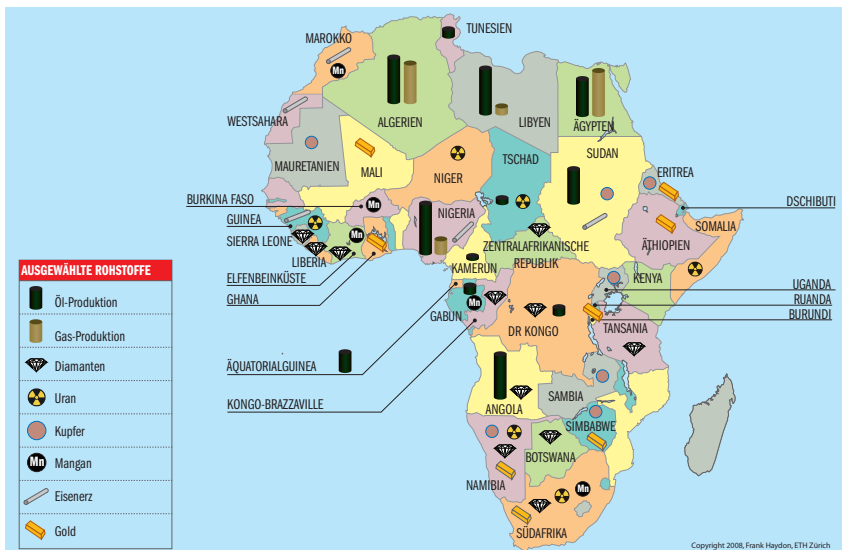


AFRIKAS ZUNEHMENDE STRATEGISCHE BEDEUTUNG

Afrika ist in den vergangenen Jahren vermehrt ins Blickfeld der internationalen Staatenwelt gerückt. Aufgrund reichhaltiger Bodenschätze, der wachsenden Präsenz islamistischer Terrorgruppen und der anschwellenden Migrationsströme nach Europa hat der Kontinent an strategischer Bedeutung gewonnen. Warnungen vor einer bevorstehenden geopolitischen Konfrontation zwischen China und den USA in Afrika scheinen übertrieben. Sowohl die auf dem Kontinent vermehrt aktiven ausländischen Staaten als auch die afrikanischen Regierungen können dazu beitragen, dass die zunehmende internationale Präsenz zu einem Faktor für Wirtschaftswachstum und Stabilität wird.



Afrika: Ressourcenreicher Kontinent

(Download: www.css.ethz.ch/graphics)

Afrika galt lange Zeit als vergessener Kontinent, der gemeinhin mit Armut, Konflikten und begrenzter strategischer Relevanz assoziiert wurde. Zwar wurde Afrika ab den 1960er Jahren zu einem Schauplatz des Kalten Krieges, doch blieb seine strategische Bedeutung im Vergleich zu anderen Regionen der Dritten Welt wie beispielsweise dem Persischen Golf relativ bescheiden. Umgekehrt trugen das Ringen um Einfluss zwischen den USA und der Sowjetunion und die damit verbundenen Stellvertreterkriege dazu bei, dass ein grosser Teil Afrikas nach dem Rückzug der europäischen Kolonialmächte durch wirtschaftliche Unterentwicklung, politische Instabilität und schlechte Staatsführung geprägt war.

In den 1990er Jahren nahm die Marginalisierung Afrikas weiter zu. Während sich die

Grossmächte weitgehend aus der Region zurückzogen und staatliche Entwicklungshilfegelder abnahmen, kam es in Afrika zu einem weiteren Anstieg bewaffneter, meist innerstaatlicher Konflikte. Angesichts der Zurückhaltung der internationalen Gemeinschaft gegenüber «humanitären Interventionen» forderten einige dieser Konflikte wie in Ruanda oder im Kongo sehr hohe Opferzahlen. Nicht zuletzt aufgrund der politischen Instabilität wurde Afrika auch nur am Rande vom Prozess der Globalisierung berührt. Im Gegensatz zu grossen Teilen Asiens zogen die meisten afrikanischen Länder nur geringe ausländische Direktinvestitionen an und blieben weitgehend von der Weltwirtschaft ausgeschlossen.

Zwei Entwicklungen haben jedoch dazu beigetragen, dass Afrikas Marginalisierung

in den letzten Jahren abgenommen hat. Einerseits lassen sich auf dem Kontinent Fortschritte bezüglich politischer Stabilisierung und wirtschaftlicher Entwicklung verzeichnen. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind auf dem Vormarsch, auch wenn die Ereignisse in Simbabwe zeigen, dass dieser Trend nicht für alle Staaten zutrifft. Auch verzeichnen die afrikanischen Wirtschaften seit fünf Jahren in Folge ein durchschnittliches Wachstum von 5% oder mehr, wobei die ausländischen Direktinvestitionen stark zugenommen haben. Zwar verhindern Herausforderungen wie das mangelhafte Bildungswesen und die HIV-/AIDS-Pandemie weiterhin, dass die Wirtschaft in einem Masse wächst, das eine bedeutende Reduktion der Armut erlauben würde. Dennoch hat in vielen Staaten Afrikas die Zuversicht bezüglich der eigenen Entwicklungsmöglichkeiten zugenommen. Das Bemühen um mehr Eigenverantwortung widerspiegelt sich in der bemerkenswerten Entwicklung der Afrikanischen Union, die eine afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur aufbaut und die regionale wirtschaftliche Integration fördert.

Andererseits ist Afrika in den letzten Jahren auch wieder vermehrt ins Blickfeld ausländischer Staaten gerückt. Dies lässt sich vor allem auf seinen Reichtum an Bodenschätzen, die Zunahme an islamistischen Terrorgruppen und den wachsenden Migrationsdruck nach Europa zurückführen. Die rasch wachsende Präsenz Chinas in Afrika und das verstärkte Engagement der USA und der Europäer werfen die Frage auf, wie sich die zunehmende strategische Bedeutung des Kontinents auf dessen Entwicklung auswirkt.

Begehrte Bodenschätze

Die wachsende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen hat wesentlich zur verstärkten internationalen Präsenz in Afrika beigetragen. Der Kontinent verfügt über 10% der nachgewiesenen globalen Ölreserven und 8% der Erdgasvorkommen. Diese Zahlen mögen im Vergleich zu anderen Regionen wie dem Nahen Osten gering erscheinen, doch vermuten viele Fachleute grosse unentdeckte Öl- und Gasmengen in Afrika. Schon heute gilt der Kontinent als die am schnellsten wachsende Ölförderregion der Welt. Viele afrikanische Länder sind weit weniger durch Petronationalismus geprägt als andere Produzentenstaaten und bieten den Investoren attraktive Verträge an. Zudem lässt sich afrikanisches Öl häufig leicht raffinieren. Ein besonderer Vorteil Westafrikas besteht darin, dass sich grosse Mengen seines Öls in gut zugänglichen, kostengünstigen und relativ sicheren Offshore-Vorkommen befinden.

Neben Energiequellen verfügt Afrika über weitere begehrte Bodenschätze: So besitzt der Kontinent beispielsweise 60% der weltweiten Vorkommen an Diamanten, 40% der Phosphat- und 30% der Kobaltvorkommen. Die Tatsache, dass die derzeitigen Preise auch für diese Rohstoffe hoch sind, hat zu einem wirtschaftlichen Aufschwung des Kontinents geführt, der über die öl- und gasreichen Staaten hinausgeht. Ein Rückgang der Rohstoffpreise würde sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung vieler afrikanischer Staaten auswirken, den internationalen Wettlauf um Afrikas natürliche Ressourcen jedoch kaum bremsen.

Fragile Staaten und Terrorismus

Während bereits die Bombenanschläge auf die US-Botschaften in Kenya und Tansania 1998 und die Präsenz von al-Kaida im Sudan in den 1990er Jahren auf transnationale terroristische Aktivitäten in Afrika schliessen liessen, rückte der Kontinent erst nach dem 11. September 2001 in den Fokus der internationalen Sicherheitspolitik. In der Tat haben die Aktivitäten islamistischer Terrorgruppen insbesondere in durch Krisenherde und fragile Staaten gekennzeichneten Regionen wie dem Horn von Afrika zugenommen.

Das nahe der arabischen Halbinsel gelegene Somalia, in dem kaum staatliche Strukturen existieren, gilt als besonders gefährdet, zu einer Basis von al-Kaida und anderer Terrorgruppen zu werden. Auch in Nordafrika sind islamistische Terroristen aktiver geworden. Bekanntheit erlangt hat in jüngster Zeit insbesondere die Bewegung

«al-Kaida im islamischen Maghreb», die sich zu einer Reihe terroristischer Angriffe in der Region bekannt und neue Anschläge auf westliche Ziele angekündigt hat.

Migrationsdruck nach Europa

Ein dritter Grund, warum Afrika wieder vermehrt Aufmerksamkeit auf sich zieht, ist die Tatsache, dass immer mehr Afrikaner in die Industrieländer und vor allem nach Europa auszuwandern versuchen. Die entsprechende Migration aus Afrika hat seit den 1990er Jahren um ein Drittel zugenommen und beläuft sich laut der *UN Population Division* heute auf jährlich 400'000 Personen.

Mit Ausnahme von Flüchtlingen sind nur wenige dieser Auswanderer in der EU willkommen. Aufgrund Europas geografischer Nähe zu Afrika und seiner Kolonialgeschichte leben heute gemäss Schätzungen acht Millionen illegale Einwanderer aus Afrika in der EU. Die illegale Einwanderung wird in Europa zunehmend als Sicherheitsproblem behandelt. Aufgrund europäischer Abwehrmassnahmen werden die Migrationsrouten immer gefährlicher. Zahlreiche Migranten kommen bei der Überfahrt nach Europa ums Leben. Andere stranden bereits in den nordafrikanischen Ländern, die zunehmend für Migranten aus Westafrika, dem Sudan, dem Horn von Afrika und anderen Regionen südlich der Sahara zu Transitländern werden. Die wachsende Zahl dieser Transmigranten in Nordafrika ist nicht nur eine humanitäre Herausforderung, sondern droht auch bereits existierende sozioökonomische Spannungen zu schüren.

Chinas wachsende Präsenz

Kein anderer externer Akteur hat seine Präsenz in Afrika in den letzten stärker ausgebaut als China. Der chinesisch-afrikanische Handel hat sich mit atemberaubender Geschwindigkeit entwickelt und beläuft sich derzeit auf US\$ 70 Mrd., womit China zu Afrikas zweitgrösstem nationalen Handelspartner nach den USA geworden ist. Öl macht etwa zwei Drittel der chinesischen Importe aus Afrika aus, wobei Angola, Kongo-Brazzaville, Äquatorialguinea und der Sudan die wichtigsten Lieferstaaten sind. Während China 2004 etwa ein Viertel seines Öls aus Afrika bezog, ist diese Menge für 2008 bereits auf ein Drittel angestiegen.

Im Austausch für Rohstofflieferungen bietet China den afrikanischen Ländern grosszügige

Hilfspakete, Handelsabkommen und Unterstützung beim Aufbau von Infrastrukturen an. Anlässlich des chinesisch-afrikanischen Gipfeltreffens im Jahr 2006 versprach Peking die Verdoppelung der Entwicklungshilfe für Afrika bis 2009 sowie grosszügige Darlehen und Exportkredite. Die Präsenz von 43 Staats- und Regierungschefs an diesem Gipfel zeigt, dass Chinas wachsende Präsenz auf dem Kontinent von den afrikanischen Regierungen durchaus geschätzt wird.

Chinas Politik der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und seine intensiven Geschäftsbeziehungen zu autoritären afrikanischen Regimen drohen die Bemühungen des Westens zu unterminieren, durch eine Politik der Konditionalität Demokratie und gute Regierungsführung zu fördern. Auch wenn internationaler Druck die Führung in Peking gelegentlich – wie im Fall Darfurs – zu Anpassungen ihrer Politik bewegen kann, bleibt

das Grundsatzproblem unterschiedlicher chinesischer und westlicher Entwicklungspolitiken vorerst ungelöst.

Ein neues US-Militärkommando

Die Präsenz der energiehungrigen Chinesen in Afrika hat den internationalen Wettlauf um Afrikas Rohstoffe verschärft. So hat Japan jüngst seine Entwicklungshilfe für Afrika verdoppelt. Auch Indien hat grosse Investitionsprojekte angekündigt. Die Sicherstellung der Energieversorgung und die Begrenzung des chinesischen Einflusses sind Faktoren, die auch zum verstärkten Engagement der USA in Afrika in den letzten Jahren beigetragen haben. Die US-Ölimporte aus Afrika sind seit 2000 um zwei Drittel angestiegen und machen derzeit 20% aus, wobei Nigeria, Angola, Algerien und Gabun die Hauptlieferanten sind. Der entscheidende Grund, weshalb die USA den Kontinent aus zunehmend strategischem Blickwinkel betrachten, ist aber der sich in Afrika ausbreitende Terrorismus.

Washington hat in den vergangenen Jahren sein politisches und militärisches Engagement in Afrika verstärkt. Im Rahmen der *Combined Joint Task Force – Horn of Africa* (CJTF-HOA) sind 1'800 US-Soldaten in Dschibuti stationiert, welche vor allem zur Terrorbekämpfung eingesetzt werden. Mit der *Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative* (TSCTI) unterstützen die USA verschiedene Länder dabei, die Festsetzung von Terrorbasen auf ihren Territorien zu verhindern. Darüber hinaus hat Washing-

Die Schweiz und Afrika

- Keine gesamtheitliche Afrikastrategie; vermehrte Afrikareisen von Bundesräten deuten aber an, dass die Schweiz dem Kontinent wachsende Bedeutung zumisst.
- EDA: Die Formulierung einer aussenpolitischen Afrikastrategie wurde 2007 angekündigt.
 - DEZA: 7 Schwerpunktländer für Armutsbekämpfung; sicherheitspolitische Sonderprogramme in der Region der Grossen Seen (Ruanda, Burundi, Kongo) und im südlichen Afrika; humanitäre Hilfe u.a. für Transmigranten in Nordafrika.
 - Zivile Friedensförderung: 25% der geographisch gebundenen Mittel gehen nach Afrika; Schwerpunktregionen: Grosse Seen, Sudan.
- VBS: Ausbau der Beiträge an die militärische Friedensförderung in Afrika wird geprüft.
 - Statt Entsendung von Kontingenten allerdings nur Verstärkung der punktuellen Entsendung von Experten (insbesondere für UNO-Missionen) und vermehrte Unterstützung im Aufbau afrikanischer Kapazitäten geplant.
 - Derzeit Experten (v.a. Militärbeobachter, Ausbildung, Minenräumung) in Kongo, Burundi, Sudan, Ghana, Somalia.
- Südafrika ist seit 2005 einer von sieben Schwerpunktstaaten der Schweizer Aussenpolitik.

ton zahlreiche bilaterale Militär- und Geheimdienstabkommen mit afrikanischen Ländern abgeschlossen. Zur Sicherung der Seewege und Ölplattformen haben die USA zudem ihre Flottenpräsenz in der Region verstärkt. Schliesslich wird auch darüber spekuliert, dass sie derzeit den Aufbau eines strategischen Netzwerks von kleinen Militärstützpunkten in Afrika planen.

Mit der im Februar 2007 angekündigten Schaffung eines US-Militärkommandos für Afrika bestätigen die USA, dass sie ihrer Afrikapolitik künftig strategische Bedeutung beimessen. Allerdings hat Washington bisher darauf verzichtet, einen Ort für das AFRICOM-Hauptquartier zu benennen, da Staaten wie Nigeria, Südafrika und Libyen lautstark den Vorwurf einer Militarisierung der US-Beziehungen zu Afrika erhoben haben. Allerdings ist bemerkenswert, dass AFRICOM im Gegensatz zu den anderen US-Kommandos eine bedeutende zivile Komponente beinhaltet, was auf einen umfassenden Sicherheitsansatz der USA in Afrika hindeutet. Für die Warnung einiger Experten, wonach die zunehmende militärische Präsenz der USA dereinst auch eine Militarisierung der chinesischen Afrikapolitik mit sich bringen könnte und allenfalls gar ein sino-amerikanischer Kalter Krieg in Afrika droht, gibt es bis heute wenig Evidenz. Sowohl Washington als auch Peking sind primär an einer stabilen Energieversorgung und insofern auch an kooperativen Beziehungen in Afrika interessiert. Auch wird China noch lange auf den Schutz der Seerouten durch die USA angewiesen sein.

Europa sucht seine Rolle

Auch die EU hat ihren Willen bekundet, gegenüber Afrika einen strategischen Ansatz zu verfolgen. Die Bemühungen um die Schaffung einer effizienten Afrikapolitik stecken allerdings noch in den Kinderschuhen. Die EU-Afrika-Strategie, die anlässlich

des zweiten gemeinsamen Gipfels im Dezember 2007 unterzeichnet wurde, hebt die euro-afrikanischen Beziehungen zwar symbolisch auf eine höhere Ebene. Der Aktionsplan mit acht thematischen Partnerschaften ist aber vage und mangelt an einer klaren Benennung von Prioritäten. Dies kann nicht weiter überraschen, haben doch 27 EU-Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Interessen versucht, einen gemeinsamen Rahmen für 80 Länder zu finden und dabei sogar ihre afrikanischen Partner und die Öffentlichkeit zur Mitarbeit am Entwurfsprozess eingeladen.

Als wichtigster Partner Afrikas in der Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich die EU weiterhin auf diesen Bereich und behandelt das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele der UNO als prioritäres Ziel. Darüber hinaus hat sie eine Reihe von Massnahmen ergriffen, um dem wachsenden Migrationsdruck aus Afrika zu begegnen. Dazu zählen die Verschärfung der Einwanderungsgesetze, bessere Grenzkontrollen sowie die Stärkung nordafrikanischer Kapazitäten zur Bewältigung des Transmigrantenproblems. Hingegen tut sich die EU schwer, eine gemeinsame Energieaussenpolitik gegenüber Afrika zu definieren, von wo sie etwa 20% ihres Öls und 15% ihres Erdgases bezieht. In der Terrorbekämpfung bietet die EU Marokko und Algerien Hilfeleistungen, die sie künftig möglicherweise auf die Sahel-Zone ausweiten wird. Ferner bemüht sie sich um Stabilitätsprojektion durch ESVP-Friedensoperationen in Ländern wie Kongo und Tschad und durch eine Unterstützung der Afrikanischen Union bei der Operationalisierung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, insbesondere der *African Standby Force* und des *Continental Early Warning System*. Insgesamt blieben die sicherheitsbezogenen Massnahmen der EU bisher jedoch bescheiden.

Obwohl Europa mit Afrika mehr Handel betreibt als jeder andere Kontinent, könnte die EU in den kommenden Jahrzehnten Einfluss in dieser Region verlieren. Die bisherigen Handelsabkommen, die durch von der EU einseitig gewährte Zollvorteile geprägt waren, sind nicht WTO-konform und müssen bis Ende 2008 aufgehoben werden. EU-Vorschläge für ein bi-regionales Freihandelsabkommen haben in einigen afrikanischen Staaten Irritationen ausgelöst, genauso wie Differenzen in Menschenrechtsfragen und das anhaltende Insistieren auf politischen Reformen. Die zunehmend intensiven afrikanischen Beziehungen zu Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien deuten auf ein neues Muster von Süd-Süd-Partnerschaften hin, deren strategische Bedeutung noch nicht absehbar ist.

Implikationen für Afrika

Ob Afrika aufgrund seiner wachsenden strategischen Bedeutung eine Ära des Neokolonialismus droht oder ob die zunehmende internationale Präsenz im Gegenteil die Entwicklung des Kontinents beschleunigt, hängt nicht nur vom Verhalten der externen Akteure sondern auch von den afrikanischen Regierungen ab. Sollten diese die wachsenden ausländischen Investitionen und Hilfgelder dazu benutzen, sich westlichen Forderungen nach guter Regierungsführung zu entziehen, drohen die sozioökonomischen Fortschritte kurzfristiger Natur zu sein. Eine neuerliche Zunahme politischer Instabilität würde auch die regionale Integration erschweren und die Gefahr einer weiteren Ausdehnung des Fundamentalismus und Terrorismus erhöhen.

Entsprechend wichtig ist es, dass die westlichen Regierungen an ihrer Politik der Konditionalität festhalten. Der derzeit in der französischen Regierung diskutierte Vorschlag, diese Konditionalität zu relativieren, um die Interessen in Afrika mit gleichen Eliten wie China verteidigen zu können, zielt in die falsche Richtung. Mag auch die Sorge der früheren Kolonialmacht Frankreich darüber, dass bereits 900'000 Chinesen, aber kaum mehr 300'000 Franzosen in Afrika leben, durchaus nachvollziehbar sein: Eine nur an energiepolitischen und wirtschaftlichen Zielen orientierte Politik würde den langfristigen Interessen des Westens und auch Afrikas nicht gerecht.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch