

Jüngste Entwicklungen
fordern eine deutsche
Umorientierung heraus

Neues aus Sub-Sahara-Afrika

Dustin Dehéz

Der Afrikawissenschaftler Mir A. Ferdowsi schrieb vor einer Weile, dass es Afrika nicht gibt. Damit wies er zu Recht darauf hin, dass die Klammer, mit der der südliche Nachbarkontinent gemeinhin erfasst wird, viel zu groß ist, um den sehr unterschiedlichen Entwicklungen in Afrika gerecht zu werden. Schließlich vereint der Kontinent mit dreiundfünfzig Staaten mehr Länder als jeder andere Kontinent, und entsprechend heterogen fallen Herrschaftssysteme, ökonomische Entwicklung und demokratische Partizipation aus. Anders gewandt: Die Rede von Afrika versperrt mehr den Blick auf die oftmals ambivalenten Entwicklungen auf dem Kontinent, als zu ihrem Verständnis wirklich beizutragen. Doch diese sehr unterschiedlichen, heterogenen Entwicklungen stellen auch die deutsche Afrikapolitik vor eine Herausforderung: Immer weniger taugt allein die klassische Entwicklungszusammenarbeit, um den Staaten auf dem Weg in die Moderne zu helfen. Drei Trends zeigen exemplarisch, wie sehr sich Afrika verändert: Erstens entwickelt sich der Kontinent immer weiter auseinander, besonders wenn die ökonomische Entwicklung betrachtet wird. Zweitens konsolidieren sich die Strukturen der politischen Systeme auf dem Kontinent, und schließlich, drittens, zeigt die Afrikapolitik anderer Staaten, wie dringend es geboten ist, in Afrika mehr als Empfängerländer für Entwicklungshilfe zu sehen.

Da Sub-Sahara-Afrika über viele Jahre vor allem als Krisenkontinent gesehen

wurde, der es allenfalls in die Medien brachte, wenn irgendwo eine Hungersnot oder ein Bürgerkrieg ausbrach, gehen viele der Veränderungen in Afrika noch an der Öffentlichkeit vorbei.

Afrika entwickelt sich auseinander

Dabei könnte das Bild sich kaum stärker verändern: Afrika entwickelt sich immer stärker auseinander. Während vor allem Westafrika noch immer mit großen strukturellen Problemen zu kämpfen hat und die Rohstoffhaushalte insbesondere beim westafrikanischen Öl dazu angelegt ist, die Probleme der sogenannten niederländischen Krankheit noch zu verlängern (also die ungesunde Abhängigkeit einer Volkswirtschaft von Rohstoffexporten in dieser Region zum Nachteil anderer Wirtschaftszweige eher zunehmen wird), entwickeln sich das östliche und südliche Afrika in eine vollkommen andere Richtung. Dort hat in den vergangenen Jahren ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum eingesetzt, das eben nicht nur vom Export primärer Rohstoffe getrieben ist.

Im Gegenteil: Während die rohstoffreichen Staaten West- und Zentralafrikas ausländische Investoren anziehen, die vor allem am Abbau von natürlichen Ressourcen interessiert sind, entwickeln sich im östlichen und südlichen Afrika allmählich diversifizierte Ökonomien, die auch im Dienstleistungssektor wachsen und langfristig orientierte Investitionen anziehen. So konnte Tansania noch Anfang der 1990er-Jahre gerade einmal

drei Millionen US-Dollar an jährlichen *Foreign Direct Investments* (FDI) anlocken, bereits zum Ende der 1990er-Jahre waren es zweihundert Millionen. Getrieben wird das Wachstum im östlichen und südlichen Afrika aber nicht nur von ausländischen FDIs und vom Wachstum des Handels mit Indien, China und Europa. Langfristig dürfte sich vor allem das überdurchschnittliche Wachstum im intraregionalen Handel positiv auswirken. Denn auch wenn es paradox erscheint: Afrika war immer in die globalen Handelsströme integriert. Was bislang fehlte, war eine regionale Integration der Märkte. Das scheint sich in Ost- und Südafrika nun zu ändern: Noch 2001 exportierte Uganda Waren im Wert von nur 6,6 Millionen US-Dollar nach Tansania, 2005 waren es bereits Waren im Wert von 15,2 Millionen US-Dollar. In der gleichen Zeit hat sich der Handel Ugandas mit Burundi von 4,7 Millionen auf 20,8 Millionen US-Dollar fast vervierfacht. Ähnliche Entwicklungen können in der gesamten Region beobachtet werden: Uganda und Tansania nehmen in der kenianischen Exportstatistik mittlerweile die Plätze zwei und drei ein. In absoluten Zahlen sind das immer noch geringe Werte, aber der Trend ist dennoch beachtenswert: Denn er zeigt, dass sich die Volkswirtschaften der Subregionen allmählich integrieren.

Geholfen haben bei dieser Entwicklung auch zwei andere Faktoren: Erstens nimmt die politische Integration in diesen Subregionen Afrikas Fahrt auf. Ruanda und Burundi schlossen sich erst vor wenigen Jahren der *East African Community* an, und Ruanda ging sogar noch weiter: Um die Integration in die ostafrikanische Wirtschaftsregion voranzutreiben, stellte es als erstes Land, das nicht britische Kolonie gewesen ist, einen Mitgliedsantrag beim Commonwealth und führte Englisch landesweit als neue Amtssprache ein. Die *Southern African Development*

Community (SADC) ist zwar durch den Fall Simbabwe in einer schwierigeren Position, aber auch hier gewinnt die ökonomische Integration an Bedeutung. Der zweite Faktor betrifft vor allem die Entwicklungshilfe selbst: Gerade in den östlichen und südlichen Wachstumsmärkten Afrikas ist die Abhängigkeit der Volkswirtschaften von der Entwicklungshilfe geringer als in anderen Teilen Afrikas. Gemessen am Anteil der Entwicklungshilfe am nationalen Gesamteinkommen, werden allgemein solche Volkswirtschaften als gesund angesehen, in denen die Entwicklungshilfe weniger als zehn Prozent des nationalen Gesamteinkommens ausmacht. Das gilt für nur wenige Staaten in Westafrika, in Ost- und Südafrika ist der Anteil aber gering: In Kenia und Botsuana liegt der Anteil bei nur einem Prozent und zeugt damit von einer größeren Unabhängigkeit. Afrika entwickelt sich also in unterschiedliche Richtungen: Westafrika wird in Zukunft mit Ost- und Südafrika immer weniger gemeinsam haben.

Afrikas Strukturen gewinnen an Nachhaltigkeit

Die Nachrichten vom letzten Staatsstreich in Guinea, die anhaltenden Konflikte in Somalia und Sudan und die ständigen Regierungskrisen in Simbabwe dominieren das Bild Afrikas in den Medien. Doch sind all diese Krisen keineswegs typisch für Afrika, denn die vom amerikanischen Politikwissenschaftler Samuel Huntington einmal beschriebene dritte Welle der Demokratisierung hat in den 1990er-Jahren auch Sub-Sahara-Afrika erfasst. In den 1960er- und 1970er-Jahren gab es durchschnittlich knapp zwanzig Wahlen in einem Jahrzehnt. Bereits in den 1980er-Jahren waren es sechszwanzig Wahlen, nach dem Ende des Kalten Krieges schoss die Zahl auf fünfundsiebzehn Wahlen in den 1990er-Jahren hoch. Die Herausforde-

rung liegt heute nicht mehr darin, afrikanische Staatschefs zum Abhalten von Wahlen zu bewegen, sondern die einmal in Verfassungen gesetzten konstitutionellen Rahmenbedingungen auch dann zu akzeptieren, wenn sie der Regierungszeit enge Grenzen setzen. Mehrfach sahen sich afrikanische Regierungschefs mit einer Limitierung ihrer Amtszeit auf zwei Wahlperioden konfrontiert und haben versucht, diese durch Verfassungsänderungen zu umgehen. Auch wenn diese wie im Falle des ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni erfolgreich waren, so zeigt sich darin doch eine graduelle Konsolidierung der politischen Systeme. Denn die Regeln werden innerhalb des Systems geändert und das System selbst nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt.

Aufschlussreicher aber sind die Fälle, in denen es afrikanischen Staatschefs nicht gelang, die Verfassung zu ändern: Der ehemalige nigerianische Präsident Olusegun Obasanjo, der ebenfalls nach einer dritten Amtszeit strebte, musste 2006 eine Niederlage einstecken, als der nigerianische Senat sein Ansinnen nach einer Gesetzesreform zurückwies, die ihm eine abermalige Kandidatur erlaubt hätte. Wichtig war, dass Obasanjo diese Entscheidung respektierte. Das soll nicht verbergen, dass es durchaus besorgniserregende Entwicklungen gibt. Dass sich die Anfang der 1990er-Jahre noch als *new African leaders* gefeierten Regierungschefs aus Eritrea, Äthiopien, Ruanda und Uganda heute keineswegs alle als demokratische Hoffnungsträger präsentieren, gehört ebenso zum Bild der politischen Herrschaftsverhältnisse in Sub-Sahara-Afrika. Trotzdem ist es wichtig festzuhalten, dass noch in den 1960er- und 1970er-Jahren drei Viertel aller afrikanischen Regierungschefs ihre Ämter durch einen Staatsstreich oder ähnlich gewaltsame Umstürze verloren, seit dem Jahr 2000 ist der Anteil irregulärer Amtswechsel auf unter zwanzig Prozent gefallen. Insgesamt

betrachtet gibt, es also durchaus Anlass zu vorsichtigem Optimismus.

Afrika wird entdeckt – von den anderen

Kaum eine Entwicklung hat in den vergangenen Jahren so viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen wie der steigende Einfluss Chinas in Afrika. Nicht wenige Beobachter sehen darin wahlweise den Auftakt zu einem neuen Systemkonflikt zwischen der Volksrepublik China auf der einen Seite und den Vereinigten Staaten auf der anderen Seite oder einen neuen Verteilungskampf um wichtige natürliche Ressourcen zwischen beiden globalen Mächten, einen „new scramble for Africa“. Und in der Tat ist das chinesische Engagement in Sub-Sahara-Afrika beeindruckend. Schon heute deckt China fast dreißig Prozent seines Ölbedarfs mit Importen aus Afrika, und gleichzeitig wird Afrika als Absatzmarkt für chinesische Produkte für die chinesische Volkswirtschaft immer wichtiger. Doch bislang sind dem Engagement der Volksrepublik kaum sicherheitspolitisch flankierende Maßnahmen gefolgt, der Einfluss ist bislang vor allem wirtschaftspolitischer Natur und wird in den kommenden Jahren sicher noch zunehmen. Dennoch sind bereits Spannungen am Horizont der chinesisch-afrikanischen Beziehungen zu erkennen: Oftmals führen chinesische Infrastrukturprojekte in Afrika keineswegs zur Schaffung von Arbeitsplätzen, da die chinesischen Firmen ihre eigenen Mitarbeiter mitbringen. Und schließlich ist die Handelsbilanz vor allem für die afrikanischen Staaten bislang negativ.

Ganz andere Züge hat das amerikanische Engagement in Sub-Sahara-Afrika angenommen. Hatten sich die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges und der gescheiterten Intervention in Somalia Mitte der 1990er-Jahre weitgehend aus Afrika zurückgezogen, kehren des seit einigen Jahren mit aller

Kraft zurück: Zwar ist auch klassische Entwicklungszusammenarbeit ein Pfeiler der amerikanischen Afrikapolitik. Aber diese wird ergänzt durch zwei weitere Pfeiler: die zunehmende Unterstützung afrikanischer Staaten beim Aufbau effizienter Sicherheitsorgane und die Ausweitung von Handelsprivilegien für afrikanische Volkswirtschaften. Die Hilfe beim Aufbau afrikanischer Sicherheitsorgane sollte ebenso wie die Einführung von erleichterten Handelsbedingungen ursprünglich dabei helfen, den Rückzug der Vereinigten Staaten aus Afrika abzufedern. Doch seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 fürchten die USA, dass eine der Frontlinien im Krieg gegen den Terror durch Afrika laufen könnte: Das hatten die Anschläge auf die amerikanischen Botschaften in Daressalam und Nairobi 1998 bereits angekündigt. Gerade die Staaten in der Sahelzone und an der ostafrikanischen Küste gelten als gefährdet. Daher haben die Vereinigten Staaten ihre sicherheitspolitischen Kooperationen mit afrikanischen Staaten über die letzten Jahre beständig ausgeweitet und im Pentagon ein eigenes Regionalkommando für Afrika geschaffen: das *Africa Command* (AFRICOM). Das Handelsprogramm, welches die Vereinigten Staaten im sogenannten *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) aufgelegt haben, ist ebenso zu einer Säule des amerikanischen Engagements in Afrika geworden: Es ermöglicht jenen Staaten, die marktwirtschaftliche Reformen vornehmen und sich den Prinzipien guter Regierungsführung unterwerfen, erleichterten Zugang zum amerikanischen Markt. Von diesen Privilegien profitieren inzwischen mehr als drei Dutzend Staaten in Afrika. Die amerikanische Afrikapolitik ist die wahrscheinlich ausgefeilteste und am meisten ausgewogene, die eine der größeren Mächte bislang formuliert hat.

Schon heute wird das einundzwanzigste Jahrhundert immer wieder zum pazifischen Jahrhundert ausgerufen, worin sich vor allem die Erwartung eines weiteren chinesischen Aufstiegs widerspiegelt. Doch das noch junge Jahrhundert könnte sich noch als Jahrhundert des Indischen Ozeans entpuppen. Denn dort haben beide aufstrebenden Mächte – China und Indien – Interessen und Handelsverbindungen. Vom Aufstieg Chinas und Indiens kann schon aus geografischen Gründen vor allem das östliche und südliche Afrika profitieren. Während schon heute immer wieder auf das Wachstum im chinesisch-afrikanischen Handel hingewiesen wird, geraten die Entwicklungen im indisch-afrikanischen Handel zu schnell aus dem Blick. Im Jahr 2000 lag der indische Handel mit Afrika noch bei 3,4 Milliarden US-Dollar. Bereits 2007 überstieg der indische Handel mit Afrika dreißig Milliarden US-Dollar.

Dieses Wachstum im Handel ist bemerkenswert und konzentriert sich immer stärker auf die afrikanischen Anrainerstaaten des Indischen Ozeans. Die gewachsene Bedeutung insbesondere Ost- und Südafrikas für Indien spiegelt sich auch in den strategischen Kooperationen wider, die Neu-Delhi in Afrika zu etablieren versucht. 2008 hielt es den ersten indisch-afrikanischen Gipfel ab, auf dem die indische Regierung mit vierzehn afrikanischen Regierungen zusammentraf. Zudem bemüht sich die Regierung seit einigen Jahren darum, diese Kooperationen zu institutionalisieren. Diese diplomatische Offensive flankiert Indien ähnlich wie die Vereinigten Staaten mit sicherheitspolitischen Maßnahmen: So wurde die erste Radaranlage, die Indien im Ausland unterhält, auf Madagaskar errichtet, in jener Region, die für Indien in den kommenden Jahrzehnten von besonderer strategischer Relevanz sein wird. Indien kommt dabei auch die große indische Diaspora zu Hilfe, die in der ostafrika-

nischen und südafrikanischen Küstenregion zu Hause ist.

Die Afrikapolitik Chinas, der Vereinigten Staaten und Indiens hat sich längst von einer vor allem auf Entwicklungszusammenarbeit konzentrierten Kooperation gelöst und versucht, Afrikas politische und ökonomische Potenziale voll auszuschöpfen. Davon profitieren die Staaten Afrikas und werden fast nebenbei zu wichtigen Partnern global agierender Mächte.

Herausforderungen an die deutsche Afrikapolitik

Diese Trends beschreiben nur sehr selektiv, wie sich Afrika derzeit entwickelt und in den kommenden Jahren verändern wird. Ökonomisches Potenzial und demokratische Strukturen sind wichtige Indikatoren, die Aufschluss über den zukünftigen Kurs ganzer Subregionen geben können. Sie geben auch einen Eindruck davon, wie heterogen der Kontinent heute bereits ist und in welcher unterschiedlichen Richtungen sich die Länder in Afrika entwickeln: von Staaten mit schwerwiegenden systemischen Problemen vor allem im Westen und in Zentralafrika zu Staaten, die auf dem Sprung zu sein scheinen und sich im Laufe des kommenden Jahrzehnts als afrikanische Tigerstaaten etablieren und den Anschluss an die Weltwirtschaft finden könnten. Nicht zuletzt zeugen die Strategien, mit denen China, die Vereinigten Staaten und Indien versuchen, ihren Einfluss in Afrika auszubauen und dessen ökonomisches Potenzial zu nutzen, auch von der möglichen Entwicklung, die Afrika nehmen könnte. Die Gefahr einer vor allem auf Entwicklungszusammenarbeit ausgerichteten Afrikapolitik liegt weniger darin, Afrika nicht gerecht zu werden, als vor allem darin, Deutschland als Partner selbst zu marginalisieren.

Die Herausforderung liegt gerade darin, in Afrika mehr als nur einen Kontinent zu sehen, der als Empfänger für Entwicklungshilfe politische Relevanz erhält und allenfalls bei Bürgerkriegen und Hungersnöten von den Medien beachtet wird, ohne dabei die Entwicklungshilfe selbst aufzugeben. Das bedeutet: Ohne die Entwicklungshilfe infrage zu stellen, sollte Afrika vom Image des Empfängerkontinents befreit und die Afrikapolitik auf breitere Beine gestellt werden. Mit dem Regierungswechsel ist nun auch die Möglichkeit gekommen, die deutsche Afrikapolitik neu aufzustellen.

Außenhandels- und Sicherheitspolitik werden auch in der deutschen Afrikapolitik eine größere Rolle einnehmen müssen, wenn Deutschland in Zukunft eine wichtige Rolle in Afrika spielen will. Besonders intensive Zusammenarbeit hat die Bundesrepublik bisher mit Nigeria und Südafrika gepflegt, die als sogenannte Ankerländer für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit herausgehobene Bedeutung hatten. Doch in einem zunehmend diversifizierten Afrika sind diese Staaten immer weniger repräsentativ, und andere Staaten haben längst Vorreiterrollen in politischer und ökonomischer Hinsicht erlangt. Für diese voranschreitenden Länder ist der deutsche Fokus auf Ankerländer besonders problematisch, da er deren Erfolge der vergangenen Jahre nicht honoriert und zudem dafür sorgt, dass Probleme des Kontinents vor allem durch die Linse der Ankerländer wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund wünschen sich viele afrikanische Staaten eher mehr als weniger deutsches Engagement, und solches Engagement würde sich angesichts der hier beschriebenen Entwicklungen in Afrika auch auszahlen und zu Deutschlands Einfluss und Ansehen beitragen.