



Den Wandel fördern: Für eine kohärente Strategie deutscher Außenpolitik am Horn von Afrika

von Dustin Dehéz und Benedikt Franke (ext.)

Das Horn von Afrika wird nur selten als eine Schlüsselregion für die deutsche Außenpolitik gesehen. Es gibt jedoch mehrere Gründe, die für die Formulierung einer neuen außenpolitischen Strategie für diese von Krieg und Hunger gezeichnete Region sprechen. Dazu zählen neben entwicklungspolitischen Zielen wie die Eindämmung und Beendigung der zahlreichen Konflikte, die Bekämpfung von Armut oder die Durchsetzung von Menschenrechten und guter Regierungsführung vor allem auch die direkten und indirekten Bedrohungen, die der Bundesrepublik aus der instabilen Sicherheitslage in dieser geo-strategisch wichtigen Region erwachsen. Vor diesem Hintergrund muss verwundern, dass das Auswärtige Amt kurz vor dem Ende der Amtszeit Joschka Fischers die Regionalstrategie für das Horn von Afrika zurückgezogen hat und bisher unklar ist, ob an einer neuen Strategie gearbeitet wird. Nach Meinung der Autoren rechtfertigen die geo-strategische Bedeutung der Region und die Risiken, die der Bundesrepublik dort erwachsen könnten, in jedem Falle eine Analyse der Herausforderungen, denen sich eine kohärente deutsche Außenpolitik am Horn von Afrika und dem östlichen Afrika stellen muss und zu deren Lösung die Bundesrepublik beitragen kann.

Inhalt

1. Deutschlands bisherige Strategie für das Horn von Afrika	Seite 2
2. Wachsende Bedrohungen und Interessen erfordern eine neue Strategie	Seite 3
3. Eckpunkte einer Strategie und erste Empfehlungen	Seite 5
4. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 7

1. Deutschlands bisherige Strategie für das Horn von Afrika

Aufgrund historisch-politischer Gesichtspunkte beschloss das Auswärtige Amt (AA) nach Veröffentlichung seiner außenpolitischen Strategie für Subsahara-Afrika („Afrika südlich der Sahara – außenpolitische Strategien“) die Beziehungen mit den Ländern am Horn von Afrika getrennt zu betrachten. Dies führte zur Formulierung einer außenpolitischen Strategie für das Horn von Afrika, die sich im Wesentlichen an den von den Vereinten Nationen und anderen multilateralen Organisationen formulierten Anliegen der internationalen Gemeinschaft orientierte. Der in der Strategie fast vollständig fehlende Ausdruck deutscher Partikularinteressen in der Region ist durch die vorbehaltlose Übernahme internationaler Positionen noch weiter betont worden. Obwohl das AA dieses offenkundige Fehlen einer eigenen Position mit der Stärkung der deutschen Glaubwürdigkeit als bilateraler Partner rechtfertigt, muss gefragt werden, ob es bei Abwesenheit eigener Interessen der Formulierung einer außenpolitischen Strategie überhaupt bedurft hätte oder ob diese nicht besser in eine Strategie für das gesamte Subsahara-Afrika hätte Eingang nehmen sollen.

Mit dem Zurückziehen der Regionalstrategie hatte die damalige rot-grüne Bundesregierung zumindest rhetorisch ihren eigenen Gestaltungsanspruch dem der Vereinten Nationen und der Europäischen Union untergeordnet. Das wäre im Prinzip unproblematisch, so lange deren Konzepte im Umgang mit den Konflikten am Horn von Afrika überzeugend wären. Doch eine kohärente Position der Europäischen Union für das Horn von Afrika ist trotz ihrer im Oktober 2005 veröffentlichten „Afrika-Strategie“ nicht zu erkennen. Italien und Großbritannien verfolgen in Somalia gegensätzliche Interessen, und die Haltung der Vereinten Nationen im Grenzstreit zwischen Äthiopien und Eritrea, im Sudan und in Somalia ist ebenfalls alles andere als überzeugend. Problematisch ist das Fehlen einer deutschen Gesamtstrategie für das Horn von Afrika auch deshalb, weil die Entwicklungszusammenarbeit, in der etwa Äthiopien und Uganda für Deutschland sehr wichtige Partner sind, noch immer fast ausschließlich bilateral organisiert ist. Somit droht also auch die Hoffnung, einen Gleichklang von Sicherheits- und Außenpolitik auf der einen und der Entwicklungspolitik auf der anderen Seite schaffen zu können, verloren zu gehen.

Zu den Interessen, die in jüngerer Vergangenheit eher an Bedeutung gewonnen haben, gehören:

- Die Sicherung der Wasserwege vor terroristischen oder kriminellen Übergriffen, um die Exportwege nach Asien zu sichern und die eigene Rohstoffversorgung zu garantieren.
- Die Eindämmung der Migrationsbewegungen, die durch Hungersnöte, militärische Konflikte und politische Unterdrückung die Bundesrepublik in zweierlei Weise betreffen: erstens durch verstärkten Einwanderungsdruck, zweitens durch die gestiegene Notwendigkeit, humanitäre Hilfe für Opfer von Konflikten und Hungersnöten zu leisten.
- Das Erreichen größeren internationalen Gewichts gerade in einer Region, die als Brücke zwischen Afrika und dem Nahen Osten fungiert und an Bedeutung gewinnen wird.
- Die Eindämmung des Einflusses radikaler Islamisten, die mit finanzieller Hilfe des benachbarten Auslands (Saudi-Arabien, Iran) Terrororganisationen weitere Rekruten zuführen könnten und die deutsche Präsenz in der Region (deutsches Militär, deutsche Botschaften, deutsche NGOs, etc.) bedrohen.
- Die Stärkung europäischer Energiesicherheit, die durch Diversifizierung von Importanteilen u.a. beim Erdölimport auch auf Ressourcen der Region am Horn von Afrika zugreifen sollte (derzeit gehen etwa 90% der dort lagernden Ressourcen, insbesondere Öl, nach China).
- Die Verbreitung guter Regierungsführung und die Bekämpfung der Armut, die ihrerseits Rückzugsmöglichkeiten für Islamisten und Terroristen einschränken und größeres Wirtschaftswachstum ermöglichen sollte.

2. Wachsende Bedrohungen und Interessen erfordern eine neue Strategie

Die Sicherheitslage am Horn von Afrika ist aus mehreren Gründen eine zentrale Herausforderung für eine neue außenpolitische Strategie für die Region. Erstens, der Bundesrepublik erwachsen mehrere ernstzunehmende Bedrohungen aus der instabilen Lage in der Region und ihrer direkten Nachbarschaft zu Europa. Zweitens, die Herstellung eines sicheren Umfeldes ist nicht nur eine Voraussetzung für die sinnvolle Umsetzung zukünftiger deutscher Entwicklungspolitik, sondern auch eine Notwendigkeit um bereits begonnene Projekte nicht noch weiter zu gefährden.

Drittens, auch eine dringend notwendige Intensivierung wirtschaftlicher Beziehungen mit der rohstoffreichen Region setzt eine nachhaltige Veränderung der derzeitigen Lage voraus.

Die Bedrohungen, die der Bundesrepublik durch die instabile Lage in Somalia, im südlichen und östlichen Sudan, im angrenzenden Tschad sowie durch den wieder aufflammenden Konflikt um die äthiopisch-eritreische Grenzführung erwachsen, lassen sich in drei Kategorien fassen:

1. Terrorismus

Die desolate Sicherheitslage in der Region und die damit verbundene Abwesenheit staatlicher Kontrolle geben Anlass zur Sorge. Die Anschläge auf die USS Cole im Jemen und auf den Öltanker Limburg unweit der Küste des Horns von Afrika sowie Osama Bin Ladens Ankündigung einer Ausweitung des weltweiten Jihad auf den Sudan zeigen, dass die Region bereits von Terroristen penetriert wurde. Tatsächlich haben al-Qaida und mit ihr affillierte Organisationen ihre Bemühungen verstärkt, über Saudi-Arabien und den Jemen das Horn von Afrika zu infiltrieren, um es sowohl als Rückzugsbasis („safe haven“) als auch zur Finanzierung (durch informelle Ökonomien) zu nutzen. In direktem Zusammenhang mit diesen Bemühungen stehen jüngste Berichte, die auf eine Verstärkung islamistisch-fundamentalistischer Aktivitäten in Somalia, Äthiopien und Kenia hinweisen.

2. Sicherheit der Transportwege/Energiesicherheit

Die geo-strategische Bedeutung der Handelsroute durch den Suez-Kanal ist mit dem Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen Asien und Europa merklich gewachsen. Asien ist auf dem Weg zum bedeutendsten Exportziel deutscher Güter zu werden. Für die deutsche Konjunktur, die noch immer am Exporttropf hängt, ist die Sicherheit der Transportwege neben der Energiesicherheit daher zu der entscheidenden Bedingung für fortgesetztes Wachstum geworden. Das gilt umso mehr für die Nadelöhre des internationalen Handels, zu denen auch das Rote Meer und die Meerenge am Horn von Afrika gehören. Ein Anschlag auf eines dieser Nadelöhre und/oder eine fortgesetzte Zunahme von Piraterie hätte für den Export sowie die bereits stark erhöhten Ölpreise und damit auch die deutsche Wirtschaft ernstzunehmende Folgen. Durch die Besorgnis erregenden Entwicklungen am russischen Energiemarkt hat diese Bedrohung weitere Brisanz erhalten.

3. Sicherheit deutscher Soldaten/Staatsbürger in der Region

Mit einem Ausbau des deutschen militärischen Engagements am Horn von Afrika im Rahmen von „Enduring Freedom“, UNMIS (United Nations Mission in Sudan) und UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea) hat die Sicherheitslage in der Region auch für Deutschland merklich an Bedeutung gewonnen. Das gilt umso mehr, als dass die zunehmend einsatzbereiten Battle-Groups der Europäischen Union in Abgrenzung zur Nato Response Force gerade mit Blick auf mögliche Einsätze in zerfallenden Staaten in Afrika aufgestellt wurden und damit weitere Einsätze deutscher Soldaten in der Region wahrscheinlich geworden sind.

3. Eckpunkte einer Strategie und erste Empfehlungen

Die Bundesrepublik sollte Ihre Bemühungen zur Formulierung einer eigenständigen außenpolitischen Strategie für das Horn von Afrika wieder aufnehmen. Deutschland hat klare direkte sowie indirekte Interessen in der Region und sollte daher auch dementsprechend handeln und seine Strategie entsprechend formulieren. Eine kohärente Strategie sollte die folgenden Eckpunkte umfassen, um den oben angesprochenen Herausforderungen gerecht werden zu können:

1. Die angesprochenen Interessen und damit Ziele der Bundesregierung lassen sich nur durch einen multi-dimensionalen Ansatz erreichen. Dies bedeutet jedoch nicht nur, dass eine klare Absprache zwischen den verschiedenen Ressorts (AA, BMVg, BMZ) getroffen, sondern auch, dass diese Absprache von der Bundesregierung in ein Konzept integriert werden muss.
2. Jedwede Strategie muss auf eine umfassende Unterstützung für regionale sicherheitspolitische Initiativen bauen können. Dazu gehören insbesondere die politische Unterstützung von Schlichtungs- und Entspannungsbemühungen der Intergovernmental Authority on Development (IGAD), der East African Community (EAC) oder der Afrikanischen Union (AU). Mit dem ausgeweiteten Engagement der EU und dem Bereitstellen einer African Peace Facility mit einem jährlichen Budget von € 250 Millionen (für Gesamt-Afrika) ist zwar bereits ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan, ein separates deutsches Engagement für das Horn von Afrika (an die nationale und europäische Entwicklungspolitik für die Region gekoppelt) wäre jedoch aus mehreren Gründen wünschenswert:

- (a) Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten (März 2006) sieht drei der sieben verbleibenden Herausforderungen regionaler Konfliktlösung am Horn von Afrika und dessen direkter Nachbarschaft konzentriert. Zur Lösung dieser Konflikte hat Deutschland in der Vergangenheit beigetragen und wird von den Ländern der Region als ehrlicher Vermittler akzeptiert und kann daher eine produktivere Rolle spielen als etwa Frankreich oder die Vereinigten Staaten.
 - (b) In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hat das Horn bereits einen wichtigen Stellenwert für die Bundesrepublik. Bisher ist diese vor allem bilateral organisiert mit Schwerpunkten auf Uganda und Äthiopien. Doch die bedenklichen politischen Entwicklungen in beiden Ländern machen eine kritische Evaluierung und Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit ohnehin notwendig.
 - (c) Die externe Unterstützung regionaler Integration ist besonders am Horn von Afrika von entscheidender Bedeutung, wo die IGAD noch relativ schwach institutionalisiert ist. Zur effektiven sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in der Region müssen auch die arabischen Nachbarn, insbesondere aber der Jemen, in die Regionalkooperation eingebunden werden. Denkbar wäre, der IGAD neben dem europäischen Partnerschaftsforum auch ein arabisches an die Seite zu stellen. Auch hier könnte die Bundesrepublik mit einer klar formulierten Strategie den Prozess unterstützen und den Wandel in der Region positiv fördern.
3. Eigene Anstrengungen zur Demokratisierung und Stabilisierung in der Region müssen von der Bundesrepublik gezielt gefördert werden. Mit dem 2011 im Südsudan anstehenden Votum über dessen Unabhängigkeit deutet sich nicht nur eine offeneren Haltung gegenüber neuen Grenzziehungen an. Auch die Einhaltung der Menschenrechte, die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Dienstleistungen wie Erziehung und Gesundheit steht zunehmend im Mittelpunkt der Frage, ob Staaten überhaupt funktionieren. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung in Somaliland überaus vielversprechend. Der Staat im Norden des zusammengebrochenen Somalias hat sich 1991 für unabhängig erklärt und seither einen demokratischen Transformationsprozess durchgemacht. Im September 2005 wurden demokratische Parlamentswahlen durchgeführt, die allgemein als frei und fair eingestuft wurden. Diese Entwicklung sollte durch die Option einer internationalen Anerkennung dieses demokratischen und muslimischen Landes gefördert werden.

4. Das bedeutet auch, dass die Bundesregierung weiterhin bereit sein muss, sich militärisch in der Region zu engagieren. Trotz bisheriger lobenswerter Einsätze in Somalia, Sudan, Äthiopien, Eritrea und Djibouti ist es jedoch weder der internationalen Gemeinschaft noch unseren Partnern oder den jeweiligen Regierungen vor Ort entgangen, dass diese Engagements selten über symbolische Unterstützungsbeiträge hinausgingen. Auch wenn die zögerliche Übernahme der Leitungsfunktion für den bevorstehenden EU-Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo auf eine pro-aktivere Afrikapolitik der Bundesregierung hoffen lässt, so bleibt die berechtigte Sorge, dass die von Deutschland vertretene sicherheitspolitische Linie nicht wesentlich zu einer Entschärfung von Konfliktsituationen wie in Darfur oder dem angrenzenden Tschad beitragen kann. Damit würde dem Horn von Afrika nicht nur weiterhin ein wirtschaftlicher und entwicklungstechnischer Aufschwung verwehrt bleiben, sondern auch ein Erreichen der oben formulierten deutschen Ziele in weite Ferne rücken.

5. Letztlich muss eine deutsche Strategie vor allem realistisch sein. Es muss klar definiert werden, welche Ziele mit den beschränkten Mitteln der Bundesregierung verwirklicht werden. Es ist deshalb nicht damit getan, einer tautologischen und politischen Wunschliste den Stempel einer Strategie aufzudrücken, sondern es muss auf einen sachlichen und verwirklichtbaren Ansatz geachtet werden.

Dustin Dehéz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Düsseldorfer Instituts für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) und Mitglied im Arbeitskreis junger Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Benedikt Franke ist Doktorand an der Universität von Cambridge und Mitglied im Arbeitskreis junger Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Ihre Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung:

Dr. Karl-Heinz Kamp
Sicherheitspolitischer Koordinator
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10907 Berlin
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de
Telefon: +49 30 26996-3510