

Afrika

- außenpolitische Strategie -

Stand: Dezember 2003

1. Einführung
2. Ausgangslage
 - 2.1 Politischer Wandel
 - 2.2 Wirtschaftliche Marginalisierung
 - 2.3 Katastrophenkontinent Afrika?
 - 2.4 Regionalisierung
3. Afrikapolitische Interessen und Zielvorstellungen
4. Mittel zur Umsetzung

1. Einführung

Die Forderung nach umfassenden Strategien für die deutsche Afrikapolitik (bezogen auf Afrika südlich der Sahara¹) wird häufig erhoben. Obwohl es möglich ist, den afrikanischen Kontinent mit seinen 53 Einzelstaaten in seiner Gesamtheit zu betrachten, lässt sich die Vielfalt des Kontinents jedoch nur mit einem sehr hohen Maß an Abstraktion erfassen.

Deshalb wird zunächst einem analytischen Teil eine allgemeine und übergreifende Situationsbeschreibung vorgelegt. Darauf folgt die Definition unserer Interessen und der Ziele unserer Afrika-Politik sowie die Diskussion von deren Umsetzungsmöglichkeiten. Dieser allgemeine Teil ist in Zusammenhang zu sehen mit den regionalspezifischen Strategien für das

- südliche Afrika
- östliche Afrika
- Horn von Afrika
- Zentralafrika
- Westafrika,

die gleichberechtigt nebeneinander stehen. Damit soll der Versuch unternommen werden, die bilateralen und die dem Kontinent als ganzen umfassenden Aspekte der Außenpolitik um eine

¹ Die Mittelmeer-Anrainerstaaten Afrikas werden hier ausgeklammert.

hinreichend präzise, spezifisch-regionale Komponente zu ergänzen. Dabei liegt es auf der Hand, daß Analyse, Zielbeschreibung und Umsetzungsmöglichkeit auf bewährten Grundsätzen, Prinzipien und Handlungsmaximen aufbauen.

Eine zentrale Problemstellung bildet die Frage nach der Abgrenzung der Regionen. Dabei wird der Ansatz verfolgt, jeden Staat des subsaharischen Afrika nur einer Region zuzuordnen². Die regionale Zuordnung soll jedoch nicht tagespolitischen Aktualitäten – und damit notwendigerweise kurzfristigen Schwankungen – unterworfen sein, sondern zumindest mittelfristige Gültigkeit haben können, und muß sich somit auf länger wirksame räumliche, historische und politische Bezugfelder konzentrieren. Die sich aus diesem Ansatz ergebenden Räume sind nicht unbedingt mit den existierenden Regionalorganisationen deckungsgleich³. Um eine ausgewogene Größe der Regionen zu erreichen, erscheint es weiterhin nötig, auf eine zu feine Differenzierung zu verzichten. So werden im Rahmen Westafrikas die Staaten der Guinea-Küste und die meisten Sahel-Staaten zusammengefaßt. Die Inselstaaten des Indischen Ozeans werden – wenngleich eigentlich kaum noch zum subsaharisch-afrikanischen Kulturkreis gehörig – zusammen mit dem südlichen Afrika betrachtet. Anknüpfungspunkt ist hierbei die Zugehörigkeit von zwei der vier Staaten (Seychellen und Mauritius) zur Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika sowie die sich daraus ergebenden, vergleichsweise engen Verbindungen. Die Abgrenzungsprobleme insgesamt werden aber nicht in jedem Fall zu einer vollständig befriedigenden Lösung führen können.

2. Ausgangslage

2.1 Politischer Wandel

Innerhalb der letzten zwei Dekaden hat sich in Afrika ein bemerkenswerter Wandel verbunden mit einem Paradigmenwechsel vollzogen, der auch das afrikanische Selbstverständnis erfaßt hat. Hierdurch haben sich die Rahmenbedingungen für eine politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Interaktion mit diesem Kontinent grundsätzlich verschoben.

Die Ursachen für diesen Prozess sind vielschichtig; beigetragen haben unter anderem die zunehmende - auch mentale - Lösung von der kolonialen Vergangenheit, die inzwischen mehr als die Hälfte der Bevölkerung nicht mehr aus eigenem Erleben kennt, die Überwindung der Apartheid in Südafrika, sowie der Wechsel der politischen Führer durch Ablösung der "Patriarchen" der ersten Generation nach der Unabhängigkeit (Houphouët-Boigny [Côte d'Ivoire], Kenyatta [Kenya], Nkrumah [Ghana], Sékou Touré [Guinea], Senghor [Senegal], Nyerere [Tansania], Kaunda [Sambia], um nur einige zu nennen). Von erheblichem Einfluß waren nicht zuletzt auch die Entwicklungen in anderen Teilen der Welt, vor allem die politischen Umwälzungen in Europa (insb. Ende des Kalten Krieges).

² Mauretanien und Sudan werden aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Maghreb bzw zum Nahen Osten hier nicht mit erfaßt.

³ Eine solche Übereinstimmung ist ohnehin dadurch nicht möglich, daß eine Reihe von afrikanischen Staaten Mitglied in mehreren oder gar keiner Regionalorganisation sind.

Die sich entwickelnden neuen Leitbilder weisen in Richtung auf eine stärkere, zunehmend selbstbewußte Zivilgesellschaft. Ein Beispiel hierfür ist der erfolgreiche Widerstand der Bevölkerung in Côte d'Ivoire gegen den Versuch von Gen. Guei, durch massive Wahl-fälschung seine Putschregierung zu perpetuieren (Okt. 2000). Regierungen akzeptieren in wachsendem Maße demokratische Strukturen und eine stärkere Partizipation der Bevölkerung sowie die Prinzipien einer "guten Regierungsführung" mit *checks and balances* und zeigen ein erhöhtes Interesse an der Durchsetzung der Menschenrechte – als Individualrechte wie auch als Gruppenrechte, der Pressefreiheit, und einer Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaftssysteme. Gleichzeitig ist in einigen Staaten eine deutliche Stärkung des (insgesamt aber doch noch rudimentär ausgeprägten) Mittelstandes zu beobachten.

In der Mehrzahl der Staaten südlich der Sahara sind inzwischen parlamentarische Demokratien entstanden, politische Führer und Volksvertreter werden immer häufiger in Wahlen bestimmt; die Ausübung politischer Führungsämter über unangemessen lange Zeiträume oder auf Lebenszeit ist wachsender Kritik ausgesetzt (ein herausragendes Beispiel in diesem Zusammenhang sind die Wahlen in Nigeria im Dezember 1998 nach dem Tod von Abacha). Diese demokratischen Strukturen befinden sich meist jedoch noch in der Phase der "Selbstfindung"; das Parteienspektrum, wo es sich ungehindert entfalten kann, hat sich häufig noch nicht zu programmatisch ausgerichteten Volksparteien entwickelt, vielfach ist noch eine ethnisch / religiöse Basis der Parteien erkennbar. Auch innerparteiliche Demokratie muß vielfach noch erlernt werden. Im übrigen findet die weit verbreitete Klientel-Struktur afrikanischer Gesellschaften im Bereich des Politischen weiterhin ihren Niederschlag.

Die Zusammenarbeit auf regionaler Basis nimmt zu. Neben der verstärkten regionalen Kooperation haben aber auch kontinentweite panafrikanische Bestrebungen die politische Zusammenarbeit unter den afrikanischen Staaten in letzter Zeit bestimmt. Als solche sind die neugegründete Afrikanische Union und die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung NEPAD zu nennen.

Die geradezu formelhafte Schuldzuweisung an die erste Welt, für alle Probleme Afrikas verantwortlich zu sein, ist einer zunehmenden Anerkennung und Bereitschaft zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung gewichen⁴. Das nach Gewinnung der Unabhängigkeit sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten steht afrikaweit

⁴ Dies zeigte sich sehr deutlich z.B. beim Gipfel der OAE in Lomé im Sommer 2000, als alle Redner auf die afrikanische Eigenverantwortung verwiesen.

und in den einzelnen Regionen zunehmend auf dem Prüfstand; Regierungen, die außerhalb des geltenden Verfassungsrahmens an die Macht gekommen sind, wird mehr und mehr die Anerkennung und Zusammenarbeit verweigert. So wurden die Vertreter der Putsch-Regierung in Côte d'Ivoire im Sommer 2000 von der Teilnahme am Gipfel der OAE ausgeschlossen. Gleiches gilt im Jahre 2003 für die Vertreter der Zentralafrikanische Republik in der Afrikanischen Union.

2.2 Wirtschaftliche Marginalisierung

Der dargelegte Strukturwandel war bislang im wesentlichen auf die politischen Eliten und die städtische Bevölkerung beschränkt und hat sich noch nicht in einer verstärkten Einbindung Afrikas in die Weltwirtschaft und die globalen Finanztransaktionen umsetzen lassen. Weite Teile Afrikas nehmen nicht am Globalisierungsprozess teil, insbesondere in den Bereichen Kommunikation, Hochtechnologie, Zugang zur internationalen „Wissensgemeinschaft“ und Investitionen herrscht Nachholbedarf⁵. Das Wort von der Marginalisierung Afrikas macht weiterhin die Runde.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Afrika in vielen Bereichen - trotz erheblicher materieller und personeller Ressourcen - *nur wenig über den kolonialen Status des Rohstofflieferanten hinausgekommen*, wenngleich im Einzelfall die erzielten Erfolge beachtlich sind (so stellen Kupfer und Kobalt 80% des Exportwertes von Sambia; Kalziumphosphat und Rohbaumwolle machen 70% des Exportwertes von Togo aus; über 50% des Exportwertes von Madagaskar entfällt auf Kaffee, Fisch und mineralische Rohstoffe). Für einzelne, kaum substituierbare Rohstoffe ist Afrika nach wie vor der einzige Lieferant. Hier steckt noch ein enormes, bislang nicht ausreichend genutztes Entwicklungspotential, das zudem einen Markt von über 600 Mio Einwohnern südlich der Sahara umfaßt.

Nicht zuletzt dank bilateraler und multilateraler Hilfe, auch der internationalen Finanzinstitutionen, liegt in einer Reihe afrikanischer Staaten das Wirtschaftswachstum inzwischen deutlich oberhalb der Zuwachsrate der Bevölkerung. Diese Entwicklung einschließlich signifikanter Exportsteigerungen zeigt, daß der richtige Weg eingeschlagen wurde (wenngleich im Einzelfall bei Betrachtung der Zuwachsraten die niedrige Ausgangsbasis nicht unberücksichtigt bleiben darf).

⁵ Eine solche Entwicklung wäre auch angesichts der Tatsache, daß – trotz zunehmender Verstädterung – die Gesellschaften in Afrika weiterhin in überwiegendem Maße landwirtschaftlich geprägt sind, mit einem sehr hohen Anteil an Subsistenzwirtschaft, kaum zu erwarten gewesen.

Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum und zunehmender Urbanisierung der afrikanischen Gesellschaften (Urbanisierungsgrad liegt in Gabun oder Südafrika bereits um 50% der Bevölkerung, in Ruanda und Burundi jedoch lediglich zwischen 6 und 8 %) gewinnt die über eine subsistenzwirtschaftliche Eigenversorgung hinausgehende Nahrungsmittelproduktion zur Ernährung des wachsenden Anteils der städtischen Bevölkerung an Bedeutung. Nur eine Entwicklung hin zur Marktwirtschaft – die ihrerseits allerdings faire Handelsbedingungen auf dem Weltmarkt voraussetzt – unter Berücksichtigung von sozialstaatlichen Elementen und in Verbindung mit gesellschaftlich akzeptablen Eigentumsverhältnissen an Grund und Boden ist auf Dauer tragfähig. Dies setzt ein entsprechendes Umfeld voraus, in dem politische Stabilität, Rechtssicherheit und Beseitigung von Korruption keine Leerformeln sind, und in dem Militärausgaben und Ausgaben für soziale und investive Zwecke in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Trotz massiven Schuldenerlasses limitieren jedoch vielfach die verbliebene Außenverschuldung, Korruption und Kapitalflucht den Handlungsspielraum von Politik und Wirtschaft (in manchen Ländern ist das private Auslandsvermögen um ein Vielfaches höher als die Auslandsschuld); die demokratischen Strukturen sind häufig noch zu schwach und nicht hinreichend gefestigt, um notwendige, aber schmerzhaftige Strukturveränderungen durchzusetzen.

Angesichts dieser Situation wäre es von herausragender Bedeutung, neben den bilateralen und multilateralen Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit einen verstärkten Kapitalfluß vor allem privater Geldgeber zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Handelsvolumens zu fördern, was seinerseits entsprechend stabile Rahmenbedingungen voraussetzt. Diese zu schaffen und zu bewahren gehört auch zum Bereich afrikanischer Eigenverantwortung. Gleichzeitig sind die afrikanischen Gesellschaften aufgerufen, einem weiteren Auseinanderklaffen der Schere zwischen arm und reich in den eigenen Ländern entgegen zu wirken.

2.3 "Katastrophenkontinent" Afrika?

Die Wirkung dieser positiven Ansätze wird durch Naturkatastrophen und gewaltsame Auseinandersetzungen relativiert, die - von der Dimension menschlichen Leides abgesehen - die wirtschaftliche und soziale Entwicklung behindern. In der Perzeption der westlichen Öffentlichkeit erscheint Afrika daher - häufig undifferenziert - in erster Linie als Katastrophenkontinent.

Bewaffnete Konflikte und gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen regulären Streitkräften stellen gegenwärtig eher die Ausnahme in Afrika dar. Das Agieren von "war lords" und

Milizenführern, die im Einzelfall durchaus in der Lage sind, auch relativ langfristig die vollständige Kontrolle über größere Gebiete zu übernehmen, kann Dimensionen annehmen, die sich bestandsgefährdend für den Staat auswirken können.⁶

Angesichts dieser Situation bekommen die Bereiche „Krisenmanagement“ / Konfliktverhütung / Peacekeeping eine zentrale Bedeutung⁷. Auf afrikanischer Seite wird inzwischen die primäre Eigenverantwortung in diesem Bereich akzeptiert. Der Verhandlungserfolg der algerischen Präsidentschaft der OAE bei der Beendigung des Konfliktes zwischen Äthiopien und Eritrea im Juni 2000 bietet ein Beispiel für eine erfolgreiche Umsetzung.

Als besonderes Problem stellt sich die extreme Verbreitung von ansteckenden bzw. endemischen Krankheiten in Afrika, an erster Stelle HIV/Aids und Malaria. Als Folge der Seuchen ist in einzelnen Staaten die durchschnittliche Lebenserwartung bereits signifikant gesunken; Kosten für Medikamente und Behandlung überfordern alle Budgets im Gesundheitssektor dramatisch. Die bereits jetzt erkennbaren Effekte von aidsbedingt gefährdeten oder ganz zerfallenen Sozialstrukturen, von zusammenbrechenden Schul- und Gesundheitssystemen, die Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben sowie die Tatsache, daß die heranwachsenden Eliten in einem ganz besonderen Maße betroffen zu sein scheinen, können in ihren Folgen nur als katastrophal bezeichnet werden. Dieser Geißel der Menschheit entgegen zu treten ist inzwischen eine globale Aufgabe geworden.

HIV/AIDS ist im subsaharischen Afrika zur Volksseuche mit geradezu apokalyptischen Ausmaßen geworden. Von der Bevölkerung zwischen 15 und 49 Jahren sind in Simbabwe und Botsuana mehr als 25 % (unter den Universitätsabsolventen angeblich bis zu 80%!), in Namibia, Sambia und Swaziland ca 20%, in Tansania, Uganda, Cote d'Ivoire, Zentralafrika, Kenia, Ruanda, Südafrika, Mozambik und Malawi zwischen 10 und 15 % infiziert, generell mit wachsender Tendenz (Zahlen von UNAIDS). Dennoch gibt es in vielen afrikanischen Staaten noch Vorbehalte gegen eine Tabu-lose Information und Aufklärung. Prominent vertretene, wissenschaftlich jedoch äußerst zweifelhafte Meinungen hochrangiger Regierungsvertreter über angebliche Ursachen und Wirkungszusammenhänge der Seuche haben ihrerseits bereits kontraproduktiv gewirkt, aus der Sicht seriöser Experten sinnvolle, präventive Maßnahmen konterkariert und Teile der Bevölkerung, vor allem im Süden des Kontinentes, zusätzlich verunsichert.

Medikamente, die den Ausbruch verzögern bzw. die Übertragung von Mutter auf Kind eindämmen können, liegen zwar vor, sind aber in der Regel, vor allem unter Bedingungen einer

⁶ Diese Entwicklung hat in Somalia zum Staatszerfall geführt.

⁷ Es muß allerdings festgestellt werden, daß eine stabilitätsorientierte Sicherheitspolitik da an ihre Grenzen stößt, wo aufgrund der inneren Struktur der Konfliktparteien (fließende Übergänge zu Strukturen der organisierten Kriminalität; Fehlen eines "single operational command") kein geeigneter Ansprechpartner mehr zu finden ist.

fehlenden oder zumindest unzureichenden basis-medizinischen Versorgung de facto nicht verfügbar (und zudem kaum bezahlbar). Gespräche mit der Pharma-Industrie haben bereits erste Erfolge (= drastische Preissenkungen, zum Teil auch kostenlose Lieferung) gezeigt; gleichwohl ist eine Entspannung in diesem Sektor derzeit noch nicht absehbar.

Aus den extrem hohen Infektionszahlen ergeben sich Probleme sozialer und wirtschaftlicher Art, die unmittelbar auf politische und sicherheitspolitische Aspekte durchschlagen:

- deutlicher Rückgang der durchschnittlichen Lebenserwartung;
- Zerfall von Familienstrukturen, zumal die Bevölkerung im reproduktiven Alter in besonderer Weise von der Seuche betroffen ist, drastische Zunahme von AIDS-Waisen (mit entsprechenden sozialen Folgen, da auch das traditionelle soziale Netz, das in den Großstädten ohnehin nur in eingeschränkter Weise noch existent war, zunehmend wegbricht);
- Auswirkungen auf Nahrungsmittelproduktion (Todesfälle nicht mehr in erster Linie durch hohe Kindersterblichkeit, sondern Ausfall des / der Ernährers der Familien), damit zunehmende Abhängigkeit von internationaler Hilfe;
- durch überdurchschnittliche Infektionsraten unter den Hochschulabsolventen sehr früher Ausfall der (zahlenmäßig ohnehin geringen) Eliten; Aufbau einer Bildungs- und Wirtschaftselite akut gefährdet;
- Überbeanspruchung (ohnehin meist nur rudimentär vorhandener) sozialer / medizinischer Netze;
- Durch "Staasaushöhlung von innen" mittelfristig Auswirkungen auf regionale Stabilität.

Politische Handlungsoptionen, die über eine Konzentration auf die Symptome und der Begleitfolgen hinausgehen, sind begrenzt und kaum durchgreifend auf nationaler Basis machbar. Gegenwärtig sind drei Ansatzpunkte erkennbar:

- a verstärkte Aufklärung (nur im Benehmen mit den betroffenen Staaten möglich; positives Beispiel: Uganda)
- b Bemühungen, die vorhandenen Medikamente für die Betroffenen erreichbar zu machen (Gespräche auf internationaler Ebene mit der Pharma-Industrie werden geführt)
- c verstärkte medizinische Forschung (Impfstoff gegen AIDS bislang noch nicht in Ansätzen absehbar);

Daneben sind begleitende Maßnahmen zur Abmilderung der sozialen Folgen geboten. Die Frage, wie im Rahmen eines "worst case scenario" die Auswirkungen auf die betroffenen Staaten aussehen, und welche präventiven Maßnahmen zur Verhinderung eines drohenden Machtvakuumms möglich oder angemessen sind, bedarf aufgrund der Heterogenität der potentiell betroffenen Staaten einer besonderen Einzelfalluntersuchung.

Aufgrund der klimatischen Gegebenheiten, insbesondere der in vielen Regionen Afrikas extremen Variabilität der Niederschläge, gehören Flut- und Dürrekatastrophen mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die Nahrungsmittelversorgung bzw. die Notwendigkeit umfangreicher Hilfsmaßnahmen auch weiterhin zu den Realitäten des Kontinentes, wie die Flutkatastrophe im südlichen Afrika, vor allem in Mosambik, im Frühjahr 2000 sowie wiederkehrende Dürren im südlichen Afrika und am Horn von Afrika gezeigt haben.. Die –

regional unterschiedlich – notwendigen Maßnahmen des Katastrophenschutzes und der Prävention sind vielfach mit Eigenmitteln nicht finanzierbar. Strukturelle Veränderungen könnten jedoch die Krisenanfälligkeit vieler betroffener Staaten, die häufig in einem nahezu regelmäßigen Appell an die internationale Gemeinschaft nach finanzieller und materieller Nothilfe mündet, reduzieren⁸.

Katastrophale Entwicklungen in den Bereichen Umwelt und Naturschutz dürfen in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Die Ursachen sind vielschichtig; vordergründig natürliche Elemente wie periodisch auftretende Heuschreckenschwärme mit ihren ökologischen Folgen stehen hier neben Entwicklungen, die durch mangelndes Bewußtsein oder unzureichende Kenntnis von Wirkungszusammenhängen ausgelöst werden, und solchen Entwicklungen, die sich aus den Zwängen der Überlebenssicherung und dem Fehlen von finanzierbaren Alternativen oder auch aus zu einseitig profit-orientierter wirtschaftlicher Tätigkeit ergeben (Übernutzung nur limitiert vorhandener Wasserressourcen; mangelnde Sicherheitsstandards bei der Gewinnung von Bodenschätzen und vieles mehr). In engem Zusammenhang damit steht das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum (in Guinea 1997 noch 4% pro Jahr, in 13 weiteren Staaten des Kontinentes zwischen 3 und 4%), das nicht selten eine landwirtschaftliche Übernutzung mit dem Resultat großer Krisenanfälligkeit bei der Nahrungsmittelproduktion zur Folge hat, und wodurch gleichzeitig Landflucht und zunehmende Verstädterung mit Slumbildung gefördert werden. Die Folgen reichen von der Desertifikation weiter Landstriche über extreme Luftverschmutzung in Ballungsbereichen, Rückgang der Artenvielfalt und der Waldverbreitung bis zu massiven Erosionserscheinungen, während gleichzeitig die sozialen Folgen wie zunehmende Kriminalität und Prostitution in den Ballungsgebieten unübersehbar sind.

Konflikte und Naturkatastrophen haben dazu geführt, daß in ganz Afrika bis zu 10 Millionen Personen als Flüchtlinge oder intern Vertriebene ihre Heimat haben verlassen müssen. Neben der Dimension menschlichen Leides darf dabei auch die potentiell stabilitätsgefährdende Komponente derartiger Migrationsbewegungen, die in einzelnen Regionen auch stark in Länder außerhalb Afrikas drängen, nicht unterschätzt werden.

Letztlich darf auch das Spannungsfeld zwischen – bisweilen noch rudimentärer – nationaler Identitätsfindung innerhalb von meist künstlich definierten Staatsgebieten und dem nur in seltenen Fällen hiermit deckungsgleichen ethnisch-linguistischen Bezugsraum der jeweiligen

⁸ Zum "Aufbrecher" verkrusteter Strukturen, bei denen Macht- und Einflußfragen im Zusammenhang mit der Verteilung externer Hilfe eine wichtige Rolle spielen, ist der Ruf nach Konditionierung solcher Hilfsmaßnahmen in letzter Zeit lauter geworden.

Bevölkerung nicht unerwähnt bleiben. Angesichts der Tatsache, daß – trotz einzelner Aufweichungstendenzen – die Unantastbarkeit der kolonialzeitlichen Grenzen weiterhin zu den Konstanten afrikanischer Politik gehört, und der nur langsam fortschreitenden Tendenz, sich mit dem eigenen Staat eher als mit der eigenen Ethnie zu identifizieren, muß hier (zumindest latent) noch auf absehbare Zeit von einem Konfliktpotential ausgegangen werden.

2.4 Regionalisierung

Die unabhängigen Staaten Afrikas haben sich zur Verfolgung gemeinsamer Interessen bereits 1963 zur Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) zusammengeschlossen. Heute gehören bis auf Marokko⁹ alle Staaten des Kontinentes der Nachfolgeorganisation Afrikanische Union

Ausgehend von zunächst meist wirtschaftlichen Erwägungen sind eine Reihe von Sub-Regionalorganisationen südlich der Sahara ins Leben gerufen worden, die auch eine politische und sicherheitspolitische Komponente enthalten:

ECOWAS (Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten): Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kapverden, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

IGAD (Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung): Äthiopien, Djibuti, Eritrea, Kenia, Uganda, Somalia, Sudan.

EAC (Ostafrikanische Gemeinschaft): Kenia, Tansania, Uganda.

CEEAC (Wirtschaftsgemeinschaft zentralafrikanischer Staaten): Angola, Äquatorial-Guinea, Burundi, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Ruanda, Sao Tomé u. Principe, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

SADC (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika): Angola, Botsuana, Dem. Rep. Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swaziland, Tansania.

Zu diesen wichtigsten Zusammenschlüssen kommt noch eine Vielzahl weiterer subregionaler Organisationen verschiedener Dimension.

Wenngleich teilweise überlappend, bieten die aufgeführten Organisationen einen Ansatzpunkt, mit dem innerafrikanische Kapazitäten gestärkt und Synergieeffekte erzeugt werden können. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß sich innerhalb der Subregionen und Sub-Regionalorganisationen ein sicherheitspolitisches Verantwortungsbewußtsein¹⁰ herauszubilden beginnt, wie sich in den verschiedenen Versuchen dieser Organisationen, innerhalb der eigenen Region konflikteindämmend tätig zu werden, zeigt (in erster Linie

⁹ Austritt 1984 im Zusammenhang mit der Aufnahme der Polisario

¹⁰ Dieses Verantwortungsbewußtsein zeigte sich u.a. beim Katastropheneinsatz in Mosambik im Frühjahr 2000, als Kontingente aus Malawi und südafrika helfend eingriffen, während in Simbabwe erhebliche Kritik laut wurde, daß sich der Staat in der Dem. Rep. Kongo militärisch engagiere, aber in Mosambik nicht helfe.

ECOWAS in verschiedenen Staaten Westafrikas). Neben diesen Regionalzusammenschlüssen, die sich zum Teil aus tagespolitischer Aktualität heraus ergeben haben, dürfen jedoch die längerfristig wirksamen, historischen und kulturellen Bezüge, die nicht notwendigerweise mit den genannten Strukturen identisch sind, nicht außer acht gelassen werden.

3. Afrikapolitische Interessen und Zielvorstellungen

Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern von uns ein Umdenken im Umgang mit Afrika. Die klassische, sich überwiegend auf Entwicklungszusammenarbeit abstützende Afrikapolitik muß angesichts der politisch - sozialen Entwicklungen einen neuen Akzent bekommen. Wenngleich die Notwendigkeit finanzieller und technischer Unterstützung auf absehbare Zeit kaum entfallen dürfte, so ist doch eine Hinwendung zum verstärkten politischen Dialog notwendig, der der Eigenverantwortung Afrikas für die Entwicklungen auf dem Kontinent, dem Prinzip der "African Ownership" und den gestiegenen Konfliktpotentialen und Stabilitätsrisiken in höherem Maße Rechnung trägt. Wir wollen das traditionelle Geber - Nehmer - Verhältnis um eine Politik zwischen gleichberechtigten Partnern ("auf gleicher Augenhöhe") erweitern.

Die Bekämpfung der Armut, die Sicherung der Ernährungsgrundlage sowie die Schaffung und Wahrung politischer und sozialer Stabilität als wesentliche Voraussetzungen für wachsenden Wohlstand sind für uns ethisch begründete, nicht nur in Afrika gültige Ziele, die gleichzeitig auch der wirtschaftlichen Entwicklung und damit deutschen und europäischen politischen, humanitären und wirtschaftlichen Interessen dienen. Wir sehen in der Realisierung der genannten "Globalziele" eine unabdingbare Voraussetzung hierfür. Wir wissen uns mit dieser Politik einig mit unseren Partnern innerhalb der Europäischen Union, begründet im Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft, aber auch mit anderen "like minded" Staaten. Die genannten Aspekte finden sich ebenfalls in der Millenniums-Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Ziele für das 21. Jahrhundert. Für eine erfolgreiche Umsetzung wäre allerdings eine noch bessere "Geberkoordinierung" im nationalen wie im multilateralen Rahmen wünschenswert¹¹.

Die politische und entwicklungspolitische Zusammenarbeit muß sich konditioniert an der Umsetzung der Globalziele ausrichten. Maßnahmen der humanitären Hilfe / Katastrophenhilfe

¹¹ Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, im Bereich der EZ zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Vergabe- und Abrechnungskriterien zu kommen.

einschl. Programmen zur Bekämpfung von HIV/Aids sollten jedoch grundsätzlich von der Konditionalität ausgenommen bleiben.

In allen Bereichen der Zusammenarbeit sollte eine kritischere Einzelfallprüfung erfolgen, inwieweit die Maßnahmen geeignet sind, zur Stärkung von Eigeninitiative und Eigenverantwortung beizutragen, nicht aber eine Nehmer- oder Anspruchsmentalität zu wecken oder zu perpetuieren.

Angesichts anhaltender und neu aufflammender Spannungen und Konflikte in vielen Bereichen in Afrika besteht ein wesentlicher Teil dieser Politik in Krisenprävention, Krisenmanagement, und Konflikteindämmung (Sicherung bzw. Wiederherstellung eines friedlichen Umfeldes). Dies ist ein zentrales Element deutscher Außenpolitik. Anzustreben sind hier in aller Regel gemeinsame Ansätze zusammen mit den Partnern der EU und im VN-Rahmen. Die Vermeidung von Migrationsbewegungen großen Umfangs ist ebenfalls Teil dieses Komplexes.

Neben der politischen Dimension afrikapolitischer Zielvorstellungen zwingt vordringlich das nahezu apokalyptische Ausmaß der Ausbreitung von HIV/Aids zur nachdrücklichen Befassung mit dieser Problematik. Hier ist ein konzertiertes Vorgehen im internationalen Rahmen geboten, zweckmäßigerweise im Rahmen bereits existierender Strukturen (UNAIDS). Ansatzpunkte ergeben sich über verstärkte Aufklärungsmaßnahmen¹², die in einzelnen Staaten bereits zu erkennbaren Erfolgen geführt haben (so weisen Uganda und Senegal einen deutlichen Rückgang der Infektionszahlen als Folge konsequenter Aufklärungsmaßnahmen auf), sowie – neben der globalen Impfstoff-Forschung - über die Bereitstellung von finanzierbaren Medikamenten für Afrika.

Die Umsetzung unserer Interessen und Zielvorstellungen setzt voraus, daß wir personell und materiell in der Lage sind, durch ausreichende Präsenz einen kontinuierlichen Dialog auf politischer und entwicklungspolitischer Ebene führen zu können.

Unsere Zusammenarbeit mit Afrika wird zunehmend durch die Beziehungen und den Dialog der EU mit Afrika und seinen Regionen bestimmt. Die EU und ihre Beziehungen zu Afrika gewinnen deshalb eine immer größere Bedeutung als Aktionsfeld für die deutsche Afrikapolitik. Da ein konzertiertes Vorgehen im EU-Rahmen die Wirksamkeit von Afrika-politischen Maßnahmen in

¹² Erfahrungen auch außerhalb Afrikas haben zudem die Bedeutung gezeigt, die einer – evtl. mit existierenden sozialen und kulturellen Werten wenig kompatiblen – verstärkten sexuellen Selbstbestimmung der Frauen bei der Eindämmung von HIV/Aids zukommt.

aller Regel erhöht, entspricht die Abstimmung mit den Partnern nicht nur unserem Europa-politischen, sondern auch unserem Afrika-politischen Interesse.

Die EU hat Afrika aufgrund der geographischen Nähe und der kolonialen Vergangenheit einiger Mitgliedsstaaten stets besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Hauptsäulen ihrer Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara sind:

- Das auf zwanzig Jahre angelegte Abkommen von Cotonou, das einen verstärkten politischen Dialog, die Schaffung regionaler Freihandelszonen, die Reform des Hilfsinstrumentariums (insb. regelmäßige Überprüfung der Zusammenarbeit auch unter Leistungsgesichtspunkten) sowie die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure vorsieht.
- Der EU-Afrika-Dialog als Folge des ersten EU-Afrika-Gipfels in Kairo im April 2000, der die Weichen für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Gesamtafrika mit dem Ziel einer strategischen Partnerschaft gestellt hat.

Zusammenfassung

Zentrales Element unserer afrikapolitischen Interessen und Zielvorstellungen ist die Schaffung von Stabilität und Prosperität; dabei stehen folgende Maßnahmen im Mittelpunkt:

- Umsetzung der Globalziele (Menschenrechte, Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Zivilgesellschaft, Pressefreiheit, tragfähige Systeme der sozialen Sicherung);
- Bekämpfung von HIV/Aids
- Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung;
- Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Überwindung allfälliger Konfliktfolgen, Vermeidung von Migrationsbewegungen in großem Umfang
- Überwindung der Marginalisierung.

Weiterhin liegt es in unserem Interesse, unseren Status als vertrauenswürdiger Partner, dessen Wort Gewicht hat und der seinerseits auf Unterstützung rechnen kann, zu festigen und auszubauen.

4. Mittel zur Umsetzung

Zur Umsetzung unserer Ziele stehen uns neben den Mechanismen, die in der europäischen Dimension unserer Afrika-Politik vorgesehen sind¹³, weitere positive wie negative Maßnahmen zur Verfügung. Bei Abwägung der Maßnahmen sollte das Augenmerk besonders auf die afrikanische Perzeption gerichtet werden. Deshalb: Angebot des Dialoges im kleinen Kreis, verstärkte Rücksichtnahme auf lokale Empfindlichkeiten und Berücksichtigung des hohen Stellenwertes der "Gesichtswahrung" in der Öffentlichkeit. Ziel sollte es dabei sein, daß die Umsetzung insbesondere der Globalziele von den afrikanischen Partnern in vollem Umfang als eigene Zielvorstellung übernommen wird. Mit Lippenbekenntnissen, um einer (westlichen) Erwartungshaltung zu entsprechen, ist niemandem gedient. Hier zeigt sich in besonderem Maße die Notwendigkeit einer ausreichenden diplomatischen Präsenz, um die Fähigkeit zur Führung des politischen Dialoges zu erhalten und zu stärken.

- Intensivierung der politischen Gespräche auf allen Ebenen einschließlich der hochrangigen Wahrnehmung afrikanischer Besucher in Deutschland; Kontakte zwischen den Parlamenten und Regierungen (nicht nur AA und BMZ) könnten verstetigt (nicht notwendigerweise institutionalisiert) werden.
- Politische und materielle (ggf. auch personelle) Unterstützung von regionalen Sicherheitsstrukturen¹⁴, Auf- und Ausbau einer Kooperation in den Bereichen Militär, Polizei und Nachrichtendienste (sofern deren demokratische Kontrolle sichergestellt ist).
- Aufbau und Unterstützung von eigenen Krisenpräventions- und –regelungsmechanismen in Kooperation mit den Einzelstaaten sowie ihren regionalen Sicherheitsstrukturen¹⁵.
- Aktive, geduldige Demokratieförderung, auch durch Stärkung von Institutionen der Zivilgesellschaft. Als zusätzlicher Ansatzpunkt könnte hier die stärkere Nutzung der diplomatischen Vertretungen dienen (offene Diskussion über Demokratieverständnis, verstärkte Kontakt zu anerkannten lokalen Führern, um sie als Multiplikatoren nutzbar zu machen).

¹³ Maßnahmen gemäß Lomé- bzw Cotonou-Abkommen stehen unter der Konditionalität der Umsetzung der "Globalziele". Bei grobem Verstoß sind zunächst Konsultationen vorgesehen (Art 366 a bzw Art 96), die jedoch schließlich zu einer Suspendierung der Zusammenarbeit führen können.

¹⁴ unter dem Vorbehalt der politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

¹⁵ Zur Effizienzsteigerung ist hierbei eine konsequente Schwerpunktsetzung und kritische Prüfung der möglichen stabilisierenden Rolle des jeweiligen Partners erforderlich

- Gezielter Einsatz des Instrumentariums der EZ und der politischen Stiftungen, insb. auch im Rahmen des "*institution building*" und zur Stärkung von Strukturen der regionalen Kooperation.
- Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Identität im historischen (z.B. im archäologischen Rahmen durch Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturdenkmälern) wie auch aktuellen Kontext (Förderung zeitgenössischer Literatur, Musik oder anderer Ausdrucksformen) als Beitrag zur Stärkung eines nationalstaatlichen Bewußtseins.
- Förderung von Partnerschaften von Städten und Gemeinden, kirchlichen Institutionen, Schüler-, Studenten- und Wissenschaftlertausch etc.
- Förderung eines sanften Tourismus als Devisenbringer und "Präsentationsmöglichkeit der Region"¹⁶.

Ein grober Verstoß gegen den auch von afrikanischer Seite anerkannten Werte-Kanon muß – nach dem Angebot von Konsultationen – jedoch auch gezielte und angemessene Reaktionen zur Folge haben (grundsätzliche Konditionierung der Zusammenarbeit). Dabei müssen wir transparent, einheitlich im Verbund mit unseren Partnern und berechenbar vorgehen:

- Einsatz des üblichen diplomatischen Instrumentariums (Besuchsabsagen, Demarchen, öffentliche Erklärungen, Einbestellungen etc).
- Außenpolitische Entscheidung über Reduktion oder Einstellung der Zusammenarbeit (einschließlich der EZ). Die sofortiger Einstellung aller Kooperation¹⁷ ist jedoch im allgemeinen ein ungeeignetes Instrument, da zu unspezifisch; hier muß, möglichst abgestimmt im EU-Rahmen¹⁸, differenziert werden. So sollte bei allen Maßnahmen bereits bei Beginn geprüft werden, ob sie ggf. als Sanktionsinstrument in Frage kommen. Auch ist das Problem, ggf. "Entwicklungsrüinen" zurückzulassen, zu berücksichtigen. Unbedingt erforderlich ist es, Unterauftragnehmer und Ausführungsgorgane der EZ strikt

¹⁶ These aus dem Bereich der deutschen Wirtschaft: Wer im südl. Afrika investieren will, ist in aller Regel zuerst als Tourist dort gewesen

¹⁷ EZ, aber auch Ausstattungshilfe, militärische Zusammenarbeit etc

¹⁸ Im EU-Rahmen ist eine Verbesserung der Abstimmung nötig, wie die Diskussion über den Einsatz der Sanktionsmöglichkeiten gem. Art. 366 a des Lomé-Vertrages im Zusammenhang mit den Wahlen in Simbabwe gezeigt hat.

einzubinden¹⁹. Eine im EU-Rahmen abgestimmte Suspendierung oder Einstellung der Zusammenarbeit muß ultima ratio bleiben.

Insgesamt sollte der Einsatz von fokussierten, Sach- oder Personen-spezifischen Maßnahmen Vorrang haben, um gezielt die Verantwortlichen für Fehlentwicklungen treffen zu können. Die Wirksamkeit hängt von der Bereitschaft zur konsequenten Umsetzung, auch gegen Widerstände im eigenen Land, und einer möglichst breiten Basis (d.h. Konsens innerhalb der EU oder in noch größerem Kreis) ab. Hierzu könnte gehören:

- Handelsembargo für Waffen und andere, spezifische Handelsgüter, insb. solche, an denen lediglich bestimmte, identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen profitieren (Beispiel: VN-Embargo gegen Diamanten, die von der angolanischen UNITA auf den Markt gebracht werden; wengleich in Umsetzung und Überwachung schwierig, doch ein wichtiger Schritt).
- SV-Verweigerung und/oder Kontensperrungen als Sanktionen gegen identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen .
- Einsatz internationaler Tribunale zur Verfolgung von massiven Menschenrechtsverletzungen oder anderen Straftaten.

¹⁹ Die Erfahrung zeigt, daß es bisweilen außerordentlich schwierig ist, Durchführungsorganisationen vor vollständigem Verbrauch aller Restmittel zur Einstellung eines Projektes zu bringen, auch wenn ihre Tätigkeit inzwischen aus außenpolitischen Gründen nicht mehr als opportun angesehen wird.