeitigen Holzeinschlags im Kongo beispielsweise könnte die Fläche des Regenwalds im Land bis 2050 um 40 Prozent reduzieren. Die Folge ist eine Erhöhung von CO<sub>2</sub> in der Erdatmosphäre, dessen Menge ungefähr jener entspricht, die Großbritannien in den vergangenen sechzig Jahren verursacht und ausgestoßen hat.<sup>55</sup> Für die globale Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen spielt auch die Bewahrung der biologischen Vielfalt Afrikas eine Rolle, seines Reichtums an Flora und Fauna. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) stellte 2008 fest, dass eine wichtige Bedeutung Afrikas sowohl in der außerordentlichen biologischen Vielfalt wie auch in der realistischen Möglichkeit liege, diesen Reichtum weitgehend zu erhalten. Afrikas Arten machen ein Drittel der weltweiten Biodiversität aus. Zugleich liegen in Afrika aber auch 8 der weltweit 34 Brennpunkte, auf die sich die Bemühungen um Erhaltung der biologischen Vielfalt konzentrieren.<sup>56</sup>

### **Sicherung und Förderung des Handelsaustausches und des Zugangs zu Ressourcen**

Geringe Handels- und Investitionsinteressen

Als Staat, dessen Volkswirtschaft in hohem Maße vom Export abhängig ist und der nur über wenige natürliche Rohstoffe verfügt, hat Deutschland ein massives Interesse an der Sicherung und Erschließung von Märkten und an einem ungehinderten Zugang zu Rohstoffen. Gemessen am Außenhandel und an den Investitionen Deutschlands hat Afrika südlich der Sahara nur geringe wirtschaftliche Bedeutung für die Bundesrepublik. Der Anteil der Region am gesamten deutschen Außenhandel und an den deutschen Auslandsinvestitionen beträgt deutlich unter zwei Prozent, wobei der Schwerpunkt vor allem auf Südafrika und an zweiter Stelle mit deutlichem Abstand auf Nigeria liegt. Wenn der Aufschwung des chine-

<sup>55</sup> *die tageszeitung*, 11.4.2007.

<sup>56</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), *Africa – Atlas of Our Changing Environment*, Nairobi 2008, S. 48.

sisch-afrikanischen Handelns auch darauf hindeuten mag, dass deutsche Unternehmer vielleicht nicht alle Marktchancen in Afrika wahrnehmen, und in den vergangenen Jahren eine leichte Zunahme des wirtschaftlichen Engagements zu beobachten war, wird sich dennoch auf absehbare Zeit wenig an diesem Befund ändern. Die Palette der deutschen Exporte besteht vor allem aus hochwertigen Konsum- und Investitionsgütern. Deren Bezug setzt also eine gewisse Kaufkraft voraus, die außerhalb Südafrikas in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren nur in wenigen Staaten Afrikas entstehen wird.

Die zwischenzeitlich massiven Preiszuwächse bei Öl und anderen Rohstoffen haben erneut der Diskussion Nahrung gegeben, wie wichtig Afrika gegenwärtig und künftig als Rohstofflieferant ist. Bislang spielen die afrikanischen Ölländer bei der Versorgung Deutschlands nur eine geringe Rolle. Als Staat, in dem keine bedeutsamen Erdölförderunternehmen existieren, ist das Interesse Deutschlands auch weniger auf den direkten Zugang zu Ölvorkommen gerichtet als auf ein reibungsloses Funktionieren des Weltölmarkts. Die westafrikanischen Staaten am Golf von Guinea, die acht Prozent zur weltweiten Ölproduktion beisteuern, sind ein nicht unbedeutender Faktor auf dem Weltmarkt. Knapp 20 Prozent der in den vergangenen Jahren neu entdeckten Ölvorkommen liegen in Afrika. Nach Schätzungen werden zwischen 2001 und 2030 Investitionen in Höhe von 360 Milliarden US-Dollar in den afrikanischen Ölsektor fließen. Mit ihrer Hilfe könnten Afrikas Staaten in zehn bis fünfzehn Jahren etwa sieben Millionen Barrel Öl pro Tag (b/d) für den Weltmarkt produzieren, langfristig (2020) erscheinen sogar dreizehn Millionen b/d möglich.<sup>57</sup> Auch bei der Gasproduktion sind hohe Zuwachsraten zu erwarten, insbesondere in Nigeria.<sup>58</sup> Das Interesse Deutschlands an der Versorgung mit Energieträgern aus Afrika wird also zunehmen. Ebenfalls wachsen dürfte das Interesse an anderen Rohstoffen. Deutsche Bergbauunternehmen spielen allerdings international nur eine geringe Rolle und sind kaum direkt in die Ausbeutung von Rohstoffen in Afrika involviert. Somit liegt das Interesse Deutschlands auch in diesem Feld vorrangig in der zuverlässigen Versorgung des Weltmarkts mit Rohstoffen, weniger in dem direkten Zugriff auf einzelne Rohstoffvorkommen. Konflikte und versagende Staatlichkeit können die Versorgung des Weltmarktes empfindlich stören. Anschläge auf Pipelines und Mitarbeiter von Energieunternehmen in Nigeria wirken sich unmittelbar auf den labilen Ölpreis aus, der illegale Handel mit Rohstoffen wie Coltan, Diamanten und Bauholz führt zu erheblichen Handelsverzerrungen, Übergriffe somalischer und westafrikanischer Piraten auf Öltanker und Containerschiffe beeinträchtigen die Sicherheit maritimer Handelsrouten.

Bedeutung als  
Rohstofflieferant?

<sup>57</sup> International Energy Agency (Hg.), *World Energy Investment Outlook*, Paris 2003, S. 167.

<sup>58</sup> »Continent All Set to Balance Power. World Report: African Oil and Gas 2006«, in: *Financial Times*, 28.6.2006; »Nigeria Oil State in \$12 bn LNG Deal with Centrica«, *Reuters*, 27.5.2008.

## Prioritäten

Notwendigkeit der  
Prioritätensetzung

Komplexe Ausgangsbedingungen, konkurrierende und zum Teil konfligierende Afrikapolitiken außerafrikanischer Staaten, eine ausgeprägte Wertorientierung und eine vielschichtige Interessendefinition machen die Aufstellung des Anforderungsprofils für deutsche Afrikapolitik zu einer anspruchsvollen Aufgabe. Dabei sind die verfügbaren Ressourcen relativ begrenzt. Wollte deutsche Afrikapolitik allen Anforderungen gleichermaßen gerecht werden, bedürfte es eines weitaus größeren personellen und materiellen Engagements, als ihn Bundesregierung und Bundestag gegenwärtig für angemessen halten. Das Engagement in Afrika südlich der Sahara steht zudem in Konkurrenz zu anderen Politikfeldern und Regionen, die für Deutschland als wichtiger oder mindestens ebenso wichtig erachtet werden. Zielkonflikte und Mangel an Ressourcen bedeuten, dass man bei der Erstellung eines Zielkatalogs nicht um die Definition von Prioritäten, das Setzen inhaltlicher, aber auch regionaler Schwerpunkte herumkommt.

### Funktionale Prioritäten

Parameter

Im Folgenden werden anhand der zuvor beschriebenen drei Parameter deutscher Afrikapolitik – Ausgangsbedingungen in Afrika, Afrikapolitiken Dritter, Werte und Interessen deutscher Afrikapolitik – Prioritäten identifiziert.

Prioritäten nach  
Ausgangsbedingungen

Die Analyse der Ausgangsbedingungen hat zu dem Ergebnis geführt, dass oberste Priorität genießen sollte, die Menschen in Afrika vor Krieg, gewaltsamen Übergriffen von Kriegsherren, Kriminellen, rivalisierenden Gruppen und repressiven Staatsorganen zu schützen und ihre physische Unversehrtheit zu bewahren. Die Etablierung verlässlicher, leistungsfähiger und partizipativer staatlicher Ordnungen folgt unmittelbar als nächste Priorität. Die Bekämpfung von Armut und hochansteckenden, häufig tödlichen Krankheiten dürfte an dritter Stelle stehen.

Prioritätenfolge  
anderer Akteure

Diese Prioritätenabfolge ist in hohem Maße kongruent mit einer wertorientierten Außenpolitik und den politischen Vorgaben der VN und sie entspricht weitgehend der normativen Orientierung der EU. Daneben spielen in der Afrikapolitik der EU Überlegungen zur Regulierung der Migration und zur Wahrung der Sonderstellung der Europäischen Union im Verhältnis zu Afrika eine dominierende Rolle – insbesondere gegenüber auftretenden neuen Mächten wie China. Die Wahrung des eigenen politischen und wirtschaftlichen Einflusses steht nach wie vor ganz oben auf der Agenda der französischen Afrikapolitik, gefolgt vom Thema Frieden und Sicherheit. Britische Afrikapolitik akzentuiert insbesondere die Armutsbekämpfung, gefolgt von Fragen der Regierungsführung und von Frieden und Sicherheit. In der amerikanischen Afrikapolitik dominieren Terrorismusbekämpfung und Ölversorgung, während das Hauptanliegen

chinesischer Afrikapolitik vor allem der Zugang zu Ressourcen und Markterschließung zu sein scheint.

Angesichts der begrenzten unmittelbaren Relevanz Afrikas für die Bundesrepublik dürfte in der deutschen Afrikapolitik das Interesse an einer Effektivierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik höchste Priorität genießen. Damit erhalten auch die Schwerpunktsetzungen der EU und der zentralen europäischen Partner Frankreich und Großbritannien besonderes Gewicht – nicht jedoch als absolute Determinanten, sondern als veränderliche Größen, die es zu berücksichtigen und auch zu beeinflussen gilt. Auf dem zweiten Rang einer interessengeleiteten Prioritätenliste folgen die Regulierung von Migration und die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Afrika. An dritter Stelle rangieren Frieden und Sicherheit, die Herstellung effektiver Staatlichkeit, Rohstoffsicherheit und die Gewinnung von Partnern für die Gestaltung der internationalen Ordnung.

Aus den drei Parametern für die Gestaltung deutscher Afrikapolitik ergeben sich also teils unterschiedliche, in jedem Fall aber zu viele Zielsetzungen, um daraus eine überschaubare Liste von Prioritäten ableiten zu können. Bei der engeren Auswahl der Zielsetzungen sind deshalb drei Maßgaben zu berücksichtigen: (1) Prioritäten sollten dort gesetzt werden, wo deutsche Interessen unmittelbar oder mittelbar betroffen sind; (2) Prioritäten müssen auf Problemlösung ausgerichtet sein (und sollten weniger Effizienzerwägungen folgen) und sie müssen (3) mit den elementaren Werten deutscher Außenpolitik übereinstimmen. Legt man diese Kriterien zugrunde, lassen sich zwei Ebenen von Prioritäten in der deutschen Afrikapolitik unterscheiden. Auf der ersten ist das übergeordnete Interesse an der Effektivierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie an der Kontrolle potentiell negativer Effekte und Risiken zu verorten: durch die Prävention und Beilegung von Gewaltkonflikten sowie durch die Bekämpfung nichtstaatlicher Gewaltakteure, durch die Eindämmung von Staatsversagen und Staatszerfall, durch die Regulierung von Migration und durch die Erhaltung der biologischen Vielfalt. Auf einer zweiten Ebene geht es um die Nutzung von Chancen, die sich in der Kooperation mit Afrika bieten: durch die Förderung von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten, durch die Verbesserung der Rohstoffsicherheit, durch die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung und das Bemühen um Partner in Afrika für die Gestaltung der globalen Ordnung.

Deutsche Interessen

Prioritätensetzung

## Regionale Prioritäten

Eine Afrikapolitik, die sich bemüht, mit den ihr verfügbaren begrenzten Mitteln ein Maximum an Zielen zu erreichen, muss nicht nur inhaltliche, sondern auch regionale Prioritäten setzen. Für deren Auswahl stehen unterschiedliche Selektionswege offen: Zum einen können jene Staaten als Schwerpunktländer deutscher Afrikapolitik definiert werden, die für die Umsetzung der inhaltlichen Prioritäten besonders relevant sind. In erster Linie wären dies jene Staaten, die in besonderem Maße von Kriegen und Gewaltkonflikten, von Armut und sozialer Ungleichheit betroffen sind,

Bedürftige und  
»good performer«



einen bestimmten Grad an biologischer Vielfalt aufweisen oder wichtige Herkunftsländer von Migranten sind; sekundär solche, denen es besonders an effektiver Staatlichkeit, Demokratie, Freiheit und Menschenrechten, an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung mangelt. Zum anderen könnten Schwerpunkte bei jenen gesetzt werden, die als Vorreiter wirtschaftlicher und politischer Reformen gelten. Zusätzlich könnte als Kriterium eine Rolle spielen, für welche afrikanischen Länder der deutsche Beitrag zu ihrer Entwicklung besonders wichtig ist.<sup>59</sup>

Wichtige Partner und Problemstaaten

Bei einer derartigen Auswahl werden allerdings strategische Überlegungen vernachlässigt. Bezieht man sie nicht mit ein, könnte dies beispielsweise zu einer Länderliste führen, in der nur reformorientierte Kleinstaaten berücksichtigt werden, nicht aber jene großen Staaten, die in der Lage sind, regionale und kontinentale Entwicklungen positiv oder auch negativ zu beeinflussen. Die Schwerpunktsetzung konzentriert sich im Folgenden auf die Identifizierung von Ländern mit großem Gewicht, mit denen entweder inhaltliche Prioritäten deutscher Afrikapolitik partnerschaftlich umgesetzt werden können oder die sich als zentrale Barrieren für diese Umsetzung erweisen. Diese Länder müssen deshalb von deutscher Afrikapolitik besonders in den Fokus genommen werden.

Machtressourcen

Primäre Kriterien, um die Bedeutung eines Landes zu bestimmen, sind dessen Machtressourcen (Bevölkerung, Wirtschaftskraft, Ausstattung mit Rohstoffen, Militär, *soft power*) und die Fähigkeit und Bereitschaft, sie anzuwenden. Diese Fähigkeit und Bereitschaft sind größeren Veränderungen unterworfen als die Machtressourcen: Politische und administrative Reformen können die staatliche Leistungsfähigkeit spürbar steigern, Regierungswechsel den Willen zur Machtausübung stark beeinflussen, außenpolitische Rollen und Identitäten massive Modifikationen erfahren. Bei der Gesamtbetrachtung haben sie folglich geringeres Gewicht als die Machtressourcen. Wendet man diese Kriterien restriktiv an, kommt man zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass nur Südafrika eine sehr hohe Bedeutung für die deutsche Afrikapolitik beizumessen ist. Eine Ebene tiefer rangieren Nigeria und Sudan, gefolgt von einer weiteren Gruppe von Staaten, bestehend aus Kenia, Angola, Äthiopien, DR Kongo, Côte d'Ivoire, Ruanda, Uganda und Simbabwe. Diesen elf afrikanischen Staaten sollte besondere Aufmerksamkeit zuteil werden, wobei damit noch keine Aussage über die Inhalte der Politik gegenüber diesen Ländern getroffen ist.

Partner und Störer

Die in diesen Ländern herrschenden innenpolitischen Gegebenheiten liefern wesentliche Kriterien, um sie als Partner oder Störer zu identifizieren: bemühen sie sich erfolgreich um Demokratie und gute Regierungsführung oder tun sie das nicht, zeichnen sie sich durch hohe politische Stabilität und staatliche Leistungsfähigkeit aus oder sind sie von Bürgerkrieg und Staatszerfall geprägt? Aber auch ihre außenpolitischen Orientie-

<sup>59</sup> Diese Auswahlüberlegungen entsprechen den drei ersten vom BMZ verwendeten Selektionskriterien für die Identifizierung von Schwerpunktländern: entwicklungspolitische Notwendigkeit, die »Governance Performance«, die Relevanz des deutschen Beitrags im Vergleich zu anderen bilateralen und multilateralen Gebern; weitere Kriterien sind politische Gründe, regionale Aspekte und gewachsene Bindungen.

rungen – sind sie kompatibel mit den deutschen, bestehen gewachsene historische Verbindungen? – sollten bei dieser Entscheidung eine wichtige Rolle spielen. Der Partnerbegriff wird also hier – anders als in der außen- und entwicklungspolitischen Rhetorik, in der nahezu jeder Staat der Welt als Partner bezeichnet wird – eng verstanden.

Partner und Störer von Gewicht sollten in der deutschen Afrikapolitik besondere Aufmerksamkeit erfahren. Die nachfolgende Matrix versucht, die Schnittmengen aus politischer Bedeutung eines Landes und dessen Eignung als Partner bzw. Disqualifizierung als Störer zu veranschaulichen. Dabei geht es mehr um die Illustration des Ansatzes. Die Erstellung einer validen Länderliste dagegen beruht auf der differenzierten Bewertung zahlreicher Indikatoren: »Eine genaue Liste zu haben ist weniger wichtig als eine Debatte darüber anzustoßen, warum – vom Standpunkt amerikanischer [bzw. deutscher] nationaler Interessen – manche Staaten in der sich entwickelnden Welt wichtiger sind als andere.«<sup>60</sup>

### Matrix

#### Bedeutung afrikanischer Staaten für deutsche Politik und ihre Eignung als deren Partner

		Eignung als Partner				
		hoch (+2)	relativ hoch (+1)	mittel (0)	relativ gering (-1)	gering (-2)
Bedeutung	hoch (5)	Südafrika <sup>◇</sup>				
	relativ hoch (4)				Nigeria <sup>◇</sup>	Sudan <sup>◇</sup>
	mittel (3)		Ghana <sup>◇</sup> Kenia <sup>◇</sup> Mali <sup>◇</sup> Senegal <sup>◇</sup>		Angola <sup>◇</sup> Äthiopien <sup>◇</sup> Côte d'Ivoire DR Kongo <sup>◇</sup> Ruanda <sup>◇</sup> Uganda <sup>◇</sup>	Simbabwe
	relativ gering (2)		Mauritius Mosambik <sup>◇</sup> Sambia <sup>◇</sup> Tansania <sup>◇</sup>		Burkina Faso <sup>◇</sup> Gabun Kamerun <sup>◇</sup>	Eritrea
	gering (1)		Benin <sup>◇</sup> Botsuana Kap Verde Madagaskar <sup>◇</sup> Namibia <sup>◇</sup> São Tomé e Príncipe Seychellen	Burundi <sup>◇</sup> Gambia Komoren Lesotho Liberia Malawi <sup>◇</sup> Niger <sup>◇</sup> Sierra Leone	Dschibuti Guinea Guinea-Bissau Kongo Mauretanien <sup>◇</sup> Swasiland Zentralafrikanische Republik	Äquatorialguinea Somalia Togo Tschad

Die mit einem <sup>◇</sup> bezeichneten Länder sind Partnerländer des BMZ. Im Falle Sudans betrachtet das BMZ Süd-Sudan als Partnerland.

<sup>60</sup> »Having an exact list is less important than initiating a debate over why, from the standpoint of U.S. [bzw. German] national interests, some states in the developing world are more important than others.« (Robert Chase/Emily Hill/Paul Kennedy, »Pivotal States and U.S. Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 75 [1996] 1, S. 48f.)

## Eckpunkte einer deutschen Afrikastrategie

Ausgangsbedingungen, nationale Interessen und Prioritäten bilden den notwendigen Hintergrund einer strategisch orientierten Außenpolitik. Auch deutsche Afrikapolitik muss bemüht sein, diese drei Aspekte in unterschiedlichen Politikfeldern und mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen zu verbinden und auf klare Ziele auszurichten.

### Strategische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik

Konzeptionelle  
Führungsrolle des BMZ

Bislang ist die deutsche Afrikapolitik weder strategisch noch konzeptionell hinreichend definiert – mit einer Ausnahme: der Entwicklungspolitik. Das BMZ hat erstmals im Jahr 2000 begonnen, Schwerpunktpartnerländer und funktionale Schwerpunkte zu identifizieren, und setzt dies seitdem fort. Von den zuletzt 57 benannten Schwerpunktländern liegen 24 in Afrika südlich der Sahara. Zudem erarbeitet und veröffentlicht das Ministerium eine Vielzahl von Konzepten. In einem davon werden Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik gegenüber Afrika gesetzt<sup>61</sup> und vier Kernbereiche der Kooperation benannt: gute Regierungsführung, nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft, der Wassersektor und die Unterstützung regionaler Ansätze im Bereich Frieden und Sicherheit. Zudem hat das BMZ 2004 das sogenannte Ankerland-Konzept vorgelegt. Darauf basierend gelten unter anderem Nigeria und Südafrika als Ankerländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit, mit denen das BMZ eine besondere Verdichtung der Kooperation anzustreben scheint, aber auch neue Formen und Inhalte der Zusammenarbeit entwickeln will.<sup>62</sup>

Fehlende strategische  
Orientierung der  
Afrikapolitik

Gleichwertiges hat das Auswärtige Amt als das für die Außenbeziehungen der Bundesrepublik primär verantwortliche Ressort nicht zu bieten. Die vier erarbeiteten Regionalkonzepte für Sub-Sahara-Afrika aus dem Jahr 2002 variierten in Form und Inhalt stark, ein gemeinsames Dach war nur rudimentär angelegt. Anstrengungen, im Anschluss an die europäische Afrikastrategie eine deutsche Afrikastrategie mit eigener Akzentsetzung abzufassen, führten noch nicht zu einem Ergebnis. Es mangelt auch an Querschnittskonzepten. Das einzige Dokument, das einen derartigen Anspruch für die Region Afrika erheben kann, ist der Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« der Bundesregierung. Mit seinen knapp 70 Seiten, 10 Aktionsfeldern und 134 Maßnahmen eignet er sich allerdings kaum zur Schwerpunkt- und Prioritätensetzung. Zuweilen wird als Argument gegen solche Ansprüche angeführt, eine Strategie allein gewährleiste noch keine gute Politik. Allerdings wirft

<sup>61</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Partner für ein starkes Afrika – Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik*, Bonn 2007 (BMZ Materialien 160), <[www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie160.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie160.pdf)>.

<sup>62</sup> BMZ, *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung*, Bonn 2004 (BMZ Spezial 116), <[www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial116pdf.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial116pdf.pdf)>.

diese These die Frage auf, ob im Umkehrschluss eine operativ gut durchgeführte Politik ohne explizite strategische und konzeptionelle Orientierung überhaupt möglich ist. Ohne Zweifel genießt Deutschland in Afrika einen guten Ruf, und dies ist unter anderem Ausfluss der bisherigen, als uneigennützig empfundenen Politik gegenüber Afrika. Ihn gilt es zur Realisierung vordringlicher Ziele und Interessen zu nutzen.

Die notwendige strategische Orientierung muss sowohl länderspezifisch als auch sektoral erfolgen. Unter den Staaten Afrikas haben Südafrika und Nigeria eine so herausragende Bedeutung, dass die Verfassung eigener Länderstrategien in ihrem Fall angeraten scheint. Darüber hinaus gilt es zu überlegen, welche besonderen Formen der Kooperation mit den gewichtigen Partnern der Region entwickelt werden sollten, um ihr Potential bei der Gestaltung regionaler und globaler Ordnungspolitik zu nutzen, und wie auf die gewichtigen Störer in Afrika eingewirkt werden kann, um ihr Störpotential zumindest einzuhegen. Funktional muss sich jede strategische Orientierung an den oben identifizierten inhaltlichen Prioritäten orientieren: erstens an der Effektivierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Afrika, der Herstellung von Frieden und Sicherheit, der Förderung von effektiver Staatlichkeit, der Regulierung von Migration, an der Erhaltung der Biodiversität; zweitens an der Förderung von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten, an der Rohstoffsicherheit sowie der Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

Länder- und  
sektorale Strategien

### Länderstrategien

Länderstrategien für Südafrika und Nigeria müssen sich auf sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen einstellen und somit auch unterschiedliche Ziele verfolgen. Südafrika kann als halbwegs demokratisch und marktwirtschaftlich konsolidierter Staat gelten, dessen Kraft zur Gestaltung von Außenpolitik beachtlich ist und der zudem zahlreiche Ansatzpunkte für bilaterale Beziehungen jenseits der Regierungsebene bietet. Deutschland genießt in Südafrika erhebliches Vertrauen und ist als Partner staatlicher, privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kooperation außerordentlich präsent. Mit der Binationalen Kommission Deutschland-Südafrika besteht ein einzigartiges Instrument zu Gestaltung der bilateralen Beziehungen. Allerdings scheint dieses Instrument kaum mit dem Ziel genutzt zu werden, eine ressortübergreifende strategische Bestimmung dieser Beziehungen herbeizuführen. Dabei sollte sie sich weniger auf die Beeinflussung der Situation in Südafrika ausrichten, sondern vor allem auf das Ziel, Südafrika als Partner für die Mitgestaltung der regionalen und globalen Ordnungspolitik zu gewinnen und nach wie vor bestehende Vorbehalte gegen eine solche Kooperation in Südafrika abzuschwächen.<sup>63</sup>

Südafrika

Im Gegensatz zu Südafrika herrschen in Nigeria schwierige innenpolitische Verhältnisse – verursacht durch Faktoren wie Staatsversagen

Nigeria

<sup>63</sup> Vgl. Gero Erdmann, »Südafrika: regionaler Hegemon, Mittel- oder Zivilmacht?«, in: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte. Partner deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden 2009, S. 99–121.

und Korruption –, seine Demokratie ist äußerst fragil. Die Missstände bergen nicht nur ein enormes Krisenpotential für das Land selbst, sie könnten in ihren Auswirkungen schlimmstenfalls die gesamte westafrikanische Region in Mitleidenschaft ziehen. Gleichwohl ist Nigeria eine unentbehrliche Ordnungsmacht in Westafrika, deren außenpolitische Gestaltungsmöglichkeiten vor allem auf einem ausgeprägten Führungswillen und der Bereitschaft beruhen, finanzielle und militärische Mittel einzusetzen. Allerdings gilt auch hier, dass die innenpolitischen Missstände der Effektivität nigerianischer Außenpolitik enge Grenzen setzen. Sowohl mit Blick auf die innenpolitischen Verhältnisse als auch auf die regionale Ordnungspolitik ist es daher eine vordringliche Aufgabe, zur politischen und wirtschaftlichen Reformierung des Landes beizutragen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Kooperation eher auf der regionalen als der globalen Ordnungspolitik liegen, mit der Nigeria überfordert wäre.<sup>64</sup> Eine Ausnahme stellt die Energieversorgung dar.

Weitere Partner

Die einigermaßen gewichtigen Partner der deutschen Afrikapolitik – Ghana, Kenia, Mali und Senegal – sind bereits Schwerpunktländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Ohne Zweifel ist in allen vier Ländern die Verfestigung und Effektivierung von Demokratie und Marktwirtschaft sowie die forcierte Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine prioritäre Aufgabe. Jenseits dessen sollten diese Länder beim politischen Dialog über regionale Ordnungsfragen und im kulturellen und wissenschaftlichen Austausch besondere Berücksichtigung erfahren. Dazu gehört auch, diese Staaten bei Staats- und Regierungsbesuchen zu privilegieren, um ihren politischen Stellenwert zu unterstreichen. Eine stärkere Einbeziehung solcher Staaten, die eine gewisse normative Übereinstimmung mit der deutschen Außenpolitik aufweisen – Botsuana, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia und Tansania –, könnte dem Eindruck entgegenwirken, Deutschland wende sich nur noch den Großen zu und vernachlässige die Kleinen. Eine enge Zusammenarbeit mit kleineren Partnern ist mitunter hilfreich, um heikleren Initiativen vor allem in Konfliktprävention und -management größere Akzeptanz zu verleihen. Sie sind wichtige Partner, wenn es darum geht, auf subregionaler Ebene Initiativen zu starten und ihnen Legitimität zu verleihen. Mosambik, Sambia, Tansania und – mit Einschränkungen – Namibia sind darüber hinaus Staaten, in denen deutsche Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor in hohem Maße erforderlich ist.<sup>65</sup>

Sudan und Simbabwe ...

Im Falle der Störer steht die Strategiebildung oft vor der Herausforderung, eigene Ziele zu verfolgen, obwohl die Einflussmöglichkeiten besonders gering sind. Aus dieser Gruppe ragen Sudan und Simbabwe sicherlich heraus: Sudan, weil dessen Regime sich in Darfur massiver Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat, ein Kernland chinesischen Engagements in Afrika ist und ihm zugleich eine zentrale Rolle als Schauplatz der internationalen Terrorismusbekämpfung zugeordnet wird. Sim-

<sup>64</sup> Dazu auch Heinrich Bergstresser/Denis M. Tull, *Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 2/2008).

<sup>65</sup> Auch sie werden vom BMZ als Schwerpunktländer geführt.

babwe kann als Störer gelten, weil es gegenwärtig am offensivsten als Gegner westlich-liberaler Ordnungsmodelle auftritt und versucht, sich als Vorkämpfer gegen eine vermeintliche neo-koloniale Unterdrückung Afrikas zu positionieren. Die Möglichkeiten Deutschlands, auf die internen Verhältnisse in beiden Ländern einzuwirken, sind begrenzt und beschränken sich vor allem auf den zivilgesellschaftlichen Bereich. Die auf diese Länder gerichteten Strategien müssen auch auf eine Einhegung des regionalen Störpotentials abzielen, das Sudan und Simbabwe entfalten können. Ähnliches gilt im Falle des militaristischen Regimes in Eritrea. Simbabwe könnte allerdings nach einem Regimewandel und einer gewissen Zeit der Konsolidierung zu einem bedeutsamen Partner deutscher Afrikapolitik werden.

Verglichen mit diesen drei Staaten ist die Sachlage in Äthiopien, Angola, Côte d'Ivoire, DR Kongo, Ruanda und Uganda in mehrfacher Hinsicht ambivalenter. Einige dieser Staaten zeigen einen gewissen Reformwillen, der langfristig dazu führen könnte, dass sie sich vom Störer zum Partner wandeln. Bei Côte d'Ivoire und der DR Kongo handelt es sich um potentielle Kernstaaten einer Region, die nach einer Phase der Stabilisierung und Reform eine gewichtige Rolle spielen könnten. Noch sind sie aber in einem Grade paralysiert, dass sich deutsche Afrikapolitik in ihrem Fall weitgehend auf die Unterstützung entsprechender Bemühungen in diesen beiden vordringlichen Aufgabenfeldern konzentrieren muss. Stabilisierung und Reform sind sicherlich auch in Angola, Äthiopien, Ruanda und Uganda vonnöten. Gegenwärtig spielen sie eher die Rolle von Störern regionaler Ordnung, können potentiell aber auch als Stabilisator wirken. Alle vier Staaten haben in der Vergangenheit massiv in Nachbarländern interveniert. Ihre Interessen und Ziele stimmten dabei in der Regel nicht mit den deutschen überein. Subtiler, im Ergebnis jedoch kaum weniger problematisch war in der Vergangenheit der Einfluss Burkina Fasos auf die Konflikte in der westafrikanischen Region. Kamerun scheint derzeit noch in einem autoritär-stabilen Zustand, hat aber das Potential, den Weg von Côte d'Ivoire zu gehen, falls die Machtübergabe vom bisherigen Amtsinhaber auf einen Nachfolger misslingen sollte. Dies hätte negative Auswirkungen auf eine ohnehin fragile Nachbarschaft.

... und weitere Störer

### **Funktionale Strategien**

Die klare Definition des deutschen Beitrags zur europäischen Afrikapolitik ist eine Priorität erster Ordnung. Bisher wirkt Deutschland häufig wie ein Getriebener afrikapolitischer Initiativen Frankreichs und Großbritanniens, in Einzelfällen auch Belgiens, Portugals und der Europäischen Kommission. Eine aktive Teilnahme an Konsultationen zu Afrika im EU-Rahmen scheint für Deutschland nicht die Priorität zu genießen, die ihr zukommen müsste. Angesichts der Tatsache, dass erhebliche personelle und materielle Ressourcen Deutschlands in die europäische Afrikapolitik einfließen und dass Vorgaben aus Brüssel, aber auch aus Paris und London in großem Maße deutsche Afrikapolitik bestimmen, ist dies einigermassen

Europäische Afrikapolitik

unverständlich. Insbesondere Frankreich und Großbritannien scheinen mehr denn je zum Dialog über ihre Afrikapolitik bereit und auch durchaus willens, Deutschland dabei als Partner zu behandeln. In den Institutionen der EU ist das Gewicht Deutschlands groß genug, dass es auch in einem für das Land eher sekundären Politikfeld erhebliche Gestaltungsmacht besitzen müsste. An Foren, um die Afrikapolitik in Brüssel mitzugestalten und den Dialog mit Frankreich und Großbritannien über Afrika zu führen, mangelt es nicht. Was fehlt, ist vielmehr eine Bestimmung der strategischen Ausrichtung der eigenen Rolle in diesen Foren und die Bereitschaft, sie angemessen wahrzunehmen. Deutschland müsste in der europäischen Afrikapolitik versuchen, den eigenen funktionalen Prioritäten stärkeres Gewicht zu verleihen.

#### Frieden und Sicherheit

Dies gilt vor allem für eine zentrale funktionale Priorität der Afrikapolitik: die Herstellung von Frieden und Sicherheit. Diesem Anliegen haben Frankreich, Großbritannien und die EU in ihrer Afrikastrategie hohe Priorität eingeräumt. Deutschland agiert in diesem Feld nach wie vor äußerst defensiv. Zum einen ist seine Neigung weiterhin sehr gering, sich an militärischen Einsätzen in Afrika zu beteiligen – wenn auch das Tabu einer Entsendung deutscher Soldaten nach Afrika mit der Operation EUFOR DR Kongo gebrochen ist. Würde Deutschland nicht den Eindruck erwecken, als lehne es eine Beteiligung an Friedenseinsätzen in Afrika grundsätzlich ab, könnte es seine Gründe dafür, sich im Einzelfall nicht zu beteiligen, sehr viel überzeugender vorbringen. Einschlägige Debatten werden so weniger durch die Abwägung beherrscht, ob eine Beteiligung jeweils sinnvoll ist, sondern mehr von dem Kalkül, ob der Druck der Partner so groß ist, dass Deutschland sich einer Beteiligung nicht entziehen kann, ohne politischen Schaden zu nehmen. Zum anderen entwickelt Deutschland bisher nur wenige politische Initiativen, um Konflikte in Afrika zu verhindern oder beizulegen. Gerade hier ließe sich Deutschlands guter Ruf gewinnbringend geltend machen, denn mit seiner eher marginalen kolonialen Rolle in Afrika wäre es dafür sehr viel besser geeignet als andere europäische Führungsmächte. Faktisch versteckt sich aber auch Deutschland viel zu sehr hinter dem Glaubenssatz »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«. Selbst wenn afrikanische Staatsführer besser in der Lage wären als außerafrikanische, Konflikte in der Region zu lösen und Frieden und Sicherheit den Weg zu ebnen, bedarf eine Implementierung dieser Lösungen angesichts der begrenzten materiellen Fähigkeiten afrikanischer Staaten und Organisationen außerafrikanischer Unterstützung.<sup>66</sup> Mit der Friedenserzwingung und mit umfassenden Friedensmissionen sind afrikanische Kräfte auf absehbare Zeit überfordert. Deshalb sollte die Stärkung der sicherheitspolitischen Organisationen Afrikas sehr viel systematischer und koordinierter betrieben werden. Die bislang ergriffenen Maßnahmen hatten vielfach nur Projektcharakter. Darüber hinaus sollte die Verhütung und Bearbeitung regionaler Konflikte für die Bundesrepublik und ihre Partner höchste Priorität genießen. Konventionelle,

<sup>66</sup> Vgl. Kinzel, *Die African Standby Force der Afrikanischen Union* [wie Fn. 6].

nationalstaatlich orientierte Lösungsansätze bedürfen einer Modifizierung, um den regionalen Konfliktzusammenhängen gerecht zu werden. Eine Handlungsoption bestünde darin, analog zur Innenpolitik in Kooperation mit der AU Kriterien von »Good Governance« auch für außenpolitisches Verhalten zu entwickeln, um Regierungen zu sanktionieren, die diesen Kriterien zuwiderhandeln, indem sie beispielsweise den gezielten Export von Instabilität in ihre Nachbarländer betreiben.

Die Umsetzung dieser wie auch anderer Prioritäten deutscher Afrikapolitik erfordert staatliche Partner, die in der Lage sind, effektiv zu handeln. Effektive Staatlichkeit ist von zentraler Bedeutung für die Herstellung von Frieden und Sicherheit, die Bereitstellung und Durchsetzung gesetzlicher Regelwerke und die Versorgung der Gesellschaft mit einem Mindestmaß an physischer Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen. Die Bedeutung effektiver Staatlichkeit für die Entwicklung und Stabilität Afrikas ist mittlerweile allgemein anerkannt. Weniger Konsens besteht darüber, wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann.<sup>67</sup> Die bislang vorgestellten Ansätze haben Stärken und Schwächen, kranken aber sämtlich daran, dass sie bei der Entwicklung afrikanischer Staatlichkeit auf europäische Konzepte setzen. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten externer Akteure sehr begrenzt, Institutionen nach Afrika zu transferieren. Entsprechende Bemühungen stellen den Versuch dar, lokale Machtverhältnisse zu verändern. Die Erfahrung zeigt, dass lokale Akteure – politische Eliten – bestens gerüstet sind, um sich gegen solche Versuche erfolgreich zur Wehr zu setzen. Auch das Instrument politischer Konditionalität hat sich als weitgehend stumpf erwiesen. Realistisch sind allenfalls Bemühungen um einen graduellen Wandel und einen schrittweisen Aufbau, die wiederum die äußerst unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Staaten in Rechnung stellen müssen. Die staatlichen Defizite können in vielen Ländern weder durch vermehrte Mittelzuflüsse noch über den Umweg des privaten Sektors (NGOs) behoben werden.<sup>68</sup> Ersteres lässt sich etwa an der Budgethilfe aufzeigen, die dazu beitragen soll, die Output-Legitimität (öffentliche Dienstleistungen) eines Staates zu verbessern: Zum einen werden auch diese Güter von Regierungen nach klientelistischen Erwägungen verteilt; zum anderen erhöhen sie nur die Außenabhängigkeit des Staates, die ihrerseits den Aufbau lokaler Kapazitäten hemmt. Letztlich entlassen Zuflüsse an Entwicklungshilfemitteln die Regierungen aus der Pflicht, mit gesellschaftlichen Gruppen in Prozesse einzutreten, in deren Rahmen über politische und entwicklungspolitische Prioritäten sowie die Mobilisierung lokaler Ressourcen zu verhandeln wäre.

Auch die vermeintliche Alternativstrategie, die Bereitstellung öffentlicher Güter durch nichtstaatliche Träger zu fördern, führt in eine Sackgasse. Denn mit diesem Vorgehen begünstigen Geber die Auslagerung

Effektive Staatlichkeit

<sup>67</sup> Siehe Ulrich Schneckener, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Studie 10/2007).

<sup>68</sup> Einen hervorragenden Überblick über den Forschungsstand zu der Politik von Gebern bietet van de Walle, *Overcoming Stagnation* [wie Fn. 13].



Migration

staatlicher Kernfunktionen an den privaten Sektor (NGOs) und tragen damit zur Ausbildung von Parallelstrukturen abseits vom Staat bei. Staatsaufbau kann nur das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen öffentlichen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen sein. Daher muss im Mittelpunkt aller Bemühungen die Förderung von Mechanismen stehen, die die Pflicht staatlicher Institutionen verbindlicher macht, untereinander (Gewaltenteilung) und gegenüber der Gesellschaft Rechenschaft zu geben. In diesen Kontext gehört die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, insbesondere Gerichten, aber auch die Förderung unabhängiger Medien, Menschenrechtsgruppen und anderer Organisationen und Institutionen, die eine Funktion als Überwachungs- oder Kontrollorgane erfüllen können. Solche Maßnahmen sind sinnvoller als die exzessive Betonung demokratischer Wahlen, deren Ergebnisse häufig genug ethnisch oder regional definierte demographische Mehrheitsverhältnisse reflektieren.

In der Diskussion über den Umgang mit afrikanischen Migranten ist die These noch immer weit verbreitet, man müsse nur eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit betreiben, um dieses Problem zu entschärfen. Dem lässt sich zweierlei entgegenhalten: Erstens rekrutieren sich afrikanische Migranten zum Großteil aus jenen Ländern, die politisch, wirtschaftlich und sozial im Vergleich zu anderen bessergestellt sind: aus Nordafrika und aus Staaten wie Nigeria, Senegal und Ghana. Die Erklärung hierfür ist einfach: Abwanderung von Afrika nach Europa verursacht erhebliche Kosten, die Menschen aus extrem verarmten Ländern nur schwer aufbringen können. Zweitens wird das zwischen Afrika und Europa bestehende Entwicklungsgefälle selbst bei einem äußerst effektiven Einsatz von Entwicklungshilfemitteln auf Jahrzehnte erheblich bleiben, und damit verharren auch die Anreize zur Migration auf hohem Niveau. Zwar weisen empirische Untersuchungen<sup>69</sup> nach, dass es weniger das Entwicklungsgefälle als die mangelnde Entwicklungsperspektive ist, die Menschen zur Migration veranlasst. Auf individuelle Migrationsmotive abstellende Entwicklungszusammenarbeit müsste also konsequenterweise jene Zielgruppe verstärkt ins Visier nehmen, die das Gros der Migranten stellen: junge Männer aus den größeren Städten Afrikas. Doch selbst dann wird auf absehbare Zeit der Druck zur Abwanderung aus Afrika groß bleiben, auch wenn dies für Europa angesichts der Überalterung seiner Gesellschaften kein Nachteil sein muss. Dennoch bedarf es der Regulierung, die im Zeitalter von Schengen im europäischen Rahmen erfolgen und dabei auch afrikapolitische Erwägungen in Rechnung stellen muss. Dies betrifft vor allem den sogenannten Brain-Drain, von dem vor allem die europäischen Gesellschaften profitieren, durch den aber die afrikanischen Länder – ungeachtet der finanziellen Rücküberweisungen der Migranten – einen erheblichen Teil ihres Kapitals an wichtigen Trägern sowohl wirtschaftlicher Entwicklung als auch sozialen und politischen Wandels ein-

<sup>69</sup> Jeannette Schoorl u.a., *Push and Pull Factors of International Migration: A Comparative Report*, Luxemburg: Eurostat/European Commission, 2000; Robert E. B. Lucas, »Migration and Economic Development in Africa: A Review of Evidence«, in: *Journal of African Economies*, 15 (2006) 2, S. 337–395.

büßen. Innovative Konzepte wie das der zirkulären Migration verdienen auch in der Afrikapolitik mehr Aufmerksamkeit.<sup>70</sup>

Die Erhaltung von Biodiversität spielt in der deutschen Afrikapolitik und Entwicklungszusammenarbeit bislang eine relativ geringe Rolle. Dabei ist die biologische Vielfalt Afrikas global von überragender Bedeutung. Hier ist neben dem BMZ, das auch für dieses Thema ein Konzept entwickelt hat,<sup>71</sup> vor allem das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gefordert. Vordringliche Aufgabe ist es, das Interesse afrikanischer Gesellschaften an einem hohen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand mit den Erfordernissen des Ressourcenschutzes und der Bewahrung biologischer Vielfalt in Einklang zu bringen. Dies wird nur dann gelingen, wenn diese Gesellschaften unmittelbaren Nutzen aus dieser Schutz Aufgabe ziehen.

Biodiversität

Während die Bedeutung effektiver Staatlichkeit für Entwicklung, Frieden und Sicherheit relativ unumstritten ist, lässt sich nach wie vor nicht nachweisen, dass Demokratie und der Schutz von Menschen- und Freiheitsrechten Voraussetzungen für Entwicklung sind. Auch die starke Korrelation zwischen der Friedfertigkeit einer Gesellschaft und ihrer demokratischen Verfasstheit stellt sich erst bei konsolidierten Demokratien ein. Ungeachtet dessen ist die Förderung von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten zu Recht ein zentraler Wert der Außenpolitik eines demokratischen Staates. Deutschland hat sich dafür in Afrika mit staatlichen und nichtstaatlichen Instrumenten stark engagiert. Hier ist die vordringliche Aufgabe weniger die Verstärkung des Engagements oder die Schaffung neuer Instrumente als vielmehr die bessere Abstimmung der Instrumente aufeinander (siehe unten, S. 45f) und eine Überprüfung der Möglichkeiten, auf autoritäre Staaten einzuwirken. Im Mittelpunkt sollte die Frage stehen, wie Menschenrechte und demokratische Strukturen auch jenseits von (allzu oft bedeutungslosen) Wahlen gefördert werden können. Dabei kann auch die auswärtige Kulturpolitik eine zentrale Rolle spielen.

Demokratie, Freiheit und Menschenrechte

Ein vergleichsweise neues und noch immer umstrittenes Thema deutscher Außenpolitik ist die Aufgabe der Rohstoffsicherung. Angesichts der wachsenden Konkurrenz um knappe Rohstoffe fordert seit kurzem die deutsche Privatwirtschaft verstärkt, dass sich der Staat für eine sichere Versorgung mit Rohstoffen einsetzt. Da es die Privatwirtschaft wiederum in der Vergangenheit versäumt hat, Unternehmensstrukturen aufzubauen, die im Ausland direkt an der Energiegewinnung und dem Bergbau beteiligt sind, kann deutsche Politik nicht daraus bestehen, unmittelbaren Zugang zu den Rohstoffen afrikanischer Länder herzustellen bzw. zu sichern oder deutschen Unternehmen Investitionsschutz zu bieten. Sie muss sich statt dessen zum einen auf eine europäische Rohstoffpolitik ausrichten und sich zum anderen auf die reibungslose Versorgung des Weltmarkts mit Rohstoffen konzentrieren. Für die deutsche Afrikapolitik bedeutet dies

Sicherheit der Energieversorgung

<sup>70</sup> Vgl. Steffen Angenendt, *Zirkuläre Migration: Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Aktuell 27/2007).

<sup>71</sup> BMZ, *Biologische Vielfalt*, Bonn 2008 (BMZ Konzepte 164), <[www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept164.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept164.pdf)>.

Wirtschaftliche und soziale Entwicklung

erstens, dass verstärkte Anstrengungen notwendig sind, um die illegale Ausbeutung und den illegalen Export von Rohstoffen zu unterbinden, und dies nicht nur im Sinne der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements. Solche Anstrengungen sind auch Voraussetzung für einen transparenten und funktionierenden Weltmarkt. Zweitens bedeutet dies, dass Sorge für die Sicherheit der Seewege getragen werden muss, die in Afrika vor allem vor Somalia und den Küsten Westafrikas gefährdet sind. Mehr als bisher muss sich deutsche Afrikapolitik darüber Gedanken machen, wie diese Sicherheit durch Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und durch polizeiliche und militärische Maßnahmen – Unterstützung afrikanischer Fähigkeiten zum Küstenschutz und Entsendung deutscher Marineeinheiten – zu gewährleisten ist.

Die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung bleibt eine wichtige Aufgabe deutscher Afrikapolitik, auch wenn sie sich nicht mehr darin erschöpfen sollte. Das BMZ hat in diesem Politikfeld in den vergangenen Jahren klare Akzente gesetzt, indem es nachvollziehbare regionale und sektorale Schwerpunkte definiert hat. Nach wie vor stehen die entsprechenden Anstrengungen aber unter der unrealistischen Prämisse, dass sie der Erreichung der MDGs zu dienen haben. Die einseitige Konzentration auf quantifizierbare Armutswerte birgt das Risiko, die langfristige entwicklungspolitische Dimension des sozialen Wandels auszublenden. Für den weiteren Umgang der deutschen Afrikapolitik mit den MDGs sind vier Maßgaben zu beachten. (1) Die MDGs sollten als Zielpunkte einer langfristigen Entwicklung verstanden werden. (2) Der Zeitraum, in dem sich einzelne Ziele erreichen lassen, muss ausgehend vom gegenwärtigen Entwicklungsstand in den einzelnen afrikanischen Ländern (oder Ländergruppen mit vergleichbarer Ausgangslage) bemessen werden. Die Ausgangssituation etwa im Hinblick auf die AIDS-Bekämpfung ist in Uganda eine andere als in Botsuana. (3) Anbieter und Nachfrager von Entwicklungshilfeleistungen sollten sich stärker auf Handlungsansätze und Teilbereiche konzentrieren, in denen an bereits funktionierende Strukturen angeknüpft werden kann. (4) Armutsbekämpfung wird langfristig nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf strukturellen Wandel stützen kann. Neben Frieden und Stabilität sind »Governance« und Rechtssicherheit unabdingbare Voraussetzungen nachhaltiger Entwicklung. Ihnen sollte daher bei der Verteilung knapper Mittel gegenüber den MDGs Priorität eingeräumt werden. Denn nur wenn adäquate Rahmenbedingungen bestehen, werden Fortschritte bei der Armutsbekämpfung auch nachhaltig und tragfähig sein.

### Probleme der Umsetzung

Begrenzte Ressourcen?

Oft wird beklagt, dass die Ressourcen deutscher Afrikapolitik zu gering seien, um in Afrika viel ausrichten zu können. Diese Klage hält indes einer kritischen Überprüfung kaum stand. Deutschland wendet pro Jahr nahezu 2,5 Milliarden Euro an bilateraler Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara auf. Erhebliche Teile der verschiedenen operativen Budgetlinien des Auswärtigen Amtes (kulturelle Zusammenarbeit, Nothilfe, Förderung

von Frieden und Sicherheit etc.) und anderer Ministerien fließen nach Afrika. Deutschland unterhält in der Region insgesamt 44 Botschaften und Konsulate in 30 afrikanischen Staaten. Seitdem das Tabu einer Entsendung von Soldaten nach Afrika gebrochen wurde (DR Kongo), stehen im Prinzip auch militärische Ressourcen für eine effektive Afrikapolitik bereit. Hinzu kommen zahllose NGOs, allen voran die parteinahen politischen Stiftungen und kirchlichen Entwicklungsdienste, die sich erheblich in Afrika engagieren. Zählt man Botschaftspersonal, die Vertreter staatlicher Entwicklungsdienste, die Mitarbeiter wissenschaftlich-kultureller Einrichtungen und nichtstaatlicher Organisationen zusammen, ergibt sich eine personelle und politiknahe Präsenz Deutschlands, die sich durchaus mit jener Großbritanniens und Frankreichs messen lässt. In Rechnung zu stellen ist auch der beachtliche Einfluss, den Deutschland auf die Entscheidungsfindung der europäischen GASP und ESVP, bei der Verwendung von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) und in weiteren multilateralen Organisationen ausüben kann. Schließlich ist das gute Image, das Deutschland in den meisten afrikanischen Ländern genießt, eine nicht zu unterschätzende Ressource. Projekte wie die Aktion Afrika des Auswärtigen Amtes sind geeignet, diese Ressource effektiver als bisher zu nutzen.

Der Mangel an Ressourcen, der häufig beklagt wird, ist denn auch weniger auf deren absolute Größe zurückzuführen, als vielmehr die Folge von zwei Problemen: Erstens setzt sich deutsche Afrikapolitik, insbesondere die Entwicklungspolitik, unrealistische Ziele, die nicht einmal zu erreichen wären, wenn ein Vielfaches der gegenwärtigen Ressourcen zur Verfügung stünde. Zweitens erscheint der Einsatz der vielfältigen Ressourcen in hohem Maße ineffizient. Selbst mit dem wirksamsten Einsatz von jährlich 29 Milliarden US-Dollar Entwicklungshilfe lassen sich die meisten MDGs in Afrika angesichts der herrschenden Ausgangs- und Rahmenbedingungen nicht erreichen.<sup>72</sup> Auch wenn Deutschland bereit wäre, seinen Beitrag zu Friedensmissionen erheblich zu steigern, ließen sich mit diesen Mitteln auf absehbare Zeit in Ländern wie der DR Kongo und dem Sudan keine funktionierenden Demokratien und Marktwirtschaften etablieren. Die Überforderung der operativen Politik mit überhöhten Zielen ist in kaum einem anderen Feld so eklatant wie in der deutschen Afrikapolitik. Realistische Ziele, die sich an der Bedeutung Afrikas ebenso orientieren wie an den verfügbaren Ressourcen, würden die Frustrationen bei all jenen, die dieses Politikfeld mitgestalten, erheblich vermindern.

Die Ineffizienz des Mitteleinsatzes hat vor allem zwei Ursachen: das Fehlen eines strategischen Überbaus und die Vielfalt von Akteuren und Instrumenten. Ersteres wurde bereits diskutiert, zweiteres muss nicht notwendi-

Überforderung durch überhöhte Ziele

Ineffizienter Ressourceneinsatz

<sup>72</sup> Die genannte Summe entspricht den gesamten Entwicklungshilfeleistungen aller Mitglieder des Development Assistance Committee (DAC) der OECD für Sub-Sahara-Afrika im Jahr 2006; siehe <[http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_RECIPIENT\\_REGION](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT_REGION)>. Auf dem G-8-Gipfel in Gleneagles 2005 hat sich die internationale Gemeinschaft zusätzlich zu einer jährlichen Erhöhung der Mittel für Afrika von 25 Milliarden US-Dollar verpflichtet; vgl. <[www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/PostG8\\_Gleneagles\\_Africa,0.pdf](http://www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Africa,0.pdf)>.

gerweise eine Schwäche sein. Akteurs- und Instrumentenvielfalt im besten Sinne könnte die deutsche Afrikapolitik in die Lage versetzen, auf bestehende Herausforderungen problemadäquat zu reagieren und sich eröffnende Chancen entschlossen zu nutzen. Amerikanische, britische und französische Außenpolitiker beneiden beispielsweise ihre deutschen Kollegen um das Instrument der politischen Stiftungen, das in semi-autoritären und Transformationsstaaten Einwirkungsmöglichkeiten bietet, die kaum einem anderen externen Akteur zur Verfügung stehen. Das zentrale Problem an der Vielfalt der Akteure und Instrumente ist nicht deren große Zahl und Heterogenität, sondern deren mangelnde Abstimmung. Dieses Problem besteht sowohl in Bezug auf die Abstimmung zwischen staatlichen, halb- und nichtstaatlichen Akteuren (siehe unten, S. 45) als auch bei der Interaktion zwischen ausschließlich staatlichen Akteuren.

Konflikte zwischen den Ressorts

Die Dokumentation grundsätzlicher und länderbezogener Konflikte zwischen AA und BMZ in der Afrikapolitik füllt mittlerweile viele Aktenordner. Mit dem wachsenden Engagement weiterer Ministerien in der Region (BMVg, BMU, BMELV, BMI, BMWi etc.) wird die Zahl der Reibungspunkte zwischen den Ressorts nicht geringer. Der Ressortkreis zivile Krisenprävention hätte zumindest in einem Feld der Afrikapolitik Abhilfe schaffen können, konnte aber diesen Anspruch in den vergangenen Jahren nicht erfüllen. Für die Afrikapolitik, in der die Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle spielt, ist eine Reduzierung der Effizienzverluste unerlässlich, die durch Reibung zwischen AA und BMZ entstehen.

Drei Optionen

Drei in ihrer Eingriffstiefe sehr unterschiedliche Optionen sind geeignet, dies zu bewerkstelligen. Die radikalste ist sicherlich die Zusammenlegung beider Ressorts – angesichts der vorherrschenden Koalitionsarithmetik allerdings eine sehr unwahrscheinliche Variante. Eine zweite Option wäre eine stärkere Trennung der Verantwortlichkeiten. Zahlreiche Konflikte zwischen AA und BMZ sind darauf zurückzuführen, dass das AA für das eine oder andere Politikfeld eindeutig die politische Verantwortlichkeit reklamieren kann, das BMZ jedoch über das Geld verfügt, um Maßnahmen in diesem Feld durchzuführen. Das gilt insbesondere für den Bereich Frieden und Sicherheit, aber auch für andere, eindeutig politisch bestimmte Aufgaben. Die Lage hat sich zwar mit der Zuweisung zusätzlicher operativer Mittel an das AA spürbar gebessert, ist aber noch weit von einer Normalisierung entfernt. Würde man dem AA jene Mittel übertragen, die dafür bestimmt sind, die Politikfelder Frieden und Sicherheit, Demokratie und gute Regierungsführung zu gestalten, ließen sich diese in einer Budgetlinie Politische Zusammenarbeit zusammenführen. Damit wäre zwar dem hehren Ziel der Flexibilisierung von Budgetlinien nicht gedient. Dafür wären aber elementare Aufgaben deutscher Afrikapolitik – Frieden und Sicherheit, Förderung effektiver Staatlichkeit, von Demokratie und Menschenrechten – auf eine eigenständige Finanzierungsgrundlage gestellt und nicht mehr auf Umwidmungen von Mitteln der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit angewiesen. Die dritte Option besteht in einer Stärkung der Koordinationsrolle des Afrikabeauftragten des AA. Da eine Anhebung dieser Funktion nicht möglich ist, ohne auch die ande-

ren Regionalbeauftragten aufzuwerten, muss über Alternativen nachgedacht werden. Eine bestünde in der Aufwertung des Afrikabeauftragten zum Beauftragten der gesamten Bundesregierung (und nicht nur des AA), eine andere in der Ernennung eines politischen Afrikabeauftragten – vergleichbar dem Menschenrechtsbeauftragten –, der zwar nicht über mehr Kompetenzen verfügen, dafür aber unmittelbaren Zugang zu den Mitgliedern der Bundesregierung haben würde.

Eine stärkere Personifizierung der Politik in Gestalt des Afrikabeauftragten wäre wohl auch ein sinnvoller Schritt, um die Beziehungen zu den afrikanischen Partnern zu intensivieren. Eine effektive und lösungsorientierte Afrikapolitik erfordert ressortübergreifende Zusammenarbeit. Die in den Ministerien oft zu hörende Aussage, auf der Arbeitsebene funktioniere die Zusammenarbeit gut, mag in den meisten Fällen zutreffen. Die üblichen Verfahren der wechselseitigen Abstimmung (Mitzeichnungen etc.) betreffen in der Regel aber nur kleinteilige Vorgänge und Maßnahmen. Sie reichen nicht aus, um Konzepte und Strategien für ein bestimmtes Politikfeld oder gegenüber einem bestimmten Land zu entwerfen. Abhilfe könnte hier eine interministerielle Arbeitsgruppe Afrika schaffen, die monatlich unter Vorsitz des Afrikabeauftragten tagen könnte. Die Setzung regionaler Schwerpunkte erfordert eine Abkehr vom bislang verfolgten Ansatz einer »flächendeckenden« diplomatischen Präsenz in Afrika. In Ländern, die als prioritär eingestuft werden, ist die Personalstärke der Botschaften zu erhöhen, um ein aktives »Hineinwirken« und ein auf Dauer angelegtes, langfristiges Arbeiten mit einer Vielzahl von Akteuren zu ermöglichen.

Eine bessere Abstimmung der Ministerien würde viel bewegen, muss aber zusätzlich durch eine Abstimmung mit halb- und nichtstaatlichen Akteuren flankiert werden. Ein zentrales Problem ist hier sicherlich das mangelnde Zusammenwirken der Durchführungsorganisationen deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Reformvorschläge, die Besserung bringen könnten, liegen längst auf dem Tisch, harren aber immer noch der Umsetzung. Ziel einer Reform muss es auf jeden Fall sein, dass die Durchführungsorganisationen auf eine effiziente Wahrnehmung jener Rolle festgelegt werden, die sie per Definition haben: Durchführung. Im Falle der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) besteht das Problem weniger darin, dass sie ihre eigentlichen Aufgaben nicht effektiv wahrnehmen würde, sondern dass sie mittels ihrer einzigartigen Stellung erheblichen Einfluss auf die politischen Zielvorgaben deutscher Afrikapolitik nimmt. Bei der Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gilt es, eine delikate Balance zu wahren. Zum einen bestehen die Stärke und der Vorteil nichtstaatlicher Akteure wie politischer Stiftungen und kirchlicher Entwicklungsdienste in ihrer Autonomie gegenüber staatlichen Stellen. Zum anderen haben eben diese staatlichen Stellen aber nicht nur ein Interesse, sondern aufgrund ihrer Beiträge zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen dieser Akteure auch einen berechtigten Anspruch, diese Maßnahmen in einen gesamtstaatlichen Ansatz einzubinden. Dies kann nur auf zweierlei Art gelingen. Erstens muss dieser gesamtstaatliche Ansatz eindeutig definiert sein. Zwei-

Verbesserte Abstimmung  
zwischen staatlichen  
Akteuren

Abstimmung mit halb-  
und nichtstaatlichen  
Akteuren

tens bedarf es einer klaren Anreizstruktur für nichtstaatliche Akteure, sich an der Umsetzung dieses Ansatzes zu beteiligen. Anreize können monetäre Form haben – Bereitstellung zusätzlicher Mittel –, aber auch ideelle. Relevante nichtstaatliche Organisationen sollten bei der Erarbeitung von Länderstrategien und Sektorvorhaben stärker eingebunden werden, als das bisher der Fall ist. Zwar werden sie mittlerweile in der Regel gehört, die Rückkopplung, wie und in welchem Maße ihre Anregungen in die staatliche Planung einfließen, scheint aber immer noch ungenügend. Auch bei der operativen Umsetzung dieser Planungen besteht nach wie vor ein erhebliches Defizit an wechselseitiger Information und Abstimmung zwischen den Beteiligten.

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AFRICOM	United States Africa Command
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AU	Afrikanische Union
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CGD	Center for Global Development (Washington, D.C.)
CIC	Center on International Cooperation (New York University)
CRS	Congressional Research Service
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
ECA	Economic Commission for Africa (Addis Ababa, Ethiopia)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUCOM	U.S. European Command
EUFOR	European Union Force
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millennium Development Goals
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TSCIT	Trans-Sahara Counterterrorism Initiative
UN	United Nations
UNAIDS	United Nations Programme on HIV/AIDS (Genf)
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Genf)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
ZAR	Zentralafrikanische Republik