

01.06.2004

Interview Zeitschrift Entwicklung und Zusammenarbeit zu kohärenten Afrikapolitik

"Wir brauchen integrative Ansätze"

Wie auf kaum einem anderen Kontinent mischen sich in Afrika Aufgaben der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Die Afrikanische Union hat den Ehrgeiz, diese Aufgaben weitgehend selbständig zu lösen. Will Deutschland sie dabei unterstützen, braucht es eine kohärente Afrikapolitik – und darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit der maßgeblichen Ressorts. Fragen dazu an Kerstin Müller, die Staatsministerin im Auswärtigen Amt.

Frau Müller, in den vergangenen zwei Jahren hat sich die Afrikanische Union einige neue Institutionen gegeben, die ersten Peer Reviews im Rahmen von NEPAD laufen, und es gibt verstärkte Bemühungen für inner-afrikanische Konfliktlösungen. Wie stabil ist Ihrer Ansicht nach der Prozess der politischen Konsolidierung in Afrika, der sich in diesen Ereignissen spiegelt?

Es kommt jetzt darauf an, die Institutionen der AU finanziell und personell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Bisher gibt es – auch wegen der Sudan-Operation der AU – ein starkes Übergewicht im Bereich Peacekeeping. Andere Aufgaben, so der gesamte Bereich Konfliktprävention, brauchen weitere finanzielle und personelle Ausstattung. Die AU plant deshalb, ihren Haushalt für das kommende Jahr um das sechsfache zu erhöhen, von knapp 50 auf rund 300 Millionen US-Dollar. Wichtig ist, dass wir der AU bei der Umsetzung der NePAD-Programme, aber auch im Bereich Peacekeeping und bei ihrer weiteren institutionellen Entwicklung mit Rat und Tat zur Seite stehen. Hierfür brauchen wir auf deutscher Seite sowohl die finanziellen Mittel als auch die organisatorischen und personellen Ressourcen. Wir haben bereits viel geleistet: Die GTZ ist für die AU tätig, das Verteidigungsministerium hilft logistisch und durch Personal, BMZ und Auswärtiges Amt haben erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt – im EU-Rahmen bisher fast 100 Millionen Euro, bilateral rund zehn Millionen Euro. Aber wir müssen unsere Anstrengungen noch erheblich verstärken.

Braucht Afrika – so lange die AU diese Rolle nicht spielen kann – Führungsländer, die politischen Druck ausüben und Konfliktlösungen voranbringen können?

Erst wenn Länder die Erfahrung machen, dass Vertrauensbildung und Kooperation zu Kompromissen führt, die ihren Bürgern mehr Sicherheit und Wohlstand bieten als unilaterale Aktionen, wird es in afrikanischen Konfliktregionen dauerhaften Frieden geben. Deswegen habe ich mich persönlich auch so stark für die Großen-Seen-Konferenz in Daressalam eingesetzt. Für alle Länder und ihre Regierungen ist dies ein Lernprozess. Rückschläge wie die Meldungen über eine neuerliche Intervention Ruandas in der DR Kongo sollten uns dabei nicht entmutigen – auch wenn wir das ruandische Vorgehen für inakzeptabel halten.

Natürlich sind auch Führungsländer als "Stabilitätsanker" wichtig. Ein Beispiel ist Südafrika. Letztlich aber müssen die zahlreichen Friedensinitiativen in Afrika von möglichst vielen Ländern geschultert werden. Gerade auch deswegen ist NePAD mit seiner Betonung der guten Regierungsführung so wichtig. Es macht Länder zu Exporteuren von Stabilität in ihrer Subregion und darüber hinaus.

Afrikanische Länder haben im UN-Sicherheitsrat und der Menschenrechtskommission wiederholt deutliche Maßnahmen gegen Sudan blockiert. Ist Darfur nicht das beste Beispiel dafür, dass Afrika noch weit entfernt ist von einem verantwortungsvollen Umgang mit Krisen?

Die Afrikanische Union bemüht sich seit vielen Monaten engagiert um eine Lösung der Darfur- Krise. Sie vermittelt bei den Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien und hat einen Mechanismus etabliert, der die Einhaltung des Waffenstillstands überwachen soll. Die Bundesregierung unterstützt diese Bemühungen der AU politisch, finanziell, materiell, personell und demnächst auch logistisch. Trotzdem bleibt die humanitäre und menschenrechtliche Lage in Darfur katastrophal. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass – parallel zu den engagierten Bemühungen der AU – der Druck auf alle Konfliktparteien, insbesondere auf die sudanesischen Regierung, aufrechterhalten und verstärkt wird. Die internationale Gemeinschaft muss hier noch mehr tun. In erster Linie denke ich natürlich an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Aber auch die EU hat Möglichkeiten, weiteren Druck auszuüben. Dafür setzt sich die Bundesregierung ein. Denn ohne Druck werden die Konfliktparteien ihr Verhalten nicht ändern. Wichtig ist mir, dass wir Erfolg damit hatten, eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen. Die Kommission wird im Januar einen Bericht vorlegen, in dem auch die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen klar genannt werden sollen.

Afrikapolitik betrifft eine Vielzahl von Ressorts, vor allem Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. In der afrikapolitischen Debatte wird manchmal über einen Mangel an Kohärenz in der deutschen Afrikapolitik geklagt. Können Sie das nachvollziehen?

Die deutsche Afrikapolitik ist arbeitsteilig organisiert und hat sich im Großen und Ganzen bewährt. Aber bisweilen haben sich vielleicht in den vergangenen Jahren ressortspezifische Betrachtungsweisen und Schwerpunkte ein bisschen zu weit verselbständigt . . .

Wie könnte die Kohärenz erhöht werden?

Die aktuellen Konflikte und das Krisenpotenzial in Afrika einerseits und das neu erwachte Interesse vieler afrikanischer Regierungen an einer Konsolidierung und nachhaltigen Entwicklung ihres Kontinents andererseits erfordern, dass wir stärker als früher gemeinsame Ziele definieren und operativ angehen. Gerade in jüngster Zeit habe ich mich hier verstärkt eingeschaltet. Wir können dem Geflecht von Risikofaktoren nicht mit unkoordinierten Aktivitäten und Instrumenten begegnen. Wir benötigen vielmehr ein schlüssiges politisches Gesamtkonzept, basierend auf dem umfassenden Sicherheitsbegriff, wie er auch der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 zugrunde liegt. Dieser umfasst neben den Aspekten klassischer politisch-militärischer Sicherheit auch die wirtschaftliche, ökologische, kulturelle und gesellschaftliche Dimension. Nur ein richtiger policy mix wird sowohl den entwicklungspolitischen Bedürfnissen der Partnerländer als auch unseren eigenen Sicherheits- und Stabilitätsinteressen gerecht. Die GTZ führt zahlreiche Projekte im Bereich Sicherheit und Stabilität durch, die Afrikanische Friedensfazilität der EU wird aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds finanziert – all das weist in die richtige Richtung und zeigt, dass wir die notwendigen Antworten finden. Alle Ressorts und auch die Durchführungsorganisationen wissen: Nicht Abgrenzung, nicht der Rückzug auf Besitzstände, sondern Kooperation und integrierte Ansätze sind gefragt.

Bei entwicklungspolitischen Organisationen gibt es häufig starke Vorbehalte gegen eine zu enge Zusammenarbeit vor allem mit der Sicherheitspolitik. Können Sie die Sorgen der Entwicklungspolitik nachvollziehen?

Auch nichtstaatliche Organisationen, die die Sorge haben, die Sicherheitspolitik könnte die Entwicklungspolitik vereinnahmen, stellen ja nicht mehr in Frage, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen. In Zeiten von globalen Herausforderungen brauchen wir neue Allianzen, denn die entwicklungspolitische Zusammenarbeit ist auch Teil unserer Außen- und Sicherheitspolitik. Entwicklungszusammenarbeit kann in fragilen Staaten nur dann etwas ausrichten, wenn diese Länder zugleich sicherheitspolitisch stabilisiert werden. Auf dieser Grundlage setzt die Bundesregierung auf einen kohärenten Ansatz, der die Entwicklungspolitik mit der Außen- und Sicherheitspolitik verbindet, alle Akteure einbezieht und ihre Stärken und Möglichkeiten nutzt. Konkret wird dies deutlich im "Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", mit dessen Umsetzung die Bundesregierung begonnen hat.

Der Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD hat sich im vergangenen Sommer auf eine behutsame Ausdehnung der Kriterien für Entwicklungshilfe auf sicherheitspolitische Aufgaben verständigt. Einige OECD-Länder plädieren dafür, die Trennung von Entwicklungsfinanzierung einerseits und Ausgaben für Sicherheitspolitik andererseits nicht aufzuweichen. Ist diese strikte Trennung Ihrer Ansicht nach sinnvoll?

Die Statistiken der Entwicklungshilfeausgaben sind ein wichtiger Referenzrahmen für Entscheidungsträger und genießen eine hohe Glaubwürdigkeit. Um diese beizubehalten muss genau überlegt werden, welche sicherheitsrelevanten Ausgaben angerechnet werden sollen. Aus meiner Sicht sind funktionierende rechtsstaatliche Strukturen Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung; Ausgaben in diesem Bereich sind Teil verantwortungsvoller Finanzierung. Ich begrüße daher, dass sich mittlerweile ein Konsens herausgebildet hat, Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors wie zum Beispiel Aufbau und Reform von Polizei- und Justizwesen sowie zivile Maßnahmen zur Konfliktbewältigung anzurechnen. Nach meinem Eindruck wird die Diskussion über weitere Punkte im DAC sehr verantwortungsbewusst geführt. Ich bin sicher, dass die ODA-Zahlen auch in Zukunft ein zutreffendes Bild der Entwicklungsleistungen geben.

Die britische Regierung verfügt über zwei Fonds – den Global Conflict Prevention Pool und den Africa Conflict Prevention Pool –, aus denen sie Maßnahmen finanziert, die auf gemeinsam von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik erarbeiteten Konzepten basieren. Wäre das auch ein Instrument für Deutschland?

Das britische Modell hat sich als Erfolg erwiesen. Der Ansatz fordert Sicherheits-, Außen- und Entwicklungspolitik zu verstärkter Teamarbeit und integrativer Politik heraus. Auch die Bundesregierung verfolgt das Ziel der Koordinierung und des kohärenten effektiven Handelns. Deshalb fordert die Bundesregierung im "Aktionsplan Zivile Krisenprävention" die Ressorts dazu auf, die Einrichtung von gemeinsam verwalteten Fonds für Krisenprävention nach britischem Muster zu prüfen und gegebenenfalls ein Pilotprojekt durchzuführen. Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention hat die Arbeit hierzu aufgenommen.