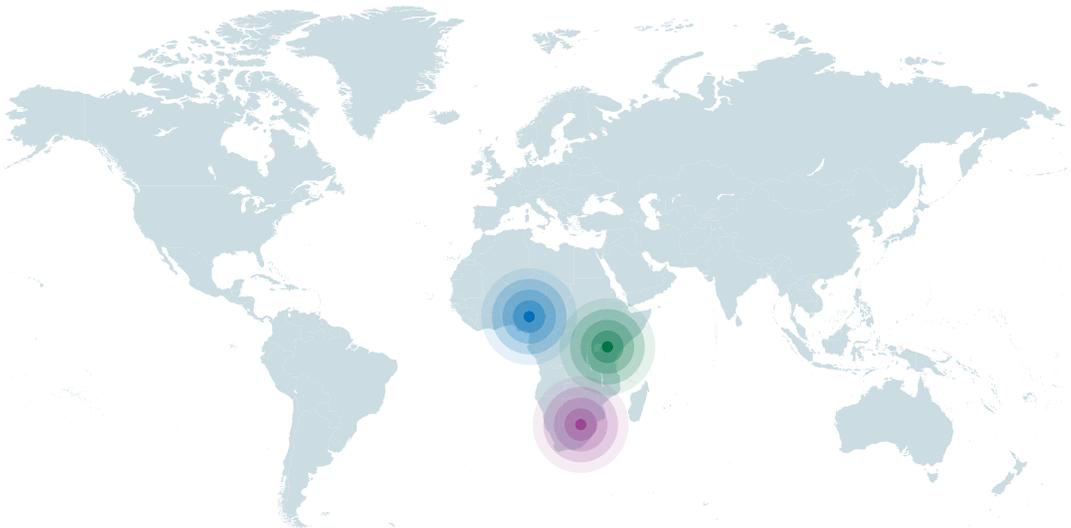


Was wäre, wenn Afrikas Regionalmächte erfolgreicher wären?

Südafrika, Nigeria und Kenia als
potenzielle Motoren für Frieden und Wohlstand

Terence McNamee



Nigeria, Kenia und Südafrika gehören zu den wichtigsten Regionalmächten in Afrika. Trotz ihrer beachtlichen wirtschaftlichen und politischen Potenziale gelingt es ihnen jedoch nicht, diese auch zu nutzen. Ganz im Gegenteil: Afrika ist die am wenigsten integrierte Region der Weltwirtschaft und steht sicherheitspolitisch vor großen Herausforderungen. Die Bewältigung der zahlreichen innenpolitischen Probleme könnte daher ein erster Schritt sein, jene Hindernisse zu überwinden, die die afrikanischen Regionalmächte bisher davon abhalten, eine bedeutendere Rolle in der globalen Politik zu spielen.

Einleitung

Seit vielen Jahren sind die erfolgreichen Staaten in Afrika die sogenannten Kleinen. In vielen wichtigen Entwicklungsindices stehen die Seychellen, Mauritius und – der „Große“ in der Gruppe – Botswana an der Spitze. Dem *Ibrahim Index of African Governance* (IIAG) von 2015 zufolge kann neben Mauritius und Botswana der winzige Inselstaat Cabo Verde mit der besten Regierungsführung aufwarten. Von den fünf Ländern mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist Botswana mit etwas mehr als zwei Millionen Einwohnern bevölkerungsmäßig das größte – dies entspricht gerade einmal einem Zehntel der Einwohner von Lagos, der bevölkerungsreichsten Stadt Nigerias.

Abgesehen von den Vorteilen für die eigene Bevölkerung – die üblicherweise sicherer, gesünder und wohlhabender ist und zudem besser regiert wird¹ – reicht der Einfluss der „Kleinen“ allerdings bisher kaum über die eigenen Grenzen hinaus. Die einzigen Länder, die in dieser Hinsicht Einfluss nehmen können, sind die sogenannten Regionalmächte.² Solche Staaten sind in der Lage, – positiv wie negativ – politisch und wirtschaftlich auf eine Region, möglicherweise einen ganzen Kontinent, Einfluss zu nehmen, was kleineren Staaten in der Regel nicht gelingt. Daher kommt den Regionalmächten auch besondere Aufmerksamkeit zu. Man denke etwa an die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland.

Afrikas Regionalmächte sind seit der Unabhängigkeit allerdings nicht sehr erfolgreich gewesen. Dabei ist die Herkules-Aufgabe, vor der die erste Generation politischer Entscheidungsträger in diesen Staaten nach der Unabhängigkeit stand, durch deren großes Staatsgebiet und enorme Bevölkerungszahlen zusätzlich erschwert worden. Ungeachtet eigener Fehler wäre darüber hinaus wohl niemand darauf vorbereitet gewesen, die Beziehungen zwischen zersplitterten ethnischen Gruppen, ein gefährliches Vermächtnis der Kolonialherrschaft, in den Griff zu bekommen. Dabei ist es eigentlich ein grundlegendes ökonomisches Prinzip, davon auszugehen, dass große Staaten Vorteile haben, wenn es um das Erzeugen von Skaleneffekten und das Senken von Handelskosten geht. Aber: Aus bestimmten Gründen sind die größeren afrikanischen Staaten nicht in der Lage, ihr Potenzial zu entfalten. Deshalb befassen wir uns auch nur selten mit der Frage, wie der Kontinent aussehen *könnte*, wenn das Gegenteil der Fall wäre.

Im afrikanischen Kontext gibt es drei spezifische Gründe, warum die Leistung von Regionalmächten besondere Beachtung verdient. Der erste betrifft das Thema regionale Integration. Die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten Afrikas hängen in hohem Maße davon ab, wie effektiv es regionalen Staatengruppen auf dem Kontinent gelingt zusammenzuarbeiten, Ressourcen zu bündeln und einander zu unterstützen. Eine Studie der *Yale University*



Schicksalhafter Erbe: Über ihrem Streben nach Frieden und Wohlstand liegen für die drei aussichtsreichen Regionalmächte Nigeria, Kenia und Südafrika die Schatten der eigenen Vergangenheit. [Quelle: © Zohra Bensemra, Reuters.](#)

kam unlängst zu dem Ergebnis, dass Afrika die am wenigsten integrierte Region der Weltwirtschaft ist. Komparative Vorteile gäbe es in vielen Bereichen – Aufbau von Infrastruktur, Diversifizierung der Beschaffungskette, Zusammenlegung von Tourismusprodukten –, aber sie werden so gut wie nie genutzt. Der zweite Grund betrifft das Thema Sicherheit. Erfahrungen in anderen Weltregionen lassen annehmen, dass Regionalmächte dazu tendieren, diplomatische und, wenn erforderlich, auch militärische Macht zur Bekämpfung regionaler Sicherheitsbedrohungen einzusetzen, was im Allgemeinen eher „stabilisierend“ wirkt als Eingriffe von außen. Der dritte Grund ist Afrikas Rolle im internationalen System. Der Kontinent steht am Rand der weltpolitischen Bühne. Nach wie vor haben die Interessen der Großmächte bei internationalen Rechts-, Finanz- und Sicher-

heitsfragen Vorrang. Jedoch ist die globale Machtverteilung keineswegs statisch. Das ressourcenreiche Afrika mit einer Bevölkerung von voraussichtlich zwei Milliarden im Jahr 2040 muss eine größere Rolle bei der Gestaltung dieser neuen Zukunft spielen. Die Stärkung der Stimme des Kontinents auf globaler Ebene wird dabei in erheblichem Maße von der Fähigkeit der Regionalmächte abhängen, ein gemeinsames Narrativ und eine gemeinsame Herangehensweise für Fragen zu entwickeln, die für Afrika und die Welt bedeutsam sind, etwa die Reform des VN-Sicherheitsrats. Idealerweise käme diese Rolle der Afrikanischen Union (AU) zu. Diese aber steckt noch in den Kinderschuhen und ist nicht in der Lage, Afrikas Anliegen nach innen oder global so wirksam zu vertreten, wie dies ein Zusammenschluss von Regionalmächten zu tun in der Lage wäre.

Damit das katalytische Potenzial der afrikanischen Regionalmächte gewinnbringend zum Wohle ihrer Regionen, des Kontinents und der Welt eingesetzt werden kann, muss dieses Potenzial jedoch zunächst einmal entfaltet werden. Wer die eigenen, dysfunktionalen Volkswirtschaften nicht im Griff hat, kann keine regionalen Wirtschaftsorganisationen führen. Wer selbst unter internen Konflikten und gewaltsamen Auseinandersetzungen leidet, kann nicht als stabilisierende Kraft in der Region wirken, sondern exportiert stattdessen Unsicherheit. Wem es nicht gelingt, als Führungsnation und Förderer gemeinsamer Werte und Interessen anerkannt zu werden, kann auch nicht innerhalb der Region oder auf dem Kontinent für Konsens in den wichtigen Fragen unserer Zeit sorgen.

In diesem Artikel werden drei Länder in Subsahara-Afrika – Südafrika, Kenia und Nigeria –, die beispielhaft die Bedeutung der Regionalmächte für das Wohlergehen des Kontinents veranschaulichen, untersucht. Ihr relatives wirtschaftliches und diplomatisches Gewicht, ihre Lage und das Maß an internationaler (regionaler und globaler) Integration sind Schlüsselfaktoren, die diese Länder zu Motoren für regionales Wachstum und Stabilität machen *könnten*. Allerdings gilt das nicht nur für die hier untersuchten Länder. Auch Äthiopien, Angola und sogar der ressourcenreiche Kongo – sowohl wegen seines Potenzials zur Verbreitung von Unsicherheit als auch wegen seiner impulsgebenden Kraft für das Wirtschaftswachstum in Zentralafrika und darüber hinaus (sofern es gelänge, die inneren Angelegenheit zu regeln) – könnten sich zu vielversprechenden Regionalmächten entwickeln.

Nigeria

Bis 2016 war Nigeria mit einem BIP von 510 Milliarden US-Dollar – was mehr als das BIP aller Länder der ECOWAS (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) zusammengenommen ist – die größte Volkswirtschaft Afrikas. Das Land hat mit 180 Millionen Einwohnern die mit Abstand höchste Bevölkerungszahl in Afrika. Sowohl das BIP als auch die Zahl der Einwohner werden voraussichtlich weiter steigen. Schätzungen

zufolge wird die Einwohnerzahl bis 2040 etwa 320 Millionen erreichen, was das Land nach China, Indien und den USA zum viertbevölkerungsreichsten Land der Welt machen wird. Im selben Zeitraum soll die Wirtschaft auf ein Volumen von 4,2 Billionen US-Dollar anwachsen. Angesichts dessen wird Nigeria als „afrikanischer Riese“ bezeichnet, schließlich ist es das einzige Land des Kontinents mit dem Potenzial, in Zukunft zu einer Weltmacht aufzusteigen. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht des Instituts für Sicherheitsstudien heißt es mit Blick hierauf: „to a large extent, the increase in Africa’s role globally will therefore be driven by the future weight of Nigeria“.³

Langzeit-Prognosen für Nigerias Wirtschaft bescheinigen dem Land das Potenzial einer Weltmacht.

Bisher schlagen sich die „beeindruckenden Zahlen“ allerdings nicht in echten Erfolgen nieder, weder national noch regional. Vielmehr wird der Diskurs inner- und außerhalb des Landes von einer (beständigen) Krise und von der Fragilität des Staates beherrscht. Nigeria wurde mehr als die Hälfte der Zeit seit seiner Unabhängigkeit 1960 von einer Militärregierung geführt und Gewaltausbrüche entlang der zahlreichen ethnischen, religiösen und sozialen Bruchlinien des Landes waren eher die Regel. Allein der Biafra-Krieg (1967 bis 1970) forderte über eine Million Todesopfer und auch wenn der Boko Haram-Aufstand im Nordosten Nigerias, der seit 2009 über 17.000 Menschenleben forderte, in mancherlei Hinsicht ein Sonderfall ist, sind seine Ursachen und seine Intensität doch in höchstem Maße symptomatisch für das umfassende Versagen des nigerianischen Staates. Als sich 2016 eine Deeskalation im Zusammenhang mit Boko Haram anbahnte, drohte eine militante Gruppe in der nigerianischen Erdölregion Niger Delta mit einem neuen Aufstand im erdölproduzierenden Südosten – mit potenziell vernichtenden Folgen für die Wirtschaft des Landes.

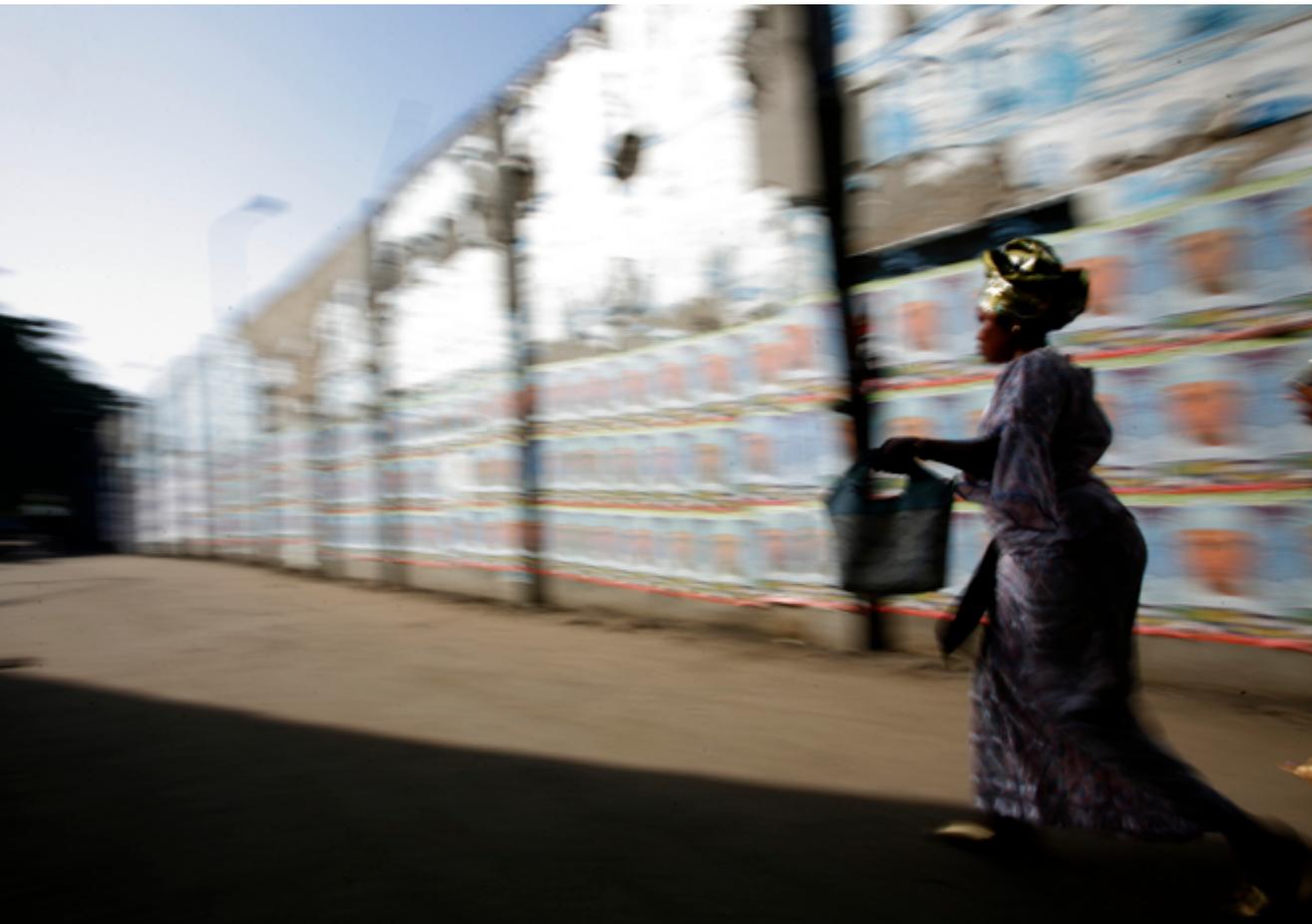
Die strukturellen Probleme, die den Staat Nigeria historisch prägen, sind hinlänglich bekannt: die endemische Korruption (im jüngsten Korruptionsindex setzt *Transparency International* Nigeria auf Rang 136 von 175), die Fehlleitung von Ressourcen, ein hohes Maß an Armut, der sogenannte Ressourcenfluch (zwischen 90 und 95 Prozent der nigerianischen Exporteinnahmen stammen auch heute noch aus dem Geschäft mit Öl) und die große innere Unsicherheit. Dass Nigeria weit hinter seinem enormen Potenzial zurückgeblieben ist, steht außer Frage. Die berüchtigt schlechte Regierungsführung und eine entsprechende Außenpolitik verringerten den internationalen Einfluss des Landes. Die internen Herausforderungen sind derart groß, dass es fraglich erscheint, ob Nigeria jemals effektiv Macht projizieren können. Obwohl Nigeria das größte Geberland der ECOWAS ist und eine der treibenden Kräfte bei der Gründung in den 1970er Jahren war, ist es dem Land nicht gelungen, maßgeblichen Einfluss auf die fünfzehn Mitglieder des Blocks auszuüben. Die Fälle, in denen es von kleineren, „clevereren“ Mitgliedern des Blocks in verschiedenen Bereichen kaltgestellt wurde, häufen sich – zum Schaden des Landes. Der relativ geringe Einfluss Nigerias ist dabei zum Teil bedingt durch den Leitsatz „ein Land, eine Stimme“ der ECOWAS und auch durch die Vorherrschaft der nicht-englischsprachigen Mitgliedstaaten (es gibt acht französisch- und zwei portugiesischsprachige Mitgliedsländer), die einander tendenziell stärker unterstützen und besser zusammenarbeiten als Nigeria und die vier weiteren englischsprachigen Mitglieder.

Wenn es Nigeria dagegen einmal gelang, diplomatische Macht einzusetzen, waren die Ergebnisse durchaus beeindruckend. In den 1970er Jahren war das Land führend in der globalen Anti-Apartheid-Bewegung und in den 2000er Jahren war es ein zentraler Akteur bei zahlreichen friedenssichernden und diplomatischen Missionen auf dem gesamten Kontinent. Der damalige Präsident Olusegun Obasanjo stand zusammen mit dem südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki in der ersten Reihe der Gründer der Neuen Partnerschaft für Afrikas

Entwicklung (NEPAD). Für Millionen von Menschen standen sie gemeinsam für die Idee einer „afrikanischen Renaissance“ auf dem Kontinent. Obasanjos Wahl 1999 bildete den Wendepunkt hin zu einer Demokratisierung, die sich trotz aller Unzulänglichkeiten immer nachhaltiger im Land verwurzelt. Die friedlichen Wahlen 2015 und der anschließende geordnete Machtwechsel könnten sich insofern durchaus als Schlüsselmoment in der nigerianischen Geschichte erweisen.

Wirtschaftlich hat Nigerias historische Abhängigkeit von den Petrodollars die Entwicklung der industriellen Produktion, der kommerziellen Landwirtschaft und anderer Wirtschaftsbereiche behindert. 70 Prozent der gesamten Beschäftigung im Land entfallen weiterhin auf den informellen Sektor. Die niedrigen Ölpreise haben die Wirtschaft 2015 schwer getroffen. Als Folge kam es zu einer Schwächung der Landeswährung, was wiederum dazu führte, dass sich ausländische Investoren von den Aktien- und Anleihemärkten des Landes zurückzogen. Auch in der ersten Hälfte des Jahres 2016 setzte sich dieser Trend fort, zumal der neue Präsident Muhammad Buhari Schwierigkeiten hatte, sein Versprechen, die Korruption zurückzudrängen und die Wirtschaft zu stabilisieren, einzulösen. Infolge des Absturzes der Währung hat Südafrika Nigeria überholt und ihm den Rang als größte afrikanische Volkswirtschaft abgelaufen.

Dennoch gibt es Anzeichen für eine bessere Zukunft Nigerias. Trotz nicht verstummender Kassandrarufe und stetiger Ankündigungen eines unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruchs bleibt das Land handlungsfähig. Die Zahl der Unternehmer, Innovationen und Entwicklungen im Dienstleistungssektor ist explosionsartig gestiegen. Die Durchdringung des Landes mit Mobiltelefonen liegt derzeit bei 100 Prozent. In den Sektoren Banking, Unterhaltung, Telekommunikation, Landwirtschaft und Baustoffproduktion zeigen sich erste Erfolge einer stärker diversifizierten Wirtschaft. Deren zunehmende Dynamisierung und ein offeneres politisches Klima bilden einen sehr guten Nährboden für neue Unternehmen in der Region, die auf dem größten Verbrauchermarkt Afrikas



Hoffnungsschimmer: Die friedlichen Wahlen von 2015 könnten ein Meilenstein auf Nigerias schwierigem Weg in Richtung Demokratie sein. [Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.](#)

mitmischen möchten. Nichtsdestotrotz wird Nigeria, wenn die zunehmende Armut, die Ungleichheit und die Unsicherheit nicht konsequent angegangen werden, ein ewig unruhiger volatiler *swing state* bleiben.

Kenia

Betrachtet man die Zahlen, ist Kenia keineswegs eine unstrittige Regionalmacht wie Nigeria oder Südafrika. Seine Nachbarländer Tansania und Äthiopien haben mehr Einwohner, Äthiopien sogar doppelt so viele. Acht afrikanische Länder verfügen über größere Volkswirtschaften. In der Vergangenheit war Kenia weder eine politische noch eine wirtschaftliche Macht auf dem Kontinent. Das Land spielte keine wesentliche Rolle

bei der Gründung der wichtigsten Organe wie der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) oder der AU, und seine politische Führung war, im Gegensatz zu Tansanias langjährigem Präsidenten Julius Nyerere, international nicht besonders einflussreich.

Allerdings: Seit seiner Unabhängigkeit 1963 stand Kenia für einen großen Teil der Welt außerhalb des Kontinents für *das* Afrika schlechthin: außergewöhnliche Landschaften mit einer besonderen Fauna, eine pulsierende und aufgeschlossene Gesellschaft und soziale Harmonie.⁴ Die westlichen Länder sahen Kenia als ihresgleichen, als eine politische Oase inmitten des afrikanischen Chaos – bis zur strittigen Wahl im Jahre 2007. Die anschließenden landesweiten



Ruf nach Rechenschaft: Das Missmanagement öffentlicher Gelder sorgt in der kenianischen Öffentlichkeit für anhaltende Empörung. 2013 verbrannten Aktivisten vor dem Parlamentsgebäude leere Särgе, um gegen einen Gesetzesentwurf zu protestieren, der auch Mitgliedern des Parlaments Staatsbegräbnisse zugestehen sollte.

Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.

Gewaltausbrüche zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ersetzen das gängige Bild des Westens durch eine realistische Sicht auf das eigentliche Kenia, ein komplexes Land mit enormen sozialen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Problemen – und eben auch auf die Regionalmacht Kenia, die beispielhaft steht für die Geschichte des Aufstiegs Afrikas.

Kenia verfügt über die stärksten internationalen Handels- und Investitionsbeziehungen in Ostafrika und dient, unterstützt durch eine beachtliche Entwicklung der Infrastruktur, als dessen Transport-, Logistik-, Tourismus-, Banking- und Dienstleistungs-Zentrum. Das Land hat sich mit der „Vision 2030“ ein starkes Zukunftskonzept verordnet. Das Humankapital ist dabei vielleicht Kenias größte Stärke und das Land ist seit Langem stolz auf seine gut ausgebildeten Akade-

miker. Es gibt eine starke und wachsende Innovationskultur. Daher ist es kein Zufall, dass das weltweit führende mobile Geldsystem, M-PESA, in Kenia entstanden ist. M-PESA und die Technologie im Allgemeinen haben das Leben in Kenia so stark wie beinahe nirgendwo sonst in Afrika geprägt. Diese Innovationskraft ermöglicht es Kenia, den Zugang der Bevölkerung zu zahlreichen Leistungen immer weiter auszubauen und Entwicklungs- und Industrialisierungsphasen zu überspringen, wie es nur wenigen afrikanischen Ländern möglich ist. Kenia wird zunehmend durch einen multiethnischen Privatsektor geprägt, der möglicherweise der dynamischste Afrikas ist. Dass die Wahlen 2013 trotz erschreckender Gewaltankündigungen friedlich verliefen, war zumindest zum Teil dem ehrgeizigen Friedensprogramm des Privatsektors zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen zu verdanken.

Der intraregionale Handel ist in der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) entwickelter als in jeder weiteren Region auf dem Kontinent. Kenia ist Hauptprofiteur des Handels mit Industrieprodukten, aber durch die Förderung einer tieferen Integration in anderen Bereichen erzeugte es Übernahmeeffekte und half mit, die benachbarten Volkswirtschaften aufzubauen, auch wenn das Wachstum sehr ungleichmäßig verteilt war. Die Regierung von Präsident Kenyatta hat eine stärkere Integration innerhalb der EAC zum Schwerpunkt ihrer Außenpolitik gemacht und bemüht sich um die Vermarktung der Region als einem Markt gegenüber potenziellen Investoren. Im jüngsten *Visa Africa Integration Index* erzielt Kenia den höchsten Wert für wirtschaftliche Integration in Ostafrika. Global verfolgt das Land einen pragmatischen Ansatz und verbindet bei Investitionen und Marktexpansion „the best from China and the best from the U.S.“.

Kenia wird gemeinhin als „burning platform for change“ bezeichnet, jedoch zeigen sich nach wie vor erhebliche Probleme. Zu Zeiten der Unabhängigkeit zählte das Land rund fünf Millionen Einwohner, heute sind es neun Mal so viele, und das Bevölkerungswachstum beträgt eine Million pro Jahr. Große Sorge verursachen hierbei die steigenden Schulden Kenias und es bestehen Zweifel an seiner Fähigkeit zur Finanzierung des Unterhalts oder des Ausbaus öffentlicher Strukturen. Das Land ist entschlossen, in den nächsten Jahren ein Wirtschaftswachstum von mehr als sechs Prozent pro Jahr zu erzielen, allerdings entfiel bisher der Großteil davon auf „beschäftigungsfreies Wachstum“, d.h. die am schnellsten wachsenden Sektoren sind nicht beschäftigungsintensiv. Ebenso wie in Nigeria und Südafrika nimmt auch in Kenia die soziale Ungleichheit zu. Im letzten VN-Index der menschlichen Entwicklung (HDI) liegt Kenia nur auf Platz 147 von 187. Ebenso wie in Nigeria wird die institutionalisierte Korruption häufig als Hauptfaktor für die schlechte Entwicklungsleistung Kenias herangezogen. Gravierende finanzielle Unregelmäßigkeiten und Missmanagement öffentlicher Gelder durch Staatsbedienstete haben ein bedenkliches Ausmaß angenommen, und der Rechnungskontrollbericht benennt dies entspre-

chend deutlich: „1.2% of the country’s \$10bn (£6.4bn) budget was correctly accounted for. About \$600m could not be accounted for at all“.⁵ Kenias Präsident Uhuru Kenyatta erklärte kürzlich, die Korruption sei so allgegenwärtig, dass sie eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstelle.

Kenias 2010 verabschiedete neue Verfassung soll die ökonomische Situation verbessern, eine aktivere Beteiligung der Bürger fördern und nationalen Zusammenhalt aufbauen – und tatsächlich gibt es greifbare Anzeichen für eine Stärkung der Demokratisierung. Allerdings besteht nach wie vor die Gefahr, dass eine offenere und wettbewerbsfähigere Politik die Spaltungen entlang der Religions- und Stammesgrenzen verschärft, um deren Abbau sich Kenia seit seiner Unabhängigkeit bemüht. Eine anhaltende Flüchtlingskrise und Angriffe der in Somalia ansässigen islamistischen Extremistenverbindung *Al Shabaab* erschweren weiterhin die Staatenbildung, zumal sich diese Angriffe seit dem Einsatz kenianischer Soldaten in Somalia 2011 – zur Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), zur Bekämpfung von Piraterie am Horn von Afrika und zur Stabilisierung des Landes – weiter intensiviert haben. Kenia steht im weltweiten Kampf gegen den islamischen Extremismus an vorderster Front. In Teilen des Landes wird eine effektive Regierungsführung immer schwieriger und der interne Zusammenhalt des Landes ist erheblichem Druck ausgesetzt. Angesichts der für 2017 angesetzten Wahlen hat die Opposition in der ersten Hälfte des Jahres 2016 Tausende Menschen bei verschiedenen Protesten mobilisiert. Insgesamt konnte jedoch der innere Friede gewahrt werden. Das kenianische Parlament hat strenge Gesetze zum Verbot von Hassreden erlassen. Das Schüren ethnischer Spannungen zum Stimmenfang – bei Wahlen in der Vergangenheit immer wieder eingesetzt – ist für Politiker nun schwieriger geworden. Meinungsumfragen aus dem Jahr 2016 zufolge befürworten die meisten Kenianer die Regierung von Präsident Jubilee – eine Mehrparteien-Koalition – als die Kraft, die größere Harmonie in einem Land fördern kann, in dem Stammesloyalitäten traditionell über politischer Ideologie stehen.

Südafrika

Vor 1994 war Südafrika jahrzehntelang eine vor allem in negativer Hinsicht Einfluss nehmende Regionalmacht. Während der Apartheid (1948 bis 1994) beschränkte das weiße Regime seine perfiden Methoden nicht auf das eigene Staatsgebiet, sondern provozierte auch Instabilität in den Nachbarländern, um die eigene innenpolitische Ordnung zu festigen. Sein weit überlegenes Militär wurde häufig im Ausland zur Bekämpfung von vermeintlichen Bedrohungen der Herrschaft im eigenen Land eingesetzt. Südafrika übertraf auch wirtschaftlich seine Nachbarländer, aber die Apartheid verhinderte eine ökonomische Integration, und der Handel fand zum Großteil (wenn auch nicht ausschließlich) innerhalb der Region der damaligen Südafrikanischen Entwicklungskonferenz (SADCC) statt.

Erst nach dem Ende der Apartheid konnte sich Südafrika zu einer positiven Macht entwickeln. Das Land startete eine aufwändige Initiative zur Förderung von Investitionen und Handel in der Region und auf dem Kontinent. Nach der Aufhebung der von der Apartheid erlassenen Restriktionen verbreiteten sich die vergleichsweise hochentwickelten Unternehmen des Landes über zahlreiche Märkte. Weltweit hatte Südafrika einen für ein Land seiner Größe einzigartigen Einfluss, hauptsächlich aufgrund des beinahe mystischen Rufes seines politischen Befreiers und Führers Nelson Mandela und des bemerkenswerten Übergangs des Landes von einem international geächteten Staat zu einer Demokratie ohne Rassenschranken. Nach 1994 lenkte Mandelas Vizepräsident und späterer Präsident der Republik, Thabo Mbeki, das Land durch 15 Jahre makroökonomischer Stabilität mit einem unspektakulären, aber gesunden Wirtschaftswachstum. Die damit einhergehende Veränderung in den südafrikanischen Außenbeziehungen lässt sich gut wie folgt zusammenfassen:

„Feindschaft wurde abgelöst von Freundschaft und auf Isolation folgte Integration. Die ehemals marodierende Regionalmacht ohne Freunde verwandelte sich (anfäng-

lich widerwillig) in eine regionale Größe mit äußerst altruistischen Absichten [...] die von dem Dogma des Überlebens in einer feindlichen Welt geprägte Denkweise des „alten“ Südafrika wurde abgelöst von einem liberalen idealistischen Ansatz, auf dessen Basis das demokratische Südafrika eine ehrgeizige Reformagenda, gestützt auf seinen nationalen Erfahrungen und Werten, vorantreiben sollte.“⁶

Die wiedergewonnene internationale Achtung Südafrikas half, den Weg für die Beilegung anhaltender Konflikte in der Region, insbesondere in Namibia und Mozambique, zu ebnen. Heute ist Südafrika die am höchsten entwickelte Wirtschaftsmacht Afrikas. Es ist als einziges afrikanisches Land Mitglied der G20 und der BRICS-Staaten⁷ sowie einer der zehn strategischen Partner der Europäischen Union.

Die schillernden Farben der sogenannten Regenbogennation sind seitdem jedoch deutlich verblasst. Der Krisendiskurs ist allgegenwärtig und es entbrennen Diskussionen, wie weit Südafrika von einem Umkippen entfernt ist. 2015 war geprägt von Massenprotesten, von Chaos und Gewalt im Landesparlament, von belasteten Arbeitsbeziehungen, nationalen Elektrizitätsengpässen, einer Zunahme fremdenfeindlicher Übergriffe sowie von einer zunehmend rassifizierten Politik, von kritischem Versagen staatlicher Unternehmen und wachsender Korruption. Parteiinterne Streitigkeiten und ein Machtvakuum im seit 1994 regierenden Afrikanischen Nationalkongress (ANC) behinderten die Umsetzung politischer Maßnahmen seitens der Regierung. Die Wachstumsaussichten des Landes sind deutlich schlechter geworden und das Anlegervertrauen ist zutiefst erschüttert. Unlängst gaben in einer Umfrage, dem *Ipsos Socio-Political Trends Survey*, nur 44 Prozent der Südafrikaner an, sie glaubten, ihr Land bewege sich in die richtige Richtung. 1994 waren es 76 Prozent und im Jahre 2004 immerhin noch 71 Prozent. Sicherlich gibt es zahlreiche Daten und Fakten, die sich hierfür als Begründung anführen ließen, aber allein die Arbeitslosenquote spricht eine deutli-



che Sprache: 40 Prozent der schwarzen Südafrikaner, die beinahe 80 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, sind arbeitslos.

Mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Apartheid lebt Südafrika, im Gegensatz zu Nigeria und Kenia, immer noch in Frieden mit den regionalen Nachbarn. Aber der südafrikanischen Außenpolitik fehlen die Klarheit und Stärke aus dem ersten demokratischen Jahrzehnt. Bei seinem Amtsantritt versprach Mandela, Südafrika würde der Welt mit einer prinzipientreuen und hoch moralischen Außenpolitik begegnen, und eine Zeit lang schien dies tatsächlich mehr als eine Phrase zu sein. Das Land wurde zum Vor-

kämpfer für den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT), Anführer der Bewegung der blockfreien Staaten und Friedensstifter in Burundi, im Sudan, in der DRC und in Zimbabwe.⁸

Heute steht Südafrika vor zahlreichen Legitimitätsproblemen. Höchst fragwürdige Gefälligkeitsernennungen haben das Bild des einst vielgerühmten diplomatischen Dienstes befleckt. Kritiker führen an, die moralische Haltung und diplomatische Finesse auf dem Kontinent nach dem Ende der Apartheid seien plumpem Exzptionalismus und Mobbing gewichen, wie sich beispielhaft an der aggressiven Kampagne zur



Wolken am Horizont: Nach dem Tod Mandelas blickt die südafrikanische Jugend pessimistisch auf die rückschrittliche Politik der Regierungspartei. Deren Führungselite scheint es mehr auf die Mehrung ihrer Macht und ihres Reichtums als auf die Wahrung des politischen Vermächtnisses Mandelas abgesehen zu haben.

Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.

Wahl einer Südafrikanerin – Nkosazana Dlamini-Zuma – zur Präsidentin der Afrikanischen Union 2012 festmachen lässt. Jakkie Cilliers führt an, dass Südafrika sich äußerst ungeschickt und plump auf dem diplomatischen Feld bewege und der Eindruck bestehe, das Land rede in Afrika mehr als es zuhöre.⁹ Weltweit ist der Glanz von Mandelas Regenbogennation verblasst. Der *Economist* schreibt, Südafrikas Außenpolitik könne zum Gegenstand von Spott („laughing stock“) werden, und bezeichnete ein 2015 veröffentlichtes ANC-Diskussionspapier als unbedarft und unmoralisch („clueless and immoral“).¹⁰ Wenn Südafrika – einst als selbstverständliche Führungsmacht Afrikas bezeichnet – „regressiver“ wird und Ideologie über Inhalte und Ergebnisse stellt, was bedeutet dies dann für das südliche Afrika und den gesamten Kontinent, wie zwei Analytiker unlängst fragten?¹¹

Der wirtschaftliche Einfluss Südafrikas in der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) ist mit dem Gewicht Deutschlands im Euro-Raum vergleichbar. In beinahe allen Schlüsselsektoren wie Telekommunikation, Einzelhandel, Finanzen und Bergbau sind südafrikanische Unternehmen in der gesamten Region äußerst aktiv. Sie treiben das Wachstum dieser Wirtschaftsbereiche voran und haben auf unterschiedlichste Weise Einfluss auf Zivilgesellschaften und die Menschen vor Ort. Es steht außer Frage, dass Südafrikas Wirtschaft ein „wichtiger Pfeiler der wirtschaftlichen Stabilität“ im südlichen Afrika und sogar für darüber hinausgehende Teile des Kontinents ist.¹²

Wie werde ich eine erfolgreiche Regionalmacht?

So banal es klingen mag – Erfolg im eigenen Land ist der Schlüssel für den Aufstieg zu einer erfolgreichen Regionalmacht. „Erfolg“ bedeutet dabei nicht, auf allen Ebenen gleichermaßen hervorragend zu sein. Fortschritt ist zwangsläufig ungleichmäßig und mit Rückschlägen verbunden, insbesondere in Afrika, wo die Staatswerdung noch am Anfang steht. Die grundlegenden Erfolgsvoraussetzungen – effektive und umfassende Institutionen, politische Stabilität, ver-

nünftige politische Entscheidungen – zu schaffen, ist darüber hinaus zweifellos eine Herausforderung. Historiker erinnern immer wieder daran, dass der Verlauf der Geschichte ungewiss ist. Unter den Herausforderungen, denen sich Kenia, Nigeria und Südafrika gegenübersehen, ist es vor allem ein Widerspruch – von Peter Lewis von der Johns Hopkins-Universität elegant formuliert –, den alle drei beherzt angehen müssen: Transparenz ohne Rechenschaft. In allen drei Ländern gibt es eine Vielzahl an Kommissionen und Untersuchungen zu Themen, die für künftigen Wohlstand entscheidend sind – darunter staatliche Korruption, Polizeiarbeit, staatliche Unternehmen. Die Liste ist lang und wächst weiter. Auch die Transparenz, ein entscheidender Faktor für gute Regierungsführung, nimmt zu. Dies ist allerdings bedeutungslos, wenn es nicht zu mehr Anklagen, Reformen und *wirklicher* Rechenschaft führt, was derzeit noch bei keiner der Regionalmächte der Fall ist.

Kenia war beim Ausbau seines regionalen und kontinentalen Einflusses am erfolgreichsten.

Eine wesentliche Hürde besteht für alle Länder – wenngleich für Kenia in geringerem Maße – darin, die Nachbarländer und den Kontinent als Ganzes zu überzeugen, dass ihre außenpolitischen Zielsetzungen nicht eigennützig sind. Man sollte nicht unterschätzen, wie tief die mittleren und kleineren Staaten Afrikas von der Furcht vor Beherrschung durchdrungen sind. Der starke Geist des Panafrikanismus existierte schon immer neben stark ausgeprägten nationalen Tendenzen. Afrikas politische Führer waren und sind der Abgabe von Souveränität zugunsten einer supranationalen Institution gegenüber – trotz des Konzepts der „afrikanischen Einheit“ – äußerst abgeneigt. Dies ist zum Teil auf die Furcht zurückzuführen, dass die mächtigeren Staaten die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (REC) in Afrika zur Stärkung ihrer regionalen Hegemonie nutzen könnten. Südafrika steht in der SADC unter besonderer Beobachtung, da seine Wirt-

schaftspolitik von manchen Staaten als „aggressiv“ empfunden wird und da es seine eigenen globalen Bestrebungen – festgemacht an seiner BRICS-Mitgliedschaft – über seine regionalen Verpflichtungen stellt. Die westafrikanischen Staaten befürchteten lange Zeit, Nigeria würde die ECOWAS zum Ausbau der eigenen Vorherrschaft nutzen, was zumindest zum Teil erklärt, warum andere Mitgliedstaaten so häufig gemeinsam die nigerianischen Anliegen unterlaufen.

Kenia war beim Ausbau seines regionalen und kontinentalen Einflusses mit Hilfe von stiller Diplomatie und Kooperationen am erfolgreichsten. Die Anklage des kenianischen Präsidenten und anderer Regierungsmitglieder vor dem Internationalen Strafgerichtshof belegen dies, wie immer man die (später zurückgenommene) Anschuldigungen bewerten mag. Kenia versammelte geschickt zahlreiche afrikanische Unterstützer hinter sich, ohne sich von den Institutionen oder seinen internationalen Partnern zu entfernen, die es förderten. Auf diese Weise kam das Land relativ unbeschadet aus einer Situation heraus, die sich zu einer möglicherweise verheerenden diplomatischen Krise hätte entwickeln können. Kenia hat offensichtlich besser als andere verstanden, dass Regionalmächte in Afrika die besondere Verpflichtung haben, Vertrauen in den Strukturen des Kontinents aufzubauen (oder diese zu reparieren), nicht zuletzt, weil ihre eigenen Interessen häufig in Frage gestellt werden. Kenias nachweisbares Engagement beim Aufbau und bei der Stärkung der EAC – dem am nachhaltigsten integrierten Block in Afrika – erteilt dem übrigen Kontinent eine heilsame Lektion hinsichtlich der Vorteile einer Integration. Vor allem zeigt dies, was möglich ist, wenn es nicht mehr nur um die eigenen Interessen, sondern um praktische Lösungen geht.

Die Förderung des Regionalismus im Privatsektor sollte in Zukunft eine Hauptpriorität sein. Bereits jetzt treiben Unternehmen regionale Schlüsselinitiativen voran. Der Panafrikanismus von Unternehmen, beispielhaft verkörpert durch grenzüberschreitende Großinvestitionen des nigerianischen Zementmoguls Aliko Dangote, von SABMiller aus Südafrika oder den keniani-

schen IKT-Unternehmen, schafft neue Identitäten und eine neue Vernetzung außerhalb der traditionellen Sphären. Durch die Vermeidung von Protektionismus und die Förderung von größerer Bewegungsfreiheit im Wirtschaftsbereich helfen die Regionalmächte Afrika bei der Überwindung des abträglichen Gegensatzes zwischen „uns“ (Regierung) und „denen“ (Wirtschaft, Gesellschaft).

Die Beziehungen zwischen den Regionalmächten sind für den Erfolg kontinentaler Organisationen entscheidend. Der Erfolg der Europäischen Union wäre ohne den radikalen Wandel der Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht möglich gewesen. Der führende Handelsblock Südamerikas, Mercosur, wäre nicht entstanden, wenn die Wirtschaftsriesen Argentinien und Brasilien nicht in den 1980er Jahren ihre Feindseligkeiten und einen gefährlichen nuklearen Wettstreit beigelegt hätten. Sowohl EU als auch Mercosur stehen derzeit vor den wohl größten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen seit ihrer Gründung. Die Aufgabe, einen Ausweg aus den derzeitigen Krisen zu finden, wird überproportional den stärksten Mitgliedstaaten zufallen. Ebenso hängen der künftige Erfolg der AU und die Umsetzung ihrer Agenda 2063 – dem Streben nach einem „integrierten, gedeihenden, friedlichen und von seinen Bürgern getragenen Afrika als dynamische Kraft auf der Weltbühne“¹³ – erheblich davon ab, wie sich Staaten wie Nigeria, Kenia und Südafrika untereinander verstehen und ggf. zusammenarbeiten.

Beziehungen zwischen Menschen spielen hierbei eine Schlüsselrolle. Derzeit sind diese Beziehungen unsicher und instabil. Der Austausch in den Bereichen Bildung und Kultur sowie andere Formen des Austauschs zwischen den jeweiligen Bürgern sind im internationalen Vergleich gering und hauptsächlich auf die Geschäftswelt beschränkt. Was das Verhältnis von Südafrikanern und Nigerianern angeht, ist das Vertrauen gering. In Südafrika lebende Nigerianer werden häufig als Gangster oder Drogendealer karikiert; der Ruf der Südafrikaner hat unter den Ausbrüchen von Fremdenfeindlichkeit gegen andere

Afrikaner und dem eigenen „Exzeptionalismuswahn“ stark gelitten. In der Geschäftswelt sind südafrikanische Unternehmen in Nigeria sehr aktiv, jedoch gleicht dies einer Einbahnstraße: Nigerianische (und andere afrikanische) Unternehmen führen häufig die protektionistischen Maßnahmen und BEE-Regulierungen an, wenn es um Hindernisse für den Marktzugang im intra-kontinentalen Handel geht.

Auf Regierungsebene lässt die Rhetorik häufig vermuten, dass beide Länder um die wirtschaftliche Vormacht in Afrika und globale Machtprojektion kämpfen. Sollte der intensiven Zusammenarbeit von Präsident Thabo Mbeki und seinem nigerianischen Amtskollegen Olusegun Obasanjo – den Vätern von NEPAD – neues Leben eingehaucht werden können, gibt es einiges zu reparieren. Die Ansätze Nigerias und Südafrikas unterscheiden sich von Kenias „weicherer“ Diplomatie, obgleich sich auch die Beziehungen zwischen Kenia und Südafrika verschlechtert haben. Grund sind vor allem die strengen Visaanforderungen in Südafrika, mit denen Geschäfts- und Tourismusströme ausgebremst werden. Die afrikanischen Regionalmächte müssen mehr zur Förderung der Interaktion zwischen ihren Bürgern tun und zwar nicht nur in den Bereichen Wirtschaft und Handel, sondern auch im Hinblick auf die Mobilität von Menschen und Ideen. Anders sind eine gemeinsame Agenda und eine bessere Verständigung nicht zu erreichen.

Auf quantitative Daten und Trendanalysen gestützte Prognosen lassen mit großer Wahrscheinlichkeit annehmen, dass Afrika auch in den nächsten 25 Jahren dort bleibt, wo es sich derzeit befindet: am Rand der globalen Machtverteilung. Regionalmächte könnten diese Prognose jedoch erheblich beeinflussen, wenn sie – in Ermangelung eines besseren Begriffs – endlich „erfolgreich“ werden. Es liegt im Interesse aller, darüber nachzudenken, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Dr. Terence McNamee ist stellvertretender Direktor der Brenthurst Foundation in Johannesburg, Südafrika.

- 1 Die drei Länder mit der höchsten Lebenserwartung in Afrika – Cabo Verde (75), Mauritius (74) und die Seychellen (74) – weisen einen deutlichen Abstand zum nächstplatzierten Land, Namibia (68), auf. Der Ausreißer Botswana landet nur auf dem zehnten Platz in Afrika (64), allerdings ist anzunehmen, dass das Land ohne die verheerenden Auswirkungen von HIV/AIDS in den letzten beiden Jahrzehnten mit an der Spitze liegen würde. Botswana hat derzeit die dritthöchste HIV-Infektionsrate der Welt, und die Lebenserwartung ist erst kürzlich auf ein etwas niedrigeres Niveau als 1990 gestiegen, nachdem sie 2005 auf 35 abgesunken war. Zwischen 1995 und 2002 ist die Gesamtlebenserwartung aufgrund von HIV/AIDS um 36 Prozent gesunken, vgl. World Life Expectancy 2016: Life Expectancy Africa in: <http://worldlifeexpectancy.com/life-expectancy-africa> [16.08.2016].
- 2 Für die Zwecke dieses Artikels wird der Begriff „Regionalmächte“ verwendet. Eine längere Abhandlung sowie eine Konferenz, auf die sich dieser Artikel stützt, verwenden den Begriff „Swing States“, allerdings gibt es konzeptuell keine wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Bezeichnungen.
- 3 Cilliers, Jakkie/Schünemann, Julia/Moyer, Jonathan D. 2015: Power and Influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa, 25.03.2015, in: African Futures Paper 14.
- 4 McNamee, Terence 2015: Why Kenya Matters, The Strategist, 15.01.2015, in: <http://aspistrategist.org.au/why-kenya-matters> [26.08.2016].
- 5 Githongo, John 2015: Kenya’s Rampant Corruption Is Eating away at the Very Fabric of Democracy, The Guardian, 06.08.2015 in: <http://gu.com/p/4b93g/stw> [16.08.2016].
- 6 Geldenhuys, Deon 2008: The Idea-Driven Foreign Policy of Regional Power: The Case of South Africa, 01/2008, in: <http://bit.ly/2cKtz6> [16.08.2016].
- 7 Vgl. den Beitrag von Rieck, Christian E. et al. in dieser Ausgabe (S.8).
- 8 Die Rolle Südafrikas als „Friedenstifter“ in Zimbabwe wird von Kritikern des Ansatzes der „stillen Diplomatie“ von Mbeki heftig bestritten. Zu seiner Zeit wurde er im Allgemeinen als Deckung für Mugabes Regime gegenüber dem, was Mbeki als externe Einmischung in afrikanische Angelegenheiten bezeichnete, dargestellt.
- 9 Louw-Vaudran, Liesl 2015: Nigeria will be Africa’s first global superpower, Mail&Guardian, 02.04.2015, in: <http://j.mp/vaudran> [29.09.2016].
- 10 The Economist 2015: Clueless and immoral, 05.09.2015, in: <http://econ.st/2dCuUuF> [29.09.2016].
- 11 Ferguson, Malcolm/Mills, Greg 2015: South Africa’s foreign policy: Progress or ‚Progressive‘?, Daily Maverick, 23.09.2015, in: <http://j.mp/ferguson-mills> [16.08.2016].
- 12 Alessi, Christopher 2013: South Africa’s Economic Fault Lines, CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, 17.05.2013, in: <http://on.cfr.org/1d7kGkZ> [29.09.2016].
- 13 African Union o.J.: Vision and Mission, in: <http://au.int/en/about/vision> [29.09.2016].