AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 18.09.2015 | Robert Kappel

„Auf dem Nullpunkt“

Deutschland braucht eine neue Afrikapolitik. Fünf Vorschläge für eine koordinierte Strategie.

Deutschlands Beziehungen zu Afrika und seinen 54 Ländern scheinen auf dem Nullpunkt angekommen zu sein: kaum Interesse, kaum Bewegung und immer die gleichen Themen. Dabei sollte dem Kontinent nicht zuletzt aufgrund der Migrationsbewegungen sehr viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Nur das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung macht sich Luft mit deutlichen Äußerungen und fordert eine andere Politik und wesentlich mehr Finanzmittel ein: Fair Trade, Fluchtursachen anpacken, die Armut wirksam durch die Förderung der Landwirtschaft bekämpfen, die regionalen Institutionen stärken, die Folgen des Klimawandels mindern helfen. Deutschland braucht eine aktive Afrikapolitik. Dabei geht es aber nicht nur um Flucht und Migration; Afrika befindet sich in einem großen Umbruchprozess mit zerfallenden Staaten, der spürbare Auswirkungen auf Europa und auch Deutschland haben wird.

Für eine Neuorientierung der deutschen Außenpolitik ist es zunächst von Belang, die Differenzierungen auf dem afrikanischen Kontinent, seine unterschiedlichen Entwicklungstrends und seine großen Herausforderungen systematisch in Augenschein zu nehmen. Der Kontinent teilt sich wenigstens in drei große Ländergruppen: die Aufstiegsländer, die in den letzten Jahren zu Mitteleinkommensländern geworden sind und die als Hoffnungsträger bezeichnet werden, etwa die Seychellen, Mauritius, Botswana, Südafrika, die Kapverden und auch Ghana, Kenia, Nigeria, Angola und Gabun. Die zweite Gruppe umfasst die Niedrigeinkommensländer, und die dritte jene Länder, die durch Bürgerkriege, tiefe politische Krisen und Staatszerfall gekennzeichnet sind. Zu dieser Ländergruppe zählen zahlreiche Sahelländer sowie Somalia, Eritrea, Burundi, Gambia und Guinea-Bissau. Sie haben ausgesprochen schlechte Zukunftsperspektiven bei zugleich relativ hoher Armut.

Fünf Themenfelder und Ansatzpunkte für eine neue fokussierte Afrikapolitik:

Bekämpfung der Fluchtursachen

Die deutsche Außenpolitik kann an die afrikanischen Regierungen appellieren, aber damit ist es nicht getan. Es bedarf eines Umdenkens, ganz im Sinne des Coase-Theorems: Wenn die Krisen zunehmen, wenn in einer Region ein weiterer Verfall und Kollaps droht, dann werden die eigentlichen Verantwortlichen nicht die Verantwortung übernehmen, sondern diejenigen, die die Folgen zu tragen haben. Daher bedarf es keiner Politik höherer Mauern sondern einer Migrations- und Fluchtpolitik, die sich an die Milderung der Flucht- und Migrationsursachen macht. Bislang liegen kaum akzeptable Vorschläge vor, und schon gar nicht die erforderlichen Finanzmittel in Höhe von 100 Milliarden Dollar, um in Kooperation mit gutwilligen afrikanischen Staaten gegenzusteuern.

Flüchtlingscamps in Nordafrika oder in Mali aufzustellen, geht an den Realitäten vorbei. Diese werden von Migranten und Flüchtlingen eher gemieden. Sie wollen ja nach Europa und nicht nach Marokko oder Algerien. Daher wird eine pro-aktive Politik für Migrationswillige zu erarbeiten sein. Ein erster Schritt kann sein, dass Deutschland Signale nach Afrika sendet: Wir nehmen euch auf, aber ihr sollt auch wissen, es werden nicht alle aufgenommen. Über die Botschaften könnten Migranten einen Einwanderungsantrag stellen. Zumindest könnten einige der Migranten klar erkennen, dass die Reise möglicherweise nicht lohnt und sie damit die hohen Kosten des Transfers nach Europa, das in die Taschen der Mafiaorganisationen fließen, sparen. Vor allem in Bürgerkriegsländern ist diese Lösung natürlich nicht tragfähig. Die meisten Flüchtlinge fliehen daher innerhalb Afrikas in sichere Länder, werden in großen Flüchtlingscamps aufgenommen und versuchen weiterhin nach Europa zu gelangen. In diesen Flüchtlingslagern kann die internationale Gemeinschaft Anreizsysteme für die Rückkehr schaffen, beispielsweise Starthilfen bei der Rückkehr ins Heimatland, sobald dort wieder Frieden eingekehrt ist.

Bekämpfung des Terrorismus

Der deutschen Afrikapolitik mangelt es an einem Konzept gegen die Ausbreitung des Terrorismus, der vor allem im gesamten Sahel auf dem Vormarsch ist. Ohne Zweifel kann der Terrorismus nicht mit militärischen Mitteln wirksam in die Defensive gedrängt werden – wie der aussichtslose Kampf der nigerianischen Armee zeigt. Es bedarf eines umfassenden Sicherheits- und Entwicklungskonzepts, das vor allem von den Staaten und den afrikanischen regionalen Organisationen in Angriff genommen werden muss. Hier jedoch besteht weitgehend eine Leerstelle, denn die afrikanischen Regierungen sind kaum bereit und in der Lage, entsprechend zu agieren. Was kann also deutsche Politik beitragen, wo wären Stellschrauben anzuziehen, um den Gefahren gemeinsam und wirksam zu begegnen?

Die aktuellen Krisen und Konfliktherde im Sahel verweisen auf einen engen Zusammenhang zwischen fragiler Staatlichkeit und sozialen und politischen Konflikten. Weder die UN-Missionen, die Streitkräfte einzelner afrikanischer Länder und die der Afrikanischen Union, noch die Frankreichs und 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. Entscheidend wird es also 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. Erforderlich sind komplementäre Maßnahmen zur Erzeugung wirtschaftlicher Dynamik und Beschäftigungsmöglichkeiten, der Aufbau verlässlicher Institutionen wie Krankenhäuser und Schulen sowie die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung und die Beseitigung von Unsicherheit.

Deutschland und Europa als Zivilmacht

Viele afrikanische Länder werden von autoritären Regimes regiert, wie etwa Äthiopien, Angola, Togo, Sudan, Eritrea, Kamerun und Zimbabwe. Hier bedarf es konzeptioneller Neuüberlegungen, die Fragen von Rechtsstaatlichkeit, Partizipation, Menschenrechtsverletzungen und

Spielräume für zivilgesellschaftliche Organisationen aufgreifen. Wie kann beispielsweise die Kooperation mit Äthiopien und Angola vertieft werden, ohne in die Falle des Augen-zu-und-durch zu tappen?

Für die deutsche Politik besteht die vornehmliche Aufgabe darin, keine Strategie der Geopolitik – wie sie China und die USA in Afrika betreiben – zu verfolgen. Eine neue Afrikapolitik kann nur gelingen, wenn Deutschland im Rahmen der EU gemeinsam mit afrikanischen Ländern ein neues zivilmachtorientiertes Konzept entwickelt. Auch wird die Bundesregierung sich mit der Frage zu befassen haben, dass zahlreiche afrikanische Länder sich von Europa abkehren. Diese ist eindeutig im Sudan, Südsudan, Zimbabwe, Angola und Südafrika zu erkennen. Welche Konzeption hat die Bundesregierung gegenzusteuern? Insbesondere das Wegdriften Südafrikas sollte Anlass zur Sorge und zu einer Neuorientierung der deutschen Politik geben.

Die Wirtschaftsinteressen koordinieren

Deutschland hat in Afrika vor allem Wirtschaftsinteressen. Eine eindeutige Fokussierung der deutschen Wirtschaftskooperation auf die großen demokratischen Länder Nigeria, Südafrika, Kenia, Tanzania und Ghana wäre geboten. Von größter Bedeutung ist ein koordiniertes Vorgehen, das Handel mit Wirtschaftsentwicklung verbindet, das heißt Förder- und Anreizprogramme für die Ausweitung industrieller Cluster, der Aufbau von Industriezonen, die Integration von lokalen Produzenten in globale Wertschöpfungsketten, die lokale Verbindung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie und dadurch eine Vermeidung der einseitigen Ausrichtung der Länder auf Rohstoffproduktion. Nur durch diese beschäftigungsintensiven Tätigkeiten kann die grassierende Arbeitslosigkeit reduziert werden. Auch sollte Deutschland die Wünsche der afrikanischen Länder berücksichtigen: Die meisten afrikanischen Entwicklungsländer wollen neue Kooperationsformate wie Energie- und Technologiepartnerschaften, Kulturkooperation und gemeinsame Agenden für Sicherheitsfragen, Nachhaltigkeit, Energiewende, Jugendarbeitslosigkeit und Industrieentwicklung. Diese Ansatzpunkte sollten ernsthaft geprüft werden und sind allemal wichtiger als alle Konzepte zur Bekämpfung der Armut.

Die Rolle des Auswärtigen Amtes

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. Dafür benötigt das Auswärtige Amt dringend eine Finanzausstattung in Form von Gestaltungsfonds in Milliardenhöhe, damit Steuerung möglich wird. Deutschland sollte eine abgestimmtere Agenda verfolgen, in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammengehen mit Entwicklungskooperation, Umwelt-, Bildungs- und Forschungskooperation, Handels- und Investitionsabkommen und Maßnahmen gegen Flucht und Migration.

Die Afrika-Leitlinien aus dem Jahr 2014 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. Das Auswärtige Amt sollte in diesem Prozess die führende Rolle einnehmen. Ein einfaches „Weiter so“ wird den Realitäten in den verschiedenen Staatengruppen, den unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten, den zahlreeichen Krisenphänomenen und den Vorstellungen der afrikanischen Länder nicht gerecht.



Robert Kappel
Leipzig

Prof. Dr. em. Robert Kappel, Institut für Afrikastudien der Universität Leipzig und Postgraduate Program „small enterprise promotion and training, war von 2004 bis 2011 Professor an der Universität Hamburg und Präsident des German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Er forscht und publiziert zu Fragen von Entwicklung von Klein- und Mittelunternehmen, zu sozioökonomischer Entwicklung in der Globalisierung und Politik und Wirtschaft in Afrika.

12 LESERBRIEFE

Peter Brucker, Mali-Hilfe e.V schrieb am 22.09.2015

Lieber herr Kappel, Sie sprechen mir aus der Seele!

Rolf Jaeger schrieb am 22.09.2015

der Artikel wartet mit interessanten Fragestellungen und Vorschlägen auf. Allerdings: Wie es mit "Milliarden" gelingen soll, "...Förder- und Anreizprogramme für die Ausweitung industrieller Cluster, der Aufbau von Industriezonen, die Integration von lokalen Produzenten in globale Wertschöpfungsketten, die lokale Verbindung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie und dadurch eine Vermeidung der einseitigen Ausrichtung der Länder auf Rohstoffproduktion..." zu installieren, vermag ich angesichts der Dimension der Beträge, die in die - noch immer nicht abgeschlossene - Entwicklung gleicher Lebensverhältnisse in Deutschland Ost und West (betroffen waren 17 Millionen Einwohner!!!) geflossen sind, nicht zu sehen. Zu kurz gesprungen?

Andrea aus+Bremen schrieb am 22.09.2015

Afrika ist riesig. Und unser unmittelbarer Nachbar. Ein prosperierendes, gesundes, stabiles Afrika würde einen erheblichen Druck aus unserer unsicheren Welt nehmen. Dass Deutschland/Europa nicht mit aller Kraft an einem solchen Ziel arbeitet, ist mir unverständlich.

So viele kluge junge Menschen in ganz Europa, die so gerne einen sinnvollen bezahlten Beitrag dafür leisten würden, dass wir und unsere Nachbarn friedlich und wirtschaftlich halbwegs abgesichert miteinander leben könnten. Wieso werden diese Ressourcen nicht genutzt?

Think big! Gebt der Jugend Europas und Afrikas eine Aufgabe!

Michael Louis schrieb am 22.09.2015

Man kann diesen Beitrag nur uneingeschränkt gutheissen. Aus Deutscher Sicht bliebe anzumerken: Um die Flüchtlingskrise zu bewältigen, würde es ausreichen, einen Staat Nordafrikas - bevorzugt Algerien - zu einem Flüchtlingseinwanderungsstaat auszubauen. 100 Mrd. € wären eine Summe, die einen Anfang ermöglichte. Um tatsächlich das Land auf einen dem in der EU

vergleichbaren Standard wäre allerdings wahrscheinlich eher 1800 bis 2000 Mrd. € erforderlich.

Allerdings könnte ein grosser Teil dieser Investments in Anlagen zur Erzeugung und Übertragung von erneuerbaren Energien getätigt werden, sodass über einen Zeitraum von einigen Jahrzehnten durch Export von Strom in die EU und andere Länder Afrikas sogar Gewinne erzielt werden könnten, zumindest aber die Tilgung und Zinsen für die Finanzierung dieser in den Aufbau der gesamten Infrastruktur benötigten Investitionen bedient werden könnten.

Ich denke, dass auch die politische Führung Algeriens durch diese Anreize an einer Kooperation interessiert sein könnten, zumal das Land über riesige unerschlossene Gebiete verfügt, in denen Konflikte mit bestehenden Einwohnern marginal wären.

Volker Seitz schrieb am 22.09.2015

Lebendig geschrieben und lebensnah, greift Prof. Kappel die konkreten Probleme auf. Ein profundes und wohlüberlegtes Urteil. Ich wünsche mir, dass viele

Entscheidungsträger in der Bundesregierung und insbesondere meine ehemaligen Kollegen im Auswärtigen Amt sich von seinen Überlegungen und Vorschlägen inspirieren lassen. Reden Sie mit Fachleuten wie Prof. Kappel statt mit Bono oder Geldof.

PeterS schrieb am 22.09.2015

Endlich jemand mit einem neuen Weitblickenden, neuen, grundsätzlichen Denkansatz

---

Hardy Koch schrieb am 22.09.2015

Sehr geehrter Herr Kappel,

Sie sprechen sich in Ihrem Beitrag "Für eine Neuorientierung der deutschen Außenpolitik" aus.

Welche nachvollziehbare Außenpolitik haben wir denn momentan?

Herr Steinmeier redet immer gerne über eine Welt die aus den Fugen geraten ist. Konkret wird er nicht. Und sein außenpolitisches Konzept, z.B. für Afrika, so es eins

gibt, erklärt er auch nicht.

Daher meine Frage: Worauf bezieht sich der Vorschlag für die "Neuorientierung" im Verhältnis zur bisherigen Außenpolitik?

Mit besten Grüßen
Hardy Koch

Klaus Pilgram schrieb am 22.09.2015

Im Grunde bin ich mit den Ausführungen von Robert Kappel einverstanden. Nachfolgend kurze Anmerkungen zu 3 Punkten:

1. Südafrika
Kappel sieht die Gefahr eines Abwendens von Südafrika und ist darüber besorgt - richtig. Nur die Schlußfolgerung, die Regierung Zuma vorbehaltlos bzw. stärker zu unterstützen, kann ja wohl nicht der richtige Weg sein; behauptet Kappel auch nicht --> aber was schlägt er vor? Die bessere "Koordinierung der Wirtschaftsinteressen" (sein Pkt. 4) dürfte zu wenig sein. Zivilgesellschaftliche Entwicklung (einschl.

Korruptionsbekämpfung) hin zu mehr Demokratie - im Land mit der "besten Verfassung der Welt" - wäre sicher die bessere Lösung. ABER kann die deutsche EZ das wirklich leisten?? Die deutsche Wirtschaft macht ja eher bei der Korruption mit...

2. "Die Wirtschaftsinteressen koordinieren" (Pkt. 4)
Das ist m.E. auch richtig (vgl. aber auch o.g. Einschränkung). ABER: die Erreichung der Grundsicherung für ALLE, auch für die Armen, die auf dem Land unter oft miserablen Bedingungen ihr Leben fristen müssen --> das fehlt mir! Kappel spricht von Wertschöpfungsketten. Priorität haben aber Ernährungssicherung und generelle Armutsminderung, denn das sind für mich die wichtigsten Fluchtursachen --> und die spricht Kappel nicht deutlich genug an!

3. Rolle des Auswärtigen Amts (AA), (Pkt. 5)
Kappels Vorschlag: Effiziente Koordinierung deutscher internationaler Aktivitäten durch das AA. Leider kann ich nicht sehen, wie unsere Diplomaten (die ich während meiner aktiven EZ-Zeit bei der Arbeit kennenlernen konnte) diese Aufgabe meistern sollen - SORRY!

Pat schrieb am 22.09.2015

Der Beitrag des Prof. Kappel liest sich wie eine fromme Wunschliste für den Weihnachtsmann.
Längst ist Afrika an den Großmächten verteilt und China macht bereits prima Geschäfte.
Konzerne nehmen große Landstriche in beschlag,man nennt es Land-Grabbing.
Wie viele Steinmeiers brächte es um all diese Länder "zu Überzeugen" ?
Vielleicht taucht auch noch der BP-Gauck auf um mit "militärischen Mitteln" für Humanität zu sorgen ,denn so abgeneigt auf Waffen ist dieser Gaukler doch nicht ?
Fall von Ramstein aus keine US-Drohnen & Kampfgerät mehr starten und das Auswärtige Amt vorher ausgemistet ist, und auch die Hintermänner der Nazi´s entlarvt sind, erst DANNkann ich mich mit diesem Artikel anfreunden

Christian Wilmsen schrieb am 22.09.2015

Sehr geehrter Herr Professor Kappel,
man kann Ihren Ausführungen zustimmen, doch sie greifen nicht die Fragen auf, denen wir uns in

Deutschland wirklich stellen müssen.
- Gehen wir in den zuständigen europäischen Organen die Überfischung westafrikanischer Gewässer durch auch europäische Industriefangschiffe an?
- Bekämpfen wir in den europäischen Organen hinreichend die Schädigung afrikanischer Bauern durch die subventionierten oder nur indirekt subventionierten europäischen Agrarexporte? Deutschland zählt zu den größten Agrarexporteuren weltweit. Mit indirekt subventioniert meine ich die Tatsache, dass Europa billig produzieren kann, weil die Landwirte Subventionen pro bestellter Fläche erhalten.-
- Setzen wir uns ausreichend gegen das "Transfer Pricing" ein, also die Steuervermeidung in Deutschland und Afrika durch den Gewinntransfer an ein Tochterunternehmen in einem Steuerparadies?
Mit freundlichen Grüßen! Christian Wilmsen

Rolf-p. Owsianowski schrieb am 23.09.2015

Sehr geehrter Herr Kappel,
ich habe im Rahmen eines GIZ-RE-Energievorhabens ca. 6 Jahre in Senegla gelebt, kenne also die Region. Vor nunmehr 4 Jahren haben ein Biogasfachmann und ich

ein Konzept der Nutzung des Schilfs Typha zur Biogaserzeugung und anschliessenden Verstromung ausgearbeitet. Damit liesse sich der gesamte Norden Sengela mit Strom versorgen. Das gleiche gilt für Mali wo es im Inneren Nigerdelta riesige Schilmenden gibt.
Ihr Beitrag ermuntert mich mich doch noch einmal mit der Thematik zu befassen und das Konzept einer Stromversorgung aus einheimischen nachwachsenden Rohstoffen an das BMZ zu senden.
Mit freundlichen Grüssen Ihr Rolf-p. Owsianowski

Peter in Afrika schrieb am 23.09.2015

Die Kurzanalyse ist uebersichtlich und die Vorschlaege fuer (wiedermal) eine neue Afrikapolitik sind m.E. treffend. Die Analyse zeigt die Komplexitaet Afrikas: die Vielfalt der Probleme und der Chancen; sie verweist auf die Wachstumsdynamik, die auch wirtschaftliche und soziale Verbesserungen der Lebenssituation fuer viele Menschen bringen kann. Andererseits wird das 'Problem' des Bevoelkerungswachstums nicht angesprochen. Nicht opertun oder nicht 'political correct'? Subsahara-Afrika ist mehr als doppelt so bevoelkert als 'unser' Europa der 28. Und Afrika waechst ('ueberdimensional') weiter ...;

die Armut auch.
Die von Kappel geforderte Kooperation auf den Feldern von "Nachhaltigkeit, Energiewende, Jugendarbeitslosigkeit und Industrieentwicklung" ist so auch ein neuer Ansatz (und Konzept) zur Bekaempfung der 'Armut', oder?
Also, bitte den 2. Halbsatz im vorletzten Abschnit streichen: "Diese Ansatzpunkte sollten ernsthaft geprüft werden und sind allemal wichtiger als alle Konzepte zur Bekämpfung der Armut. "
Sicher sind diese Vorschlaege auch wichtige Konzepte und Beitraege zur Armutsbekaempfung.
Und die Diskussion um das Bevoelkerungswachstum (auch aus deutschem Eigennutz) sollte nicht den ‚Rechten' ueberlassen werden. Vielleicht koennen wir in diesem Forum damit starten?
