

Die neue deutsche Afrikastrategie: ein notwendiger Diskurs

Robert Kappel

Der amerikanische Präsident Obama lud für den 4. August 2014 45 Präsidenten afrikanischer Staaten nach Washington zu einem Gipfeltreffen ein. Am 2./3. April trafen 60 Delegationen afrikanischer und europäischer Staaten zum 4. EU-Afrika-Gipfel zusammen, um über die Zukunft ihrer Kooperation zu beraten. Die chinesische Regierung führt jährlich Beratungen mit den Staatshäuptern Afrikas durch.

Analyse

Zunehmend wird der afrikanische Kontinent zum Schauplatz neuer geostrategischer rivalitäten zwischen der Europäischen Union, China, den USA und anderen Führungsmächten wie Indien, Brasilien und der Türkei. Die deutsche Außenpolitik ist gehalten, die neuen Konstellationen und Herausforderungen zu reflektieren und sich gegenüber Afrika konzeptionell neu aufzustellen.

- Deutschland hat vor allem wirtschaftliche Interessen in Afrika, aber auch ein Interesse an Stabilität. Deutsche Politik sollte sich auf die Umsetzung dieser Interessen konzentrieren. Eine weitgefächerte Entwicklungskooperation ist den Interessen Deutschlands langfristig nicht förderlich.
- Afrika differenziert sich zunehmend in fragile Staaten, Niedrigeinkommensländer und (wenige) aufsteigende Staaten. Deutsche Afrikapolitik sollte diese Ausgangslage für die Bestimmung von Schwerpunktländern und Schwerpunktmaßnahmen nutzen und sich auf die fünf wichtigsten Länder/Regionen konzentrieren: Nigeria, Südafrika, Äthiopien, Angola und Ostafrika. Die Kooperation sollte zudem einen Focus auf die überstaatlichen Institutionen Afrikas legen.
- Deutschland hat in Afrika keine militärischen Interessen. Die Bundesregierung sollte vor allem afrikanische Institutionen dazu befähigen, selbst die Sicherheit auf dem Kontinent zu gewährleisten. Der Kampf gegen den Terrorismus kann nicht mit militärischen Mitteln gewonnen werden. Als Zivilmacht sollte Deutschland gemeinsam mit den afrikanischen Ländern und überstaatlichen Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen neue Konzepte zur Eindämmung des Terrorismus, vor allem im Sahel-Gürtel, entwickeln.

Schlagwörter: Deutschland, Afrika, internationale Beziehungen, Entwicklungspolitik, Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik

Geostrategischer Aufmarsch der USA und Chinas?

China ist seit vielen Jahren durch Investitionen, verstärkte Handels-, Entwicklungs- und Militärkooperation sowie durch politische, militärische und wirtschaftliche Netze zu einem der wichtigsten Akteure auf dem afrikanischen Kontinent geworden. So hat China einen mehr als doppelt so hohen Anteil am Handel mit Afrika wie die USA.

Die USA haben zwar ein sehr effektives Handelsabkommen mit Afrika (African Growth and Opportunity Act, AGOA), aber die Politik der Regierung Obama ist – wie die seiner Vorgänger – wenig konsistent. Die Ergebnisse des US-Afrika-Gipfels vom 4. August verdeutlichen auf eklatante Weise, dass es dem State Department vor allem um die eigenen Wirtschaftsinteressen geht: US-Unternehmen sollen endlich mehr auf dem Kontinent investieren und den dortigen Wachstumsschub nutzen. Als sehr problematisch muss auch die Fokussierung auf den Ausbau der Energieversorgung durch amerikanische Großprojekte angesehen werden. Ebenso besorgniserregend und wettbewerbsverzerrend sind die Exportsubventionen in Höhe von 7 Mrd. USD für Afrika-Exporte amerikanischer Unternehmen. Das gesamte Konzept ist auf die US-Präsenz in Afrika gerichtet, dient ausschließlich amerikanischen Interessen und hat mit einer Kooperation gleichberechtigter Partner nichts zu tun.

Afrikanische Länder haben eine durchaus andere Agenda. Sie wollen ihre Industrien diversifizieren und ein nachhaltiges Wachstum erreichen, das nicht nur auf Rohstoffexporten beruht. Insgesamt war der US-Afrika-Gipfel ein Rückfall in alte Zeiten, in denen es nur darum ging, die eigenen Interessen zu fördern, ohne die afrikanischen Staaten bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen zu unterstützen.

China, der nach Europa zweitwichtigste Akteur auf dem afrikanischen Kontinent, ist den USA weit voraus. Das gilt vor allem für die Wirtschaftsbeziehungen – allerdings nicht in Nigeria und Südafrika. China ist nach Europa der wichtigste Investor auf dem Kontinent sowie der zweitgrößte Handelspartner und stellt sich als „Freund Afrikas“ dar. Zahlreiche Abkommen mit afrikanischen Staaten zeigen, wie tief diese Kooperation inzwischen ist. Vor allem im Rahmen des FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation) werden die Weichen gestellt.

Der wichtigste Kooperationspartner Afrikas ist nach wie vor die Europäische Union, die mit Frankreich, England und Deutschland auch die wichtigsten Investoren stellt. Seit der Unabhängigkeit der Staaten Afrikas pflegt Europa die Zusammenarbeit im Rahmen zahlreicher umfassender Abkommen mit hoher Finanzausstattung. Zwar stockt derzeit die Kooperation zwischen der EU und Afrika und das Modell der Entwicklungskooperation zeigt deutliche Ermüdungserscheinungen (so bei den Handels- und Partnerschaftsabkommen), doch die politischen, wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und militärischen Netze sind immer noch sehr stark. Der Anteil der EU am Handel und an den Investitionen übersteigt bei Weitem den aller anderen Akteure. Ein Überholprozess durch China oder andere BRICS-Staaten¹ lässt sich statistisch bislang nicht nachweisen, auch wenn die Investitionen aus China und der Handel mit chinesischen Partnern deutlich gestiegen sind. Zudem ist die EU auch in allen militärischen und politischen Fragen und in der Entwicklungskooperation bedeutendster Partner Afrikas.

Frankreich ist der wichtigste strategische Akteur in Afrika. Das Land sieht sich immer noch als Sachwalter afrikanischer Interessen und pflegt seine post-koloniale Dominanz durch wirtschaftliches Agieren, Stützpunkte, Eingreiftruppen und Kooperation mit den Eliten der frankophonen Staaten. Frankreich ist aber auch für etliche der früheren und aktuellen Krisen in West- und Zentralafrika mitverantwortlich – mit der Folge, dass Frankreich seit vielen Jahren in Afrika ein weitgehend ungeliebter Akteur ist.

Deutsche Politik sollte sich einerseits verstärkt mit der Rolle Frankreichs in Afrika auseinandersetzen und andererseits eigene Ziele formulieren. Es geht aber nicht nur um Frankreich, sondern vor allem um die Frage, wie sich die EU insgesamt künftig in Afrika positionieren will. Trotz umfassender Beschlüsse, vielfältiger Kooperationspartnerschaften und intensiver Zusammenarbeit auf allen Gebieten gibt es großen Reformbedarf, vor allem in der Sicherheits-, Handels- und Entwicklungspolitik. Europa muss sich deshalb dringend neu positionieren und ausloten, in welcher Weise es den geostrategischen Herausforderungen in Afrika begegnen und wie durch eine mutige Umorientierung ein neues partnerschaftliches Mitein-

¹ BRICS = Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

ander entwickelt werden kann. Ein Weiter-so wird Europa ins Abseits bringen.

Wie soll sich Deutschland angesichts dieser Veränderungen und der Ermüdungserscheinungen in der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika aufstellen? Eindeutig ist, dass Deutschland zwar Interessen in Afrika hat, diese aber ein weit geringeres Gewicht haben als die Interessen an den BRICS-Staaten und anderen Schwellenländern mit hohen Wachstumsraten (Mair und Tull 2009; Engel und Kappel 2005).

Die Afrikaleitlinien und Deutschlands Interessen in Afrika

Die von der Bundesregierung im Mai 2014 verabschiedeten *Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung* (Bundesregierung 2014) stellen fest, Afrika sei „ein Kontinent der Zukunft und der Chancen“, zugleich gebe es aber auch „Herausforderungen und Risiken für die weitere Entwicklung“. Potenziale werden unter anderem in der Landwirtschaft, im wachsenden Mittelstand, in der jungen kreativen Bevölkerung, der innovativen Nutzung der Informationstechnologie und der Dynamik der Märkte gesehen. Sogar die Stabilität habe zugenommen. Die deutsche Regierung dokumentiert mit den Leitlinien, dass sie mehr Verantwortung in Afrika übernehmen will. Deutschland will nicht abseits stehen, zuschauen und abwarten. Die Reden der Bundesminister Steinmeier und von der Leyen sowie des Bundespräsidenten Gauck verdeutlichen das neue „Verantwortungsbewusstsein“ der Bundesregierung. Die aktuelle Diskussion um eine neue deutsche Außenpolitik (*Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken*)² reflektiert die Suche nach einer künftigen Rolle Deutschlands in der Welt. In diesem Zusammenhang ist auch die künftige deutsche Afrikapolitik zu sehen.

Nach Ansicht der Bundesregierung hat Deutschland folgende Interessen in Afrika:

- **Wirtschaftsinteressen:** Angestrebt wird die Steigerung der Nachfrage nach deutschen „Qualitätsprodukten und technischer Expertise“ und die Erhöhung der Investitionen (Bundesregierung 2014: 2).
- **Geostrategische Interessen:** „Wir haben ein strategisches Interesse daran, Glaubwürdigkeit und

Einfluss Europas in Afrika fortzuentwickeln“ (Bundesregierung 2014: 3).

- **Innen- und sicherheitspolitische Interessen,** die durch den Aufbau von „rechtsstaatliche(n) Strukturen und Sicherheitsbehörden“ (Bundesregierung 2014: 4) gewährleistet werden sollen.
- **Verantwortungsinteressen:** Deutschland müsse sich der Verantwortung in Afrika stellen, um soziale, politische und andere Gefährdungen in afrikanischen Staaten zu verringern.
- **Werteinteressen:** Diese spielen, anders als in verschiedenen anderen Dokumenten zur deutschen Afrikapolitik, in den Leitlinien allerdings keine bedeutende Rolle.
- **Interesse an der Stärkung der afrikanischen Staaten** (Bundesregierung 2014: 4).

Konkret gesagt: Die Bundesregierung will in Afrika die deutschen wirtschaftlichen Interessen zur Geltung bringen, wofür Gefährdungspotenziale minimiert werden müssen.

Fragen an die neue deutsche Afrikapolitik

Auch wenn sich die Leitlinien zentralen Fragen der Entwicklung Afrikas widmen und wichtige Themen diskutiert werden, ist aufschlussreich, womit sich das Dokument nur am Rande beschäftigt. Vier Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung:

- *Der Bedeutungsgewinn aufsteigender Nationen, wie der BRICS-Staaten:* Zwar benennen die Leitlinien die zunehmende Bedeutung dieser neuen Regionalmächte, doch es wird nicht ausgeführt, wie sie agieren, welche Agenda sie verfolgen und ob sie eine Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Lage in Afrika bewirken. Dabei gäbe es hier durchaus Analysebedarf: Wie wirkt sich beispielsweise das chinesische Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten aus? Wird die Partnerschaft zwischen China und afrikanischen Staaten zu einer neuen Schuldendynamik führen? Werden autoritäre Strukturen eher gestärkt als geschwächt? Wird die bereits hohe Rohstoffabhängigkeit des Kontinents durch die beträchtlichen chinesischen Investitionen in diesem Sektor noch weiter verstärkt? Wie viele chinesische Migranten gibt es in Afrika und welchen Einfluss nehmen sie auf die Entwicklung der betreffenden Länder? Gehen von den chinesischen Investitionen Schübe für die industrielle Entwicklung Afrikas aus?

² Siehe zahlreiche Beiträge, darunter auch zwei, die sich gezielt mit Afrika beschäftigen, unter <www.review2014.de/de/aussensicht.html>.

Die deutsche Afrikapolitik sollte diese Entwicklungen reflektieren und bei der Neuorientierung berücksichtigen. Denkbare Konsequenz könnte eine verstärkte Wirtschaftsförderungspolitik sein, die auf die Diversifizierung der Wirtschaft afrikanischer Staaten setzt, um neuen Abhängigkeiten und Monostrukturen entgegenzuwirken, oder aber der Aufbau neuer langfristiger Partnerschaften, wie Energie- und Technologiepartnerschaften, Kulturkooperationen oder Austausch von Studierenden und militärische Ausbildung.

- *Die wirtschaftliche Dynamik auf dem Kontinent:* Das subsaharische Afrika weist im Durchschnitt zwar hohe Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf, aber dies gilt bei Weitem nicht für alle Länder. Zahlreiche Länder Afrikas haben nur ein niedriges Wachstum, wie Südafrika und viele sehr fragile Staaten. Andere Länder weisen nach Beendigung von Bürgerkriegen oder aufgrund der Entdeckung und Ausbeutung von Rohstoffen ein hohes Wachstum auf. In manchen Ländern ist das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens (PKE) sehr hoch (so in Äquatorial-Guinea), in anderen sehr niedrig (wie in Burundi oder Sierra Leone). Zahlreiche Länder agieren von einem sehr niedrigen Niveau aus und benötigen einen sehr langen Zeitraum, um ein durchschnittliches PKE von 1.045 USD (2 USD pro Tag)³ zu erreichen.

Auch eine strukturelle Transformation ist ein Indiz für wirtschaftliche Dynamik. Welche Länder haben es geschafft, den Strukturwandel von einer ländlich geprägten zu einer Industriegesellschaft zu bewältigen? Analysen zum Stand der strukturellen Transformation in Afrika verdeutlichen, wie wenig die meisten afrikanischen Länder bei der Modernisierung der Landwirtschaft und der Industrialisierung vorgekommen sind. Die Transformation nimmt hier einen anderen Verlauf als beispielsweise in China: In den afrikanischen Ländern geht der Weg von der traditionellen Landwirtschaft in den informellen Sektor der Städte. Arbeitskräfte finden kaum Beschäftigung in der modernen Industrie. Es gibt fast keine verarbeitende Industrie (Ausnahme ist Südafrika). Daran wird deutlich, vor welchen Herausforderungen Afrika steht, vor allem angesichts des weiterhin

sehr hohen Bevölkerungswachstums (Rodrik 2014; Timmer et al. 2014); so wird Nigeria im Jahr 2040 mehr Einwohner haben als die USA.

Allen internationalen und afrikanischen Berichten zufolge schneiden die Länder Subsahara-Afrikas – betrachtet man ihre Leistungsfähigkeit – gegenüber anderen Entwicklungsländern sehr schlecht ab. Sie befinden sich im Performanzindex auf den Rängen 70-106 (von 106 untersuchten Ländern; Kappel und Pfeiffer 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Untersuchungen der Weltbank und des United Nations Development Programme mit dem Ease of Doing Business Index, dem Human Development Index und den Zahlen zu Auslandsdirektinvestitionen in Afrika. Lediglich die Länder Mauritius, Seychellen, Südafrika, Botswana, Kap Verde, Namibia, Ghana und Gabun nehmen mittlere Plätze ein. Von einem wirtschaftlichen „Durchbruch“ kann keineswegs die Rede sein (Wohlmuth 2014).

- *Die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ):* Wie relevant ist heute noch die traditionelle Entwicklungskooperation? Kann sie Impulse geben oder handelt es sich um ein Auslaufmodell? Ein ernsthafter Diskurs dieser Fragen, in dem die lieb gewonnenen Aktivitäten infrage gestellt werden, ist unerlässlich. Zudem sind eine Wirkungsanalyse und eine Bewertung der jahrzehntelangen Zusammenarbeit vorzunehmen. Zahlreiche Kritiker kommen zum Ergebnis, dass die traditionelle EZ falsche Anreize setzt. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Leitlinien dafür plädieren, die Projekte „fortlaufend auf Wirksamkeit und Effizienz“ zu überprüfen (Bundesregierung 2014: 15). Jedenfalls ist ein Weiter-so nach dem Prinzip „Steter Tropfen höhlt den Stein“ kaum angebracht. Ernsthaft sollte daher verlangt werden, dass der letzte Satz der Leitlinien auch umgesetzt wird: „Sollte sich abzeichnen, dass ein Ziel nicht erreichbar ist oder dass die eingesetzten Mittel nicht im angemessenen Verhältnis zum Erfolg stehen, wird die Bundesregierung ihr Engagement in diesem Bereich überprüfen“ (Bundesregierung 2014: 15). Zu ergänzen wäre, dass die Geber auch bereit sein müssen, erfolglose Maßnahmen einzustellen.
- *Die Sicherheitspolitik:* Welche Form der Sicherheitspolitik will Deutschland in Afrika verfolgen und wie stark will man sich militärisch in Afrika engagieren? Die Problematik dieser Fra-

³ Niedrigeinkommensländer haben laut Weltbank ein PKE von unter 1.045 USD, siehe <<http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>> (8. September 2014).

gen lässt sich an den Beispielen Nigerias und der Sahel-Region demonstrieren. Seit 2002 kämpft Boko Haram gewaltsam für einen islamischen Gottesstaat im mehrheitlich muslimischen Norden Nigerias. Die Gruppe verübt regelmäßig Angriffe auf Polizei, Armee und Behörden, auf Schulen, Moscheen und Kirchen. Derzeit vergeht fast kein Tag in Nigeria ohne Anschläge und Entführungen.

Die aktuellen Krisen und Konfliktherde im Sahel verweisen auf einen engen Zusammenhang zwischen fragiler Staatlichkeit und sozialen und politischen Konflikten. Wenn die internationale Gemeinschaft die Bekämpfung des Terrorismus zum obersten Ziel erklärt, läuft sie Gefahr, eine Niederlage zu erleiden. Weder die Streitkräfte Frankreichs noch der USA werden in der Niederschlagung von Gewalt erfolgreich sein, wenn sie nicht die Ursachen für die immer wiederkehrenden Unruhen, Jugendaufstände und politisch-religiösen Auseinandersetzungen erkennen. In der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) vertreiben christliche Milizen trotz der Präsenz von 5.000 Soldaten der Afrikanischen Union (AU) und 1.600 französischen Soldaten systematisch die muslimische Bevölkerung (Mehler 2014). Trotz des Einsatzes europäischer und afrikanischer Truppen flackert der Krieg immer wieder auf.

Die „Gewaltakteure“ kontrollieren das Drogengeschäft und den Waffenhandel; sie finanzieren ihre Aktivitäten durch Unterstützung aus einigen Golfstaaten, durch Entführungen und Lösegelderpressung, durch Kontrolle des Schmuggels und so weiter. Sie genießen teilweise Unterstützung von der Armee und der politischen Elite des jeweiligen Landes. Von Mauretanien bis zum Sudan gibt es seit Jahrzehnten ein tiefes Misstrauen gegen Verwaltungen und Gouverneure. Diese haben aus Sicht der Bevölkerung wenig bis nichts geleistet: Das Schulsystem ist marode, das Gesundheitssystem mangelhaft und ineffizient oder gar nicht vorhanden. So besucht in Nordnigeria beispielsweise nur ein Drittel der Schulpflichtigen die Schule. Falls es jemals eine Industrie gegeben hat, wie in Kano oder Maiduguri, im Senegal oder in Mali, so ist diese heute weitgehend verschwunden. Die Landwirtschaft darbt vor sich hin, weil sie keine Förderung erfährt und die Infrastruktur desaströs ist: Es gibt in den Dörfern des Sahel kaum Strom, kaum Straßen und die Bevöl-

kerung ist – von wenigen Zirkeln der Elite abgesehen – vollständig verarmt und ohne Aussicht, jemals auch nur einen Job zu bekommen. Die Sahel-Region ist eine der ärmsten Regionen der Welt.

Seit vielen Jahren warnen Experten vor sozialen Unruhen im Sahel. Fundamentalistische Gruppierungen finden in Ländern mit sehr hoher Jugendarbeitslosigkeit ein geradezu ideales Umfeld zur Rekrutierung von Nachwuchs. Die Gewaltakteure nutzen die Schwäche des Staates, sie nutzen den Vertrauensverlust und die Kraft der Jugendlichen. Zugleich stehen Militärs in Lauerstellung, um angesichts der Terrorwellen Putsche durchzuführen, wie die vielen Putschversuche in Mauretanien, Nigeria, im Sudan, in Niger, Burkina Faso, im Tschad oder in der ZAR zeigen. Zudem instrumentalisieren religiöse Führer ihre Klientel und rufen zum Kampf gegen andere religiöse Gemeinschaften auf, wie in Nigeria und der ZAR. Auf diese Weise ist in der Sahel-Region ein System von Gewalt und Gegengewalt entstanden, dem mit konventionellen Mitteln des Anti-Terror-Kampfes nicht begegnet werden kann.

Wie kann die Spirale von Gewalt und Konflikt durchbrochen werden? Entscheidend wird sein, dass Deutschland langfristig einen wesentlichen Beitrag zu einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur leistet und damit die Afrikanische Union befähigt, die Krisen und Konflikte in Afrika eigenständig zu lösen. Es reicht allerdings nicht, den Kampf rein militärisch zu führen. Erforderlich sind der Aufbau verlässlicher Institutionen, eines Schulsystems für alle und von Krankenhäusern sowie die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung, eine neue wirtschaftliche Dynamik, Beschäftigungsmöglichkeiten und die Beseitigung von Unsicherheit. Dass dies keine leichte Aufgabe ist, wird aus den vorherigen Überlegungen deutlich. Umso notwendiger ist ein umfassender Diskurs über Optionen und Operationen.

Neun Thesen zur Positionierung Deutschlands

Die gegenwärtige deutsche Afrikapolitik ist inkohärent und trägt damit zum Stillstand der Beziehungen zu Afrika bei. Um die Stagnation zu überwinden, ist Deutschland gefordert, sich neu zu positionieren.

1. Die im Mai 2014 eilig verabschiedeten *Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung* bedürfen der Beratung, Neuvermessung und Neujustierung. Ein einfaches Weiter-so und vor allem die Fokussierung auf Entwicklungskooperation wird den Realitäten in den verschiedenen Staatengruppen, den unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten und den Vorstellungen der afrikanischen Länder selbst nicht gerecht.
2. Notwendig ist eine Neubewertung der deutschen Interessen in Afrika. Deutschland verfügt über viele Netzwerke, mit denen Vertrauen geschaffen wurde, das viel besser in Wert gesetzt werden könnte. Deutschland hat Interessen in Afrika. Wie aber werden diese gewichtet, wie relevant sind sie und wie werden sie in eine kohärente Afrikapolitik gegossen?
3. Deutschland hat in Afrika vor allem Wirtschaftsinteressen. Um von langfristig anhaltendem Wachstum und stärkerer Industrialisierung zu profitieren, sollten die Weichen für eine neue Wirtschaftskooperation gestellt werden. Hier heißt es auch „von-China-lernen“. Eine eindeutige Fokussierung der deutschen Wirtschaftskooperation auf die großen Länder Nigeria, Südafrika, Äthiopien, Angola und die Region Ostafrika wäre geboten; entsprechende Abkommen in Bezug auf Industrialisierung, Rohstoffkooperation, Handel und Nachhaltigkeit sollten angestrebt werden.
4. Die Bundesregierung sollte die Entwicklungskooperation sorgfältig überprüfen. Die traditionellen Armutskonzepte greifen nicht so, wie Planer und Akteure es sich vorgestellt haben. Eine Schwerpunktsetzung auf die Landwirtschaft ist angesichts der rapiden Urbanisierung, der industriellen und der strukturellen Herausforderungen zu hinterfragen. Die Bundesregierung sollte realisieren, dass eine weitgefächerte Entwicklungskooperation, wie sie die deutsche Agenda in Afrika bislang prägte, den Interessen Deutschlands nicht länger förderlich ist. Ein Geber-Nehmer-Verhältnis wird von den afrikanischen Partnern nicht mehr gewünscht (Öhm 2014).
5. Benötigt wird eine Neudefinition der außen- und sicherheitspolitischen Ziele. Deutschland hat keine eigenen Sicherheitsinteressen in Afrika zu verteidigen. Aber es hat ein grundlegendes Interesse daran, Frieden und Stabilität herbeizuführen (Leiningner 2014). Wie kann das am besten geschehen? Nicht durch Ad-hoc-Interventionen, sondern durch die langfristige Unterstützung der von Afrikanern erarbeiteten Sicherheitsstruktur und der afrikanischen Entwicklungsagenda.
6. Das Auswärtige Amt und nicht das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat die Zuständigkeit für eine kohärente Außenpolitik und damit auch für eine deutsche Afrikapolitik. Dem Auswärtigen Amt kommt die Aufgabe zu, die verschiedenen internationalen Aktivitäten zu führen, sie zu justieren, miteinander zu verknüpfen und sicherzustellen, dass deutsche auswärtige Politik mehr ist als die Summe ihrer Ressortpolitiken. Ziel ist es, einen Politikfeld-übergreifenden Interessenausgleich zwischen den beteiligten Institutionen und Organisationen herbeizuführen. Dies kann in Form von Informations- und Überzeugungsarbeit mittels der dafür zur Verfügung stehenden oder neu einzurichtenden Plattformen (Ressortkreise, Dialogforen etc.) geschehen. Führen heißt, neue Strategien zu entwickeln und das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, um die komparativen Kompetenzen der involvierten Ministerien in Wert zu setzen. Dazu bedarf es der Schaffung von Gestaltungsfonds (Kappel 2014), die das Auswärtige Amt in die Lage versetzen, Kohärenz auch durch Anreize zu steuern. Gestaltungsfonds erlauben die Durchführung von in- wie ausländischen Maßnahmen, wie die Erstellung von Strategiepapieren, Beratungsforen, die Umsetzung auch von „Risiko“-Maßnahmen oder den Einkauf von Expertise.
7. Afrika differenziert sich zunehmend in zumindest drei Kategorien von Staaten: fragile Staaten, Niedrigeinkommensländer und aufsteigende Staaten. Deutsche Afrikapolitik sollte diese Ausgangslage in die Neubestimmung von Schwerpunktländern und Schwerpunktmaßnahmen – mit Konzentration auf die oben genannten wichtigen Länder – umsetzen. In der Kooperation mit fragilen Staaten, kleinen Ländern und Niedrigeinkommensländern wird Entwicklungskooperation weiter eine Rolle spielen, wenn auch nur eine untergeordnete.
8. Für die deutsche Politik besteht die vornehmliche Aufgabe darin, nicht erneut in die Falle der Geopolitik – wie sie China und auch die USA betreiben – zu tappen, weder in Afrika noch anderswo. Eine neue Afrikapolitik kann nur gelingen, wenn Deutschland im Rahmen der EU gemeinsam mit afrikanischen Ländern ein neues Zivilmacht-orientiertes Konzept entwickelt.

9. Die afrikanischen Entwicklungsländer wollen neue Kooperationsformate, wie Energie- und Technologiepartnerschaften, Kulturkooperation und gemeinsame Agenden für Sicherheitsfragen, Nachhaltigkeit, Energiewende, Jugendarbeitslosigkeit und Industrieentwicklung. Hier kann Deutschland als drittgrößte Wirtschaftsnation der Welt ansetzen und gemeinsam mit diesen Staaten Kooperationskonzepte entwickeln.

Will Deutschland in Afrika künftig eine angemessene Rolle einnehmen, wird es die traditionelle Entwicklungskooperation überdenken und Konzepte für eine Afrikapolitik entwickeln müssen, die den kommenden Herausforderungen angemessen sind. Die Leitlinien der Bundesregierung können hier als Grundlage dienen. Doch sollte eine Operationalisierung der Leitlinien erfolgen, also ein Durchdeklinieren dessen, was Deutschland wo, in welcher Form und mit wie viel Aufwand umsetzen möchte. Da es eine starke Lobby mit verharrenden Interessen in der Entwicklungskooperation gibt, sollten sich Akteure in den Parteien, den Wirtschaftsverbänden, der Zivilgesellschaft, den politischen Stiftungen etc. zusammenfinden, um einen Prozess zur Reform der Afrikapolitik anzustoßen. Die Leitlinien verdeutlichen, wie notwendig die Entwicklung einer neuen Afrikastrategie ist. Bevor jedoch eine schnelle Themensetzung durch einzelne engagierte Akteure erfolgt, sollten die involvierten Ministerien nach dem Vorbild des Auswärtigen Amtes und der Debatte um die deutsche Außenpolitik einen Diskurs zur deutschen Afrikapolitik initiieren.

Literatur

- Bundesregierung (2014), *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin, 21. Mai, online: <www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (1. Juni 2014).
- Engel, Ulf, und Robert Kappel (2005²), *Germany's Africa Policy Revisited: Interests, Images and Incrementalism*, New Brunswick: Transaction.
- Engel, Ulf, Robert Kappel, Stephan Klingebiel, Stefan Mair, Andreas Mehler und Siegmund Schmidt (2000), *Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik*, Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig, online: <www.die-gdi.de/uploads/media/afrika_memorandum.pdf> (25. August 2014).
- Kappel, Robert (2014), *Global Power Shifts and Germany's New Foreign Policy Agenda*, in: *Strategic Analysis*, 38, 3, 341-352.
- Kappel, Robert, und Birte Pfeiffer (2013), *Performanzanalyse Subsahara-Afrika*, Studie im Auftrag der Deutschen Bundesbank, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/2013_performanzanalyse_afrika_giga_kappel_pfeiffer.pdf> (1. Mai 2014).
- Leininger, Julia (2014), *Mehr Einsatz in Afrika*, Die aktuelle Kolumne, 11. Februar, Bonn: DIE, online: <www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/mehr-einsatz-in-afrika/> (25. August 2014).
- Mair, Stefan, und Denis M. Tull (2009), *Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung*, SWP Studie, S10, Berlin: SWP, online: <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S10_mrs_tll_ks.pdf> (25. August 2014).
- Mehler, Andreas (2014), *Afrikaeinsätze der Bundeswehr: Weshalb sich Deutschland der Verantwortung nicht entziehen sollte*, in: *IPG Internationale Politik und Gesellschaft*, 27. Januar, online: <www.ipg-journal.de/kolumne/artikel/afrika-einsaetze-der-bundeswehr-239>(1. März 2014).
- Öhm, Manfred (2014), *Von Leitlinien, Labels und Klischees: Das neue Afrikakonzept der Bundesregierung muss Afrika als Partner ernst nehmen*, in: *IPG Internationale Politik und Gesellschaft*, 12. Mai, online: <www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/von-leitlinien-labels-und-klischees-394/> (27. Mai 2014).
- Pohl, Birte, und Robert Kappel (2012), *Wie leistungsfähig sind die Ökonomien Afrikas?*, GIGA Focus Afrika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1209.pdf> (1. März 2014).
- Rodrik, Dani (2014), *An African Growth Miracle?*, April, Princeton: Institute for Advanced Study, online: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/An_African_growth_miracle.pdf> (1. September 2014).
- Timmer, Marcel P., Gaaitzen de Vries und Klaas de Vries (2014), *Patterns of Structural Change in Developing Countries*, GGDC Research Memorandum, 149, Universität Groningen.
- Wohlmuth, Karl (2014), *African Lions, African Tigers, and Emerging African Middle Classes – A Very Sceptical Note Extended*, unveröff. Manuskript, Bremen.

■ Der Autor

Prof. Dr. Robert Kappel war von 2004 bis 2011 Präsident des GIGA und ist dort als Senior Research Fellow tätig. Zugleich ist er Professor an den Universitäten Hamburg und Leipzig.

E-Mail: <robert.kappel@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://giga-hamburg.de/team/kappel>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Zahlreiche Wissenschaftler am GIGA befassen sich mit den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Afrika und der deutschen Afrikapolitik; nähere Informationen in den Webseiten des GIGA Instituts für Afrika-Studien: <www.giga-hamburg.de/iaa>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Elischer, Sebastian (2014), *Salafisten in Afrika: nicht zwingend Wegbereiter des Terrorismus*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Erdmann, Gero, und Olga Herzog (2012), *Die Türkei in Afrika: Im Schatten des Neo-Osmanismus?*, GIGA Focus Afrika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Kappel, Robert (2013), *Afrika: weder hoffnungsloser Fall noch Aufstiegschwunder*, GIGA Focus Afrika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Lay, Jann, Michael Grimm und Peter Knorrington (2012), *Constrained Gazelles: High Potentials in West Africa's Informal Economy*, in: *World Development*, 40, 1352-1368.

Mehler, Andreas (2013), *Erneut gewaltsamer Regimewechsel in der Zentralafrikanischen Republik*, GIGA Focus Afrika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Mehler, Andreas, und Daniel Dückers (2012), *Deutsche Außenpolitik und Krisenprävention*, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, 247-272.

Melber, Henning (2013), *Africa and the Middle Class(es)*, in: *Africa Spectrum*, 48, 3, 111-120, online: <www.africa-spectrum.org>.

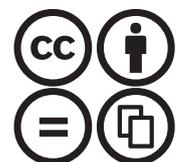
Pohl, Birte (2011), *Süd-Süd-Investitionen – eine Chance für Subsahara-Afrika?*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stolte, Christina, und Dana de la Fontaine (2012), *Neue externe Akteure in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Van de Walle, Nicolas (2009), *US-Afrikapolitik: Bushs Vermächtnis und die Regierung Obama*, GIGA Focus Afrika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM