



Deutsche Afrikapolitik

Ein Beitrag zu einer überfälligen Debatte

DENIS TULL
Februar 2014

- Die neue Bundesregierung hat eine stärkere Profilierung der deutschen Afrikapolitik angekündigt. Der Kontinent soll in Zukunft größere außen- und sicherheitspolitische Beachtung erhalten.
- Afrika wird auch weiterhin keine außenpolitische Priorität darstellen, aber seine strategische Aufwertung erscheint mit Blick auf sicherheitspolitische Interessen, bündnispolitische Erwägungen (Frankreich, EU) und die Gestaltung globaler Strukturpolitik überfällig.
- Ein größeres deutsches Engagement setzt eine intensivere analytische Beschäftigung mit dem Kontinent voraus. Dies gilt auch für die deutschen Interessen, Ziele und die zur Verfügung stehenden Instrumente. Regionale funktionale Schwerpunkte sollten daraus abgeleitet werden.
- Die Bundesregierung muss nicht bei null anfangen. Im Jahr 2011 hat die Vorgängerregierung ein ressortübergreifendes Afrika-Konzept vorgelegt, das die Eckpunkte eines stimmigen Handelns gegenüber dem Kontinent darlegen sollte. Dies sollte überprüft und angepasst werden.

Seit Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und mehrere Fachpolitiker der großen Koalition ein größeres internationales Engagement der Bundesrepublik Deutschland angekündigt haben, ist eine Debatte um die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in Gang gekommen.

Aus zwei naheliegenden Gründen betrifft diese Diskussion auch die deutsche Afrikapolitik. Es war die Ankündigung eines erweiterten Engagements in afrikanischen Krisenländern, die den Stein ins Rollen brachte. In engem Zusammenhang steht damit perspektivisch die Frage des deutschen außen- und sicherheitspolitischen Engagements in Afrika.

Die afrikapolitischen Bezüge der Diskussion haben an Konturen gewonnen, seit Außenminister Frank-Walter Steinmeier betonte, Europa und Deutschland könnten Frankreich bei seinen Interventionen in den afrikanischen Krisenländern Mali und Zentralafrikanische Republik (ZAR) nicht alleine lassen (Steinmeier 2014). Ähnlich äußerte sich Bundespräsident Joachim Gauck, der an prominenter Stelle dafür plädierte, Deutschland solle seiner internationalen Verantwortung stärker gerecht werden.¹

Dass die Diskussion nicht auf rhetorischer Ebene verharren würde, hat die Bundesregierung relativ schnell verdeutlicht. Anfang Februar beschloss das Kabinett, die deutsche Bundeswehrebeteiligung an der EU-Ausbildungsmission in Mali von einer Obergrenze von derzeit 180 auf 250 Soldaten aufzustocken. Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen reiste in derselben Woche nach Mali und Senegal. Mitte Februar wurde bekannt, dass die Bundesregierung außerdem plane, deutsche Soldaten an der Ausbildungsmission EUTM in der somalischen Hauptstadt Mogadischu teilnehmen zu lassen.²

Auf mittlere Sicht deutet vieles darauf hin, dass weite Teile des Kontinents strukturell instabil bleiben werden. In Anbetracht der wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich für Europa in Afrika stellen, wäre ein stärkeres Engagement eine naheliegende Konsequenz. Voraussetzung ist allerdings, dass in au-

1. »Tun wir, was wir tun könnten, um unsere Nachbarschaft zu stabilisieren, im Osten wie in Afrika?«, fragte er bei einer Rede im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz am 31.1.2014.

2. Bis Ende 2013 war die EUTM unter deutscher Beteiligung in Uganda stationiert. Mit dem Umzug der Mission nach Somalia war die deutsche Beteiligung zunächst aufgrund der damit verbundenen erhöhten Risiken beendet worden.

ßen- und sicherheitspolitischen Kreisen das afrikapolitische Engagement in zweierlei Hinsicht stärker reflektiert wird. Erstens bedarf es einer intensiveren Beschäftigung mit einer Region, deren politische und sicherheitspolitische Komplexität in den vergangenen Jahren eher zugenommen hat. Wenn die Bundesregierung (auch in Afrika) den Nachweis größerer internationaler Verantwortung erbringen will, muss zweitens eine stärkere Auseinandersetzung mit den eigenen Interessen und Zielen, Strategien und Instrumenten, erfolgen, die dieses Engagement strukturieren sollen (Mair/Tull 2009).

Sicherheitspolitik und Afrika: Ein Tabu?

Die Entscheidungen der Bundesregierung lassen bislang nicht den Schluss zu, dass Deutschland sein sicherheitspolitisches und militärisches Engagement in Afrika substanziell (qualitativ und quantitativ) erhöhen wird. Im Zusammenhang mit Mali und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) wurde der Einsatz deutscher Kampftruppen frühzeitig und routinemäßig ausgeschlossen. Auch quantitativ lässt sich bisher wenig Greifbares benennen. Die Aufstockung der Bundeswehrtruppen in Mali um 70 Soldaten gibt dies ebenso wenig her wie die in die Debatte geworfenen logistischen Beiträge für ein EU-Engagement in der ZAR.

Afrika ist kein unbekanntes Terrain. Im Verlauf der letzten Dekade ist der Kontinent langsam aber stetig Teil des routinemäßigen außen- und sicherheitspolitischen Geschäfts in Berlin geworden. Die bedeutsamste Entscheidung wurde zweifellos 2006 getroffen, als eine von Deutschland angeführte Militäroperation der EU (EUFOR RD Congo) die Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo absicherte (Tull 2009). An der sechs Monate dauernden Mission waren bis zu 780 deutsche Soldatinnen und Soldaten beteiligt. Die politische und mediale Aufregung war gewaltig. Mit Warnrufen vor »exotischen« Gefahren (Kindersoldaten, tropische Krankheiten etc.) wurde ebenso wenig gezeigt wie mit in Afrikaklischees getränkten Vorbehalten. Die schon damals »verdrückte« Debatte um das scheinbare »Himmelfahrtskommando« stand in keinem Verhältnis zu den realen Risiken und Erfolgsaussichten der Mission (Busse 2006).

EUFOR RD Congo kann als Tabubruch gelten, weil erstmals Kampfteinheiten der Bundeswehr in einem afrikani-

schen Land zum Einsatz kamen. Eine Kehrtwende war sie dennoch nicht. Diejenigen, die damals mutmaßten, die Bundeswehr könne in der Folge zum intervenierenden Dauergast in Afrika mutieren, sahen ihre Befürchtungen nicht bestätigt. Trotz ihres alles in allem positiven Verlaufs hat die Kongo-Mission die europäische und deutsche Zurückhaltung bezüglich Militäreinsätzen in der Welt – und erst recht in Afrika – kaum minimiert. Und dies völlig zu Recht. Die nachfolgende Operation der EUFOR Tschad/ZAR (2008–2009) war ein politisch wenig durchdachtes Abenteuer, das vor allem auf Betreiben französischer Eigeninteressen zustande kam, und an dem sich Deutschland zu Recht nicht beteiligte. Als die Regierungen Belgiens und Frankreichs, Ende 2008 versuchten, erneut eine EU-Militärmission in die DR Kongo zu schicken, um die drohende Einnahme der Provinzhauptstadt Goma durch Rebellengruppen zu verhindern, wurde dies von Deutschland und anderen EU-Staaten abgelehnt. Als Ausnahmefall des sicherheitspolitischen Engagements in Afrika, das die militärische Zurückhaltung bestätigt, kann die deutsche Beteiligung an der Anti-Piraterie-Mission Atalanta vor der Küste Somalias (seit 2008) gelten.

Relativ unbemerkt beteiligt sich Deutschland indes mit Soldaten an Ausbildungs- und Unterstützungsmissionen (u.a. Somalia, Mali, DR Kongo, Sudan, Süd-Sudan). Die deutschen Beiträge im Rahmen dieser Missionen sind in erster Linie eine symbolische Unterstützung multilateraler Politik. Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass die Mehrheit der Einsätze der Vereinten Nationen und der EU auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführt wird. Von den derzeit 15 Einsätzen der Bundeswehr entfallen immerhin sieben auf Afrika. Auf den ersten Blick scheint dies viel zu sein. Die nähere Betrachtung zeigt, dass sich von insgesamt 4.935 Soldaten im Auslandseinsatz lediglich 543 Soldaten in afrikanischen Ländern befinden (Stand 4.2.2014).³ Insgesamt ist von einem moderaten Niveau zu sprechen, zumal die Mehrheit der Soldaten auf zwei Einsatzgebiete (Mali/Senegal: 179 Soldaten; Atalanta/Somalia: 325 Soldaten) entfällt.

Die (sicherheits-)politische Landkarte Afrikas

Trotz des moderaten, aber greifbaren Engagements galt die sicherheitspolitische Bedeutung Afrikas, zumindest

der Region südlich der Sahara, lange als gering. Auch heute kann wohl verneint werden, dass von Afrika eine konkrete und unmittelbare sicherheitspolitische Bedrohung für Europa ausgeht. Die Risiken von Gewaltkonflikten etc. bleiben eher indirekter Natur. An Bedeutung gewonnen haben zweifellos terroristische Aktivitäten von mit al-Qaida verbündeten Gruppen, der internationale Drogenhandel und Unsicherheit in küstennahen Gewässern.

Noch mehr als die tatsächlich empirisch beobachtbaren Prozesse hat sich die Risikowahrnehmung gegenüber Afrika verschärft. Dies hängt erstens mit dem Phänomen des Terrorismus zusammen. Zweitens haben die politischen Umwälzungen in Nordafrika den Kontinent näherrücken lassen. Mit dem Zusammenbruch der autoritären Regime, die gegen vormals geldfeste Leistungen mit Europa kooperierten, um afrikanische Flüchtlinge abzufangen (s. Libyen), wird Afrika mehr denn je als Kontinent wahrgenommen, der vor Europas Haustür liegt. Die Warnungen vor afrikanischen Flüchtlingsströmen sind überzogen, denn dem Großteil der afrikanischen Flüchtlinge gelingt es nicht, ihre eigenen Länder zu verlassen. Gleichwohl deutet vieles darauf hin, dass die politischen Entwicklungen zwischen Mauretanien und Somalia ein intensiveres politisches und sicherheitspolitisches Engagement grundsätzlich rechtfertigen. Die Stabilisierung des Sahel, des Horns von Afrika und Zentralafrikas wird mittelfristig auf der Agenda bleiben.

Daran wird auch die Aussicht auf eine verbesserte wirtschaftliche Entwicklung wenig ändern, die seit wenigen Jahren die mediale Berichterstattung und damit die Außenwahrnehmung Afrikas dominiert (Öhm/Grassi 2014). Die immer wieder vorgetragenen positiven Wachstumsraten gehen bislang nicht mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einher, Industrialisierungs- und Wertschöpfungsprozesse finden nicht statt oder sind gar rückläufig (Kappel 2013). Zudem konterkariert die demografische Entwicklung (durchschnittlich 2,2 Prozent) die hier und da erzielten Fortschritte, selbst in den leistungsstarken Volkswirtschaften. Soziale Misere und niedrige Pro-Kopf-Einkommen machen die meisten Staaten anfällig für Gewaltkonflikte. Von Kamerun und Zentralafrika aus betrachtet, mutet der »Africa Rising«-Diskurs fast surreal an.

Auch ein zweiter großer Hoffnungsträger, die afrikanischen Eigenanstrengungen im Bereich der regionalen

3. Quelle: Berlin, Bundesministerium der Verteidigung (www.bundeswehr.de)

Sicherheitsarchitektur (Afrikanische Union (AU) und sub-regionale Wirtschaftsgemeinschaften), wird es mittelfristig nicht schaffen, Frieden und Sicherheit effektiv zu gewährleisten. Trotz mancher Fortschritte bleiben diese Organisationen relativ schwache, wenig handlungsfähige Institutionen, die noch dazu finanziell außenabhängig sind. Die Misca-Mission der AU in ZAR belegt dies einmal mehr, wenn auch unter schwierigen Bedingungen.

Ein weiteres, stark unterbelichtetes Problem sind die spannungsreichen bilateralen Beziehungen vieler Staaten zu ihren Nachbarn, sei es im Sahel, in Zentralafrika oder am Horn. Wie soll regionale Kooperation wirksam werden, solange eine Vielzahl von Staaten ihre Energie darin investiert, ihre Nachbarn zu destabilisieren? Unter den zwölf afrikanischen Staaten, die jüngst ihre Bereitschaft erklärten, eine afrikanische Krisenreaktionstruppe aufzubauen, findet sich kaum einer, der gutnachbarschaftliche Beziehungen zu all seinen Nachbarn unterhält (Africa Confidential 2014).

Ob die schlechten zwischenstaatlichen Beziehungen mit den demokratischen Defiziten (Stichwort: demokratischer Frieden) zusammenhängen, sei dahingestellt. Fest steht, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach einer vielversprechenden Aufbruchphase (1990 bis 2005) in vielen Ländern stagnieren oder gar rückläufig sind. Zwar muss auch hier differenziert werden, aber in der regionalen Gesamtschau hat sich der Status bürgerlicher und politischer Freiheiten in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich verschlechtert (Freedom House 2014). Begleitet und befördert wird diese Tendenz von einem politischen Mega-Trend. Die Versicherheitlichung der Afrikapolitik durch westliche Staaten (Terrorismus, Pirateriebekämpfung), d.h. die Priorisierung sicherheitspolitischer Ziele über andere Ziele, hat in vielen Staaten der Region die Zunahme von Repression (durch Gesetze) und die Stärkung der Sicherheitsapparate verstärkt. Die Spielräume für kritische Aktivisten, Nichtregierungsorganisationen und Medien werden vielerorts kleiner. Der Eindruck, dass der sicherheitspolitische Imperativ westlicher Staaten von autoritären Regierungen genutzt wird, um innenpolitische Unterdrückung zu legitimieren, nimmt insgesamt zu und ist in einzelnen Fällen gut belegt (z.B. Kenia, Uganda) (OpenSociety Foundations 2013).

Paris-Berlin: Vom Juniorpartner zum Partner?

Neben den eigenen sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands wird in der gegenwärtigen Debatte regelmäßig auf bündnispolitische Ziele verwiesen. Die Stärkung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wird dabei ebenso genannt wie die sicherheitspolitische Kooperation mit Frankreich, das in afrikanischen Krisenländern (Mali, ZAR) entlastet werden sollte.

Dieses Ziel kann aber nur sinnvoll verfolgt werden, wenn Deutschland stärker als in der Vergangenheit eigenständige Positionen in die Zusammenarbeit einbringt, anstatt nur auf die Interessen und Entscheidungen anderer zu reagieren. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zu Frankreich.

Paris versucht seit gut einem Jahrzehnt, sein militärisches Engagement in Afrika zu reduzieren. Eher unfreiwillig findet derzeit das genaue Gegenteil statt. Es wäre verfehlt, die Interventionen in Mali und ZAR als Ausdruck alter Reflexe zu deuten (Stichwort *Françafrique*). Aber die Tatsache dass nicht jede französische Intervention Wirtschaftsinteressen dient, bedeutet nicht im Umkehrschluss dass jede Intervention Frankreichs legitim und sinnvoll ist. Jeder noch so gut gemeinten (ZAR) oder sinnvollen (Mali) Intervention stehen Fälle gegenüber (Elfenbeinküste, Libyen), die in Afrika eindeutig als Ausdruck der alten, reaktionären Politik Frankreichs betrachtet werden. Innerhalb der meisten frankophonen Gesellschaften Afrikas ist Frankreich längst diskreditiert. Vor allem unter afrikanischen Großstädtern (Intellektuellen, Zivilgesellschaftlern, Studenten etc.) herrscht eine zum Teil virulente Antipathie gegenüber Frankreich. Für sie steht außer Frage, dass die Lebensdauer der autoritären Regime in der Region (u.a. Tschad, Kamerun, Kongo-Brazzaville) auch ein Ergebnis französischer Interessenpolitik ist.

Mit Blick auf die bündnispolitische Dimension seiner Afrikapolitik muss sich Berlin der extrem negativen Wahrnehmung Frankreichs im Klaren sein. Das heißt nicht, dass afrikapolitische Kooperation mit Frankreich nicht in Betracht kommt. Berlin muss aber im Einzelfall nicht nur die französischen Interessen hinterfragen, sondern auch eigene Ziele formulieren, um aus der Rolle des Juniorpartners herauszutreten. Dass die deutsche »Ortskenntnis« im Vergleich zur französischen gering ist, ist

zutreffend. Allerdings ist schon das weite Netz von Botschaften und politischen Stiftungen, die sich naturgemäß mit politischen Fragen beschäftigen, eine Ressource, die stärker genutzt werden könnte.

Afrikapolitik: Justierung statt Neubeginn

Die gegenwärtige Wahrnehmung Afrikas wird von zwei Trends dominiert: einerseits der Betrachtung als Chancenkontinent, der sich im wirtschaftlichen Aufbruch befindet; andererseits dem Blick auf neue (und alte) Krisen und Konflikte, die eben diesen Aufschwung zunichte machen können. Selbstverständlich bilden beide Aspekte nur eine verkürzte Sicht der Dinge. Sie geben aber einen Hinweis auf die Ausdifferenzierung und Heterogenität in Afrika und die Gleichzeitigkeit widersprüchlicher Prozesse.

Die Bundesregierung hat mehr Aufmerksamkeit für Afrika angekündigt. Eine Analyse der Ausgangsbedingungen in Afrika ist dabei ebenso Voraussetzung wie die Selbstvergewisserung über die eigenen Ziele, Werte und Interessen, die ein stärkeres Engagement rechtfertigen sollen. Denn Afrika wird angesichts knapper öffentlicher Ressourcen auch in Zukunft keine Priorität deutscher Außenpolitik darstellen (Mair/Tull 2009).

Sicherheitspolitik kann im Rahmen der Afrikapolitik nur ein Politikfeld unter anderen sein. Krisenvorbeugung und eine stärkere Fokussierung auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wären notwendig. Keine anderen Systeme sind anfälliger für Krisen und Konflikte als Afrikas zahlreiche Pseudo-Demokratien, die sich bestenfalls an die Forderungen entwicklungspolitischer Geber nach elektoraler Demokratie angepasst haben. In den kommenden Jahren stehen zudem alters- oder verfassungsbedingt in einer ganzen Reihe von Staaten politische Übergänge und Umbrüche an, die unter dem Aspekt der Prävention politische Aufmerksamkeit verdienen.

Die Bundesregierung muss nicht bei null anfangen. Im Jahr 2011 hat die Vorgängerregierung ein ressortübergreifendes Afrika-Konzept vorgelegt, das die Eckpunkte eines stimmigen Handelns gegenüber dem Kontinent darlegte. Das Verdienst des Papiers war es, Werte und Interessen auszubuchstabieren und die entsprechenden

Instrumente zu benennen. Aufgrund seines ressortübergreifenden Charakters war das Papier ein großer bürokratischer Kraftakt. Sein Inhalt musste letztlich den diversen ministeriellen Interessen gerecht werden, sodass Prioritäten nur in Ansätzen benannt wurden.

Die Frage der Schwerpunkte stellt sich auch mit Blick auf die Länder. Welche Länder sind aus welchen Gründen wichtiger als andere? Wie wird dies abgebildet? Dies betrifft sowohl die eingesetzten Ressourcen (u.a. die Personalstärke der Botschaften), als auch die Kohärenz zwischen den Ministerien, deren Länderprioritäten miteinander sehr unterschiedlich sind.

In der gegenwärtigen Situation bietet sich eine Bestandsaufnahme des Afrika-Konzepts ebenso an wie eine Bewertung seiner Umsetzung. Dabei sollten vermeintliche Gewissheiten hinterfragt werden: Wie viel Eigenverantwortung tragen Afrika und seine Regionalorganisationen wirklich? Wie steht es in Afrika um universelle Werte, etwa vor dem Hintergrund der zunehmenden Homophobie in vielen Ländern oder der regierungsamtlichen Attacken auf den Internationalen Strafgerichtshof? Wie steht es aus deutscher und europäischer Sicht um die Bedeutung von Demokratie und Menschenrechten, die in den Schatten von sicherheitspolitischen Interessen (Terrorismus) zu rücken drohen? Wie kann eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Leben gefüllt werden, wenn und solange sich das Interesse des politischen und diplomatischen Spitzenpersonals für Afrika in bescheidenen Grenzen hält? Selbst unter Berücksichtigung der EURO-Krise war die Reisebilanz der letzten Jahre eher mager. In Afrika wird dies verständlicherweise nicht als Ausdruck großen Interesses wahrgenommen.

Die stärkere Bestimmung der eigenen Ziele und Möglichkeiten sollte auch Auswirkungen auf die afrikapolitische Kooperation mit europäischen Partnern haben. Hier stellt sich die Frage nach gemeinsamen Prioritäten und Handlungsmöglichkeiten, nicht nur die Beziehungen zu Frankreich, sondern auch die EU-Afrikapolitik. Im Vorfeld des EU-Afrika-Gipfels, der im April in Brüssel stattfinden wird, gehört sie ebenso auf den Prüfstand wie ihre institutionelle Zusammenarbeit mit ihrem Spiegelbild, der Afrikanischen Union. Die Bürokratisierung dieser Beziehungen, die von Bemühungen des »Kapazitätsaufbaus« dominiert wird, scheint auf beiden Seiten des Mittelmeers vor allem Frustration zu erzeugen und müsste revitalisiert werden.

Africa Confidential (2014): African Union: South Africa's Volunteer Force. In: Africa Confidential, 7.2.2014.

Busse, Nikolas (2006): Verdruckste Debatte. In: FAZ, 15.3.2006.

Freedom House (2014): Freedom in the World 2014. <http://www.freedomhouse.org/report/sub-saharan-africa-fact-sheet>

Kappel, Robert (2013): Africa Rising? Warum der Hyperoptimismus nicht angebracht ist. In: KfW Development Research, Frankfurt/Main, 2013.

Mair, Stefan / Tull, Denis (2009): Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2009.

Öhm, Manfred / Grassi, Sergio (2014): Africa Rising? The Case for a More Nuanced Policy toward Africa. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, No 1, 2014, S. 2-5.

Open Society Foundations (2013): Kenya Needs to End Human Rights Abuses by its Anti-Terrorism Police Unit. In: Open Society Foundations, 19.11.2013.

Steinmeier, Frank-Walter (2014): Dürfen Frankreich nicht alleine lassen. In: FAZ, 18.1.2014.

Tull, Denis (2009): EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell. In: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009/ S32, S. 50-61.



Über den Autor

Denis Tull ist Leiter des Büros der FES Kamerun/Zentralafrika mit Sitz in Yaoundé.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: ++49-30-26935-7435 | Fax: ++49-30-26935-9217
<http://www.fes.de/international/afrika>

Bestellungen:
caroline.lemmer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-811-0