

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 8

Mehr Engagement für Afrika – Plädoyer für einen verstärkten deutsch-afrikanischen Dialog

Sankt Augustin, Juli 2000

Projektleitung: Prof. Dr. Siegmar Schmidt, Monika Baumhauer und Dr. Günter Dill
Redaktionelle Betreuung: Christiane Bareiss

Inhalt

Einführung	5
„Krisenkontinent“ Afrika	6
Rückzug aus Afrika	8
Chancen für eine zukunftsfähige Entwicklung Afrikas	9
Risiken für Afrikas Entwicklung: Ansatz für eine verstärkte Unterstützung von außen	14
Ziele und Interessen Deutschlands in Afrika	15
Empfehlungen zur Weiterentwicklung der deutschen Afrikapolitik	18

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Afrika¹ findet in der deutschen Öffentlichkeit nur bei spektakulären Ereignissen – wie der jüngsten Flutkatastrophe im südlichen Afrika oder den Auseinandersetzungen in Simbabwe oder Sierra Leone – in nennenswertem Umfang Aufmerksamkeit. Im übrigen rangiert der Kontinent auf der außenpolitischen Agenda ganz unten; das Meinungsbild zum politisch-gesellschaftlichen Status quo und zu den Zukunftsperspektiven reicht – selbst bei langjährig in der Afrika-Arbeit Engagierten - von skeptisch-distanziert bis resignativ.

Angesichts des schwindenden Interesses des gesamten Westens, nicht nur Deutschlands an Afrika, besteht die reale Gefahr, dass der Kontinent nicht nur in das politische Abseits, sondern in eine regelrechte Isolation gerät. Die Folgen einer politischen Vernachlässigung bzw. eines Ignorierens des Kontinents wären langfristig für die Zukunft Afrikas gefährlich und auch für den Westen selbst nachteilig.

Im Fall Deutschlands wird die außenpolitische Geringschätzung der meisten Länder Schwarzafrikas vor allem mit drei Argumenten begründet:

- Zum einen, so wird aus realpolitischer Perspektive behauptet, bestünden keine bzw. nur marginale Interessen an Schwarzafrika.
- Zum anderen verhindern die Verhältnisse in Afrika selbst nachhaltiges Engagement von Seiten der deutschen Politik und Wirtschaft: Wirtschaftlicher Niedergang, allfällige Korruption, politische Instabilität bis hin zu ethnisch aufgeladenen Bürgerkriegen ließen das Risiko von Investitionen in Afrika im Vergleich zu anderen Regionen abschreckend hoch erscheinen. Der Anteil Afrikas am deutschen Außenhandel sei daher mit ca. 2% verständlicherweise sehr gering.
- Außerdem wird argumentiert, dass es schwierig sei, stabile, politisch glaubwürdige und effiziente Partner für eine Kooperation zu finden.

Bei genauerer Betrachtung können diese häufig in einem Atemzug genannten Argumente nicht überzeugen. Die zentrale These dieses Beitrags lautet daher, dass es zahlreiche

- politische,

¹ Mit Afrika sind im folgenden die 48 Staaten des subsaharischen Afrikas gemeint.

- wirtschaftliche,
- wertgebundene und
- ökologische Gründe für ein deutsches Engagement in Afrika gibt.

Allerdings erfordern neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen eine Veränderung der deutschen Afrikapolitik. Ein „weiter so“ wäre nicht angemessen und auf die Dauer kontraproduktiv in Hinblick auf eigene Interessen. Die Schlussfolgerung, dies sei hier schon vorweggenommen, lautet, dass insbesondere ein stärkeres politisches, aber auch entwicklungspolitisches Engagement Deutschlands erforderlich und möglich ist, will man nicht langfristig Chancen verpassen und die bisherigen Anstrengungen entwerten. Angesichts der aktuellen Herausforderungen auf der Basis der keineswegs ausschließlich negativen Erfahrungen der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik sind neue, tragfähige Konzepte gefragt.

„Krisenkontinent“ Afrika

Das Image Afrikas in Deutschland wird bestimmt von Safari-Exotik und der politisch wichtigeren Wahrnehmung des Kontinents wahlweise als Kriegs- und Katastrophenregion oder als „Verliererkontinent“. Manchmal wird der ganze Kontinent auch pauschal als „Weltsozialfall“ abqualifiziert.

Diese *immer wiederkehrenden Stereotypen* haben leider eine reale Grundlage. Auch nach vier Jahrzehnten Unabhängigkeit gehört die Mehrheit der 48 Staaten Sub-Sahara-Afrikas zu den ärmsten Ländern der Welt. Im interkontinentalen Vergleich, so die im Einzelfall zwar unterschiedlichen, aber in der Tendenz übereinstimmenden Statistiken von Weltbank und UN-Organisationen, hinkt Schwarzafrika bei nahezu allen Indikatoren für soziale und ökonomische Entwicklung hinterher: Die Gesundheits- und Frischwasserversorgung ist völlig unzureichend, die ohnehin durchschnittlich geringe Lebenserwartung nimmt angesichts der Aids- Epidemie noch ab, Unter- bzw. Mangelernährung ist besonders bei Kindern weit verbreitet. Die traurigen Lebensbedingungen für die Mehrheit der Afrikaner ist dabei das Ergebnis sehr vieler Faktoren, die von Land zu Land in unterschiedlicher Kombination von Bedeutung sind.

Pauschale Antworten zur *Erklärung der Unterentwicklung des Kontinents* – wie etwa die Vorstellung der Dependenztheorie von der neokolonialen Ausbeutung des Kontinents durch vor allem westliche Staaten und Konzerne – halten einer empiri-

schen Prüfung nicht stand. Neben strukturellen Ursachen wie den Hypotheken aus der Kolonialzeit (einseitige Produktionsstruktur), Naturkatastrophen usw. waren häufig eine verfehlte Wirtschaftspolitik, politische Instabilität und Korruption – in der Terminologie der 90er Jahre als ‚bad governance‘ bezeichnet - für das Zurückfallen des Kontinents verantwortlich.

Das Bild vom Krisen- und Katastrophenkontinent wird einerseits von den wirtschaftlichen Problemen und andererseits von den zahlreichen Kriegen bestimmt. Einige wenige Zahlen mögen dies verdeutlichen: Das auf 2,8% geschätzte Bevölkerungswachstum lag über Jahre in der Regel über den durchschnittlichen Wachstumsraten afrikanischer Volkswirtschaften von ca. 2,4% pro Jahr im Zeitraum 1990-1995. Zwischen 1965 und 1990 schrumpfte in vielen Staaten das Pro-Kopf-Einkommen. Von den weltweiten Direktinvestitionen fanden 1996 nur 2,4% den Weg nach Afrika südlich der Sahara, wovon der Löwenanteil in die rohstoffexportierenden Länder wie Nigeria und Südafrika ging.

Afrikas Anteil am Welthandel beträgt gegenwärtig nur noch ca. 1,5%. Der Anteil des innerafrikanischen Handels liegt bei nur ca. 10%. Die zahlreichen Kriege und gewalttätigen Konflikte auf dem Kontinent verschärfen vielfach die wirtschaftliche Krisensituation und machen alle Entwicklungserfolge zur Makulatur. Von den meisten Beobachtern wird daher befürchtet, dass der Kontinent unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung immer stärker ins wirtschaftliche Abseits rückt. Ausgenommen von dieser ökonomischen Marginalisierung Afrikas wären dann lediglich einige rohstoffreiche Länder wie Nigeria, Südafrika und die beiden Kongos.

Auch das *Bild vom Krisen- und Kriegskontinent* reflektiert ein Stück afrikanische Realität. Je nach Zählweise lassen sich bis zu 19 gewalttätige Konflikte identifizieren. Während in einigen Fällen nur einzelne Teile von Staaten betroffen sind (z.B. in der Region Casamance im Senegal), führten in anderen Staaten interne Bürgerkriege zum völligen Zerfall von staatlicher Ordnung (Liberia, Somalia). In Zentralafrika besteht gegenwärtig die größte Gefahr, dass der innerkongolesische Konflikt, an dem sich massiv verschiedene Staaten der Region beteiligen, die gesamte Region ins Chaos stürzen wird. Einige Beobachter befürchten sogar, dass die Region erst am Beginn eines ‚Dreißigjährigen Krieges‘ steht, wie er Europa im 17. Jahrhundert verwüstet hat. Auch der militärische Grenzkonflikt zwischen Eritrea und Äthiopien ist noch keineswegs dauerhaft befriedet.

Rückzug aus Afrika

Die tiefe wirtschaftliche und soziale Krise afrikanischer Staaten und die Zunahme bewaffneter Konflikte beschleunigten in den 90er Jahre den Rückzug der internationalen Staatengemeinschaft aus Afrika. Mit der zunehmenden Verständigung zwischen den beiden Supermächten seit Ende der 80er Jahre und der Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 wurde nicht nur der Rückzug der osteuropäischen Staaten aus Afrika eingeleitet, sondern auch das geostrategische Interesse des Westens an Afrika ließ spürbar nach. Sukzessive reduzierten vor allem die USA, aber auch andere westliche Staaten ihr Engagement in Afrika. Nur Frankreich hielt zunächst an seinen traditionell engen Beziehungen zu den frankophonen Staaten des Kontinents fest. Erst die Reorganisation der französischen Afrikapolitik seit Mitte der 90er Jahre, eine zunehmend kritischere Öffentlichkeit und die wegbrechenden wirtschaftlichen Ressourcen der teuren Afrikapolitik führten dazu, dass Frankreich sich dem allgemeinen Rückzugstrend anschloss.

Rückgang bzw. im günstigsten Fall Stagnation der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika waren auch Ausdruck der sog. ‚Gebermüdigkeit‘ angesichts des fortdauernden Absinkens des Kontinents trotz 40 Jahren Entwicklungshilfe. Demgegenüber konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der Industrieländer mehr und mehr auf die wirtschaftlich so erfolgreichen asiatischen und, wenngleich in geringerem Ausmaß, auf die lateinamerikanischen Staaten, da sie interessantere Handels- und Investitionspartner darstellten. Die Asienkrise des Jahres 1997 dämpfte zwar den Optimismus, änderte aber wenig an der generellen Tendenz.

Der Rückzug westlicher Staaten aus Afrika äußerte sich in Botschaftsschließungen, der Reduktion von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit und, weitaus gravierender, im Ignorieren von Krisen. Einen besonders tragischen Fall stellt der Völkermord in Ruanda dar. Noch unter Schockwirkung der gescheiterten Somalia-Intervention unterließen es die westlichen Staaten mit den USA an der Spitze, den Völkermord - dessen Planung in Expertenkreisen bekannt war - durch gezieltes militärisches Eingreifen zu verhindern. Das politische und moralische Scheitern des Westens ist mittlerweile vom amerikanischen Präsidenten Clinton sogar öffentlich eingestanden worden.

Das zunehmende Desinteresse westlicher Staaten, der Medien und weiter Teile der jeweiligen Öffentlichkeit an den Entwicklungen in Afrika lässt die von Robert Kaplan 1994 gleichermaßen eindringlich wie einseitig beschriebene ‚kommende Anarchie‘ für Afrika ein Stück mehr Realität werden. Kaplan entwarf ein mit Beispielen aus

Westafrika untermaltes apokalyptisches Bild aus ethnischem Bürgerkrieg, Kriminalität, Wertelosigkeit und sozialer Deprivation der Zukunft des Kontinents.

Es ist fast schon eine Ironie, dass der Rückzug aus Afrika mit all seinen möglichen Folgen zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem ermutigende Entwicklungen auf dem Kontinent eingesetzt haben.

Chancen für eine zukunftsfähige Entwicklung Afrikas

So korrekt die hier nur grob skizzierten negativen Entwicklungen auch sind, sie geben doch nicht die gesamte Realität Afrikas wider, sondern verstellen leicht den Blick auf positive Entwicklungen des zurückliegenden Jahrzehnts. Es lassen sich mindestens vier positive Entwicklungen aufzeigen:

- 1. Wirtschaftliches Wachstum und zunehmende regionale Integration,
- 2. Ausbreitung demokratischer Prinzipien und Stärkung der Zivilgesellschaft,
- 3. Afrikanische Initiativen zur Konfliktbearbeitung,
- 4. Neue reformbereite, junge Führungsschichten.

1. Wirtschaftliches Wachstum und zunehmende regionale Integration

Trotz zahlreicher Bürgerkriege verzeichnet der Kontinent insgesamt seit vier Jahren ein ökonomisches Wachstum, das in vielen Ländern deutlich oberhalb der Steigerungsrate des Bevölkerungsanstiegs lag. Der neueste Bericht der Weltbank weist für die Jahre 1997/98 für nahezu alle afrikanischen Länder – ausgenommen in Bürgerkriege oder Kriege verwickelte Staaten – deutliche Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes insgesamt als auch pro Kopf der Bevölkerung, z.B. Uganda mit 5,8%, Ghana mit 4,6%, Mosambik (vor der Flutkatastrophe) mit 11,3%, die Elfenbeinküste mit 5,7% und Botswana, das seit Jahrzehnten beständig hohe Wachstumsraten aufweist, noch mit 5,5%.

Wachstumsimpulse für das südliche und das westliche Afrika sind ferner zu erwarten, wenn die demokratischen Konsolidierungsprozesse und die wirtschaftlichen Reformen Südafrikas und einiger westafrikanischer Länder weiterhin Fortschritte machen. Auch wenn in einigen Fällen das Wachstum von einem äußerst niedrigen Ausgangsniveau ausging, so sind die wirtschaftlichen Erfolge nicht zu leugnen. Die Erfolge sind auch die Früchte der marktwirtschaftlichen

Öffnung der meisten Länder in den 80er Jahren, die Privatinitiative zuließen, Exporte ankurbelten und eine pragmatischere Wirtschaftspolitik betrieben. Ferner begünstigten relativ gute Ernten und hohe Rohstoffpreise für Öl und auch agrarische Rohstoffe die Erfolge.

Zwar sind in der wissenschaftlichen Diskussion die Ursachen der Erfolge und vor allem ihre Nachhaltigkeit umstritten, doch haben die Wirtschaft und die Politik beispielsweise in den USA daraus längst eigene Schlüsse gezogen: Für die USA, die gerade ein eigenes Außenhandelsgesetz zur Förderung des Handels mit Afrika verabschiedet haben, gilt Afrika wieder als interessanter Wirtschaftspartner.

Auch die deutsche Wirtschaft versucht mit der SAFRI-Initiative, neues Interesse an Afrika zu wecken. Investitionen in Afrika gelten als schwierig, doch sind die Gewinnaussichten in der Regel gut. Die Renditen für Investoren sind mit ca. 25% überdurchschnittlich hoch. Ein Anzeichen für das neue Vertrauen in die Wirtschaftskraft afrikanischer Länder ist auch der geplante Ausbau der Afrika-Aktivitäten der nach betriebswirtschaftlichen Kriterien arbeitenden Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Positiv entwickelten sich seit dem Beginn der 90er Jahre auch einige regionale ökonomische Kooperations- und Integrationsbestrebungen. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der afrikanischen Staaten hinsichtlich Bevölkerungszahl, Aufnahmefähigkeit des eigenen kleinen Marktes und unzureichend entwickelter Produktionsfaktoren nur bedingt entwicklungsfähig und interessant für Auslandsinvestitionen ist, sind Kooperations- und Integrationsbestrebungen längst überfällig gewesen.

Aber erst die drohende Marginalisierung Afrikas angesichts der regionalen Blockbildung in der Triade aus den wirtschaftlichen Gravitationszentren Europa, Japan/Ostasien und den USA, der neue Konsens über Marktwirtschaft in Afrika und der Systemwechsel in Südafrika gaben den Anstoß zu mehr Integration. Deutliche Fortschritte erreichten die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC), die 1999 wiederbelebte ostafrikanische East African Cooperation (EAC) und die westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA). Im Falle der SADC geht die Kooperation durch verschiedene sektorale Programme (vor allem im Transportbereich) allmählich sogar in Integration über. Während die wirtschaftliche Integrationsbilanz verschiedener afrikanischer

Regionen insgesamt positiv ist, bestehen nach wie vor Defizite vor allem in der politischen Kooperation.

2. Ausbreitung demokratischer Prinzipien und Stärkung der Zivilgesellschaft

Zur Überraschung von Politik und Afrikaforschung setzte mit Beginn der 90er Jahre eine Welle der Demokratisierung in nahezu allen afrikanischen Staaten ein. In Benin, Sambia, Mali, Malawi und anderen Staaten gelang es Gruppen der Zivilgesellschaft mit Unterstützung der von Diktatur und Misswirtschaft frustrierten Bevölkerung, Autokraten und selbsternannte ‚life-time-Präsidenten‘ zu stürzen. Am spektakulärsten war jedoch der Wandel in der Republik Südafrika. Nach der Öffnung des Apartheidsystems durch Frederic de Klerk im Februar 1990 erreichten die Konfliktparteien in mühevollen Verhandlungen einen politischen Kompromiss, der seinen Ausdruck in der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung im Jahr 1994 fand.

Trotz immenser wirtschaftlicher und sozialer Probleme macht die demokratische Konsolidierung der Kaprepublik seitdem große Fortschritte. Andere Beispiele, die kaum in der Öffentlichkeit bekannt sind, stellen die Entwicklungen in Benin oder Mali dar. Und vor wenigen Wochen gelang es dem senegalesischen Oppositionsführer Abdoulaye Wade den jahrzehntelang amtierenden Präsidenten Abdou Diouf, der seine Wahlniederlage akzeptierte, in einer demokratischen Wahl abzulösen. Ein weitgehend faires Wahlverfahren und ganz besonders die Akzeptanz einer Niederlage durch einen amtierenden Präsidenten, wären noch vor zehn Jahren in Afrika nahezu undenkbar gewesen. Dies demonstriert, dass die politische Kultur vieler afrikanischer Staaten ein Stück weit demokratischer geworden ist.

Insgesamt lassen sich deutliche Fortschritte in Richtung auf mehr Demokratie konstatieren: Bis 1999 fanden in über 40 Staaten Schwarzafrikas mehr oder minder freie Wahlen statt. Die Medien erhielten Freiräume, es formierte sich eine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft und die Menschenrechtslage verbesserte sich. Für einen neuen Dialog mit Afrika sind die Gruppen der Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung. Gemeint ist hier die Gesamtheit aller vom Staat autonomen, an politischer Mitwirkung interessierten und sich zu politischer Toleranz und Grundfreiheiten bekennenden Gruppen.

Auch wenn im Einzelfall genau zu prüfen ist, ob eine Gruppe wirklich zur ‚zivilen‘ Gesellschaft gehört, so stellen die meisten Gruppen authentische Vertretungen afrikanischer Bevölkerungen dar und bilden wichtige Ansprechpartner sowohl für die traditionelle technische Entwicklungszusammenarbeit als auch, stärker noch, für westliche Geber bei ihren Bemühungen, Demokratie und Menschenrechte zu fördern. Dadurch wird auch der gesellschaftliche Druck zur notwendigen Stärkung der Rechte der Frauen geschaffen. Die Stärkung dieser Rechte wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung des in einigen Ländern gesellschaftsbedrohenden AIDS-Problems. Darüber hinaus ist eine funktionierende Zivilgesellschaft unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Korruptionsbekämpfung.

Allerdings hat es auch Rückschläge bezüglich der demokratischen Entwicklung des Kontinents gegeben, sei es durch den entschlossenen Widerstand von Autokraten (Zaire), einen Putsch des Militärs (Niger), eine schwache und zerstrittene Opposition (Kenia), den Ausbruch von Bürgerkriegen (Kongo-Brazzaville) oder das Anwachsen islamistisch-fundamentalistischer Strömungen in einigen Ländern (Sudan, Nigeria). Trotzdem sind auch Fortschritte in den Ländern unbestreitbar, die den Übergang zur Demokratie nicht geschafft haben bzw. die zwischen Demokratie und Diktatur pendeln, wie z.B. Kamerun.

In fast allen Fällen hat eine *politische Liberalisierung* und *gesellschaftliche Pluralisierung* stattgefunden. Insgesamt sind die unter schwierigen Bedingungen ablaufenden Demokratisierungsprozesse noch keineswegs beendet. In vielen Staaten wird nach wie vor engagiert über die den jeweiligen Bedingungen angemessenste institutionelle Form der Demokratie diskutiert. ‚Blaupausen‘ für Demokratisierung in Afrika sind wenig sinnvoll, entscheidend ist die Verwirklichung von demokratischen Prinzipien wie z.B. Machtkontrolle und Machtteilung. Eine wichtige Rolle spielen *Dezentralisierung* und *Föderalismus* als *Strukturprinzipien für eine neue Ordnung* in ethnisch und regional sehr heterogenen Gesellschaften. Die neue konstitutionelle Diskussion in Afrika bedeutet auch eine deutliche Abkehr von den der jeweiligen Realität oftmals kaum angemessenen kolonialen Vorbildern.

3. Afrikanische Initiativen zur Konfliktbearbeitung

Die Schaffung eines *Konfliktlösungsmechanismus* durch die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) markiert den Beginn einer ernsthaften Bearbeitung der zahlreichen bereits ausgebrochenen oder latenten Konflikte durch afrikani-

sche Staaten. Die OAU beschloss 1993 auf Initiative ihres damaligen, aus Tansania stammenden, Generalsekretärs Salim A. Salim die Einrichtung eines Konfliktlösungsmechanismus, dessen Kern diplomatische Vermittlungsinitiativen sowie die Entsendung von Beobachtermissionen darstellen.

Die ausdrückliche Bereitschaft der OAU mit der UNO oder der Gemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWACS) zusammenzuarbeiten, schließt auch die Möglichkeit nicht aus, dass ein militärisches Eingreifen dieser Organisationen in Konflikte von der OAU unterstützt wird. Geradezu revolutionär ist die Tatsache, dass der OAU-Mechanismus auch für innere Konflikte gilt, denn damit relativiert die OAU die bislang von ihr eisern hochgehaltenen Prinzipien der staatlichen Souveränität und Nichteinmischung in interne Konflikte.

Die Schwachstelle des OAU-Mechanismus stellt, neben einem Mangel an finanziellen und logistischen Ressourcen, allerdings der Verzicht auf den Aufbau militärischer Kapazitäten dar. Von amerikanischer und von französischer Seite erfolgten daher Vorstöße, sich finanziell und durch personelle Hilfen bei der Ausbildung afrikanischer Blauhelme zu beteiligen. Vor allem mit amerikanischer Unterstützung wurden im Rahmen der *African Crisis Response Initiative* ca. 4000 Soldaten aus verschiedenen afrikanischen Staaten speziell für Peacekeeping-Missionen ausgebildet. Die bisherigen negativen Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass weder die bisherige Truppenstärke und die Ausrüstung, noch die Motivation für die Rolle als Friedenstruppe der Vereinten Nationen ausreichen, um in einem militärisch extrem ausgerüsteten Konflikt wie etwa in Zentralafrika Erfolge zu erzielen.

4. Neue reformbereite, junge Führungsschichten

In vielen Staaten Afrikas spürt man eine Aufbruchstimmung. Wenngleich nur schwer quantifizierbar, gewinnt eine neue, selbstbewusste Schicht, bestehend aus dynamischen Unternehmern, gut ausgebildeten, z.T. auslandserfahrenen Journalisten und Führungskräften aus verschiedenen Nicht-Regierungsorganisationen zunehmend Einfluss in der Wirtschaft und im öffentlichen Leben, vor allem der urbanen Zentren. Die meisten besitzen ein wirkliches Interesse am Wohlergehen ihrer Länder und fühlen sich demokratischen Werten und – im Unterschied zur Sympathie früherer Generationen für sozialistische Ideen - marktwirtschaftlichen Grundsätzen verpflichtet.

Ausdruck für die Aufbruchsstimmung auf dem Kontinent ist z.B. die vom südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki propagierte Vorstellung einer „*Afrikanischen Renaissance*“. Als *Grundlage* einer afrikanischen Renaissance gelten *Demokratie*, die *Beachtung von Menschenrechten*, *Marktwirtschaft*, *regionale Integration*, *aktives Bemühen um Konfliktbeilegung* und die *Verbindung traditioneller afrikanischer Werte mit modernen demokratischen Grundsätzen*. Auch wenn bislang noch kein klares strategisches Konzept der African Renaissance erkennbar ist und Mbeki auch damit innenpolitische Ziele verfolgt, so ist doch das Ausmaß der Übereinstimmung in grundsätzlichen Werten und Zielen zwischen den westlichen Staaten, internationalen Organisationen (wie z.B. der UN) auf der einen und afrikanischen Führungseliten auf der anderen Seite so groß wie nie zuvor.

Risiken für Afrikas Entwicklung: Ansatz für eine verstärkte Unterstützung von außen

Insgesamt stellen diese vier Tendenzen, die in jedem Land sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, eine historische Chance für eine positive Entwicklung des Kontinents dar. Bisher kann man jedoch nur von Chancen, nicht von gesicherten Entwicklungstrends sprechen. Dem stehen vor allem schlechte staatliche Rahmenbedingungen und eine entwicklungshinderliche politische Kultur entgegen. Moderne Institutionen sind zwar vorhanden, aber häufig ein Fremdkörper geblieben. Traditionelle Loyalitäten sind stärker als die Loyalität gegenüber dem Staat und dessen Gemeinwohl. Zu dieser Entwicklung haben nicht zuletzt die willkürlich gezogenen Grenzen beigetragen, die sich nicht an historisch gewachsenen Gemeinschaften (Ethnien) orientierten. Die Staatenbildung ist in Afrika nicht abgeschlossen. Das bedeutet, dass Afrika gleichzeitig das Problem der Staatenbildung und die mit der Globalisierung verbundenen Anpassungsprobleme bewältigen muss.

Auch wenn das Schicksal Afrikas in erster Linie in der Hand der Afrikaner selbst liegt, so kommt der Unterstützung durch Deutschland und die Staatengemeinschaft insgesamt angesichts der Problemfülle eine wichtige Rolle zu.

Ziel aller Unterstützungsbemühungen muss deshalb die Verbesserung der Rahmenbedingungen und der politischen Kultur sein, d.h.

- 1) Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates und damit Förderung der inneren Sicherheit;

- 2) Schaffung und Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit;
- 3) Föderalismus/Dezentralisierung als Instrumente der innerstaatlichen Konfliktbewältigung und der Partizipation (u.a. durch kommunale Selbstverwaltung);
- 4) Staat als Gewährleister wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit (Soziale Marktwirtschaft);
- 5) Förderung der globalen Wettbewerbsfähigkeit

Ziele und Interessen Deutschlands in Afrika

In der *öffentlichen Wahrnehmung* der deutschen Politik gegenüber afrikanischen Staaten dominiert vor allem das *humanitäre Motiv* als Triebfeder. Allenfalls sind noch punktuelle Wirtschaftsinteressen bekannt. Bei genauerer Betrachtung aber lassen sich zahlreiche andere Interessen in und an Afrika identifizieren:

Ökonomische Interessen

Die afrikanischen Länder sind nicht nur als Rohstofflieferanten interessant, sondern bieten auch potentiell interessante Märkte. Sofern die Aufschwungtendenzen in einigen Ländern anhalten, zumindest die Stabilisierung weiterer Staaten gelingt und regionale Kooperation größere Märkte entstehen lässt, werden die Exportmöglichkeiten in Afrika zunehmen. Voraussetzung für vermehrte ausländische Investitionen sind verbesserte Marktzugangsbedingungen.

Interessen im Bereich Sicherheit

Moderne Sicherheitspolitik beschränkt sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung längst nicht mehr auf ausschließlich militärische Aspekte. Die Bedrohungen sind diffuser und indirekter geworden und haben zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff geführt. Die Sicherheitsinteressen Deutschlands in Afrika sind vor allem mittel- bis langfristiger Natur. Bürgerkriege, skrupellose Militärregierungen und der Zerfall staatlicher Autorität leisten einer Ausbreitung von Kriminalität, Flüchtlingselend und Armutsmigration sowie internationalem Drogen- und Waffenschmuggel Vorschub.

Die sich ausbreitenden Staatszerfallsprozesse, deren Skala von einer regional begrenzten Erosion staatlicher Autorität bis zum völligen Zerfall des staatlichen Gewaltmonopols reichen kann, erlaubt die Etablierung transnationaler krimineller Netzwerke. Ist ein Staat nicht mehr fähig, das Gewaltmonopol durchzusetzen, stoßen häufig sog. Kriegsherren in das Machtvakuum, begründen ‚Raubökonomien‘ zur persönlichen Bereicherung, die jegliche Entwicklungsanstrengungen zunichte machen, und bedrohen die Stabilität auch angrenzender Staaten. So wurde der liberianische Bürgerkrieg von diesen ‚Kriegsherren‘ nach Sierra Leone hineingetragen.

Auf längere Sicht und gerade unter den verbesserten Verkehrs- und Kommunikationsbedingungen wird Europa und damit Deutschland mit den Folgen dieser Entwicklungen konfrontiert werden. Es ist deshalb entscheidend wichtig, schon heute diesen Entwicklungen durch ein verstärktes Engagement in Afrika gegenzusteuern.

Ökologische Interessen

Der ungeheure Naturreichtum Afrikas zeigt sich in der einzigartigen Fauna und Flora. Im Vergleich zu anderen Kontinenten werden die Reserven an fruchtbarem Land (z.B. in einigen Regionen Zentralafrikas) und Wasserkraft bislang nur wenig genutzt. Auch existieren trotz Abholzung in einigen Regionen noch immer große geschlossene Areale tropischer Regenwälder. Die Bewahrung der afrikanischen Biosphäre, der Schutz der Tropenwälder und die Nutzbarmachung der Land- und Wasserkraftreserven unter Beachtung ökologischer Nachhaltigkeit liegen im Interesse Deutschlands. Die Unterstützung von Maßnahmen zur Kontrolle des Bevölkerungswachstums, die Eindämmung von ressourcenvernichtenden Kriegen und Konflikten, ökologische Land- und Wassernutzung und vieles andere mehr müssen daher Ziele deutscher Afrikapolitik im Interesse künftiger Generationen sein. (Agenda 21)

Politische Interessen

Der Bedeutungszuwachs, der keineswegs mit einem Machtzuwachs identisch ist, den Deutschland nach Ende des Ost-West-Konflikts und der Wiedervereinigung auf internationaler Ebene erhalten hat, führte zu einem noch nicht abgeschlossen Prozess der Re-Formulierung eigener politischer Interessen.

Die vorherige und die gegenwärtige Bundesregierung haben ihre Bereitschaft signalisiert, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Auch sind die diesbezüglichen Erwartungen der Partnerländer an Deutschland gewachsen. Im internationalen Raum ist Afrika für Deutschland auch deshalb von Interesse, weil die große Anzahl afrikanischer Staaten in internationalen Organisationen eine möglicherweise gewichtige diplomatische Unterstützung sein kann. Aber auch bei den Diskussionen um die Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung im Rahmen der WTO kann die Unterstützung afrikanischer Staaten, vor allem der einflussreichen Regionalmächte wie Südafrika, Nigeria etc., für die Durchsetzung deutscher oder europäischer Vorstellungen wichtig werden.

Werteinteressen

Werteinteressen sind auch für die deutsche Afrikapolitik von erheblichem Gewicht. Dazu gehören

- die Menschenrechte,
- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
- Frieden,
- Überwindung der Unterentwicklung sowie
- soziale Gerechtigkeit.

Diese Werteinteressen haben eine realpolitische, eine ideelle und eine – in Bezug auf das eigene Land – identitätsstiftende Dimension. Die ideelle Dimension speist sich aus der allgemeinen, letztlich christlich motivierten Solidarität mit den Opfern von Armut und Unterentwicklung. Sie ist auch der Hauptgrund für das anhaltend hohe Spendenniveau in Deutschland. Den Nexus zwischen Werte- und realpolitischen Interessen bildet die Annahme, dass demokratische Staaten mit einem Minimum an wirtschaftlicher Prosperität und sozialem Wohlergehen eine geringere Sicherheitsbedrohung darstellen (z.B. im Hinblick auf zwischenstaatliche Angriffshandlungen, internationale Kriminalität oder ökologischen Raubbau). Die Förderung von Werten – vor allem von Demokratie und Menschenrechten - ist in diesem Sinne auch präventive Sicherheitspolitik.

Gerade für Deutschland spielt die Verwirklichung von demokratischen Werten in der Außenpolitik eine wichtige Rolle für die eigene Identität als demokratischer Staat. Eine wertegebundene Außenpolitik ist nicht nur ein im Grundgesetz verankertes Postulat, sondern zentraler Bestandteil der deutschen Staatsraison, um den

alten Begriff Friedrich Meineckes zu verwenden. Eine völlige Nichtbeachtung oder Verletzung von elementaren Werten durch die Außenpolitik untergräbt die Relevanz und Glaubwürdigkeit der eigenen Werte und damit langfristig das Selbstverständnis als demokratischem Rechtsstaat.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der deutschen Afrikapolitik

Neben langfristigen Interessen und der historischen Verantwortung Deutschlands und Europas für den afrikanischen Kontinent sprechen die neuen hoffnungsvollen Ansätze in Schwarzafrika nicht nur für eine Aufrechterhaltung des deutschen Engagements, sondern für dessen Intensivierung.

Dazu bedarf die deutsche Afrikapolitik angesichts neuer Rahmenbedingungen einiger Veränderungen. Die folgenden Empfehlungen sind dazu gedacht, eine Diskussion über die Ziele und Konzepte zukünftiger Afrikapolitik anzuregen:

1. Neue Herausforderungen verlangen neue Antworten der deutschen Afrikapolitik

Die Demokratisierungsprozesse und die Auflösungserscheinungen staatlicher Ordnung sind in ihrem Kern politische Herausforderungen, die von der traditionellen technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit nicht bewältigt werden können. Die Betonung von Demokratieförderung, „good governance“ und ziviler Konfliktbearbeitung als Ziele demonstriert, dass die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für Entwicklung und demokratische Stabilität auch durchaus von Seiten der beiden federführenden Ministerien BMZ und AA erkannt worden ist. Während die Konfliktbearbeitung, wozu auch die Prävention und die Konfliktnachsorge nach Beendigung gewalttätiger Auseinandersetzungen gehören, auch international noch ziemlich am Anfang stehen, fehlt es im Bereich der Demokratieförderung an Konsequenz und bezüglich der internationalen Partner an Kohärenz.

Trotz der oft betonten Heterogenität der afrikanischen Länder lassen sich durchaus Oberziele für ein zukunftsfähiges Afrikakonzept formulieren:

Zu solchen Oberzielen gehören u.a.

- politische Stabilität und Sicherheit
- regionale Kooperation
- nachhaltiges Wachstum und Erhalt der Umwelt

- Förderung von Innovationsfähigkeit im Hinblick auf Globalisierung (Wissenschaft und Bildung, Medien, Internet) und damit eine Stärkung der Bedeutung und internationalen Dialogfähigkeit Afrikas.

Nicht zu unterschätzen ist der symbolische Wert und die mögliche Eigendynamik eines solchen Konzepts für die deutsche und vielleicht sogar für die europäische Politik.

2. *Eine neue afrikapolitische Diskussion ist notwendig*

Die bisherigen konzeptionellen Defizite der Afrikapolitik angesichts der neuen Herausforderungen und der Dynamik der politischen Entwicklungen in Afrika erfordern einen intensiveren Dialog zwischen der operativen Politik, den nicht-staatlichen Trägern der Beziehungen wie Kirchen und politischen Stiftungen und der wissenschaftlichen Forschung über Ziele, Möglichkeiten und Begrenzungen zukünftiger deutscher und europäischer Afrikapolitik. Am Beginn eines solchen Dialogs müssen

- eine Analyse der positiven Trends und der Entwicklungshindernisse,
- eine kritische Bestandsaufnahme der bisherigen Politik,
- eine Herausarbeitung von neuen Förderansätzen (best practices) und Themen des politischen Dialogs

stehen.

Ein Element des Dialogs der mit Afrika befassten Gruppen muss die Diskussion der Motive, der Auswahlkriterien und der Konsequenzen der angestrebten Konzentration der EZ auf einige afrikanische Kernländer mit guten ökonomischen und politischen Fortschritten sein. Darüber hinaus bedarf es auch einer Debatte um die Instrumente und Akteure einer neuen Afrikapolitik.

3. *Die deutsche Afrikapolitik muss mehr sein als Entwicklungszusammenarbeit.*

Die Reduzierung des Engagements vieler mit Afrika traditionell verbundenen Länder hat für die deutsche Afrikapolitik neue Handlungsspielräume eröffnet,

die Deutschland aufgrund der gewachsenen internationalen Verantwortung in Abstimmung mit seinen EU-Partnern nutzen sollte.

Die bisherige Afrikapolitik ist trotz der Einführung der fünf Kriterien im Jahr 1991 für die Vergabe von Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Kern Entwicklungspolitik geblieben. Das Rückgrat deutscher Afrikapolitik besteht aus der Summe der bilateralen Kredit- und sonstigen Hilfszusagen und der multilateral vergebenen Mittel (insbesondere über die Weltbank und den Europäischen Entwicklungsfonds).

Die vergleichsweise geringe historische Vorbelastung deutscher Afrikapolitik und das insgesamt hohe Ansehen Deutschlands und seiner Entwicklungszusammenarbeit sind eine gute Grundlage für den politischen Dialog und die Zusammenarbeit mit den reformorientierten Ländern Afrikas. Themen eines solchen Dialogs wären

- die Förderung afrikanischer Initiativen für Stabilität und Sicherheit (OAU) und entsprechender Initiativen in der EU bzw. der UNO;
- Möglichkeiten einer deutsch-afrikanischen bzw. europäisch-afrikanischen Kooperation bei Umweltinitiativen (z.B. von UNEP);
- Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Konzepte und Umsetzungsmöglichkeiten von regionaler Kooperation und Integration;
- bilaterale Interessen in einer sich globalisierenden Wirtschaft;
- Möglichkeiten zur Verbesserung politischer Kultur in Afrika (Akzeptanz von politischem Pluralismus und Toleranz, Gemeinwohldenken, Milderung einer ethnischen und religiösen Fragmentierung, rechtliche Besserstellung und Förderung von Frauen).

Bei all diesen Fragen braucht Afrika international mehr Anwälte (z.B. in der G7). Deutschland muss einer dieser Anwälte sein. Dies bedeutet, dass sich Deutschland nicht nur finanziell, sondern auch mit mehr Personal engagiert. Das sollte uns Afrika wert sein.

4. Verstärkung des entwicklungspolitischen Engagements in Afrika als politisches Signal

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung reduziert die Bundesrepublik Deutschland ihr entwicklungspolitisches Engagement. Es wird von der Bildung von Schwerpunkt- und Partnerländern gesprochen, was Rückzug aus den Ländern impliziert, die nicht zu diesen Schwerpunktländern und Reduktion der Aktivitäten im Falle sog. Partnerländer meint. Insgesamt wird es wohl in bis zu zwei Dutzend Ländern, davon ca. ein Drittel afrikanische Länder, keine bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit mehr geben.

Angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen in Afrika ist die grundsätzlich nachvollziehbare Konzentration der beschränkten Ressourcen ein zwar verständliches Konzept - aber zur falschen Zeit. Ein völliger Rückzug ist sowohl für afrikanische Staaten und Gesellschaften, in denen es zahlreiche gute Ansätze gibt, wie auch für Nichtregierungsorganisationen und politische Stiftungen ein entmutigendes Signal.

Insbesondere die Hilfestellung für die Landwirtschaft darf nicht aufgegeben, sondern muss im Gegenteil erweitert werden. Sie gewinnt angesichts der Dringlichkeit von Land- und Agrarreformen eine zusätzliche entwicklungspolitische Dimension.

Rechnet man die Länder hinzu, mit denen aufgrund aktueller von Kriegen und negativer politischer Entwicklungen (z.B. Simbabwe, Sudan) keine staatliche Entwicklungszusammenarbeit möglich ist – vom BMZ als „potentielle“ Kooperationsländer bezeichnet – so fallen bis zu 10 weitere afrikanische Länder aus der EZ heraus. Damit würde nur noch etwa die Hälfte der 48 Staaten Subsahara-Afrikas in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden. In den Ländern, in denen staatliche Entwicklungszusammenarbeit sinnlos geworden ist, haben NRO – insbesondere Kirchen und politische Stiftungen – unter Umständen immer noch Möglichkeiten, über ihre Partnerorganisationen demokratische politische und gesellschaftliche Kräfte zu fördern. Für diese Unterstützung sollten im BMZ verstärkt Mittel bereitgestellt werden.

5. *Die internationale Glaubwürdigkeit der deutschen Afrikapolitik muss erhalten bleiben*

Wenn den anspruchsvollen Zielen der deutschen Entwicklungspolitik, die sich u.a. als Teil einer globalen Strukturpolitik versteht, keine angemessene Finan-

zierung gegenübersteht, so verliert diese international und in den Empfängerländern ihre Glaubwürdigkeit. Das muss trotz der Notwendigkeit der Haushaltsanierung verhindert werden. Verglichen mit den Milliarden-Summen, die die Friedenskonsolidierung und der Wiederaufbau der Balkan-Region kosten, wären für eine konstruktive Afrikapolitik vergleichsweise wenige Mittel erforderlich, es wäre eine „preiswerte“ Außenpolitik.

Die bisherige Konsolidierungs- und Stabilisierungshilfe für Staaten mit substantiellen Fortschritten in Richtung Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte ist bislang unzureichend. Die sich über 5 Jahre hinziehenden Verhandlungen zwischen der Republik Südafrika und der EU über ein Freihandelsabkommen haben gezeigt, dass die EU-Länder einschl. Deutschlands bisher auch keine besondere Bereitschaft erkennen lassen, bei eigenen Interessen – z.B. im Agrarbereich- zurückzustecken, um die Entwicklungschancen der afrikanischen Länder zu erhöhen.

6. Deutsche Afrikapolitik und europäische Afrikapolitik müssen sich sinnvoll ergänzen

Sowohl in der europäischen Afrikapolitik, dem Herzstück der EU-Entwicklungszusammenarbeit, als auch in den politischen Beziehungen zwischen beiden Kontinenten sind Fortschritte erzielt worden.

Das Folgeabkommen für die bisherigen Lomé-Programme bringt zwar kein wesentliche Mittelerhöhung, dafür setzt das nun auf 20 Jahre angelegte Programm inhaltlich veränderte Schwerpunkte. Zentrale Ziele sind u.a. die stärkere Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, Armutsbekämpfung und die Betonung der sog. „politischen Dimension“. Bei schweren Verstößen von AKP-Staaten gegen Menschenrechte und demokratische Prinzipien oder massiver Korruption kann eine Suspendierung von Leistungen der Zusammenarbeit zukünftig wesentlich schneller erfolgen. Ferner sollen zukünftig Nichtregierungsorganisationen und Gruppen der Zivilgesellschaft konsultiert und in die Implementierung von Maßnahmen direkt eingebunden werden. Da der Beitrag Deutschlands zum 9.Europäischen Entwicklungsfonds mit 23,5% weiterhin sehr hoch sein wird, sollte die Bundesregierung stärker als zuvor versuchen, ihre Vorstellungen im Dialog mit den Partnerländern in die europäische EZ einzubringen.

In den letzten Jahren haben sich weitere Ansätze für eine europäische Afrikapolitik herausgebildet. Die auf dem ersten Afrika-Gipfel im April 2000 in Kairo verabschiedeten Abschlussdokumente stellen einen konzeptionellen Fortschritt in den Beziehungen zwischen der EU und Afrika dar. Es wird in den folgenden Jahren bis zur Folgekonferenz im Jahr 2003 die Aufgabe sein, den Rahmen mit Inhalt zu füllen. Deutschland muss dabei seinen Beitrag leisten. Dazu bedarf es hierzulande einer breiten Diskussion über den spezifischen Beitrag, den Deutschland in die europäische Afrikapolitik einbringen will und kann. Der Grundorientierung der deutschen Außenpolitik folgend, könnte der Beitrag vor allem im Bereich der Demokratieförderung liegen, deren *Bedeutung* auch die EU insgesamt in ihrer *Entwicklungszusammenarbeit und Politik gegenüber Afrika immer stärker hervorhebt*.

Die Formulierung einer europäischen Afrikapolitik liegt zweifellos im deutschen Interesse. Sie tritt aber nicht an die Stelle einer deutschen Afrikapolitik. Vielmehr müssen sich beide sinnvoll ergänzen.

7. Die Afrika-Lobby muss schlagkräftiger werden

Die Erwartungen auf Seiten der „Afrika-Lobby“ in Politik, Medien, den NRO oder den Forschungseinrichtungen wurden insgesamt enttäuscht. Die Beeinträchtigung der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika im Zeichen der generellen Tendenz der Ökonomisierung von Außenpolitik und der Haushaltskürzungen machen eine Bündelung der Kräfte der Afrika-Lobby zwingend notwendig. Ein Beispiel für die Bildung einer effizienten Afrika-Lobby bieten die USA. Im Dezember 1997 gründete sich mit dem National Summit on Africa eine nationale Dachorganisation mit dem Ziel, die Beziehungen zwischen Afrika und USA auf allen Ebenen zu intensivieren. Der Verband bildet eine breite Koalition aus nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, politischen Stiftungen, Politikern, Forschungseinrichtungen und Wirtschaftsverbänden sowie afrikanischen Politikern.

Unverzichtbar ist in jedem Falle, in der Öffentlichkeit nicht mehr so stark auf humanitäre Motive und Betroffenheit für ein Engagement in Afrika abzuheben, sondern offen auch über die Interessen und Ziele der deutschen und europäischen Afrikapolitik aufzuklären und diese damit zu legitimieren.

(Dieses Positionspapier wurde von Herrn Prof. Dr. Siegmund Schmidt, Universität Koblenz-Landau, unter Mitarbeit von Frau Monika Baumhauer und Herrn Dr. Günter Dill, INT, erstellt).