

Volkmar Köhler

Wohlklingende Globalziele statt Realismus

**Zur Glaubwürdigkeitslücke der gegenwärtigen
deutschen Afrikapolitik**

Die Aufbruchstimmung im Afrika der neunziger Jahre, der „Wind des Wandels“, die Möglichkeiten von Demokratisierung, ökonomischer und politischer Rekonstruktion sowie die Vision einer gesamtafrikanischen Wiedergeburt sind verblasst. Die Demokratisierung auf dem Kontinent kommt trotz positiver Beispiele nur schleppend voran. In Deutschland dagegen, einem der wichtigsten bilateralen Entwicklungshilfegeber Afrikas, krankt die amtliche Afrikapolitik an einem entscheidenden Defizit – dem Mangel an politischer Präzisierung der deutschen Interessen, der daraus folgenden Zielsetzungen und damit auch des Mitteleinsatzes. Zudem diskutieren die beiden beteiligten Ressorts – das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit – in der Afrikapolitik nebeneinander und sind weit von einer gemeinsamen Position entfernt. Solange dieses Nebeneinander von deutscher Außen- und Entwicklungspolitik in Sachen Afrika indes fortbesteht, bleibt der Weg zu einer kohärenten deutschen Afrikapolitik blockiert.

Angesichts der derzeitigen Lage in Afrika – gemeint ist Schwarzafrika – hat sich in vielen Bereichen der Politik, der Medien und der Gesellschaft Deutschlands eine Stimmung der Hilflosigkeit, Enttäuschung und Resignation breit gemacht, die zur faktischen Abwendung von den Problemen Afrikas geführt hat. Die Aufbruchstimmung der neunziger Jahre, der „Wind des Wandels“, die Möglichkeit von Demokratisierung, ökonomischer und politischer Rekonstruktion und die Vision einer gesamtafrikanischen Wiedergeburt infolge des friedlichen Wandels in Südafrika sind verblasst. Viele als Hoffnungsträger betrachtete neue Politiker Afrikas haben die Erwartungen enttäuscht. Die Demokratisierung kommt trotz positiver Beispiele in Senegal und Ghana nur schleppend voran. 19 von 48 Staaten in Subsahara-Afrika sind von gewaltsamen Krisen und Kriegen betroffen. Die Mehrheit dieser Staaten gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Der Anteil Subsahara-Afrikas am Welthandel beträgt gegenwärtig nur noch 1,5 Prozent. 1999 machten die Importe aus ganz Afrika 1,9 Prozent der deutschen Gesamtimporte aus (1950: 9,1 Prozent). Der Anteil am deutschen Exportmarkt betrug zwei Prozent (1954: 6,0 Prozent). Diesem Sachverhalt stehen Gebermüdigkeit und schwindendes Interesse der Industrienationen gegenüber. Auch die neue Schwerpunktsetzung der deutschen Entwicklungspolitik erweckt einen gleichartigen Eindruck. In den letzten Jahren wurden die Budgetmittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Afrika um

20 Prozent auf den niedrigsten Stand seit 1972 vermindert. Eine negative psychologische Wirkung hat die Schließung jeder zehnten deutschen Botschaft in Afrika hinterlassen.

Kritische Töne zur deutschen Afrikapolitik waren schon in verschiedenen Vorträgen auf dem Afrikantentag vom 30. März bis 1. April 2000 in Leipzig laut geworden, zumal der damalige Vorsitzende dieser Vereinigung, Prof. Dr. Robert Kappel, Leipzig, schon seit 1999 in mehreren Beiträgen eine Neuorientierung der Entwicklungspolitik gegenüber Afrika gefordert und skizziert hatte.

Beide entwicklungspolitischen Debatten des Deutschen Bundestages im Jahr 2000 hatten das Diskussionsbedürfnis über die Probleme Schwarzafrikas und den Ruf nach angemessenen Antworten offensichtlich nicht befriedigt. Schon seit geraumer Zeit war in der öffentlichen Auseinandersetzung das afrikapolitische Gesamtbild zerfasert, obwohl der Lomé-Kooperationsprozess – also das euro-afrikanische Sonderverhältnis – modifiziert fortgeschrieben wurde. In manchen Beiträgen wurde immer wieder auf das schlummernde, große Potenzial Afrikas an Menschen hingewiesen, aber ein afrikapolitisches Gesamtbild konnte nicht vermittelt werden. Tatsächlich schien die Idee eines kohärenten Entwurfs der Entwicklung für Afrika nach vier Jahrzehnten der Entwicklungspolitik zusammengebrochen zu sein. Blieb wirklich für viele der Partnerländer nur Überlebenshilfe übrig?

In dieser resignativen Situation wies vor allem Stefan Mair, Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, auf bisher kaum durchdachte, neue Fragestellungen hin. Afrika erlebe seit Beginn der neunziger Jahre den wohl umfassendsten politischen Neuordnungsprozess seit der Unabhängigkeit. Das Ende des Ost-West-Konfliktes habe die extern garantierte zwischenstaatliche Ordnung in Frage gestellt. Das schwindende Interesse der Geberländer habe das auf Missmanagement beruhende Ressourcenproblem verschärft. Folge der Wirtschaftskrise, der durch Strukturanpassungsprogramme erzwungenen staatlichen Deregulierung und des Rückganges der Entwicklungshilfe sei, dass das für viele Länder konstituierende Patronagenetzwerk nicht mehr aufrecht erhalten werden könne. Daher sei mehr und mehr ein Staatszerfall zu beobachten, der stabilere Nachbarländer zur Inter-

■ **Beide entwicklungspolitischen Debatten des Deutschen Bundestages im Jahr 2000 hatten das Diskussionsbedürfnis über die Probleme Schwarzafrikas und den Ruf nach angemessenen Antworten offensichtlich nicht befriedigt. Schon seit geraumer Zeit war in der öffentlichen Auseinandersetzung das afrikapolitische Gesamtbild zerfasert, obwohl der Lomé-Kooperationsprozess – also das euro-afrikanische Sonderverhältnis – modifiziert fortgeschrieben wurde.**

vention reize, denn dieser ermögliche ihnen den Zugriff auf begehrte Territorien und Rohstoffe. Die Bezeichnung der Kongowirren, in die nicht weniger als neun Nachbarstaaten verwickelt sind, durch die amerikanische Außenministerin Albright als des „ersten afrikanischen Weltkrieges“ gab einer solchen Analyse plastischen Ausdruck. Mairs Perspektive einer Neuordnung des afrikanischen Staatensystems mündete bei klarer Ablehnung irgend eines externen Interventionismus in den Vorschlag einer prinzipiell neuen Ausrichtung deutscher Afrikapolitik im Sinne der Förderung des Staatsaufbaues und der Stabilisierung der Partnerländer bei gleichzeitiger Einschränkung der Mittel, die Interventionsstaaten und Kriegsherren dienlich sein könnten. Klar war dabei die Begrenztheit der deutschen Möglichkeiten. Folgerichtig mündeten diese Überlegungen in die Forderung einer afrikapolitischen Diskussion mit den Verbündeten Deutschlands.

Deutschland gehört seit Jahrzehnten zu den wichtigsten bilateralen Entwicklungshilfegebern Afrikas. Deutsche Afrikapolitik bekennt sich zu den Schwerpunkten Demokratisierung, Sicherheit und Stabilität sowie nachhaltige Entwicklung. Ihre Realität musste an dieser Bedrohungsanalyse mit ihren kaum übersehbaren Folgen für Europa gemessen werden. Mangels eines verbindlichen Afrikakonzeptes kamen Ulf Engel und andere Afrikanisten zu dem Schluss, dass es an einem tieferehenden Interesse am afrikanischen Kontinent fehle. Es sei bisher vor allem bei Absichtserklärungen geblieben. Eine kohärente operative und zielführende Umsetzung der richtigen Prinzipien stehe noch aus. Vor allem der Schwerpunkt Sicherheit und Stabilität werde eher als Teil der internationalen sicherheitspolitischen Linien, aber nicht entwicklungs politisch verstanden.

Diese Diskussionslage wurde von der Konrad-Adenauer-Stiftung im Frühjahr 2000 aufgegriffen. Sie gab drei Studien in Auftrag. Wachiri Maina, Nairobi, verfasste ein „Manifest für ein wohlhabendes und demokratisches Afrika“ unter dem Titel „Afrika im 21. Jahrhundert“, das vor allem die potenziellen Möglichkeiten des schwarzen Kontinents aufzeigte. Volker Mönnikes und Udo Weber, Landesbeauftragte der Stiftung im südlichen Afrika und Kenia, legten zur Welt-Aids-Konferenz in Durban Anfang Juli 2000

■ **Mangels eines verbindlichen Afrikakonzeptes kamen Ulf Engel und andere Afrikanisten zu dem Schluss, dass es an einem tieferehenden Interesse am afrikanischen Kontinent fehle. Es sei bisher vor allem bei Absichtserklärungen geblieben. Eine kohärente operative und zielführende Umsetzung der richtigen Prinzipien stehe noch aus.**

eine umfassende Studie zu diesem Problem vor. Prof. Dr. Siegmund Schmidt, Universität Koblenz-Landau, schrieb in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern der Stiftung ein Grundsatzpapier „Mehr Engagement für Afrika – Plädoyer für einen verstärkten deutsch-afrikanischen Dialog“. Am 19. Juli 2000 wurden diese Positionspapiere bei einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt. Als Resultat erhob die Stiftung die Forderung nach einem umfassenden neuen Konzept der Afrikapolitik der Bundesregierung. Ferner stellte die Stiftung die Tagung ihres Planungsausschusses vom 25. bis 27. August 2000 in Cadenabbia unter die gleiche Thematik. Mehrere der interessierten Afrikanisten referierten dort. Alle Tagungsdokumente und ein zusammenfassender Konferenzbericht wurden veröffentlicht und breit gestreut. Am 6.12.2000 wurden auch die afrikanischen Botschafter in Berlin informiert.

Als Kernaussage der Stiftungsinitiative ergab sich eine klare Absage an den Afrika-Pessimismus. Freilich müsse an die Stelle undifferenzierter Sympathieerklärungen ein offener Dialog mit den politischen und gesellschaftlichen Kräften in Afrika treten. Deutsche Interessen im Handelsaustausch, bei sicherheitspolitischen und ökologischen Fragen müssten in realistische Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden. Die Stabilitätsförderung müsse beim deutschen Engagement an vorderster Stelle stehen. Erst wenn ein Mindestmaß an Stabilität gewährleistet sei, würden die Arbeit für eine nachhaltige Entwicklung, die Armutsbekämpfung, die Aids-Prävention und die Verbreitung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit möglich. Bei der Analyse müsse eine einseitige Anwendung westlicher Wertekategorien vermieden werden. Auch wenn die Hauptverantwortung zur Lösung der Struktur- und Entwicklungsprobleme in Afrika selbst liege, gebe es für die westlichen Gesellschaften keine Entschuldigung für Tatenlosigkeit und mangelndes Engagement. Längerfristige Konzepte und klare politische Vorgaben seien nötig. Die Kohärenz aller Komponenten der Afrikapolitik müsse verbessert werden, ebenso auch die Kooperation aller beteiligten Institutionen wie auch der europäischen und internationalen Ebene. Entwicklungshilfe dürfe sich nicht selbst perpetuieren, sondern müsse einem klar definierten Ziel- und Erwartungs-

■ Als Kernaussage, einer Initiative der Konrad-Adenauer-Stiftung, ergab sich eine klare Absage an den Afrika-Pessimismus. Freilich müsse an die Stelle undifferenzierter Sympathieerklärungen ein offener Dialog mit den politischen und gesellschaftlichen Kräften in Afrika treten. Deutsche Interessen im Handelsaustausch, bei sicherheitspolitischen und ökologischen Fragen müssten in realistische Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden.

■ **Die Afrikanisten Engel, Kappel, Klingebiel, Mair, Mehler und Schmidt übergaben im Oktober 2000 in Berlin ein „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik – Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“ der Öffentlichkeit. Mit ausführlicher Begründung präzisieren die Autoren ihre Forderung, eine neue deutsche Afrikapolitik müsse kohärent politisiert und konsequent europäisiert werden.**

tionshorizont untergeordnet werden. Es sei Zeit, die deutsche Afrikapolitik von zu hoch gesteckten Globalzielen frei zu machen und durch Realismus neue Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

Ermutigt durch diese Beratungen übergaben die Afrikanisten Engel, Kappel, Klingebiel, Mair, Mehler und Schmidt im Oktober 2000 in Berlin ein „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik – Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“ der Öffentlichkeit. Mit ausführlicher Begründung und ausgehend von der Überzeugung, dass „Entwicklung“ im Sinne von nachhaltiger Entwicklung und Armutsminderung für eine wachsende Anzahl afrikanischer Staaten langfristig unmöglich bleibe, präzisieren die Autoren ihre Forderung, eine neue deutsche Afrikapolitik müsse kohärent politisiert und konsequent europäisiert werden. Entwicklungspolitik allein oder deutsche Politik im nationalen Alleingang seien überfordert. Vorrang für eine neue deutsche Afrikapolitik müsse das Ziel der strukturellen Stabilität haben. Ein politisches und ökonomisches Ranking der Staaten Afrikas ergänzt die Thesen der Verfasser, die Ende November 2000 auch eine Afrika-Konferenz in München prägten.

Gegen das Memorandum wurden bald erhebliche Bedenken laut. Es fehle an einer fundierten Analyse, die den weitreichenden Schlussfolgerungen entspreche. Weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die von den Industrieländern zu verantworten seien und als Außenverhältnis die Entwicklungsstrategien afrikanischer Länder ebenso wie die Entwicklungspolitik bestimmten, seien nicht erwähnt. Konkrete Ansatzpunkte für eine Politik der strukturellen Stabilität würden nicht benannt. Die Analyse der Potenziale Afrikas werde genauso vernachlässigt wie die aktuelle Reformdiskussion der Entwicklungszusammenarbeit. Der Begriff „Strukturelle Stabilität“ sei nicht hinlänglich definiert. Es dürfe nicht um die Stabilisierung bestehender Zustände gehen, wie es während des Kalten Krieges gewesen sei, sondern es gehe um die Förderung eines Wandels in Stabilität. Die Rankingtabelle sei fragwürdig. Vor allem aber bestehe die Gefahr, dass die sehr hoch gesteckten Ziele des Memorandums – wenn nicht erreichbar – ungewollt die Legitimation für einen Rückzug aus dem afrikanischen Kontinent liefern könnten.

In der Tat weist das Memorandum Schwächen und Unvollständigkeiten auf, doch hebt das seine Bedeutung für einen breit angelegten afrikapolitischen Diskurs nicht auf. Wenn die für Produktivitätsfortschritte der Landwirtschaft und für die Armutsbekämpfung entscheidenden, aber äußerst konfliktreichen Land- und Ressourcenprobleme nicht genügend beachtet wurden, haben wir allen Anlass, den Disput um diese Dimension zu erweitern. Wir wissen inzwischen, welche Zeitbombe in den Fragen der Landverteilung im südlichen Afrika tickt, doch sind wir noch weit entfernt von tragfähigen nationalen und internationalen Lösungsstrategien. Welche gesellschaftlichen Strukturen sind für den Wiederaufbau stabiler Gesellschaften brauchbar? Sind es z. B. in Somalia Clan-Strukturen, die Siad Barre planmäßig zersetzt und als tragendes Element der Verfassung zerstört hat? Bieten sie heute noch eine Chance? Das wäre zu untersuchen und zu diskutieren. Was wird aus Ländern, aus denen sich Deutschland politisch zurückgezogen hat und die bei der regionalen Konzentration deutscher Entwicklungszusammenarbeit durch das Sieb gefallen sind? Man vermisst eine entsprechende Auskunft der amtlichen Politik. Wenn es Länder gibt, die „strukturell unentwickelbar sind“, wie schon vor Jahren behauptet wurde, können sie nicht einfach abgeschrieben werden.

Es ist wirklich an der Zeit, das Ziel „Entwicklung“ durch differenzierte, den Tatsachen adäquate Begriffe zu ersetzen, mindestens in Schwarzafrika. Vor genau zehn Jahren (*Europa-Archiv* 5/1991) habe ich deshalb eine Neuordnung des deutschen entwicklungspolitischen Instrumentariums vorgeschlagen. Kern war die Konzentration deutscher EZ auf weitaus weniger Partnerländer, die echte Entwicklungschancen haben, und eine neue, auch regionale Rollenverteilung zwischen staatlicher EZ und der Arbeit der Kirchen und NGOs. Rein politisch motivierte Zusammenarbeit sollte aus Gründen der Glaubwürdigkeit von der Entwicklungszusammenarbeit getrennt werden. Wo es aber um reine Überlebenshilfe und Dauersubvention geht, sollte der große administrative Aufwand bilateralerer EZ gespart und ein angemessenes Mittelvolumen der Europäischen Kommission zur treuhänderischen Verwaltung angeboten werden. Welche Logik hat es, wenn wir die bilaterale Zusammenarbeit

■ **Welche gesellschaftlichen Strukturen sind für den Wiederaufbau stabiler Gesellschaften brauchbar? Sind es z. B. in Somalia Clan-Strukturen, die Siad Barre planmäßig zersetzt und als tragendes Element der Verfassung zerstört hat? Bieten sie heute noch eine Chance? Das wäre zu untersuchen und zu diskutieren.**

mit manchen afrikanischen Staaten reduzieren, zugleich aber die Lomé- Kooperation mit ihnen weiterlaufen lassen, die wir zu einem Viertel finanzieren? Die nun seit Jahresfrist in großer Breite aufgelebte Debatte sollte unter Einbeziehung aller relevanten Aspekte vorangetragen werden und in konkrete politische Entscheidungen einmünden.

An immer neuen entwicklungspolitischen Strategien für Afrika mangelt es nicht: Strukturanpassungsprogramme, Grundbedürfnisbefriedigung, Ernährungssicherung, integrierte ländliche Entwicklung, Armutsbekämpfung, Sektorhilfsprogramme oder die Kopenhagener 20:20 – Initiative. So hat die gegenwärtige Bundesregierung sich auch sehr positiv engagiert, als der südafrikanische Staatspräsident Thabo Mbeki im Januar in Davos das „Millennium Africa Renaissance Program“ vorstellte mit dem ehrgeizigen Ziel, schon in sechs Monaten die Umsetzungsphase zu erreichen. Dabei war einer der programmatischen Kernpunkte ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in Humankapital und zur Verringerung der digitalen Kluft. Zweifellos werden damit Kernfragen der Entwicklung – weit über Afrika hinaus – angesprochen. UNDP hat deshalb 1997 das Asia Pacific Development Information Programme (APDIP) gestartet und unterstützt in dieser Region 42 Regierungen bei der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien. In Afrika ist allerdings die Lage dramatisch. Nelson Mandela hat das klar erkannt, als er in seinem Vortrag vor der britischen Labour-Partei im September 2000 aussprach, man müsse sich der Globalisierung stellen. Schließlich sei es sinnlos, die Existenz des Winters zu leugnen, nur um sich nicht warme Kleidung kaufen zu müssen.

Wie aber ist dieses Entwicklungsproblem zu lösen? Natürlich gibt es riesige technologische Defizite. In Afrika stehen nur 0,06 Prozent der Internet-Rechner der Welt. Auf 1000 Einwohner kommen nicht einmal zwei Telefon-Verbindungen. Die Hälfte der 14 Millionen Telefonanschlüsse befindet sich zudem in den Hauptstädten, wo aber nur ein Zehntel der Bevölkerung lebt. Seit 1985 die sogenannte Maitland-Kommission der ITU (Internationale Telegraphen-Union) in Genf ihre grundlegenden Empfehlungen zur Verbesserung der Telekommunikationsstrukturen in den

■ In Afrika stehen nur 0,06 Prozent der Internet-Rechner der Welt. Auf 1000 Einwohner kommen nicht einmal zwei Telefon-Verbindungen. Die Hälfte der 14 Millionen Telefonanschlüsse befindet sich zudem in den Hauptstädten, wo aber nur ein Zehntel der Bevölkerung lebt.

Ländern der dritten Welt vorlegte, haben wichtige asiatische und lateinamerikanische Länder erhebliche Fortschritte gemacht; viele andere, vor allem in Afrika jedoch verharren in völlig unzulänglichen Strukturen. Selbst das von 2,4 Millionen Menschen bewohnte Lettland hat mehr Internet-Rechner als der 785 Millionen Menschen zählende afrikanische Kontinent. Während in Südafrika mehr als eine Million Menschen einen Internet-Zugang haben, sind es im volkreichen Nigeria kaum mehr als zweitausend und im Kongo wenig mehr als hundert. Die Weltbank hat in der Studie *Weltwirtschaftsprognosen und die Entwicklungsländer 2001* festgestellt, das Internet biete für unterentwickelte Staaten bei vergleichsweise geringen Kosten eine große Chance, den Eintritt in die wichtigsten Weltmärkte zu schaffen. In Wahrheit beschreibt sie damit eine riesige Aufgabenstellung, die durch die realen Disparitäten unter den Ländern noch schwieriger wird. Hilfsprojekte der Industriestaaten werden kaum zur Lösung ausreichen, und es ist fraglich, ob die hohen Investitionskosten zum Aufbau der Infrastruktur den Kern der Probleme treffen.

Wenn mindestens Schwarzafrika Gefahr läuft, vom Prozess der Globalisierung abgekoppelt zu werden, so ist das nicht nur ein Problem der Infrastruktur, sondern ganz besonders auch der unzureichenden Schul- und Ausbildungssysteme. Verständlich ist, dass sich angesichts der Fülle deprimierender Nachrichten aus diesem Teil der Welt die Zukunftshoffnung wieder einmal auf sein menschliches Potenzial richtet. Zur Erfüllung dieser Hoffnung ist aber ein Quantensprung der Ausbildungsleistungen in vielen Ländern unabdingbar. Das gilt für die Breite der Ausbildung, aber auch für die Qualifizierung der Eliten, nicht nur in den am wenigsten fortgeschrittenen Ländern, sondern auch dort, wo Entwicklungsfortschritte einen steigenden Bedarf erzeugt haben. Dieser Herausforderung an die Bildungspolitik vieler verschiedener Ländern muss unter jeweils sehr verschiedenen Gegebenheiten entsprochen werden. Wir erinnern uns, dass eine ganze Reihe von Entwicklungsländern bald nach Erlangung der Unabhängigkeit ihre Bildungsbudgets drastisch gesteigert haben. Meist blieb der Erfolg sehr begrenzt, weil die quantitative Steigerung nicht mit durchgreifenden Reformen der oft noch kolonial geprägten Bildungssysteme verbunden

■ **Wir erinnern uns, dass eine ganze Reihe von Entwicklungsländern bald nach Erlangung der Unabhängigkeit ihre Bildungsbudgets drastisch gesteigert haben. Meist blieb der Erfolg sehr begrenzt, weil die quantitative Steigerung nicht mit durchgreifenden Reformen der oft noch kolonial geprägten Bildungssysteme verbunden war.**

war. Rein kognitive Schulbildung ohne Praxisbezug, eine berufsferne, oft einseitig geisteswissenschaftliche Hochschulausbildung, mangelnde Verbindung zwischen Berufsausbildung und realer Wirtschaft sowie unzureichende bildungspolitische Bedarfssteuerung verursachten ernste bildungspolitische Fehlschläge. Nach wie vor liegt hier ein politisches Aufgabenfeld von größter Bedeutung. Seine Bearbeitung wird nicht ohne Ergebnisse bleiben. Der Kern der Misere Afrikas und seiner Beziehungen zu Europa wird jedoch nicht berührt.

■ **Das entscheidende Defizit der amtlichen deutschen Afrikapolitik liegt in dem Mangel an politischer Präzisierung der deutschen Interessen, der daraus folgenden Zielsetzungen und damit auch des Mitteleinsatzes.**

Das entscheidende Defizit der amtlichen deutschen Afrikapolitik – dieses Urteil umfasst auch die Positionspapiere der wichtigsten Bundestagsfraktionen – liegt in dem Mangel an politischer Präzisierung der deutschen Interessen, der daraus folgenden Zielsetzungen und damit auch des Mitteleinsatzes. Genau das war aber der entscheidende Akzent der Kritik deutscher Afrikanisten und der afrikapolitischen Öffentlichkeit. Die öffentliche Debatte der letzten Jahre hat eine ganze Reihe von Regierungsaktivitäten ausgelöst oder begleitet, ohne dass diese Situation sich geändert hätte. Natürlich kann man fragen, ob es eine umfassende deutsche Antwort auf das Afrikaproblem geben kann und muss, ob deutsche nationale Interessen das ausreichend begründen und die Mittel unseres Landes adäquat sind. Im Ernst ist aber eine resignative Abkehr von Afrika nicht möglich, und wenn Afrika nicht unser Problem sein sollte, dann ist es gewiss ein Problem Europas und der Staatengemeinschaft, der wir angehören. Allein dieses macht schon eine politische Präzisierung auf unserer Seite notwendig.

Der deutsche Außenminister hat Afrika im Jahr 2000 zweimal, freilich kurz, besucht. Bundeskanzler und Außenminister nahmen am 3. und 4. April 2000 am EU – Afrika – Gipfel in Kairo teil. Programmatische entwicklungspolitische Reden hielten Außenminister Fischer, Staatsminister Vollmer und Entwicklungsmministerin Wiczorek-Zeul. Die breite Afrikadiskussion des Jahres 2001 löste weitere Aktivitäten der Regierung aus. Das Auswärtige Amt legte am 10. April 2001 ein Strategiepapier und ein erstes Regionalkonzept für das südliche Afrika vor. Im Auftrag des Entwicklungsministeriums verfasste das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik im März 2001 ein Impuls-

papier „Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Sub-Sahara-Afrika“, das im Rahmen einer Fachtagung von BMZ und DIE am 4. April 2001 publiziert wurde. Eine grundsätzliche Analyse der politischen, ökonomischen und kulturellen Ursachen der langanhaltenden Entwicklungskrise Afrikas liegt dieser Studie nicht zu Grunde. Deshalb fehlen auch Empfehlungen für eine Fortentwicklung der Afrikapolitik im weiteren Sinne. Kern der Analyse ist die Untersuchung der Entwicklungspotenziale Afrikas und die Definition von Ansatzpunkten für Einwirkung von außen. Empfohlen wird in Anlehnung an erfolgreiche Entwicklungen in Ost- und Südostasien während der sechziger Jahre eine agrarbasierte Wachstumsstrategie, Exportorientierung mit schrittweiser Außenöffnung und Gewinnung technologischer Kompetenz. Trotz vieler wohldurchdachter Überlegungen wird daher diese Studie der Breite des afrikapolitischen Diskurses nur teilweise gerecht. Schließlich veranstaltete das BMZ am 3. Mai 2001 einen „Afrikatag“ mit einer Grundsatzrede der Ministerin zu den „Eckpunkten einer strategischen Afrikapolitik“.

Es fällt auf, dass die Bundesregierung in den beiden vergangenen Jahren zwar in Fragen der Armutsbekämpfung und der geschilderten Millenniums-Initiative zu Kabinettsentscheidungen kam, in der Afrikapolitik aber die beiden beteiligten Ministerien nebeneinander diskutierten, ohne formell eine gemeinsame Position zu erarbeiten. In der Auflistung afrikanischer Entwicklungsdefizite und Probleme herrscht allgemein große Einigkeit, eine präzise Analyse fehlt jedoch weitgehend. Über deutsche Interessen, seien sie bündnis- oder europapolitisch, sicherheitspolitisch oder ökonomisch, wird von Bundestag und Regierung nicht eindeutig gesprochen. Wo es – in den Papieren des Auswärtigen Amtes – geschieht, bleiben die Aussagen inhaltlich unbestimmt. Daher blieben auch die entsprechenden Aussagen des Außenministers im Parlament nur allgemeiner Natur. Die Grundsatzrede der Entwicklungsministerin erwähnt fünf Prinzipien einer werteorientierten „Politik der Zukunftssicherung“ als Grundlage des deutschen Eintretens für eine politische, wirtschaftliche und ökologische Stabilisierung Afrikas. Es sind nicht mehr als die globalen „gemeinsamen Interessen“ des Brandt-Berichtes. Sie sollen ein neues Verhältnis zwischen

■ Es fällt auf, dass die Bundesregierung in den beiden vergangenen Jahren zwar in Fragen der Armutsbekämpfung und der geschilderten Millenniums-Initiative zu Kabinettsentscheidungen kam, in der Afrikapolitik aber die beiden beteiligten Ministerien nebeneinander diskutierten, ohne formell eine gemeinsame Position zu erarbeiten.

Nord und Süd mittels einer „Politik auf gleicher Augenhöhe“ begründen. Hilfe zur Demokratisierung, politischen Dezentralisierung und Konfliktprävention sind dabei bevorzugte Handlungsfelder.

Vor diesem Bild wohlklingender und für die deutsche Öffentlichkeit eindrucksvoller Globalziele und offenkundiger Ratlosigkeit, welche Wege – vor allem ökonomisch und bei den Problemen der Weltmarktintegration – beschrrieben werden können, muss noch gefragt werden, ob es der deutschen Politik nicht an einer tragfähigen Analyse der Realität afrikanischer Staatlichkeit fehlt. Wie ist dort in der Wirklichkeit das Verhältnis von Staat und Gesellschaft? Man gibt viel auf die Entwicklung einer Zivilgesellschaft – ein Begriff, der in Deutschland positiv besetzt ist. Ist aber nicht in den meisten Staaten Afrikas die Zivilgesellschaft um des Überlebens willen auf die Regierung angewiesen, weil ihr die organisatorische und ökonomische Autonomie fehlt? Werden hier nicht europäische gesellschaftliche Vorstellungen auf Afrika projiziert, ohne dass die Tatsachen dazu ausreichen?

Wenn es in vieler Hinsicht auf die afrikanischen Eliten ankommt, muss gefragt werden, weshalb sie in vielen Fällen nach wie vor auf der politischen Legitimation durch die Befreiung verharren und nach Jahrzehnten sie noch nicht auf der tatsächlichen Verwirklichung der Freiheit ihrer Völker aufbauen. Für das Verständnis vieler afrikanischer Staaten ist es immer noch fundamental, dass innerhalb der neuen demokratischen Institutionen die alten patrimonialen Verhaltensformen weiterleben, Handlungsmöglichkeiten und -normen bestimmen und diese Strukturen in einer Rentenökonomie verankert sind. Nur Teile der politischen Klasse Afrikas sind gewillt, produktive Aktivitäten zu fördern, während die Mehrheit an Renteneinkommen interessiert ist, die durch klientelistische Netzwerke verteilt werden, die sich den Staat angeeignet haben. Afrika hat damit staatliche Formen herausgebildet, die nicht ohne weiteres mit westlichen Erwartungen über das Funktionieren von Institutionen und dem Verhalten von Akteuren vereinbar sind. Die Symptome reichen von der Pseudodemokratisierung bis zur Auflösung des Staates als relevanter Organisationsform. Fakten dieser Art müssen die Analyse bestimmen, weshalb Afrikas Potenzial offenbar geringer und schwieriger zu mobilisieren ist,

■ **Für das Verständnis vieler afrikanischer Staaten ist es immer noch fundamental, dass innerhalb der neuen demokratischen Institutionen die alten patrimonialen Verhaltensformen weiterleben, Handlungsmöglichkeiten und -normen bestimmen und diese Strukturen in einer Rentenökonomie verankert sind.**

als man noch heute annimmt. Es muss geprüft werden, wie Entwicklung unter diesen Umständen überhaupt sinnvoll konzipiert werden kann. Dabei darf Solidarität nicht mit Opportunismus verwechselt werden. Ideologische Globalziele und entwicklungsprogrammatische Strategieformeln sind wertlos, wenn sie nicht auf die Funktionslogik afrikanischer Staaten bezogen sind. Die Formulierung unrealistischer Erwartungshorizonte kann nur zu einem abermaligen Scheitern führen. Nur ein kohärentes afrikapolitisches Konzept, entwickelt im Dialog mit unseren Partnern in Europa und Afrika, kann helfen. Das Nebeneinander deutscher Außenpolitik und Entwicklungspolitik in Sachen Afrika ist ein ernstes Hindernis auf dem Weg zu einer wahrhaft politischen Afrikapolitik. Um sie aber geht es in unserer aktuellen Diskussion.