

Antrag

der Abgeordneten Dr. Christian Ruck, Dr. Friedbert Pflüger, Hermann Gröhe, Arnold Vaatz, Dr. Ralf Brauksiepe, Hartwig Fischer (Göttingen), Karl-Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, Klaus-Jürgen Hedrich, Siegfried Helias, Rudolf Kraus, Conny Mayer (Baiersbronn), Sibylle Pfeiffer, Christa Reichard (Dresden), Peter Weiß (Emmendingen), Rainer Eppelmann, Norbert Geis, Dr. Egon Jüttner, Jürgen Klimke und der Fraktion der CDU/CSU

Eine neue Politik für Afrika südlich der Sahara – Afrika fordern und fördern

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Entwicklung mit Licht und Schatten

Mit der ersten Afrikareise des Bundeskanzlers Gerhard Schröder in seinem sechsten Regierungsjahr stand der afrikanische Kontinent seit langem wieder im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Doch schon jetzt zeichnet sich ab, dass diese dem Kontinent gebührende Aufmerksamkeit nur von kurzer Dauer ist. Dabei steht Afrika vor gewaltigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Herausforderungen, welche erhebliche Auswirkungen auch auf Europa und Deutschland haben können. Diesen Herausforderungen mit Weitsicht zu begegnen erfordert ein Umdenken in der deutschen und europäischen Politik gegenüber Sub-Sahara-Afrika.

Vordergründig dominieren oft Negativschlagzeilen das Bild des Kontinents. Armut, die verheerende HIV/Aids-Pandemie und weiter zunehmende Bevölkerungszahlen bei gleichzeitig stagnierendem Wirtschaftswachstum führen zu sozialer und ökologischer Destabilisierung. Bis auf wenige Ausnahmen, wie z. B. Botswana und Südafrika, fällt die wirtschaftliche Bilanz ernüchternd aus. Das Bruttosozialprodukt Afrikas ist seit vier Jahrzehnten um jährlich 0,2 Prozent gesunken. Hinzu kommt, dass laut einer Studie der Boston University nur 14 der 53 afrikanischen Staaten als wirklich demokratisch einzustufen sind. In vielen Ländern ist die staatliche Ordnung zerfallen. Millionen von Menschen sind in den letzten Jahren in Bürgerkriegen umgekommen und ebenso viele Flüchtlinge haben ihre Heimat verloren. Gewaltsame Konflikte, kriminelle Eliten, illegale Ressourcenausbeutung und Korruption kennzeichnen das Bild vieler Staaten. Präsident Robert Gabriel Mugabes Simbabwe mag hier als besonders abschreckendes Beispiel dienen.

Gute Regierungsführung ist eine unabdingbare Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Sub-Sahara-Afrika ist die Entwicklungsregion mit den meisten Negativbeispielen für Staaten mit schlechter Regierungsführung. Gerade auch deswegen ist es dort bis auf wenige Ausnahmen bisher nicht zu einer selbsttragenden und selbstverantworteten Entwicklung gekommen.

Aber ein sich veränderndes afrikanisches Selbstverständnis gibt auch durchaus Anlaß zur Hoffnung für die Zukunft. Ursache hierfür ist eine zunehmende mentale Lösung von der kolonialen Vergangenheit und eine zunehmend selbstbewusste Zivilgesellschaft. Starke zivilgesellschaftliche Strukturen haben sich inzwischen u. a. in Kenia, Senegal und Ghana als wichtige Stütze der Demokratie etabliert. Die geradezu formelhafte Schuldzuweisung an die erste Welt, für alle Probleme Afrikas verantwortlich zu sein, ist einer wachsenden Anerkennung und Bereitschaft zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung gewichen. Zudem akzeptieren afrikanische Regierungen, wie es auch in der Zielsetzung der NEPAD-Initiative (NEPAD = New Partnership for Africa's Development) zum Ausdruck kommt, in zunehmendem Maße demokratische Strukturen, eine stärkere Partizipation der Bevölkerung und die Prinzipien der „Guten Regierungsführung“. Auch ein wachsendes Interesse an der Durchsetzung von Menschenrechten, der Presse- und Meinungsfreiheit sowie einer Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaftssysteme ist zu verzeichnen. All dies führt zu einer graduellen Veränderung der politischen Kultur, die optimistisch stimmen lässt.

Klimatische Faktoren und Naturkatastrophen, wie z. B. Dürre und Flut, werden oft als Entwicklungshemmnis angeführt. Dem gegenüber stehen die unglaublichen Rohstoffreserven des Kontinents, die für eine nachhaltige Entwicklung des Kontinents herangezogen werden können. Zu nennen sind das Potenzial der Wasserenergie, die Potenziale in der Tourismuswirtschaft und die großen Bodenschätze. Afrika könnte in einigen Jahren den arabischen Raum als wichtigster Öllieferant der Vereinigten Staaten ablösen und auch für die Ölversorgung Deutschlands und Europas eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Aber leider gereicht der Reichtum Afrikas selten der Bevölkerung oder dem Nationalstaat zum Wohle, sondern dient als Quelle der schamlosen Bereicherung krimineller Elitenetzwerke und terroristischer Strukturen und ist oft die eigentliche Ursache für Konflikte und Bürgerkriege.

Die Politik der Bundesregierung wird unseren Interessen nicht gerecht

In Deutschland und Europa setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass auch wir ureigene Interessen haben an:

- einem Vorgehen gegen Zonen der Instabilität und Ordnungslosigkeit in Afrika. Sie stellen eine sicherheitspolitische Gefahr dar, weil sie Operations-, Rückzugsraum bzw. Rekrutierungs- und Finanzierungsquelle für internationalen Terrorismus bzw. der internationalen Kriminalität sind;
- der Eindämmung in Afrika entspringender länder- und kontinentübergreifender Migrationsströme;
- der Stärkung einer selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung der afrikanischen Völker und insbesondere dem Aufbau eines soliden Mittelstandes in afrikanischen Staaten, um gleichwertige Wirtschaftspartner und zukünftige Absatzmärkte für unsere Wirtschaft zu entwickeln;
- der Unterstützung deutscher Außenwirtschaftsinteressen vor allem im südlichen Afrika einschließlich einer Hilfestellung für die deutsche Wirtschaft bei der vernünftigen und fairen Nutzung afrikanischer Rohstoffressourcen;
- dem Schutz der Ökosysteme und der Artenvielfalt Afrikas.

Dieser Interessenlage wird die deutsche und europäische Afrikapolitik nicht gerecht. Denn

1. die deutsche und europäische Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gegenüber Sub-Sahara-Afrika ist immer noch ungenügend miteinander verzahnt. Auf deutscher Ebene ziehen vor allem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

nicht an einem Strang. Dies wird u. a. am Beispiel Ruanda deutlich. Mit über 10 Mio. Euro hat sich die Bundesregierung im Rahmen der europäischen Mission ARTEMIS für die Befriedung des Ostkongo eingesetzt. Der deutsche Anteil an den Kosten der Friedensmission der Vereinten Nationen (VN) in der Demokratischen Republik (DR) Kongo überschreitet diese Summe noch bei weitem. Aber bedauerlicherweise hat die Bundesregierung bei den im November 2003 abgeschlossenen Regierungsverhandlungen mit Ruanda offenbar keinen Druck dahin gehend ausgeübt, die destabilisierende Einmischung der Regierung Ruandas in der DR Kongo zu unterlassen. Die Bundesregierung plant jedenfalls, die Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda in bisheriger Höhe fortzusetzen. Beobachter im In- und Ausland werten dies als ein falsches Signal für den Friedensprozess in der DR Kongo;

2. die deutsche Entwicklungszusammenarbeit setzt im Hinblick auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen und Interessen Afrikas falsche Prioritäten und unrealistische Ziele. Die starke Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an den zweifellos wichtigen Millenniumszielen, droht die Entwicklungspolitik als Element einer gestaltenden Afrikapolitik zu marginalisieren. Deshalb sollte Entwicklungspolitik die Armutsbekämpfung zwar als bedeutendes, aber nicht alleiniges Element konzeptionell weiterentwickeln, und zugleich versuchen, eine über Transferleistungen hinausgehende impulsgebende Rolle in der internationalen Afrikapolitik spielen;
3. trotz gegenteiliger wortreicher Bekundungen hat es die Bundesregierung immer noch versäumt, auf internationaler Ebene eine längst überfällige Initiative zur strafferen Geberkoordinierung zu ergreifen. In einer Großzahl der afrikanischen Staaten tummelt sich eine mittlerweile kaum überschaubare Anzahl multilateraler, bilateraler und nichtstaatlicher Geber ohne durchgreifende gegenseitige Koordinierung ihrer jeweiligen Projekte und Programme. Die Absorptionsfähigkeit und die Kapazitäten zur Administration dieser vielfältigen Geberaktivitäten sind hierdurch auf Seiten der afrikanischen Partner oft überfordert. Dies lähmt nicht nur den Selbsthilfewillen in den Empfängerländern, sondern trägt zur Ineffizienz bei der Mittelvergabe bei;
4. die häufige Entkopplung der Debatte über Armutsbekämpfung einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung, Weltmarktintegration und Wettbewerbsfähigkeit andererseits blockiert die entwicklungspolitische Arbeit der Bundesregierung. Die Diskussion über den Armutsabbau wird oft auf die sozialpolitische Dimension reduziert und die ökonomischen Grundlagen gesellschaftlicher Entwicklung werden ausgeblendet. Ein Minimum an selbsttragender wirtschaftlicher Dynamik und struktureller Rahmenbedingungen ist Grundvoraussetzung für die nachhaltige Bekämpfung von Armut;
5. die Ansprüche und Ressourcen der deutschen Afrikapolitik fallen eklatant auseinander. Dies wird u. a. an dem von der Bundesregierung häufig zitierten Millenniumsziel, die Anzahl in absoluter Armut lebender Menschen bis 2015 zu halbieren, deutlich. Ohne erheblich mehr Mittel ist dieses Ziel laut UNDP (UNDP = United Nations Development Programme) erst im Jahre 2147 zu erreichen (Human Development Report 2003). Der Umfang der deutschen bilateralen technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika ist jedoch seit 1998 um 19 Mio. Euro auf insgesamt 418 Mio. Euro im Jahr 2004 zurückgegangen. Afrika als einen Partner auf gleicher Augenhöhe zu betrachten erfordert realistische und nüchterne Konzepte. Andernfalls erscheint die deutsche Entwicklungspolitik unglaubwürdig.

Weiterhin finden die folgenden afrikaspezifischen Aspekte und Trends nur ungenügend Berücksichtigung in der Politik der Bundesregierung:

- Von Armut, Staatszerfall, politischer und rechtstaatlicher Instabilität sowie Korruption gezeichnete Länder dienen als Nährboden und Unterschlupf für terroristische Gruppierungen. Die zunehmende Ausbreitung international agierender terroristischer Strukturen in Afrika und deren Bereicherung durch illegale Ressourcenausbeutung stellt eine sicherheitspolitische Gefahr dar, der im Rahmen der Terrorismusbekämpfung stärker begegnet werden muss. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die extern finanzierte Ausbreitung islamistischen Gedankengutes dar.
- Die Globalisierung und die damit zunehmende internationale Vernetzung bieten Chancen und Herausforderungen zugleich – sowohl für die arme als auch für die reiche Welt. Die Vorzüge der Globalisierung haben die meisten afrikanischen Staaten bisher kaum genutzt. Dies liegt sowohl an innerafrikanischen Faktoren als auch am anhaltenden Protektionismus im Welthandelssystem. Deutschland und Europa sind gefordert, einen konstruktiven Beitrag zu leisten, um Afrika stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren.
- In Folge der zunehmenden Europäisierung der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird auch die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zwangsläufig eine ausgeprägte afrikanische Dimension erhalten. Frankreich und Großbritannien sowie andere EU-Partner haben mit Blick auf Afrika klare eigene Interessen und Konzepte, die sie deutlich in der Europäischen Union vertreten. Umso schmerzlicher macht sich bemerkbar, dass es an einer klaren Definition deutscher Interessen in Afrika fehlt. Auch hat die Bundesregierung es bislang nicht für nötig erachtet, die notwendigen Konsequenzen aus der europäischen Sicherheitsstrategie für ihre Afrikapolitik zu ziehen. Die Bundesregierung wird ihrem Auftrag nur gerecht, wenn sie dieses Versäumnis korrigiert, ihre eigenen Interessen schärfer definiert und sich mit den französischen und britischen Afrikainteressen besser abstimmt.
- Angesichts des Verlustes von Staatlichkeit in einigen Ländern Sub-Sahara-Afrikas – Somalia ist nur das prominenteste Beispiel – und den immer wieder aufflammenden Grenzkonflikten muss die Frage gestellt werden, welche Formen der staatlichen Verwaltung am besten den Interessen und Problemen Afrikas gerecht werden und die Sprengkraft der einst von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen entschärfen helfen. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch die Macht und Gewalt von so genannten Warlords, die mitunter über Staatsgrenzen hinweg wie z. B. zwischen Norduganda und Südsudan gegen die Zivilbevölkerung vorgehen. Einige Regionen Afrikas durchleben eine Transformation von Staatlichkeit in der Gestalt, dass die Prägekraft staatlicher Zentralgewalt abnimmt und zunehmend durch Strukturen traditioneller, lokaler und überregionaler Selbstverwaltung ergänzt oder ersetzt wird – oft auch jenseits von Staatsgrenzen. Zwei weitere Phänomene sind die zunehmende Bedeutung von quasi Mandatsgebieten, wie derzeit in Sierra Leone, der Elfenbeinküste und in Liberia zu erleben, in denen zur Beilegung von Konflikten, lokale Partner gemeinsam mit den Vereinten Nationen oder einem anderen Staat die Staatsgeschäfte leiten. Demgegenüber steht die zunehmende Bereitschaft afrikanischer Staaten zur überstaatlichen, regionalen Zusammenarbeit. All diese Entwicklungen haben eine Veränderung oder Einschränkung der Souveränität afrikanischer Nationalstaaten zur Folge, mit deutlichen Konsequenzen für die deutsche und europäische Außen- und Entwicklungspolitik. Das Spannungsverhältnis zwischen internationaler Verantwortung und lokaler Souveränität ist ein Thema der Zukunft. Nationalstaaten werden weiterhin als wichtige Handlungsgröße ihre Bedeutung haben, ihre Schwäche tritt jedoch in Afrika offen zu Tage. Systeme geteilter Souveränitäten mit unterschiedlichen Formen und Ebenen der internationalen Koordination und Kooperation werden an Bedeutung gewinnen.

Angesichts der nicht von der Hand zu weisenden Defizite fordern wir ein deutliches Umdenken in der Afrikapolitik. Nur eine konsequente und kohärente Politik der internationalen Gemeinschaft kann dazu beitragen, Afrika den Weg zu bereiten zu dauerhaftem Frieden, nachhaltiger Entwicklung und stabilem Wohlstand.

Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Kehrtwende in der deutschen Afrikapolitik einzuläuten. Deutschland muss mehr Realismus, eine klare Strategie und das nötige Engagement für den Umgang mit den sich rapide verändernden gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Afrika präsentieren;
2. unter besonderer Berücksichtigung unserer außenwirtschaftlichen und energiepolitischen Anliegen die deutschen Interessen in Sub-Sahara-Afrika deutlich zu benennen und sich dafür einzusetzen, dass diese ein stärkeres Gewicht in der Afrikapolitik der Europäischen Union erhalten;
3. durch eine bessere Koordination und Kohärenz der deutschen und europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik einen Politikansatz aus einem Guss gegenüber Sub-Sahara-Afrika zu erwirken;
4. eine größere Flexibilität in der Außen- und Entwicklungspolitik zu erwirken. Deutschland und Europa müssen in der Lage sein, schneller auf sich verändernde Situationen zu reagieren, sei es bei der Vergabe von Entwicklungsunterstützung oder bei der Verhängung von Sanktionen. Hierzu gehört vor allem, konsequenter als bisher Friedensprozesse in Afrika entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitisch zu unterstützen;
5. die sicherheitspolitische Kooperation mit der Afrikanischen Union, den Regionalorganisationen und so genannten Ankerstaaten wie Südafrika zu intensivieren. Der Aufbau regionaler afrikanischer Kapazitäten zur Konfliktbeilegung und Konfliktprävention muss konsequent unterstützt werden – insbesondere durch die Ausbildung von Personal in Luftlande- und Fernmeldeverbänden;
6. zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen bei zeitlich befristeten EU-Militäroperationen in Afrika (Schutz und Evakuierung deutscher und europäischer Staatsbürger) auch deutsche Einsatzverbände vorzusehen sind;
7. die NEPAD-Initiative weiter konstruktiv zu begleiten und zugleich bei den Initiatoren und Partnern von NEPAD die konsequente Einhaltung und Umsetzung der gemeinsamen Ziele einzufordern;
8. der politischen Herausforderung in Sub-Sahara-Afrika durch eine Stärkung der diplomatischen Präsenz gerade auch zur besseren Vertretung deutscher Interessen gerecht zu werden. Dazu gehört eine Aufstockung des Personals der deutschen diplomatischen Vertretungen insbesondere durch Militärattachés wie auch die verstärkte Entsendung deutschen Personals in Stabsstellen der VN-Missionen;
9. die gesellschaftlichen, akademischen und kulturellen Kontakte zwischen Deutschland und seinen afrikanischen Partnern zu intensivieren. Hierzu gehört eine bessere finanzielle Ausstattung politischer Stiftungen, deutscher Schulen in Afrika, der Goethe-Institute, der Deutschen Afrika Stiftung e. V. und der universitären und außeruniversitären gegenwartsbezogenen Afrikaforschung in Deutschland;
10. im Zuge des zunehmenden Verlusts von Staatlichkeit in Sub-Sahara-Afrika, auch alternative Strukturen der Selbstverwaltung politisch stärker wahrzunehmen und zu stärken. Dies bedeutet sowohl die Förderung von lokalen und regionalen Strukturen der Zivilverwaltung (vor allem auch im Hinblick auf die zunehmende Verstädterung in Afrika) als auch die Förderung der überstaatlichen wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit;

11. die Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika zu reorientieren.
Dazu gehört:
- den Umfang der bilateralen Arbeit den Herausforderungen des afrikanischen Kontinents qualitativ und quantitativ so anzupassen, dass die afrikanischen Partner die Vorteile der Globalisierung stärker nutzen und die Nachteile abmildern können. Dies hätte u. a. zur Folge, den Kooperationssektoren Aufbau bzw. Stärkung staatlicher Institutionen und „Gute Regierungsführung“, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsreformen, Förderung kleiner und mittlerer Wirtschaftsunternehmen, HIV/Aids-Prävention, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Konfliktmanagement mehr Bedeutung zukommen zu lassen;
 - die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika zu steigern. Hierzu gehört vor allem eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung und Koordinierung. Weiterhin muss die Effizienz bilateraler, multilateraler und nichtstaatlicher Akteure überprüft werden. Ziel muss es sein, die effizientesten Strukturen zu nutzen sowie überflüssige Bürokratie und hemmende Verfahren zu beseitigen;
 - alternative Ansätze für eine sinnvolle Kooperation mit „failing/failed states“ und sonstigen Nichtempfängerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln und hierbei besonders auf die bewährte Entwicklungsarbeit der deutschen Kirchen, politischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zurückzugreifen;
12. sich in den afrikanischen Partnerländern nachdrücklich für vernünftige Agrar- und Landreformen unter gleichzeitiger rechtlicher Absicherung von Besitz- und Nutzungsrechten an Grund und Boden einzusetzen;
13. sich außen- und entwicklungspolitisch stärker für den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen in Afrika einzusetzen. Der Erhalt von Ökosystemen und der Artenvielfalt ist Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Dabei müssen die afrikarelevanten wissenschaftlichen Leistungen und Erfahrungen der deutschen Forst- und Agrarwissenschaft stärker als bisher für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit nutzbar gemacht werden.

Berlin, den 2. März 2004

Dr. Christian Ruck
Dr. Friedbert Pflüger
Hermann Gröhe
Arnold Vaatz
Dr. Ralf Brauksiepe
Hartwig Fischer (Göttingen)
Karl-Theodor Freiherr von und zu Guttenberg
Klaus-Jürgen Hedrich
Siegfried Helias
Rudolf Kraus
Conny Mayer (Baiersbronn)
Sibylle Pfeiffer
Christa Reichard (Dresden)
Peter Weiß (Emmendingen)
Rainer Eppelmann
Norbert Geis
Dr. Egon Jüttner
Jürgen Klimke
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

