

# Enttäuschte Erwartungen?

Afrika drei Jahrzehnte nach Ende des Ost-West-Konflikts

## STEFAN MAIR

Geboren 1959 in München, 1997 bis 2002 Leiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika, 2002 bis 2010 Mitglied der Institutsleitung, Stiftung Wissenschaft und Politik; seit 2010 Mitglied der Hauptgeschäftsführung, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Berlin.

Anfang der 1990er-Jahre war Afrika den Medien stets nur eine Randnotiz wert. Das Augenmerk war auf die Umbrüche in Osteuropa und den Zusammenbruch des Sowjetsystems gerichtet. Simbabwe galt als „Africa for beginners“ beziehungsweise als Insel der Seligen in einer Region, die vom Apartheidsystem in Südafrika und von den Bürgerkriegen in Angola und Mosambik geprägt war und wo in Zaire (so hieß die heutige Demokratische

Republik [DR] Kongo damals), Malawi und Sambia mehr oder weniger korrupte und autoritäre Führer herrschten. Allerdings erfasste im Laufe des Jahres 1990 die Demokratisierungswelle auch Afrika: Im Dezember 1990 war Benin der erste Einparteiensstaat des Kontinents, der erst eine Mehrparteienvfassung einführte und dann entsprechende Wahlen abhielt. Sambia folgte

im August 1991. Beide Fälle wirkten wie ein Dambruch auf die meisten autoritären Staaten Afrikas. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre fanden eine beeindruckende Serie von Mehrparteienwahlen und in einigen Fällen sogar Machtwechsel statt.

Das Ende der Geschichte schien also auch vor Afrika nicht haltzumachen. Nicht nur das Vorbild der Umbrüche in Osteuropa bewirkte diesen Wandel. Zu dürftig war die Entwicklungsbilanz afrikanischer autoritärer Systeme, zu groß der Druck auf wirtschaftliche Reformen seitens der internationalen Finanzinstitutionen und zu gering die Bereitschaft westlicher Geberländer, ohne den Konkurrenzdruck des Ost-West-Konflikts das politische Überleben korrupter und unfähiger Autokraten zu sichern, als dass diese sich an der Macht hätten halten können. Das Ende des Kalten Krieges erleichterte auch das Ende des südafrikanischen Apartheidsystems. Die Hoffnung war groß, dass die neu erstandene Regenbogennation zur wirtschaftlichen Lokomotive Afrikas werden könne. Schnell wurde jedoch offensichtlich, dass der formale politische Systemwechsel keinesfalls gleichbedeutend mit einem Wechsel der Funktionsweise der Politik war. Klientelistische Machtbeziehungen wurden in die neuen Systeme überführt. In manchen Staaten Afrikas glichen Wahlen einer ethnischen Volkszählung. Dort, wo eine Ethnie die absolute Mehrheit der Bevölkerung stellte oder ethnische Allianzen stabil waren, war die Aussicht auf einen Machtwechsel durch Wahlen gering. Dort, wo Machtwechsel stattfanden, sprachen Beobachter zum Teil vom „Elitenrecycling“. Zudem war auch die Fähigkeit der neuen Machthaber begrenzt, eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung einzuleiten und den Herausforderungen einer schnell wachsenden Bevölkerung, eines niedrigen Bildungsstands, eines dysfunktionalen Gesundheitswesens und einer maroden Infrastruktur Herr zu werden.

## **„DER ERSTE AFRIKANISCHE WELTKRIEG“**

Zudem bot das Lüften des autoritären Deckels nicht nur zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Opposition neuen Freiraum, sondern ließ auch ethnische oder Clangegensätze offen zutage treten. Anfang der 1990er-Jahre schien es noch so, dass ein Ende der jahrzehntelangen, vom Ost-West-Konflikt überwölbten Bürgerkriege in Äthiopien, Mosambik und Angola eine Periode des Friedens in Afrika einleiten würde. Das Aufbrechen eines neuen Bürgerkriegs in Somalia galt einigen als vorübergehender Modernisierungskonflikt, andere sahen in ihm einen dem allgemeinen Trend zuwiderlaufenden Einzelfall, dem man durch ein breit getragenes Engagement internationaler Blauhelme schnell begegnen könne. In Wirklichkeit war es ein Menetekel für das, was in den nächsten Jahren folgen sollte. Der Genozid in Ruanda 1994 mit etwa 800.000 Toten war der Auftakt einer langen Phase von Konflikten an

den Großen Seen, der sich angesichts der großen Zahl der am Krieg beteiligten Staaten zu Recht den Titel des ersten afrikanischen Weltkrieges verdiente. Er brachte 1997 den Sturz eines der korruptesten afrikanischen Staatsführer, Mobutu Sese Seko, aber auch Hunderttausenden, wenn nicht gar Millionen von Opfern direkt oder indirekt den Tod. Der andere grenzüberschreitende Großkonflikt Ende der 1990er-Jahre fand in den Anrainerstaaten des Golf von Guinea statt. Forciert durch den libyschen Machthaber Muammar al-Gaddafi, bekriegten sich vor allem in Liberia und Sierra Leone politische Rivalen, ethnische Machthaber und organisierte Kriminelle. In beiden Fällen, im Konflikt an den Großen Seen und in dem am Golf von Guinea, etablierten sich Kriegsökonomien, die ihren Reichtum aus der Ausbeutung von Gold, Diamanten, Coltan und anderen wertvollen Rohstoffen schöpften.

## STAATSVERSAGEN UND AFRIKANISCHE RENAISSANCE

Nachdem die internationale Gemeinschaft aus den Erfahrungen in Somalia die falsche Lehre gezogen hatte, sich in afrikanische Bürgerkriege nicht einzumischen, und die ruandischen Tutsi dafür einen hohen Preis zahlen mussten, setzte sich zum Jahrtausendwechsel die Erkenntnis durch, dass diese Großkonflikte ohne den Einsatz groß angelegter Friedensmissionen mit robustem Mandat ganz Afrika in den Abgrund stürzen würden. Vor allem dem Einsatz der Vereinten Nationen (VN) und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) ist es zu verdanken, dass der Konflikt am Golf von Guinea beigelegt und der an den Großen Seen deutlich deeskaliert werden konnte. Viele Hunderttausend Tote konnten in diesen Regionen dadurch vermieden werden – ein leider viel zu häufig vernachlässigter Fakt in der kritischen Bilanz internationaler Friedensmissionen. Allerdings wurde die Hoffnung enttäuscht, ein Ende der gewaltsamen Konflikte könnte der Auftakt zu Wiederaufbau und Entwicklung sein. Stattdessen fielen die DR Kongo und Guinea in die Kategorie der *failing states*, die durch Somalia definiert worden war und in der gut und gern ein Viertel der Staaten Subsahara-Afrikas Platz finden würde – mit oder ohne Bürgerkrieg. Ein Fanal dieses Staatsversagens ist das periodische Wiederaufflammen der Ebola-Pandemie in Zentral- und Westafrika.

Mit dem Ende beziehungsweise dem Abflauen beider afrikanischer Großkonflikte schwand auch das Interesse der internationalen Gemeinschaft wieder. Der südafrikanische Staatschef Thabo Mbeki versuchte, dem entgegenzuwirken, indem er zu Beginn des neuen Jahrtausends die sogenannte afrikanische Renaissance propagierte, dafür um die Unterstützung der G7 warb und versuchte, seine afrikanischen Amtskollegen zu motivieren, sich einem sogenannten *African Peer Review Mechanism* (APRM) zu unterwerfen.

Der Impetus dieser Renaissancebewegung verpuffte allerdings mehr und mehr, als sich die Geber weigerten, die Ergebnisse des *Peer Review* als Determinanten ihrer Entwicklungshilfeszahlungen zu akzeptieren, sich autoritäre Führer wie Gaddafi und der algerische Abd al-Aziz Bouteflika als Protagonisten der Renaissance gerierten und die reformierte Afrikanische Union Anstrengungen unternahm, den Prozess unter Kontrolle zu bekommen. Den Todesstoß versetzte dem APRM der Erfinder selbst, als die südafrikanische Regierung den *Peer Review* über das eigene Land ablehnte, weil dort zu kritisch über fremdenfeindliche Tendenzen in der Kaprepublik geurteilt wurde.

## LETZTE FRONT DER GLOBALISIERUNG

Darüber hinaus erlosch das internationale Interesse an Afrika südlich der Sahara weitgehend beziehungsweise wurde fast völlig von der Aufmerksamkeit absorbiert, die sich nach dem 11. September 2001 auf den islamistischen Terrorismus richtete. Dessen Ausbreitung in Somalia, in Nord-Nigeria und den Sahel-Staaten waren die wenigen innerafrikanischen Entwicklungen von internationalem Nachrichtenwert – ergänzt um die Abspaltung des Südsudan, den Konflikt in der sudanesischen Darfur-Provinz und Ausbrüche von Ebola. Das Absinken der Aufmerksamkeit war nicht unbedingt zum Schaden Afrikas, da einige Regierungen und Gesellschaften daraus den Schluss zogen, dass es an ihnen selbst sei, die Lebensbedingungen im eigenen Land zu verbessern. Länder wie Ghana, Ruanda und Kenia, aber auch Nigeria und Äthiopien erreichten durchaus eine Stabilisierung ihrer politischen Lage und beträchtliche wirtschaftliche Wachstumsraten. Befördert wurde das durch das Auftreten eines neuen machtvollen Akteurs: der Volksrepublik China. Nicht an politischer Transformation, sondern allein an wirtschaftlicher Nutzenmaximierung interessiert, investierten der chinesische Staat und chinesische Unternehmer massiv in politische Beziehungen und in die Infrastruktur afrikanischer Länder. Als Gegenleistung erhielten sie exklusive Lizenzen zur Ausbeutung strategisch bedeutsamer Rohstoffe und Marktzugang für chinesische Produkte. Der Erfolg chinesischer Unternehmen in Afrika warf zu Beginn der 2010er-Jahre verstärkt die Frage auf, warum denn europäischen Unternehmen nicht das Gleiche gelänge beziehungsweise warum sie so wenig Marktchancen in Afrika nutzen würden. Die Einschätzung schien sich immer mehr Bahn zu brechen, dass Afrika der letzten Front der Globalisierung gleiche, wo Marktanteile noch nicht weitgehend verteilt seien und wo ein nach wie vor hohes Bevölkerungswachstum und ein hoher Anteil der Unter-Fünfzehn-Jährigen eine beträchtliche demografische Dividende versprächen.

Diese sich herausbildende Weltsicht wurde paradoxerweise durch die Flüchtlingskrise 2015 sowohl konterkariert als auch verstärkt. Zwar gab es schon zuvor furchtbare Flüchtlingsdramen untergehender Schlauchboote

im Mittelmeer, aber erst der massive Flüchtlingszustrom vorwiegend aus dem Nahen Osten nach Europa ließ das Bewusstsein wachsen, dass unsichere Lebensverhältnisse und das Wohlstandsgefälle zwischen Europa und Afrika Migrationsbewegungen auslösen könnten, die die Zahlen von 2015 bei Weitem übertreffen und europäische Gesellschaften massiv überfordern würden. Die Schlussfolgerung vor allem deutscher Politik war, dass man diesen Zustrom nur zurückführen könne, wenn sich die Lebensbedingungen für afrikanische Bevölkerungen wesentlich verbessern würden, was wiederum die Schaffung von Arbeitsplätzen erforderte. Dies sei nicht nur Erfordernis – und hier das Paradoxon –, sondern auch Gelegenheit, da eben gerade die deutsche Wirtschaft Marktchancen in Afrika verpasse. Entwicklung durch privatwirtschaftliches Engagement auch durch deutsche Unternehmen war ein Kernelement des Marshallplans mit Afrika, den das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2017 vorlegte, und des *Compact with Africa*, den das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zusammen mit dem Bundeskanzleramt im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft im gleichen Jahr entwickelte.

Der Grundgedanke hatte große Attraktivität: Wir schaffen Arbeitsplätze in Afrika, damit sich Afrikaner nicht auf den gefährvollen und häufig tödlichen Weg durch die Sahara und das Mittelmeer machen müssten und zugleich europäischen Gesellschaften übergroßer Migrationsdruck erspart bliebe. Doch standen hinter dieser Annahme falsche Erwartungen: aufseiten des BMZ und des BMF, dass die Vereinbarung von Reformpartnerschaften ausreiche, um deutsche Unternehmen zu Investitionen in afrikanischen Ländern zu motivieren; und aufseiten der Regierungen der afrikanischen Partnerländer, dass die Bundesregierung deutsche Unternehmen anweisen könne, in ihren Ländern zu investieren. Tatsächlich sind es jedoch nicht ehrgeizige Regierungspläne, die Investitionsentscheidungen bestimmen, sondern Marktgröße und Marktchancen, Rechtssicherheit, geringe Korruption und funktionierende staatliche Institutionen, der Ausbildungsstand der Arbeitskräfte und der Zustand von Straßen, Schienen, Häfen, Energie- und Wasserversorgung. Zurzeit bieten nur wenige afrikanische Staaten auf diesen Feldern günstige Voraussetzungen. Sich auf sie zu konzentrieren und sie als Naben für regionale Ausstrahlungseffekte zu nutzen, scheint ein überzeugenderer Weg denn das Setzen auf Reformpartner zu sein, deren Hauptqualifikation darin besteht, rechtzeitig politisches Interesse bekundet zu haben. Simbabwe gehört leider zu keiner dieser beiden Kategorien. Stattdessen richteten die Nachfolger des ehemals greisen, 2019 verstorbenen Diktators Robert Mugabe das Land weiterhin zugrunde. Hoffnung macht jedoch, dass einige afrikanische Länder, die Anfang der 1990er-Jahre im Entwicklungsstand weit hinter Simbabwe rangierten, mittlerweile gute Aussichten bieten, in der nächsten Dekade einen großen Sprung nach vorn zu machen.