

VI. Deutschland und internationale Rahmenbedingungen

3. Überblick / Diskussion

Thema

Deutsche Sicherheitsinteressen in Afrika

Editorial

von Cornelia Frank

Verteidigt wird die Sicherheit der Bundesrepublik nicht nur am Hindukusch. Auch in der südserbischen Provinz Kosovo sind rund 2600 deutsche KFOR-Soldaten im Einsatz. Im Sudan unterstützen deutsche Streitkräfte die Mission der Afrikanischen Union (AMIS) mit Lufttransporten. Lang ist die Liste der Friedensmissionen, an denen sich die Bundeswehr beteiligt hat. Beim Engagement Deutschlands fürs internationale, zivil-militärische Krisenmanagement verweisen Politiker unterschiedlicher Provenienz auf das so genannte „nationale Interesse“.

Schon der Begriff des „Interesses“ ist ständiger Zankapfel in den Theorien Internationaler Beziehungen. Handelt es sich bei „Interessen“ um exogen bestimmte, statische Präferenzen, die von zweckrational handelnden Akteuren auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Kalkülen verfolgt werden? Oder sind „Interessen“ endogen bestimmte, veränderbare Präferenzen von wert- und normgeleiteten Akteuren auf der Grundlage sozial vermittelter, historisch geprägter Erfahrungen? Schließlich ergeben sich die „Interessen“ von Staaten einer dritten Denkschule zufolge aus innenpolitischen und innergesellschaftlichen Konsensbildungsprozessen.

Dass solche theoretischen Auseinandersetzungen von erheblicher realpolitischer Relevanz sind, ist beim Blick auf die Bundesrepublik augenscheinlich. Fristete die Formulierung nationaler Interessen in ihrer sicherheitspolitischen Diskussion doch lange Zeit ein Schattendasein (siehe Reader Sicherheitspolitik 3/2005). Zurückführen lässt sich dieser Befund auf zwei Entwicklungen: Zum einen auf die unstete und expansive deutsche Interessenpolitik während des wilhelminischen

Kaiserreichs und den Anfangsjahren der Weimarer Republik sowie zum anderen auf die menschenverachtende und verhängnisvolle Eroberungspolitik Nazi-Deutschlands in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Galt die Verfolgung eigener wirtschaftlicher, sicherheits- und machtpolitischer Ziele für viele europäische Nationen als legitimes Ansinnen, war dies für die bundesrepublikanische Gesellschaft nicht angemessen – so die im In- und Ausland gleichermaßen vorherrschende Ansicht. Vermehrte Aufmerksamkeit wurde der Formulierung und Durchsetzung deutscher Interessen in Politik und Wissenschaft seit Mitte der 1990er Jahre zuteil.

Mit dem Amtsantritt von Bundeskanzler Schröder 1998 hat die politische Führung des Landes mehrfach für ein „aufgeklärtes (deutsches) Eigeninteresse“ geworben, das auch deshalb nicht europäisch sei, weil dessen Formulierung von den europäischen Nachbarn erwartet werde.

Was verbirgt sich hinter dieser Formel bezogen auf den afrikanischen Kontinent? Als „Chaos-Kontinent“ gilt Afrika spätestens seit den Ereignissen der 90er Jahre, den Kriegen in Algerien, Ruanda, Liberia, Somalia und dem ehemaligen Zaire. Armut, Hunger, Seuchen und vor allem Kriege bestimmen das Bild des Kontinents in der deutschen Öffentlichkeit. Schlagzeilenträchtig ist derzeit die dramatische Sicherheitslage in der sudanesischen Region Darfur. Unterbelichtet bleibt dabei die Frage, welche Sicherheitsinteressen eigentlich Deutschland in und an Afrika hat. Für erhellende Erkenntnisse sorgt Sven Grimm im folgenden Beitrag.

Sven Grimm

Deutsche Sicherheitsinteressen in Afrika

Eine Analyse

Einführung

Afrika erscheint trotz seiner geografischen Nähe zu Europa in deutscher Wahrnehmung oft als ein ferner, durchgehend krisenerschütterter Kontinent. Häufig war unser Nachbarkontinent eher Projektionsfläche deutscher Wahrnehmung denn Gegenstand der außen- oder gar sicherheitspolitischen Diskussion.¹⁾ Einerseits werden Afrikas Probleme von Entscheidungsträgern als zu unbedeutend für Deutschland gesehen. Die Vernachlässigung des Kontinents wird von entwicklungspolitischen Nicht-Regierungsorganisationen entsprechend häufig beklagt. Andererseits werden die Herausforderungen unseres Nachbarkontinents als zu groß für die Möglichkeiten eines deutschen Engagements gesehen. Afrikas interne Dynamik und Vielfalt wird kaum wahrgenommen. Die distanzierte Wahrnehmung könnte durchaus damit begründet sein, dass es tatsächlich kaum „realpolitische“ deutsche Interessen in Subsahara-Afrika gibt. Eine Verengung auf reine Eigeninteresse greift jedoch zu kurz. Die politische Lage ist in vielen Regionen aus deutscher Perspektive heute unübersichtlicher als sie zu Zeiten der Blockpolitik erschien. Mit der deutschen Einheit ist die Bundesrepublik Deutschland auch völkerrechtlich ein außenpolitisch souveräner Staat geworden, der sich zudem um einen ständigen Sitz im VN-Weltsicherheitsrat bemüht. Nicht zuletzt veränderte Rahmenbedingungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende der Systemkonfrontation zwischen Ost und West machen eine Annäherung an Sicherheitsinteressen gegenüber unserem Nachbarkontinent unter erweiterten Vorzeichen notwendig, wie sie auch in den verteidigungspolitischen Richtlinien von Mai 2003 erfasst werden.²⁾ Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf die Interessen Deutschlands in und an Afrika?

Arena statt Adressat: Afrikas historische Rolle in der deutschen Außenpolitik

Deutsches Engagement in Afrika nach dem Zweiten Weltkrieg stand in erster Linie unter dem Stern des Ost-West-Konflikts und seiner besonderen innerdeutschen Dimension. In den frühen Jahren west- und ostdeutscher Außenpolitik rivalisierten beide Teilstaaten um die Anerkennung ihres jeweiligen Alleinvertretungsanspruches für Gesamt-Deutschland. Diplomatische Beziehungen zu Partnerländern wurden daher in der Regel nur dann aufgenommen, wenn der jeweils andere Teilstaat nicht anerkannt wurde. Die Anerkennung der „Gegenseite“ wurde als unfreundlicher Akt verstanden und sanktioniert. Dies führte bis zum Abbruch diplomatischer Beziehungen im Falle Jugoslawiens, Sansibars und anderer Staaten. Die Staaten Afrikas wurden in den 1960er Jahren unabhängig und

Hauptarena

knüpften neue diplomatische Beziehungen. Sie waren daher eine Hauptarena der innerdeutschen politischen Auseinandersetzungen, weniger ein Interessengebiet (begrenzter) deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Die deutsch-deutsche Rivalität war sicherlich auch ein Hauptmotiv der Reise des damaligen Bundespräsidenten Heinrich Lübke in mehrere Staaten Afrikas – weitere Kontakte über den Staatsbesuch hinaus blieben spärlich. Für Westdeutschland galt die außenpolitische Hallstein-Doktrin, benannt nach ihrem Autoren, dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt Walter Hallstein, mehr oder weniger strikt bis Mitte der 1960er Jahre.³⁾ Afrika war erkennbar kein Schwerpunktgebiet deutscher Außenpolitik; es blieb nach der Aufgabe der zunehmend unpraktikablen Hallstein-Doktrin de facto eine Nische vorwiegend für Aktivitäten des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Das mangelnde Interesse an Afrika zeigte sich zum einen im langjährigen Fehlen strategischer Planung für Afrika seitens des Auswärtigen Amtes. Zudem reduzierte Deutschland seit 1990 auch seine diplomatische Präsenz in Afrika. Durch die Wiedereröffnung einiger Vertretungen (Niger, Tschad) sowie der Erarbeitung von Regionalkonzepten seit 2000 für fünf afrikanische Regionen hat sich diese Tendenz in den letzten Jahren zugunsten Afrikas wieder verändert.⁴⁾

Realistische Sicherheitsinteressen: Wirtschaftskontakte und Rohstoffversorgung

Die theoretische Schule der „Realisten“ geht davon aus, dass Staaten auf sich selbst bezogene Akteure in einer anarchischen Welt sind. Vordringlichstes Interesse von Staaten ist der territoriale Selbsterhalt, in der neo-realistischen Variante erweitert um Interessen des wirtschaftlichen Wohlstands der Bevölke-

Foto: picture alliance/dpa



Anti-Terror-Kampf

Einwohner von Mombasa (Kenia) passieren im Dezember 2002 einen deutschen Wachsoldaten. Dort sind rund 140 deutsche Marineflieger stationiert. Sie sind im Rahmen des internationalen Anti-Terror-Kampfes vor Ort.

rung. Nimmt man militärisches (Droh-)Potential und Wirtschaftskontakte als Maß für staatliche Interessen an einer Region, ist Afrika für die Bundesrepublik in der Tat vernachlässigbar: Allein Südafrika ist ein Waffenproduzent in der Region und kein Staat in Afrika verfügt über das Potential einer konventionellen, chemischen oder gar atomaren miliärischen Bedrohung Europas.⁵⁾

Auch das ökonomische Engagement Deutschlands – und damit Eigeninteresse am Schutz von Absatzmärkten und Investitionen – ist marginal. Das Brutto-sozialprodukt des gesamten Kontinentes mit vermutlich nahezu 700 Millionen Einwohnern ist vergleichbar mit dem Belgiens (10 Millionen Einwohner). Der Anteil Afrikas im deutschen Außenhandel und in den Auslandsinvestitionen liegt seit Jahren deutlich unter zwei Prozent. Das Wachstumspotenzial mag auf lange Sicht gegeben sein, mit-

Wachstumspotenzial

elfristig wird Afrika südlich der Sahara als Ganzes gesehen für weite Teile des deutschen Außenhandels jedoch unbedeutend bleiben. Schaut man sich Handelsinteressen näher an, konzentriert sich das ohnehin schon marginale Interesse vornehmlich auf zwei Staaten: Südafrika vereint gut die Hälfte des deutschen Handelsvolumens und der Auslandsinvestitionen in Afrika auf sich, Nigeria ein weiteres Drittel.⁶⁾ Aber auch die entgegengesetzte Richtung der Handelsströme gleicht eher einem wirtschaftli-

chen Rinnsal: Importe Deutschlands aus Afrika sanken von ehemals neun Prozent (1950) auf zwei Prozent, inklusive Nordafrika.⁷⁾ Ein deutsches Engagement wird daher nicht vornehmlich von Handelsinteressen motiviert sein.

- 1) Uschi Eid und Helmut Asche (2003): Deutsche Interessen und Pflichten in Afrika, www.epo.de/specials/afrikapolitik/eid_asche.html.
- 2) Verteidigungspolitische Richtlinien (VPR) des BMVg vom 21. Mai 2003, vgl. Jochen Steinhilber (2003): Sicherheit und Global Governance, FES Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, August 2003.
- 3) Vgl. Ulf Engel (2000): Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999. Eine sehr frühe Inkonsistenz der Hallstein-Doktrin zeigte sich gegenüber der Sowjetunion. Die UdSSR war Siegermacht des Zweiten Weltkriegs mit Verantwortung für Deutschland als Ganzes und hatte noch bis Mitte der 1950er Jahre eine große Anzahl von deutschen Kriegsgefangenen. Eine Beziehungsaufnahme mit der Sowjetunion war für Westdeutschland von übergeordnetem Interesse.
- 4) Andreas Mehler (2004): Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir Ferdowsi: Afrika - ein verlorener Kontinent? Zur Konzeption siehe auch Grimm (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union.
- 5) Das Know-how zur Nuklearwaffenproduktion wurde in Südafrika während des Apartheid-Regimes offenbar erarbeitet. Mit dem Ende des sicherheitspolitisch paranoiden Regimes wurde das Atomwaffenprogramm jedoch eingestellt. Im Falle atomarer, biologischer und chemischer Waffen machte im letzten Jahr auch Libyen eine Kehrtwende und stimmte einer Abrüstung und internationalen Kontrollen zu.
- 6) Stephan Klingebiel/ Stefan Mair/ Andreas Mehler (2003): Deutsche Afrikapolitik, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Nr. 8, April 2003. Vgl. insbesondere den Beitrag von Mair.
- 7) Vgl. Andreas Mehler (2004): Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir Ferdowsi: Afrika - ein verlorener Kontinent. Siehe auch Grimm (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union.

Geringes Handelsvolumen muss allerdings nicht unmittelbar geringes Interesse bedeuten, wenn es sich bei Handelsgütern oder Rohstoffen um strategisch bedeutende oder Monopolgüter handelt. In Afrika befindet sich eine größere Anzahl von Erdöl produzierender Staaten (nicht zuletzt Nigeria, aber beispielsweise auch Angola, Gabun, Äquatorialafrika), was Afrika beispielsweise in der amerikanischen Sicherheitsdiskussion in den letzten Jahren aufgewertet hat. Andere Staaten haben reichhaltige Vorkommen an Diamanten (zum Beispiel Botswana,

Kongo, Angola, Sierra Leone). Und im Zusammenhang mit dem Konfliktkrieg wurde häufiger

Rohstoffe

auf die konfliktfördernden Auswirkungen des Coltan-Abbaus im Grenzgebiet zu Ruanda hingewiesen, welche für die Kommunikationsindustrie bedeutsam sind.⁸⁾ Eine größere Zahl afrikanischer Staaten ist also reich an Rohstoffen. Kein afrikanischer Staat verfügt jedoch in einem wesentlichen Gut über ein Monopol oder eine weltmarktbeherrschende Stellung. Historisch bedeutsame Rohstoffe können inzwischen aus anderen Ausgangsstoffen oder synthetisch hergestellt werden, beispielsweise Kautschuk. Ein Großteil ehemals vornehmlich afrikanischer tropischer Rohstoffe und Agrarprodukte (etwa Kakao, Kaffee) werden zudem inzwischen in anderen Weltregionen angebaut und mit häufig größerem kommerziellen Erfolg vermarktet. Zunehmende Verringerung von Transportkosten haben auch ohne strategische Notwendigkeit weiter von Europa entfernt liegende Rohstoffproduzenten deutlich attraktiver werden lassen. Geografische Nähe ist zu Zeiten ökonomischer Globalisierung kein ausschlaggebendes Kriterium mehr, wenn die internen Gegebenheiten (mangelhafte Infrastruktur, schlechte Regierungsführung) keine weltmarktadäquaten Bedingungen erlauben.⁹⁾ Das mögliche Versiegen von Rohstoffquellen aufgrund von Konfliktsituationen könnte daher ohne große Zusatzkosten anderweitig ausgeglichen werden.

Globalisierung und Eigeninteressen

Globalisierung hat neben den ökonomischen Aspekten auch weitere politische Konsequenzen mit sicherheitspolitischen Auswirkungen. Wie im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 mehrfach betont wurde, bilden zerfallene oder zerfallende Staaten den Nährboden für organisierte Kriminalität (unter anderem Drogen- und Menschenhandel), aber auch ideale Rückzugsgebiete für terroristische Organisationen. Engere globale Vernetzung der Telekommunikation ist ein weltanschaulich neutrales Faktum; es kann zum Nutzen großer Gruppen genutzt werden, aber eben auch zu deren Schaden. Die Argumentation ist durchaus entsprechend der „realistischen“ Annahmen von Eigeninteressen, die in der Globalisierung leichter Außeneinflüssen ausgesetzt sind. In einer erweiterten Sicherheitsperspektive lassen sich jedoch Elemente (aufgeklärten) Eigeninteressen

an größerem Engagement identifizieren, die über strikte Überlebens- oder Wohlfahrtseigeninteressen hinausgehen. Der Konsens für deutsche Außenpolitik – und für EU Handeln – entspricht nahezu idealtypisch dem Konzept einer „Zivilmacht“¹⁰⁾. Dies bedeutet, dass Werte zu den nach außen vertretenen Interessen des Landes gehören – im Falle der Bundesrepublik: Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie soziale Marktwirtschaft. Einbezogen in diesen Wertekanon sind Elemente politischer und sozialer Gerechtigkeit sowie des friedlichen Interessenausgleiches. Die staatliche Sicherheit Deutschlands und anderer wohlhabender Staaten „des Nordens“ hängt zunehmend nicht allein von der Sicherheit der Außengrenzen ab. Menschliche Misere und Ungerechtigkeit, denen funktionsunfähige Staaten nicht wirksam entgegenwirken können, sind ein Nährboden für Terrorismus, wie auch die Europäische Sicherheitsstrategie zur Recht feststellt. Sie sind auch eine Ursache für starke Migrationsströme, die die Nachbarstaaten und -regionen destabilisieren können und mittelbare Rückwirkungen auch auf europäische Staaten haben. In der Terminologie europäischer Sicherheitsdiskussionen geht es vor allem um die „root causes“, die Konfliktursachen. Die auch vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geführte Diskussion um „menschliche Sicherheit“ versucht eine Konzeption für erweiterte Sicherheit zu entwickeln, die über die Sicherung von Grenzen hinaus geht. Deutsche Sicherheitsinteressen sind – auch ohne willentliches deutsches Zutun – globaler geworden.

Die Europäische Sicherheitsstrategie von Dezember 2003 identifiziert folgerichtig Armut als eine zentrale Herausforderung für die Welt.¹¹⁾ Armut ist sicherlich keine alleinige Erklärung für Terrorismus, und es sind nicht die Armen der Armen, die zum Terrorismus als Waffe greifen. Armut ist

Armut

jedoch mehr als ein Mangel an Geld oder Gütern; sie erzeugt das Gefühl der Perspektivlosigkeit. Insbesondere ein als ungerecht empfundenen krasse Wohlstandsgefälle und die Diskriminierung ethnischer, religiöser oder anderer sozialer Gruppen lösen Frustrationen aus. In einer Situation empfindener Ausweglosigkeit steigt die Bereitschaft von Individuen und Gruppen zum Griff zur Gewalt. Wenn diese Frustration von Extremisten genährt wird, die über Kapital und Mittel für spektakuläre Gewalttaten verfügen, ergibt sich eine explosive Mischung. Und es sind keinesfalls nur die Gesellschaften betroffen, in denen Ungerechtigkeit erlebt wird. Zu beobachten ist eine alleinige Zuschreibung von Verantwortung für Nöte und Kriege an externe Akteure. Dies kann unter anderem auch unter den Kriegsparteien im Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika beobachtet werden.¹²⁾ Die Interpretationsversuche lokaler Akteure überschätzen zwar häufig die strategische Bedeutung Afrikas für europäische Staaten und verharren in kolonialen oder post-kolonialen

Betrachtungsweisen. Die so gelieferten scheinbaren Erklärungen von Staatszerfall, Gesetzlosigkeit und Elend weiter Teile der Bevölkerung sind in ihrer simplen Kausalität zurückzuweisen, wie dies beispielsweise Bundespräsident Horst Köhler auf seiner Afrikareise im Dezember 2004 mehrfach öffentlich getan hat. Populäre Verschwörungsszenarien stellen aber eine sehr reale Gefahr von extremistisch oder auch rassistisch motivierten Gewalttaten dar, wie sowohl in Simbabwe als auch unlängst in der Elfenbeinküste zu beobachten war.

Konfliktprävention ist in Subsahara-Afrika wie auch in anderen vermeintlich fernen Weltregionen nicht nur aus humanitären Beweggründen zu fordern. Sie muss, um wirksam zu sein, sehr früh ansetzen, nicht erst als Konfliktmanagement. Sind Staaten erst „gescheitert“, verfügen also über keine effektive Zentralmacht, sind sie leicht Rückzugsgebiete auch für internationale kriminelle und terroristische Gruppen. Global kann man zwischen 20 und 30 Staaten als vom Staatszerfall stark bedroht, scheiternd, oder als gescheiterte Staaten bezeichnen.¹³⁾ Spätes Eingreifen der denunzierten externen

Konfliktprävention

Akteure – erst auf einer hohen Eskalationsstufe – wirkt eher wie eine selbsterfüllende Prophezeiung. Es trägt dazu bei, die Interpretationsmuster (oder besser: Propaganda) von den imperialistischen Europäern zu verstärken. Einige Akteure im südlichen Afrika in unmittelbarer Nachbarschaft zu Simbabwe geben hinter vorgehaltener Hand Gründe für ihre Zurückhaltung gegenüber Simbawbes Regierungschef Mugabe an, die beunruhigen sollten: Zu starker Druck auf das simbabweische Regime könnte die Gefahr einer rassistischen Eskalation in der Region herauf beschwören, so die Argumentation. Der Leiter des Hamburger Instituts für Afrika-Kunde, Andreas Mehler, verweist allerdings zu Recht darauf, dass „die problematischen Partner nicht verschwinden, wenn man sie ignoriert“.¹⁴⁾

Deutsche Verantwortung in Afrika

Deutsche Kolonialgeschichte ist im öffentlichen Bewusstsein – und daher auch in der Diskussion – kaum noch vorhanden. Sie ist als Motivation für bilaterales Engagement zudem von zweifelhafter Qualität. Einzig für Namibia kann von einer erkennbaren kolonialgeschichtlichen Motivation für deutsches Engagement gesprochen werden. Dort lassen sich auch am augenfälligsten Spuren der deutschen Kolonialvergangenheit finden, auch im historischen Bewusstsein der dortigen Bevölkerung, die unter dem Kolonialregime zu leiden hatte. Historische Verantwortung ist etwas anderes als die Kultivierung von „Einflusszonen“ in ehemaligen Kolonien. Eine „Heia Safari“-Nostalgie wäre insbesondere in Namibia fehl am Platze. Die deutsche Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wiczorek-Zeul bat im August 2004 bei ihrem Besuch in der ehemaligen

Kolonie zum 100. Jahrestag der blutigen Niederschlagung des Herero-Aufstandes um Vergebung.¹⁵⁾ Die Bundesrepublik ist vor allem aufgrund der historischen Verbindung mit Namibia größter Geber von Entwicklungshilfe an das südwestafrikanische Land seit dessen Unabhängigkeit im Jahre 1990.¹⁶⁾ Die humanitäre Notlage in Somalia führte Anfang der 1990er Jahre zu einem der ersten deutschen „out of area“-Einsätze der Bundeswehr. Dies ist vor allem auch im Licht der damaligen Diskussion um eine „neue Weltordnung“ nach dem Kalten Krieg zu sehen. Der Erfolg blieb jedoch fragwürdig, vor allem da die Vereinten Nationen kein tragbares politisches Konzept für den staatlichen Wiederaufbau nach der Intervention hatten. Die wenig überzeugende Bilanz in Somalia war sicherlich einer der Gründe für die Untätigkeit der Staatengemeinschaft angesichts des Völkermordes in Ruanda 1994. Auch bei der Behandlung des Konfliktes in Darfur/Sudan zeigte die Staatengemeinschaft lange eine weitgehende Hilflosigkeit. Erst seit einigen Wochen setzt die Hilfe der VN ein. Die Afrikanische Union, die mit AMIS eine VN-mandatierte

Hilflosigkeit

- 8) So beispielsweise auch im Papier von Uschi Eid und Helmut Asche. Uschi Eid ist Staatssekretärin im BMZ und Afrikabeauftragte des Bundeskanzlers; Helmut Asche ist Ökonom der GTZ für Subsahara-Afrika. Zum Konflikt siehe auch Afrika-Jahrbuch des Instituts für Afrika-Kunde (div. Jahrgänge), Hamburg, Länderbeitrag DR Kongo von Denis Tull.
- 9) Vgl. Grimm (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union, Hamburg, insbesondere S. 88ff.
- 10) Siehe Knut Kirste/ Hanns Maull (1996): Zivilmacht und Rollen-theorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (2), S. 283-312. Beide Autoren beziehen sich auf Dieter Senghaas' „zivilisatorisches Hexagon“, das sechs Eckpunkte einer zivilen Orientierung beschreibt, u.a. auch Eindämmung unilateraler Gewaltanwendung, die Etablierung internationaler Regeln und die Förderung sozialer Gerechtigkeit. Die Verbindung zur EU habe ich an anderer Stelle aufgezeigt; vgl. Grimm (2002): European Union's policy-making towards Africa: Playing twister abroad?, in: Nord-Süd aktuell Heft 4/2002, S. 589-604.
- 11) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>
- 12) Vgl. den Beitrag von Stefan Mair im Reader Sicherheitspolitik III.1., S. 105-112 von Dezember 2003.
- 13) Vgl. Dirk Messner/Jörg Faust (2004): Development Policy - a Core Element of European Security Policy, Briefing Paper des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 3/2003.
- 14) Vgl. den Beitrag von Andreas Mehler in: Stephan Klingebiel/ Stefan Mair/ Andreas Mehler (2003): Deutsche Afrikapolitik, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Nr. 8, April 2003.
- 15) Bei einem „Vergeltungsfeldzug“ gegen aufständische Herero und deren Familien kamen zwischen 1904 und 1907 geschätzt rund 80 % der damaligen Hererobevölkerung ums Leben. Das Originalzitat von BM Wiczorek-Zeul lautet: „Wir Deutschen bekennen uns zu unserer historisch-politischen, moralisch-ethischen Verantwortung und zu der Schuld, die Deutsche damals auf sich geladen haben. Ich bitte Sie im Sinne des gemeinsamen „Vater unser“ um Vergebung unserer Schuld.“
- 16) Namibia – damals Deutsch-Südwestafrikawurde nach dem Ende des Ersten Weltkrieges südafrikanischer Verwaltung unterstellt. Die UN Generalversammlung beendete 1966 das bereits vom Völkerbund übertragene Mandat, bestätigte 1971 durch das Urteil des UN Gerichtshofes. Seither galt das nun Namibia genannte ehemalige Südwestafrika als von Südafrika besetzt. Namibias Unabhängigkeit fiel mit der deutschen Einheit zusammen, so dass das vereinte Deutschland dort gemeinsam historische Verantwortung übernehmen konnte.

CRO/PSO durchführt – maßgeblich finanziert und logistisch unterstützt durch EU, EU-Mitgliedstaaten, USA, CAN, AUS – und zukünftig NATO) will versuchen, den Konflikt beizulegen. Offenbar bestanden nach dem Kalten Krieg keine politischen Konzepte für eine Neubestimmung des Verhältnisses zu Afrika. Ein Eingreifen externer Akteure kann in bestimmten Problemlagen – und mit internationalem Mandat – notwendig sein.¹⁷⁾ Gewarnt werden sollte jedoch vor humanitär motiviertem militärischen Aktionismus. Isolierte (militärische) Aktionen einzelner Staaten übersteigen in der Regel deren Möglichkeiten. Selbst die USA als militärische Supermacht stoßen hier an ihre Grenzen, umso mehr muss dies für die Bundesrepublik Deutschland gelten.

Multilateralismus und europäische Integration als zentrale deutsche Interessen

Als Mittelmacht mit begrenzten Ressourcen aber bedeutsamen (Handels-)Verflechtungen mit Partnern in vielen Weltregionen muss das deutsche Engagement multilateral eingebunden sein, um internationale Glaubwürdigkeit zu erlangen. Multilateralismus und europäische Integration stellen übergeordnete Interessen Deutschlands dar. Multilaterales Engagement bedeutet jedoch auch, dass das Handeln nicht in allen Fällen allein auf Eigeninteressen im strikten Sinne der Theorieschule der „Realisten“ beruht. Vielmehr muss in der Regel aus prinzipiellen Gründen der internationalen Glaubwürdigkeit auf externe Krisen reagiert werden bzw. sind diese im Idealfall im Vorwege einzudämmen. Deutschland kann sich

daher selbst bei geringen unmittelbaren Interessen nicht leisten, Probleme des Nachbarkontinents

zu ignorieren. Umso mehr als es sich bemüht, auf der Weltebene eine größere Rolle zu spielen und einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat anstrebt. Eine angemessene Rolle in den VN setzt voraus, dass man konzeptionelle Beiträge zur Lösung von Weltproblemen leisten kann, die auf Analysen der Situation und Abwägung eigener Interessen beruhen. Afrika ist hierbei sicherlich recht hoch auf der internationalen Sicherheitsagenda anzusetzeln. Sieben von derzeit 16 VN-Peacekeeping Missionen sind in Subsahara-Afrika aktiv, was zunehmend Ressourcenprobleme entstehen lässt.¹⁸⁾

Einzelne europäische Akteure haben ein vergleichsweise großes Interesse an Afrika. Dies gilt vor allem für Frankreich und Großbritannien, punktuell auch Belgien und Portugal. Sowohl für Frankreich als auch für Großbritannien schließt Engagement in Afrika gelegentliche Militäraktionen ein. Beim Eingreifen in der ehemaligen westafrikanischen Kolonie Sierra Leone hat die britische Regierung eine Koordination von humanitären, militärischen und entwicklungspolitischen Aktionen praktiziert. Frankreichs Rolle in Subsahara-Afrika ist zwiespältiger aufgrund noch bestehender enger informeller Verflechtungen mit

afrikanischen Eliten. Frankreichs Eingreifen in Ruanda (Operation Turquoise) kam spät – nach dem Höhepunkt des Völkermordes – und wurde vor allem von afrikanischen Akteuren heftig kritisiert: Frankreich wurde vorgeworfen, ehemalige Bündnispartner zu schützen, die sich zum großen Teil Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht hatten.¹⁹⁾ Und zuletzt drohte die Friedensmission französischer Truppen in der Elfenbeinküste mehrfach abzugleiten in eine Verwicklung in den dortigen Bürgerkrieg.

Beide ehemaligen Kolonialmächte betonten mehr oder weniger emphatisch, sie zögen afrikanische Eigenanstrengungen vor, etwa im Rahmen der 2001 gegründeten Afrikanischen Union (AU) Die Unterstützung afrikanischer Institutionen ist ganz sicher im Interesse Deutschlands – Multilateralismus geht über europäische Institutionen hinaus. Eigene afrikanische Strukturen im Rahmen der AU sind jedoch noch nicht einsatzbereit und sind weitgehend auf externe Geber angewiesen²⁰⁾. Nicht zuletzt der Aufbau einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik erfordert daher die Entwicklung kohärenter deutscher Positionen zu afrikanischen Herausforderungen. Der afrikanische Kontinent war für die

Herausforderung

Europäische Union zweiter Schauplatz für ein gemeinsames militärisches Engagement nach dem Eingreifen in Makedonien. Die Operation „Artemis“ in Ituri/Ostkongo schützte die Bevölkerung und schuf ein sicheres Umfeld, um den Aufbau einer VN-Mission zu erleichtern. Die zeitlich und geografisch klar eingegrenzte Mission (1850 Soldaten aus neun Staaten – überwiegend französische Truppen, mit deutscher Beteiligung – in der Provinzhauptstadt Bunia, Juni bis September 2003) kann durchaus als Erfolg gesehen werden. In Kongo zeigte sich, dass ein europäisches Engagement als politisch neutraler gelten kann als das bilaterale Eingreifen einzelner Mitgliedstaaten. Seit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 ist „effektiver Multilateralismus“ auf europäischer Ebene ein Ziel der Sicherheitspolitik. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Kompetenzen und Verantwortung nach Brüssel abgegeben werden können, ohne diese Politik dann kompetent von nationaler Seite zu begleiten und beeinflussen zu wollen.²¹⁾

Herausforderung der politischen Kohärenz gegenüber Afrika

Deutsche Sicherheitsinteressen liegen daher in einer Formulierung von Antworten auf gegenwärtige Probleme gemeinsam mit (vorwiegend europäischen) Partnern. Sicherheitsinteressen sind zudem nicht allein mit militärischen Mitteln zu vertreten. Die Regierungskoalition versteht Entwicklungspolitik in ihrem Koalitionsvertrag seit 1998 als „globale Strukturpolitik“. Auf der Ebene symbolischer Politik wurde dieser Tatsache durch die Ernennung der Entwicklungsministerin als Mitglied im Bundessicherheitsrat

VN-Engagement

Rechnung getragen. Praktisch muss die Veränderung der internationalen Lage und das erweiterte Sicherheitsverständnis ein stärkeres Engagement Deutschlands in der Entwicklungspolitik bedeuten. Konfliktprävention und staatliche Aufbauhilfen sind langfristige und kostenintensive Vorhaben. Deutschland hat sich folgerichtig gemeinsam mit anderen europäischen Partnern 2001 zu stärkerem finanziellen Engagement verpflichtet. Die Versprechen bedeuten für die Bundesrepublik eine Aufstockung ihrer Entwicklungshilfe von gegenwärtig 0,29 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 0,33 Prozent bis 2006. Die angestrebte Prozentzahl entspricht dem durchschnittlichen Prozentsatz für Entwicklungshilfe, den die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2001 aufgewendet haben. Verglichen mit anderen großen EU-Mitgliedstaaten liegt Deutschland zurück, nicht nur wenn man die Leistungen Dänemarks, Schwedens oder der Niederlande heranzieht (alle um oder über 0,7 Prozent ihres BIP). Auch für die beiden europäischen Sicherheitsratsmitglieder ergeben sich höhere Anteile: Frankreich 0,41 Prozent und Großbritannien 0,34 Prozent (in 2003).

Es geht jedoch nicht allein um mehr Geld. In absoluten Zahlen ist die Bundesrepublik aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaft noch immer ein bedeutendes Geberland. Es fehlt ihr allerdings häufig an international erkennbarem Profil. Bestrebungen zur stärkeren Konzentration der Mittel mögen angesichts der internationalen Herausforderungen paradox wirken, sind jedoch zu begrüßen. Die Abstimmung mit anderen Geberstaaten kann – und sollte – das notwendige Zurückfahren des Engagements für bestimmte Regionen auffangen. So werden Mittel für ein verstärktes und damit potentiell auch wirkungsvolleres Engagement in anderen Regionen ermöglicht; eine Konzentration der Aufgaben ist selbst bei einer Erhöhung der Mittel wünschenswert. In dieser Hinsicht wurde in den letzten Jahren mit der Definition von Schwerpunktpartnern Schritte in die richtige Richtung unternommen, auch wenn die Zögerlichkeit und die einzelne Auswahl mangels Transparenz der Kriterien kritisiert wurde. Dem BMZ wird zudem noch immer vorgeworfen, programmatisch ein „Bauchladen“ zu sein und jenseits der geografischen Breite auch inhaltlich zu viele Felder gleichzeitig bearbeiten zu wollen. Eine Reduzierung der Themenbereiche pro Partnerland wird angestrebt. Notwendig ist jedoch auch eine Hierarchisierung der vielfältigen Themen innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.²²⁾

Darüber hinaus muss die Bundesrepublik ihre Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärker aufeinander beziehen. Eine bessere Koordination und Kohärenz dieser Politikbereiche ist nicht allein auf europäischer Ebene notwendig – wie häufig angemahnt – sondern betrifft auch die deutsche Ebene. Dies heißt in erster Linie eine Koordination zwischen BMZ und Auswärtigem Amt, aber auch

verschiedene andere Ministerien mit direkten Außenbeziehungen. Es geht dabei um eine bessere Abstimmung autonomer Politikfelder in bestimmten Regionen, keinesfalls um eine komplette Neudefinition von Entwicklungspolitik unter rein sicherheitspolitischen Vorzeichen. Militärische Interventionen kann nicht die erste – und schon gar nicht die einzige – Reaktion auf internationale humanitäre Krisen oder Katastrophen sein. Entwicklungspolitik verfügt über Erfahrungen, die zu nutzen sind. Die Herausforderungen sollten jedoch nicht unterschätzt werden: Parallel zur Abstimmung untereinander, die national bereits Schwierigkeiten verursacht, ist jedoch wie oben beschrieben auch eine bessere Koordination mit europäischen Partnern notwendig. Es ist also zu fragen, ob wir dafür die richtigen Instrumente, Strategien und Institutionen haben. Überlegungen zur Organisation der staatlichen Agenturen in der Entwicklungshilfe Deutschlands müssen daher die Effizienz dieser Organisationen betrachten und es ist zu fragen, ob Verwaltungsmehrkosten mit der gegenwärtigen Anzahl an Durchführungsorganisationen verbunden sind. Es gilt zugleich aber auch, die politischen Kosten zu bedenken, das heißt die Nachvollziehbarkeit der Strukturen für unsere Partner. Von außen klar erkennbare Strukturen sind nötig – sowohl für unsere Partner aus den Entwicklungsländern als auch im europäischen Verbund – wenn bilaterales deutsches Engagement Inhalte auf multilateraler Ebene mit beeinflussen will. Anders wird eine wahrnehmbare Stimme Deutschlands im europäischen und internationalen Konzert nur schwer erreichbar sein und Engagement droht Stückwerk zu bleiben.

Profil

Deutsche Sicherheitsinteressen und Verantwortung in Afrika

Afrika hat in „(neo-)realistischer“ Weltansicht, das heißt aus der Sicht klassischer Eigeninteressen wie militäri-

- 17) Die Diskussion geht gegenwärtig in Richtung einer besonderen Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung („responsibility to protect“); vgl. beispielsweise den Bericht der Study Group on Europe's Security Capabilities „A Human Security Doctrine for Europe“, erstellt im Auftrag Javier Solanas, www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf
- 18) Mitteilung von Dr. Stephan Klingebiel, DIE, vom 14.01.2005.
- 19) In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass Ruanda bis 1919 deutsches Protektorat war – mit historischen Implikationen auch deutscher Kolonialpolitik.
- 20) Vgl. African Union (2004): Report of the Chairperson of the Commission on the situation in Darfur, The Sudan, PSC/Pr/2(XVII), Addis Abeba. Diese externe Hilfe wurde u.a. auch von der Bundesregierung im November 2004 zugesagt; der AU wurden Lufttransportkapazitäten in Aussicht gestellt.
- 21) Vgl. dazu auch Andreas Mehler (2004): Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir Ferdowski (Hrsg.), Afrika - ein verlorener Kontinent?
- 22) Im Oktober 2000 veröffentlichten mehrere deutsche Afrikawissenschaftler ein Memorandum zur Afrikapolitik, in dem sie ein politischeres Engagement der Bundesrepublik anmahnten. Das Memorandum hat eine heftige und benötigte Debatte in der Afrikawissenschaft Deutschlands ausgelöst. Das Papier und Debattenbeiträge sind in einem vom Hamburger Institut für Afrika-Kunde veröffentlichten Band zu finden: Cord Jakobei/Heribert Weiland (Hrsg.) (2002): Das „Afrika-Memorandum“ und seine Kritiker. Eine Dokumentation Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde.

scher Sicherheit und Wohlfahrtseigeninteressen, für Deutschland keine zentrale Bedeutung. Ökonomische Globalisierung hat gegenüber Afrika nicht zu einer weiteren Vernetzung geführt – im Gegenteil: Afrika hat gegenüber anderen Regionen weiter an Bedeutung verloren. Rein ökonomisch oder gar militärisch lässt sich ein deutsches Engagement in Afrika nicht verstehen, trotz widersprüchlicher Entwicklungen in sehr unterschiedlichen Staaten Afrikas.

Deutsche Interessen in Afrika sind vor allem motiviert durch die Wahrnehmung globaler Verantwortung als wichtiger Industriestaat, der zudem Ambitionen auf einen UN Sicherheitsratssitz hat. Dieses Interesse wird auch gefördert durch Erwartungshaltungen gegenüber Deutschland seitens unserer engen Bündnispartner und aus anderen Regionen. Andererseits sind menschliches Elend in der zunehmend vernetzten Welt nicht allein aus moralischen Gründen oder aufgrund von VN-Ambitionen zu bekämpfen. Mittelbare Eigeninteressen der Bundesrepublik, insbesondere ein wirksamer Multilateralismus, erfordern ein deutliches deutsches Engagement in Afrika. Im Rahmen multilateraler Kooperation bedarf es der Analyse, um Antworten auf regionale Probleme auch jenseits der unmittelbaren Nachbarschaft geben zu können. Eine Europäisierung der Politik bedeutet keinen Abschied von nationaler Politik. Dies gilt insbesondere wenn europäische Partner eine stärkere Verbindung in einzelne Regionen des Kontinents haben. Hier sind eigene deutsche Beiträge im Rahmen der EU notwendig, wenn man als internationaler Akteur glaubwürdig sein will. Aber auch bilateral gilt es die Anstrengungen zu vergrößern – sowohl in finanzieller, als auch in konzeptioneller und institutioneller Hinsicht.

Zum Beitrag

Autor

Dr. Sven Grimm, Jahrgang 1971, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn sowie dem Londoner Overseas Development Institute (ODI).

Hinweise

www.die-gdi.de www.odi.org.uk

Zusammenfassung

Afrika wird in unserem Land als krisengeschüttelter Kontinent wahrgenommen. Realpolitische Interessen Deutschlands im Schwarzen Kontinent werden bisher nur indifferent beschrieben und enden in einer an den humanitären Problemen orientierten Entwicklungshilfepolitik. Unter sicherheitspolitischem Aspekt steht die Krisenprävention unter dem Dach der VN im Vordergrund deutscher Außenpolitik. moe

Literatur

Uschi Eid und Helmut Asche (2003): Deutsche Interessen und Pflichten in Afrika. Thesen zu einer Erweiterten Friedens- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika.

www.epo.de/specials/afrikapolitik/eid_asche.html
Stephan Klingebiel/ Katja Roehder (2004): Das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Analysen und Stellungnahmen 1/2004. www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSDpub?OpenFrameset

Stephan Klingebiel/ Stefan Mair/ Andreas Mehler (2003): Deutsche Afrikapolitik – Prämissen, Konzepte und Instrumente, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=882

Andreas Mehler (2004): Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir Ferdowski (Hrsg.), Afrika – ein verlorenere Kontinent? München: Wilhelm Fink Verlag.

Sven Grimm (2004): International development and foreign policy. Briefing Paper on European Development Cooperation to 2010. London: Overseas Development Institute; www.odi.org.uk/publications/briefing/edc/edc_bp2.pdf

Impressum

Herausgeber

Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr

Redaktion

Chefredakteur: Dieter Buchholtz (bu)

Verantwortlich: Rüdiger Michael M. A. (mi)

Dr. Michael Moerchel (moe)

E-Mail: mmoerchel@t-online.de

Telefon 02 28-2 42 21 00

Redaktionsbüro:

Zentralredaktion SKA Abt. I / Medienzentrale

Pascalstr. 10s, 53125 Bonn

Telefon 02 28-12 27 32; Bw-Kennziffer 3400

Telefax 02 28-12 27 49

E-Mail: info@reader-sipo.de

Internet: www.reader-sipo.de

Wissenschaftliche Beratung

Cornelia Frank, M.A. (cfr)

Institut für Politikwissenschaft

Universität Regensburg

E-Mail: cornelia.frank@politik.uni-regensburg.de

Druck

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn

Gedruckt auf 100% Altpapier (chlorfrei gebleicht)

Hinweis

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Texte und Illustrationen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdrucke sind nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung durch die Redaktion und mit Quellenangabe erlaubt.

Redaktionsschluss: 28. Juni 2005.