

Diskussionspapier

Forschungsgruppe
Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Denis Tull

Weltordnung – Afrika - Nigeria

Vortrag zur Internationalen Tagung „Nigeria:
Zu reich für Würde und Recht?“, Evangelische
Akademie Loccum(15-17. Juni 2007)

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Enleitung.....1

Globalisierungstendenzen2

China.....2

Amerikanische Afrikapolitik.....4

Erdöl.....5

Anti-Terrorkampf.....6

Folgen.....7

Europa und Deutschland.....8

Fazit.....10

Afrika ist zurück in der Weltpolitik. Das ist der Eindruck, der sich aufdrängt, wenn man einen Blick in die Medien, aber auch die akademischen Publikationen wirft, die in den vergangenen 1-2 Jahren veröffentlicht worden sind. Über Afrika wird wieder geredet und geschrieben – dies mag banal klingen, war aber in der Vergangenheit keine Selbstverständlichkeit. War in den zehn Jahren zuvor von Afrika bestenfalls im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit oder Konflikten die Rede, so kann man heute feststellen, dass sich der Blick der westlichen Beobachter – und auf diese beziehe ich mich in diesem Vortrag in erster Linie – geweitet hat. Galt die Region Afrika südlich der Sahara jahrelang als marginal und von der Globalisierung abgehängt, so kann heute festgestellt werden, dass dieser Mythos selbst bei jenen, die sich in der Regel nicht mit der Region befassen, langsam zu bröckeln beginnt. Nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch, sicherheitspolitisch und globalpolitisch wird mehr und mehr deutlich, dass Afrika einen nicht unwichtigen Platz in der Weltgesellschaft hat. Das Interesse an Afrika äußert sich heute darin, westliche Kreise Ziele und Interessen gegenüber Afrika zu definieren versuchen wo zuvor beinahe ausschließlich humanitäre und entwicklungspolitische Erwägungen eine Rolle spielten. Diese Interessen werden abgeleitet aus Veränderungen, die in Afrika selbst und auf globaler Ebene stattfinden. Auf diese Prozesse werde ich im folgenden kurz eingehen. Anschließend werde ich mich mit den Afrikapolitiken Chinas und der USA befassen und deren potentielle Folgen skizzieren. Im letzten Teil werde ich dann den Bogen zur Europäischen Union und der Bundesrepublik schlagen, um einige afrikapolitische Tendenzen und Wahrnehmungen zu diskutieren.

Globalisierungstendenzen

In den vergangenen Jahren hat sich das internationale politische System vermutlich stärker gewandelt als in der Dekade nach dem Ende des Kalten Krieges. Die Vermutung, das Ende der Geschichte sei mit dem Zusammenbruch des Ostblocks eingeläutet worden, hat sich als falsch herausgestellt und damit auch die Idee einer unipolaren Welt, in der die USA und ihre westlichen Verbündeten auf internationaler Ebene den politischen und wirtschaftlichen Ton angeben. Die Selbstsicherheit des Westens ist durch eine Reihe von Ereignissen schwer ins Wanken geraten: die An-

schläge vom 11. September und den internationalen Terrorismus, die Destabilisierung des Nahen Ostens, die durch das Fiasko der Invasion des Irak verstärkt wurde und der Aufstieg der asiatischen Schwellenländer, insbesondere Chinas. Hinzu gekommen sind weitere Ungewissheiten wie Fragen der Energieversorgung und globale Umweltveränderungen. All dies hat auch dazu geführt, dass sich die Definitionsmacht des Westens im internationalen System verringert hat. Für Afrika – oder zumindest Teile Afrikas – hat dies einen relativen Bedeutungsgewinn zur Folge, der sich in der erhöhten Aufmerksamkeit externer Staaten für die Region und der stärkeren Einbindung Afrikas in die in die Globalisierung widerspiegelt. Ich betone „stärker“, denn es war immer ein weit Mythos, dass Afrika an der Globalisierung nicht teilnimmt. In vielfacher Weise war Afrika auch zuvor sehr stark an das internationale System angebunden: als Rohstofflieferant, als zunehmend bedeutsamer Drogenumschlagsplatz, mit Blick auf die weltweite Migration von Afrikanern und ihren Verbindungen in ihre Heimat und als Region, in der viele Fragen internationaler Ordnungspolitik eine Rolle spielten: die globale Bekämpfung von Aids und Armut, Peacekeeping-Missionen und das, was heute von manchen als „Räume begrenzter Staatlichkeit“ beschrieben wird, sind Phänomene, die in Teilen des Kontinents seit langer Zeit bekannt und bedeutsam sind.

Welche internationalen Veränderungen haben sich nun in den letzten Jahren ergeben, die für Afrika und insbesondere für Nigeria von größter Bedeutung sind? Um diese Frage zu beantworten, kommt man nicht umhin, die Außenpolitiken von zwei Staaten näher zu betrachten: China und die USA.

China

Die massive Rückkehr Chinas auf den afrikanischen Kontinent ist die wohl wichtigste Veränderung bezüglich der internationalen Beziehungen Afrikas seit Ende des Kalten Krieges. Belege dafür sind nicht schwer zu finden. Da fallen vor allem die extrem hohen Wachstumsraten des chinesisch-afrikanischen Handelsvolumens auf, die seit Jahren um jährlich 30 bis 50% steigen. Im Jahr 2004 lag das Handelsvolumen bei 24 Mrd. US-Dollar, im Jahr 2006 erreichte es 50 Mrd. US-Dollar. Chinesische Stellen sprechen davon,

dass es 2010 ein Volumen von 100 Mrd. US-Dollar erreichen könnte.

Diese Entwicklung hat zwei Ursachen: zum einen hat China Afrika als wichtigen Absatzmarkt für seine Exportgüter entdeckt; zum anderen ist China auf die Importe afrikanischer Rohstoffe angewiesen, um seine wirtschaftliche Entwicklung weiter voranzutreiben. Dass die Sicherung und Einfuhr von Erdöl und anderen Rohstoffen im Zentrum der chinesischen Interessen in Afrika steht, darauf deutet jedenfalls die Tatsache hin, dass neun der zehn Länder Afrikas, aus denen China die größten Gütermengen einführt, ressourcenreiche und ölproduzierende Staaten sind. Bereits heute liefert Afrika mit einem Anteil von knapp 30 Prozent (2003: 25,2 Prozent) einen erheblichen Beitrag zu Chinas Ölimporten, und die massiven Investitionen chinesischer Erdölkonzerne in Angola, Sudan und Nigeria werden diesen Anteil weiter wachsen lassen.¹

Aus afrikanischer Sicht bedeutet dies zweierlei: 1) dass die Volksrepublik Großbritannien als drittwichtigsten Handelspartner Afrikas abgelöst hat (nach den USA und Frankreich); und 2) dass Chinas Anteil am afrikanischen Außenhandel nunmehr bei rund 7% liegt. Dies ist keine vernachlässigbare Größe für die afrikanischen Staaten zumal es sich hier – ich habe es gesagt – um eine extrem dynamische Entwicklung handelt.

Aber auch Chinas politische Interessen in Afrika sollten nicht unterschätzt werden. In Anbetracht der enormen wirtschaftlichen Erfolge, die China seit einem Jahrzehnt verzeichnet, haben sich auf internationaler Ebene seine politischen Macht- und Gestaltungsansprüchen verstärkt – einschließlich seines Bestrebens, als wichtiger internationaler Akteur anerkannt zu werden. Afrikas Unterstützung ist von Bedeutung insbesondere mit Blick auf Chinas Konzept einer multipolaren Welt. Seit China seine Teilnahme an internationalen multilateralen Organisationen intensiviert hat, ist die diplomatische Rückhalt von Seiten afrikanischer Staaten ein wichtiger Faktor chinesischer Außenpolitik.

Mit Ausnahme Nigerias und Südafrikas sind afrikanische Staaten natürlich keine Schwergewichte in der internationalen Politik. Gleichwohl stellen die Staaten Afrikas ein Viertel der UN-Mitgliedsstaaten und bilden

daher ein potentiell wichtige Quelle diplomatischer Unterstützung, insbesondere in internationalen Organisationen. Einige Beispiele mögen dies veranschaulichen: In der UN-Menschenrechtskommission haben afrikanische Staaten wiederholt – nicht weniger als 11 mal, wie ein chinesischer Diplomat stolz berichtet – die Versuche westlicher Staaten zum Scheitern gebracht, eine formale Verurteilung von Chinas Menschenrechtspolitik zu erwirken. Ein anderes Beispiel ist die Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft durch eine ganze Reihe von afrikanischen Ländern, ein wichtiger Schritt mit Blick auf Chinas WTO-Beitritt. Nach chinesischen Angaben haben afrikanische Länder auch eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Bewerbung Chinas für die Ausrichtung der Olympischen Spiele im Jahr 2008 und der Weltausstellung im Jahr 2010 gespielt.

Für viele afrikanische Staaten, und Nigeria zählt mit Sicherheit dazu, hat Chinas Rückkehr nach Afrika eine Reihe von Konsequenzen. Aus Sicht der betroffenen Regierungen können diese zunächst einmal als positiv betrachtet werden: erstens bietet China den afrikanischen Staaten eine Möglichkeit, ihre einseitigen Beziehungen zur Außenwelt, die bislang vorwiegend auf den Westen ausgerichtet waren, zu diversifizieren. Damit entstehen sowohl politisch als auch wirtschaftlich neue Handlungsspielräume und die häufig als Abhängigkeit empfundenen Beziehungen zum Westen können ausgeglichener gestaltet werden. Ein deutsches Sprichwort lautet „Konkurrenz belebt das Geschäft“, und die denkbare Konkurrenz zwischen China und westlichen Staaten in Afrika kann afrikanischen Regierungen nur Recht sein. Nicht unerheblich ist auch der Umstand, dass die aufstrebende Weltmacht China den afrikanischen Kontinent ernst zu nehmen scheint und nicht bloß als marginale Region betrachtet. Dies ist schon an der regen Reisediplomatie zu erkennen, die hochrangige chinesische Regierungsvertreter regelmäßig nach Afrika führt. Dass sowohl der Präsident als auch der Premierminister Chinas Afrika so häufig besuchen steht in einem offenkundigen Kontrast zu den westlichen Industriestaaten (einschließlich der USA, GB und Frankreichs), der afrikanischen Politikern nicht entgangen ist. China hat für die Region aber noch eine weitere Konsequenz. Das wachsende Engagement Chinas in Afrika hat im Westen enormes Interesse geweckt. Bekanntermaßen hagelte es Vorwürfe des Westens, Chinas Politik untergrabe Demokratie und Menschenrechte etc., wobei sich die Kritik vor allem an seinem Engage-

¹ Nigeria: Kauf von 40% Anteil eines neuen Offshore-Ölfeldes durch CNOOC über \$2,3 Mrd. (das bislang größte Auslandsprojekt eines chin. Ölkonzerns). Das Ölfeld wird 9% zu nigerianischen Gesamtproduktion beitragen

gement im Sudan festmacht. Mittlerweile ist aber noch etwas anderes zu beobachten. Zu dem Interesse an der chinesischen Afrikapolitik ist auch ein größeres Interesse an Afrika selbst hinzugekommen. Zumindest manche westliche Beobachter stellen sich die folgende Frage: wenn China Afrika als Kontinent der Chancen begreift, warum wir nicht? Insofern kann man die These vertreten, dass Chinas Engagement in Afrika auch dazu führen wird, dass westliche Staaten in höherem Maße ihre Interessen in Afrika hinterfragen und aufwerten werden und das dominante Bild des Armuts- und Krisenkontinents teilweise in den Hintergrund rücken wird. Daraus könnten sich durchaus Chancen und Handlungsspielräume für Afrika ergeben.

China ist aber nur ein Land, dessen Aufstieg bedeutende Kräfteverschiebungen im internationalen System signalisiert. Andere Staaten, einschließlich Indiens oder Brasiliens, sind ebenfalls zunehmend in Afrika aktiv. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass der globale Süden („Global South“) im Aufbruch begriffen ist. Unabhängig von westlichen Staaten werden innerhalb des Südens engere Beziehungen geknüpft, die ganz konkrete Ziele haben, z.B. was die Position der südlichen und östlichen Länder innerhalb internationaler Organisationen zu bestimmten Problemfeldern betrifft, z.B. Welthandel, internationale Umweltpolitik etc. Mit anderen Worten: die sog. Entwicklungs- und Schwellenländern haben damit begonnen, sich stärker zu organisieren und ihre jeweiligen Interessen zunehmend selbstbewusster gegenüber der westlichen Welt zu vertreten. Neben der scheinbaren außenpolitischen Schwächung der USA durch den Irak-Krieg sowie die in diesem Zusammenhang aufgetretenen Konflikte innerhalb des Westens ist das größere Selbstbewusstsein nicht-westlicher Staaten auch auf gewachsene wirtschaftlich-finanzielle Handlungsspielräume zurückzuführen. So sind die privaten Kapitalzuflüsse in die Entwicklungsländer von \$169 Mrd. (2002) auf \$647 Mrd. im Jahr 2006 gestiegen.² Zunächst mag es den Anschein haben, dass Afrika nur einen kleinen Teil dieser Investitionen anzieht. Aber augenfällig ist auch, dass China und Indien ihr Kapital re-investieren, vor allem auch in Afrika. Dass die afrikanischen Staaten davon profitieren werden, darf zunächst einmal angenommen werden. Vermehrte private Kapitalzuflüsse bedeuten auch, dass die internationalen Geber, vor allem die westlich dominierten

Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank und IWF) an Bedeutung einbüßen. Länder, die Kredite suchen, können diese zu attraktiveren Konditionen auf dem privaten Markt oder von anderen Staaten erhalten (wie afrikanische Staaten von China) – und dies, ohne die Vorgaben, die die IFIs gewöhnlich machen.³

Amerikanische Afrikapolitik

Nicht nur China, Indien und andere Schwellenländer engagieren sich zunehmend in Afrika, sondern auch die USA. Zwischen der gescheiterten Intervention in Somalia zu Beginn der 1990er Jahre und dem Beginn des neuen Jahrtausends schienen amerikanische Interesse in Afrika kaum noch vorhanden zu sein. Dieser Trend hat sich deutlich umgekehrt. In Washington wird es heute nicht mehr als Widerspruch empfunden, zwischen den beiden Begriffen „Afrika“ und „strategische Interessen“ einen Zusammenhang herzustellen. Ähnlich wie im Falle Chinas gibt es auch mit Blick auf die USA keinen Mangel an Hinweisen darauf, dass die Amerikaner Afrika stärker in den Blick nehmen, handfeste Interessen formulieren und diese mit konkreten Maßnahmen zu verteidigen versuchen.

Die beiden Interessen, die dieser Entwicklung in erster Linie zugrunde liegen, sind die Ausweitung des sog. globalen Kampfes gegen den Terrorismus auf Afrika und die wachsende Bedeutung von afrikanischen Öllieferungen.

Erdöl

Über die kommenden 1-2 Jahrzehnte werden sich mit Blick auf den Energiesektor drei konvergierende Trends abzeichnen, die einen großen Einfluss auf Ölmärkte und Geopolitik haben werden.⁴

1. Der weltweite Energieverbrauch wird weiter zunehmen um ca. 2% pro Jahr, vor allem

³ Vgl. IMF, World Bank Face Irrelevance, Washington Post, 11.5.2007.

⁴ Lubeck, Paul, Watts, Michael, Lipschutz, Ronnie, Convergent Interests: U.S. Energy Security and the 'Securing' of Nigerian Democracy, Center for International Policy, Washington, D.C. 2007, S. 3.

² Economist, 1.6.2007.

durch den erhöhten Bedarf Chinas und Indiens, aber auch der USA.

2. Abnehmende Produktion in einigen traditionell wichtigen Produzentenstaaten wie z.B. Mexiko.
3. Potentiell gefährdete Energieversorgung, vor allem aufgrund der Instabilität im Nahen Osten, aber auch dem wachsenden Petro-Nationalismus (Iran, Russland, Venezuela).

Diese Entwicklungen haben die USA dazu veranlasst, ihre Energieversorgungspolitik zu verändern; sprich: ihre Energielieferungen zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit vom Persischen Golf zu reduzieren. An dieser Stelle kommt die wachsende Bedeutung des Golfs von Guinea in Afrika zum Tragen: kürzere Transportwege in die USA, zunehmende Off-Shore-Produktion fern der politisch häufig turbulenten Küste und ein erstaunliches Wachstum hinsichtlich der Entdeckung neuer Ölvorkommen. Hinzu kommt auch, dass die afrikanischen Ölststaaten nicht in ähnlicher Weise vom Petro-Nationalismus erfasst worden sind wie dies in anderen Ländern der Fall ist.

Eine Gruppe von Militärs, Öl-Lobbyisten und Politikern hat in den letzten Jahren in Washington große Anstrengungen unternommen, um die Bedeutung Westafrikas als Öllieferregion für die USA hervorzuheben und die amerikanische Regierung dazu zu veranlassen, eine Politik zu formulieren, die diesen Interessen Rechnung trägt. Von diesen Interessengruppen geht auch das hartnäckige Gerücht aus, der afrikanische Anteil an amerikanischen Ölimporten könne bis 2015 auf 25% steigen. Ob dies realistisch ist, sei dahin gestellt. Fest steht, dass die für eine solche Produktionssteigerung notwendigen Investitionen in den Öl- und Gassektor Westafrikas schon auf den Weg gebracht worden sind. Im vergangenen Jahrzehnt haben US- und europäische Ölkonzerne ca. \$40 Mrd. in die Region investiert und weitere \$30 Mrd. sind noch in der kommenden Dekade zu erwarten. Fest steht auch, dass Westafrika bereits heute ca. 15% zu den amerikanischen Ölimporten beiträgt. Im Jahr 2005 beispielsweise importierten die USA mehr Erdöl aus Nigeria und Angola als aus Saudi-Arabien. Im vergangenen Jahr erreichte der afrikanische Anteil sogar 19% (aber einschließlich Algerien) gegenüber 14% aus Saudi-Arabien.⁵

⁵ The Short View, Financial Times, 24.4.2007; Energy Information Administration, <<http://www.eia.doe.gov/>>

Nigeria (2006: 2.15 Mio. b/d), das Juwel in der afrikanischen Ölkrone und der acht wichtigste Ölexporteur der Erde (außerdem verfügt das Land über die siebt größten Erdgas-Reserven weltweit), liefert 62% seiner Exporte an die USA und 19% an Europa. Im Jahr 2005 betrugen Nigerias Einnahmen aus Ölexporten \$50 Mrd. Bei einem Ölpreis von \$50/Barrel könnte das Land zwischen 2006 und 2020 mehr als \$750 Mrd. einnehmen!⁶

Anti-Terrorkampf

Ein zweites Phänomen der letzten Dekade war die Ausweitung des amerikanischen Anti-Terrorkampfes auf Afrika. Neben dem Horn von Afrika gilt das amerikanische Augenmerk hier erneut Westafrika. Dem amerikanischen Engagement liegen dabei eine Reihe von Annahmen zugrunde: erstens, dass Al Qaida sich in Afrika festsetzen könne. Hier wird vor allem die Gefahr gesehen, der muslimische Anteil der Bevölkerung Afrikas könne für die terroristische Extremismus anfällig sein. Der Aufruf Bin Ladens, den Terrorismus nach Nigeria zu tragen, hat diese Befürchtung zusätzlich genährt. Zweitens wird in Analogie zu Afghanistan die These vertreten, Terroristen könnten sog. zerfallene Staaten oder von Staaten nicht kontrollierte Regionen als Rückzugsbecken nutzen.

Wie glaubwürdig diese Vermutungen sind, vermag ich nicht zu beurteilen. Experten scheinen jedoch mehrheitlich die Auffassung zu vertreten, die Gefahr des Terrorismus in Afrika werde überschätzt. Auch die bislang bekannten Fakten lassen Zweifel aufkommen. Die gegenwärtige US-Regierung hat in der Vergangenheit in vielen Fällen die Neigung gezeigt, die Terrorismus-Gefahr instrumentalisiert. Die Bush-Regierung steht jedoch nicht alleine da. Kürzlich hat der britische Premierminister Tony Blair behauptet, Terroristen seien in Nigeria aktiv. Egal, was man von solchen Behauptungen hält, sie zeigen deutlich, dass Afrika, einschließlich Nigeria, in den Fokus westlicher Außen- und Sicherheitspolitik gerückt ist.

Damit komme ich nun zu den konkreten Maßnahmen und Instrumenten, die vor allem von den USA eingesetzt werden, um sowohl im Bereich der Energieversorgungspolitik als auch beim Terrorkampf ihre Interessen zu wahren. Dazu zählen verstärkt Trainingsprogramme für afrikanische Militärs und gemeinsame

⁶ Lubeck et al., Convergent Interests, S. 5.

Manöver, Waffenlieferungen und die Unterzeichnung von sicherheitspolitischen Kooperationsabkommen (einschließlich der militärischen Nutzung von Flughäfen etc.). Das Hauptaugenmerk gilt sicherheitspolitischen Programmen zur Terrorbekämpfung (wie die Trans-Sahel Initiative) und zur Verbesserung der Küstenüberwachung durch afrikanische Militärs, um die küstennahe Produktion von Ölproduktionsstätten und die Lieferwege abzusichern. Nicht zuletzt hat die amerikanische Regierung die Errichtung eines eigenständigen Afrika Kommandos (AFRICOM) angekündigt, das ab 2008 die sicherheitspolitischen Belange der USA in Afrika wahrnehmen soll. Wo oder in welchem Land AFRICOM sein Lager aufschlagen wird, ist derzeit noch offen.

Kritiker sprechen schon von einer Militarisierung der amerikanischen Afrikapolitik, wenn nicht sogar von neo-imperialer Politik.⁷ Die US-Regierung behauptet, diese Politik diene dem Wohle Afrikas, in Wirklichkeit sei sie jedoch vor allem darauf aus, den Terror zu bekämpfen und die Ölversorgung – wenn nötig auch mit militärischen Mitteln – zu gewährleisten. Mit dieser kurzsichtigen Politik wiederhole die US-Regierung exakt die Fehler, die sie bereits im Nahen Osten gemacht habe.

Aus meiner Sicht ist dazu folgendes zu sagen. Einerseits bewegen sich die finanziellen Summen, die die USA in diese Politik investieren, bisher auf einem eher niedrigem Niveau. Andererseits ist natürlich offen, ob diese Summen wirklich das gesamte Bild wiedergeben. Fest steht aus meiner Sicht jedoch, dass die US-Politik in Westafrika ein deutlich stärkeres sicherheitspolitisches oder gar militärisches Profil gewinnt, das tendenziell eher den Kritikern recht zu geben scheint.

Folgen

Damit komme ich nun zu den Folgen, die sich aus dieser neu gestalteten US-Politik und teilweise auch der chinesischen Afrikapolitik für die Länder der Region selbst ergeben könnten. Dabei gilt es auch die nicht abwegige These zu berücksichtigen, dass sich in Westafrika ein neuer Wettlauf um Ressourcen vollzieht, insbesondere zwischen den USA und China. Es gilt des weiteren die Annahme, das soeben skizzierte stärkere sicherheitspolitische Engagement der USA in

Afrika nur einen – wenn auch wichtigen – Ausschnitt abbildet. Ein Beispiel wäre die US-Politik gegenüber der Regierung Obiangs in Äquatorial-Guinea, zweifellos eine der korruptesten Regierung in Afrika und deren Menschenrechtsbilanz sich auf der Webseite des amerikanischen Außenministeriums nachlesen lässt.⁸ Gemessen an den offiziellen Kriterien der US-Politik handelt es sich also um eine Regierung, die kaum als Partner und Freund der US in Frage käme. Genau dies ist aber der Fall. Obiang wird von der Bush-Administration hofiert, die USA haben jüngst eine Botschaft in Äquatorial-Guinea eröffnet und Linienflüge verbinden die Insel mit Texas. Man muss schon einigermaßen naiv sein, um zu ignorieren, dass in diesem Fall Menschenrechte und Demokratie energiepolitischen Interessen untergeordnet werden. Und es ist nur ein kleiner Schritt, um in anderen afrikanischen Ländern mittelfristig eine ähnliche Tendenz vermuten zu können, die darin gipfeln könnten, dass Demokratie, Menschenrechte und Transparenz auf dem Altar kurzfristiger Eigeninteressen – sei es Öl, sei es Terrorbekämpfung – geopfert werden.

Ich behaupte nicht, dass dies bereits systematisch der Fall ist, aber die Politik der USA in Afrika offenbart Widersprüche, die nicht ohne weiteres aufzulösen sind. Dass sich diese Politik als kontraproduktiv erweisen könnte, sollte klar sein. Darauf haben bereits zahlreiche Experten mit Blick auf die amerikanische Anti-Terrorpolitik hingewiesen, die überzeugend dargelegt haben, dass das verstärkte militärische Engagement in der Region vor allem zur Folge haben könnte, anti-amerikanischen Einstellungen unter muslimischen Bevölkerungsgruppen Vorschub zu leisten. Auch mit Blick auf Energielieferungen aus Afrika, und hier speziell aus Nigeria, dürfte es nicht lange dauern, bevor die kontraproduktiven Folgen einer einseitig gewichteten sicherheitspolitischen Orientierung zu Tage treten werden. Beispielsweise ist eine rein militärische Lösung des Konflikts im Niger-Delta utopisch und damit auch die Annahme, die militärische Absicherung von Ölplattformen und Transportwegen werde ausreichen, um die Öl-Interessen der USA zu verteidigen. Plausibler ist vielmehr eine noch stärkere Eskalation des Konflikts mit massiver Gewalt, der nicht nur die Ölproduktion Nigerias sondern auch die Existenz Nigerias als Staat in Frage stellen könnte. Die Folgen und Kosten einer solchen Entwicklung, nicht nur für Nigeria selbst sondern auch für den Westen, sind un-

⁷ Michael Watts, *Empire of Oil: Capitalist Dispossession and the Scramble for Africa*, Monthly Review, September 2006.

⁸ <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78732.htm>

überschaubar. Denn es darf auch nicht übersehen werden, dass westliche Staaten mit Nigeria noch ein weiteres Interesse verbinden. Das Land ist ein wichtiger potentieller Stabilitätsanker in Westafrika, dessen regionale Krisendiplomatie bis zu hin zu Peacekeeping-Einsätzen – sei es im Rahmen der ECOWAS, sei es im Rahmen der VN – in der westlichen Welt geschätzt wird. Eine weitere Verschärfung der innenpolitischen Spannungen innerhalb Nigerias würde diese wichtige Funktion mehr als in Frage stellen.

Aber ungeachtet solch düsterer Szenarien ist nicht zu übersehen, dass westliche und besonders amerikanische Politik vor einem Dilemma widerstreitender Interessen steht. Dies hat vor allem mit der zunehmenden Konkurrenz zu tun, die für westliche Staaten in Afrika von China ausgeht. Chinas scheinbar unpolitischer Ansatz, der fast gänzlich auf die Einmischung in die inneren Angelegenheit eines Staates – manche nennen es Belehrungen – verzichtet, setzt westliche Politikansätze unter Druck, die Menschenrechte, Good Governance etc fördern wollen. Wie in Anbetracht der chinesischen Konkurrenz eher wertbezogene Ansätze mit Interessenpolitik vereinbart werden können, ist eine Frage, auf die es keine einfachen Antworten gibt. Hier bedarf es eines schwierigen Balanceakts, um ein „Race to the Bottom“ mit China zu vermeiden, das letztlich darauf hinaus laufen würde, dass westliche Geber, vor allem die Europäer, ihre politischen Werte zurückstellen oder gar aufgeben, um im wirtschaftlichen Bereich gegenüber China nicht das Nachsehen zu haben. Ein Beispiel, das sich hier aufdrängt, ist der Sudan, wo sich westliche Konzerne aufgrund der schweren Menschenrechtsverletzungen durch die Regierung in Khartum zurückzogen und dieser Schritt chinesischen Konzernen Tür und Tor geöffnet hat. Die Frage muss gestattet sein, ob die Situation im Sudan heute so katastrophal wäre, wenn der Westen sein (nicht nur wirtschaftliches) Engagement nicht völlig beendet hätte.

Indes sollte Chinas Anziehungskraft für Afrika auch nicht überschätzt werden. Das Fehlen ideologischer Elemente in Chinas außenpolitischer Herangehensweise mag manchen afrikanischen Regierungen attraktiv erscheinen. Aber die vom Westen vertretene sog. Ideologie von Demokratie und Menschenrechten sind nicht alleine ein afrikanischen Gesellschaften von außen auferlegtes „Fremdes“. Für Afrikaner, die in autoritär regierten Staaten leben oder gelebt haben, sind Demokratie und Menschenrechte wichtig, und

Chinas „unpolitischer“ Ansatz könnte aus dieser Sicht für Peking zum Problem werden – jedenfalls in jenen Ländern, in denen ein gewisses Maß an politischen Freiheiten (inkl. Meinungsfreiheit) bereits besteht.

Europa und Deutschland

Über Europa habe ich jetzt noch gar nicht gesprochen. Das liegt zum einen daran, dass die Europäische Union erst im Begriffe steht, ihre Politik gegenüber Afrika zu formulieren und auf eine neue Grundlage zu stellen. Dies ist aus mehreren Gründen ein schwieriges Unterfangen. Erstens haben die vielen neu beigetretenen Mitgliedstaaten aus Osteuropa wenig Interesse an Afrika. Ein zweiter Grund besteht darin, dass Politik und Öffentlichkeit sich in vielen westeuropäischen Staaten kaum für Afrika interessieren. Jenseits humanitärer Anliegen und klassischer Entwicklungszusammenarbeit steht hier eine Diskussion über die Interessen in Afrika erst am Anfang. Diese Diskussion wird aber durch die Tatsache erschwert, dass nach wie vor allem das Bild Afrikas als Krisenkontinent vorherrscht, vor allem, aber nicht nur in den Medien. Es mag derzeit aber ein Trend zu beobachten sein, der in eine andere Richtung geht. Gleichwohl wird diese Diskussion sehr eng geführt. Themen wie Aids, die Angst vor Zuwanderung und Flüchtlingsströmen und „Failed States“ bestimmen die Debatte, so dass Afrika vor allem als sicherheitspolitisches Problem erfasst wird. Immerhin: Energiesicherheit, aber auch das in diesem Zusammenhang viel diskutierte Engagement Chinas in Afrika haben die Aufmerksamkeit auch hierzulande stärker auf Afrika gelenkt. Ein dritter Grund für die schwierige Formulierung einer europäischen Afrikapolitik liegt an den Partikularinteressen der ehemaligen Kolonialmächte, vor allem GB und Frankreich. Eine wirklich einheitliche Afrikapolitik wird es erforderlich machen, dass diese Staaten sich in das europäische Konzert einordnen und nicht den multilateralen Rahmen benutzen, um doch wieder ihre Interessen durchzusetzen und die Kosten auf die anderen EU-Staaten abzuwälzen.

Auch die Bundesrepublik ist noch auf der Suche nach einer Afrikapolitik und damit auch den Interessen und Zielen, denen diese Politik folgen sollte. Und auch hierzulande dominieren noch entwicklungspolitische und humanitäre Ziele. Gegenüber vielen Ländern Afrikas wird eine erkennbare Politik gänzlich fehlen,

wenn mit ihnen keine entwicklungspolitische Zusammenarbeit stattfindet.

Gleichwohl findet nach meiner Auffassung derzeit ein Umdenken statt. Die einseitige Konzentration auf die Entwicklungspolitik tritt teilweise zurück, und es wird von vielen anerkannt, dass mehr Entwicklungshilfe alleine keinen Ausweg bieten wird: weder, um die Probleme Afrikas zu lösen, noch um eine Afrikapolitik zu formulieren, die diesen Namen auch verdient.

Immerhin bewegt sich die Bundesrepublik in die richtige Richtung. Und das heißt zunächst zweierlei: erstens wächst die Erkenntnis, dass Afrika nicht auf einem anderen Planeten liegt, sondern unser Nachbarkontinent ist. Wir können die Entwicklungen in Afrika nicht auf Dauer ignorieren und wir erkennen auch, dass wir Afrika brauchen, um ordnungspolitische und globale Probleme zu lösen, sei es Aids, sei es Armut, sei es Handel, sei es die globale Erderwärmung oder sei es die Reform der Vereinten Nationen. Zweitens wird – zumindest in informierten Kreisen – zunehmend erkannt, dass sich Afrika politisch und wirtschaftlich ausdifferenziert und demzufolge sehr spezifische Politiken entwickelt werden müssen, um adäquate Antworten auf konkrete Probleme oder Ausgangslagen zu geben. Dies hat im vergangenen Jahr dazu geführt, dass Deutschland die EU-Militärmission zur Absicherung der Wahlen in der DR Kongo angeführt hat – es muss hinzu gefügt werden, gegen große Skepsis in Öffentlichkeit, Bundestag und den Medien. Hier wurde ein Tabu gebrochen. Ich hebe diese Mission als positives Beispiel hervor, weil im Kongo sogar das ultimativ letzte Mittel – der Einsatz von Militär – eingesetzt wurde und man sich richtigerweise nicht einfach auf mehr Entwicklungshilfe oder wohlmeinende Appelle an die Kriegsparteien im Kongo verlassen hat. Militäreinsätze in Afrika werden vermutlich die Ausnahme bleiben – und das ist auch gut so. Aber die Diskussion über den Einsatz aller denkbaren Politikoptionen zeigt immerhin, dass Afrika damit ein Stück näher an den Mainstream der deutschen und europäischen Außenpolitik gerückt ist.

Ermutigend ist auch, dass Deutschland im Rahmen seiner G8-Präsidentschaft nicht nur Afrika, sondern auch die Themen wirtschaftliche Investitionen und den verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen auf die Agenda gesetzt hat. Auch dies scheint darauf hinzudeuten, dass sich hier in Deutschland der Blick zu öffnen scheint und nicht mehr nur von Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit Afrika die Rede ist. Denn die begrenzten Möglichkeiten von

Entwicklungspolitik müssen klar sein. Dies gilt erst recht für ein riesiges Land wie Nigeria, das zu bedeutsam und potentiell auch reich genug ist, um es alleine dem Feld der Entwicklungspolitik zu überlassen. Paradoxerweise scheinen in Deutschland diese beiden Faktoren dazu beizutragen, dass man sich mit dem Land kaum befasst (mit Ausnahme natürlich dieser Konferenz, ein wenig Entwicklungspolitik, wenigen Interessierten und der Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in Nigeria selbst). Die schiere Größe Nigerias, die teilweise berechtigte Vorstellung wuchernder Korruption und der Ölreichtum des Landes erzeugen hier häufig ein Gefühl der Überforderung nach dem Motto: mit unseren wenigen Mitteln können wir in Nigeria wenig ausrichten. Ich maße mir nicht an, hier die Grundzüge einer effektiven deutschen Politik gegenüber Nigeria formulieren zu wollen. Fest steht, dass die Bedeutung des Landes für Westafrika, für den gesamten afrikanischen Kontinent und selbst die Weltpolitik kaum überschätzt werden kann. Dies betrifft die Themen Frieden und Sicherheit in Afrika ebenso wie den Aufbau effektiver regionaler Strukturen, sei es ECOWAS, sei es die Afrikanische Union. Und ja, ich nenne auch Demokratie und Menschenrechte, die von Nigeria aus auf Afrika ausstrahlen, im Guten wie im Schlechten. Über den Verlauf der Wahlen in Nigeria die Hände über den Kopf zu schlagen ist eine Sache, aber diese Wahl-Farce ist noch kein Grund, sich in Fatalismus zu flüchten. Ebenso positiv wie der Verlauf der Wahlen negativ war ist aus meiner Sicht, dass *zuvor* der Versuch von Präsident Obasanjo zum Scheitern gebracht wurde, durch eine Verfassungsänderung eine dritte Amtszeit zu erlangen. Diese Art von Manöver ist heute in weiten Teilen des Kontinents auf dem Vormarsch und von ihrem Scheitern in Nigeria könnte auch eine positive Signalwirkung für andere Länder ausgehen.

Ein letzter Punkt: es wird häufig übersehen, dass Nigeria das bevölkerungsreichste christlich-muslimische Land der Erde ist. Sollten die gegenwärtigen internationalen Spannungen weiter zunehmen, die ich bewusst nicht als „Kampf der Kulturen“ bezeichne, dann dürfte Nigeria eine entscheidende Bedeutung für internationalen Dialog und Frieden zukommen.

Fazit

Aus diesem Stellenwert Nigerias für Westafrika, Afrika insgesamt und die Welt sollte in Deutschland und der EU zumindest die Konsequenz gezogen werden, die politischen Beziehungen zu dem Land aufzuwerten, und zwar auf höchster Ebene. Es reicht nicht aus, Nigeria zu G8-Gipfeln einzuladen oder die diplomatischen Beziehungen zu Nigeria alleine in die Hände von Staatsministern oder Staatssekretären zu geben. Es sollten regelmäßig Treffen auf Ebene der Staatsechefs und der Außenminister statt finden. Zwischen Deutschland und Südafrika besteht eine binationale Kommission, die sich regelmäßig auf höchster Ebene trifft und ein ähnliches Format sollte auch mit Nigeria entwickelt werden. Für die Europäische Union gilt ähnliches. Nur auf diesem Wege besteht die Möglichkeit, wirklich politische Beziehungen aufzubauen. Dies wäre ein erster Schritt, um die Floskel von der „Partnerschaft auf Augenhöhe“ in die Tat umzusetzen. Wenn Europa dies nicht tut, werden es andere tun (China, USA). Europa wird dann in Afrika nicht nur weiter an Boden verlieren, es wird lediglich ein Zuschauer von amerikanischer und chinesischer Politik sein, deren mögliche Konsequenzen dann aber vor allem die Europäer werden tragen müssen. Denn Afrika ist *ihr* Nachbarkontinent und nicht derjenige der USA oder Chinas.