

US-Afrikapolitik: Bushs Vermächtnis und die Regierung Obama*

Nicolas van de Walle

Als George W. Bush im Januar 2009 das Präsidentenamt verließ, schien allgemeine Übereinstimmung darüber zu herrschen, dass seine Afrikapolitik einer seiner wenigen Erfolge gewesen ist, da selbst harte Kritiker der Regierung dies widerwillig einräumen mussten. Tatsächlich stieg während seiner Amtszeit das Engagement der USA auf dem afrikanischen Kontinent sehr deutlich an. Allein die Entwicklungshilfe wurde verdreifacht.

Analyse:

Das Erbe der Regierung Bush ist weit weniger positiv, als gemeinhin angenommen wird. Denn trotz der deutlichen Erhöhung der US-Entwicklungshilfe für Afrika, blieb die US-Afrikapolitik mit grundlegenden Mängeln behaftet, die sich unter Bush noch verschärft hatten und nun für die neue Politik von Obama/Clinton eine erhebliche Belastung darstellen.

- Die Regierung Bush hat es versäumt, die US-Politik gegenüber Afrika strategisch klar und umfassend zu definieren; dieser fehlt nach wie vor strategische Kohärenz.
- Dabei hat sich die ohnehin schon vorhandene institutionelle und programmatische Zersplitterung der US-Afrikapolitik erhöht und die *United States Agency for International Development* (USAID) wurde weiter geschwächt.
- Die diplomatische Präsenz der USA in Afrika und die administrativen Kapazitäten des Afrikareferats in Washington sind besonders deutlich zurückgegangen.
- Demgegenüber hat der sicherheitspolitische Einfluss des Verteidigungsministeriums erheblich zugenommen.
- Aufgrund dieser institutionellen Schwäche der US-Afrikapolitik, der geringen strategischen Bedeutung Afrikas und der haushaltspolitischen Restriktionen angesichts der Wirtschafts- und -finanzkrise sind unter Obama kaum entscheidende Änderungen zu erwarten.
- Allenfalls kann der Schwerpunkt verschoben werden, weg von der sicherheitspolitischen Agenda und hin zu Multilateralismus, verknüpft mit einem diplomatischen Stilwandel – wobei ein Imagegewinn der USA in Afrika schon ein Erfolg wäre.

Schlagwörter: USA, Afrikapolitik, Bush, Obama

* Der Artikel wurde aus dem Englischen von Elena Litzmann übersetzt.

1. Renaissance der Afrikapolitik unter Bush?

Die Terroranschläge des 11. September 2001 in New York waren wahrscheinlich die Hauptursache dafür, dass die US-amerikanische Afrikapolitik in den letzten acht Jahren so unbeständig war. Allerdings hatten bereits im August 1998 die Bombenanschläge auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar es Salaam durch *Al Qaida* die US-Regierung auf die Präsenz militanter Islamisten in Ostafrika hingewiesen und die Verletzlichkeit lokaler Regierungen gegenüber dem Terrorismus offenbart. Dieser Form des Terrorismus entgegenzuwirken, stand deshalb bis zum Ende der Regierung Clinton auf der außenpolitischen Agenda. Erhöhte Entwicklungshilfe in den Jahren 1998 und 1999 sowie eine Reihe neuer Militärprogramme für Afrika waren die erste Reaktion der Regierung Clinton.

Indem Bush seine Afrikapolitik in den weltweiten „Krieg gegen den Terrorismus“ mit einbezog und auf diese Weise neu definierte, verschaffte ihm dies auch den innenpolitischen Rückhalt für sein Vorgehen in Afrika. Während die Unterstützung durch die Demokraten für eine solche Politik mehr oder weniger unverändert blieb, konnte die Erhöhung der Finanzhilfen für Afrika nun im Kongress sogar die Zustimmung der Republikaner finden – und dies in einem Umfang, der für Clinton nie möglich gewesen war. Die Tatsache, dass es in Afrika mehrere schwache, so genannte „failed states“ gibt sowie hohe Armutsraten, langsames Wirtschaftswachstum und einen bedeutenden muslimischen Bevölkerungsanteil von mehr als 300 Millionen, schien nahezu legen, dass hier ein fruchtbarer Boden für militanten Islamismus und *Al-Qaida*-Gruppen sei.

Diese Wahrnehmung veranlasste die Regierung Bush, die militärische Rolle der USA in Afrika auszubauen. Bereits im Oktober 2002 wurde die *Combined Joint Task Force – Horn of Africa* (CJTF-HOA) mit 1.800 Soldaten in Dschibuti stationiert. Ihre Aufgabe war, terroristischer Bedrohung in Somalia, Kenia und dem Jemen entgegenzuwirken und der lokalen Armee technische Hilfe bei der Terrorismusabwehr zu leisten. Mit einer ähnlichen Aufgabe wurde auch die *Pan Sahel Initiative* (PSI) betraut, ein vom US-Außenministerium begründetes Programm, um die Grenzen innerhalb Afrikas besser zu kontrollieren und damit Waffenschmuggel und Drogenhandel sowie den transnationalen Bewegungen von Terroristen in den nordafrikanischen Ländern Mali, Mauretanien, Niger und Tschad vorzubeugen. Im Jahr 2005 wurden diese Bemühungen noch durch die *Trans-Saharan Counterterrorism Initiative* (TSCTI) verstärkt, die vom Kongress für die folgenden sechs Jahre mit einem Etat

von 500 Mio. US\$ ausgestattet wurde. Die Aufgaben der TCSTI wurden dann 2008 auf das neue, speziell für Afrika eingerichtete Militärkommando *United States Africa Command* (AFRICOM) übertragen, das fortan für sämtliche Aktivitäten zur Terrorismusabwehr in der Region, aber auch für die klassische Militärhilfe zuständig sein sollte (Bellamy 2009; Ploch 2007). Im Oktober 2007 begann das AFRICOM seine Operationen vom zeitweiligen Hauptsitz Stuttgart aus; sein Etat 2009 beläuft sich auf 389 Mio. US\$. Dass der Versuch scheiterte, das Hauptquartier von AFRICOM in Afrika einzurichten, konnte schon 2007 als diplomatisches Desaster gelten. Der Plan war in vielen Teilen Afrikas mit großem Misstrauen verfolgt worden und vor allem auch in Südafrika auf beträchtlichen Widerstand gestoßen (Mills et al. 2007).

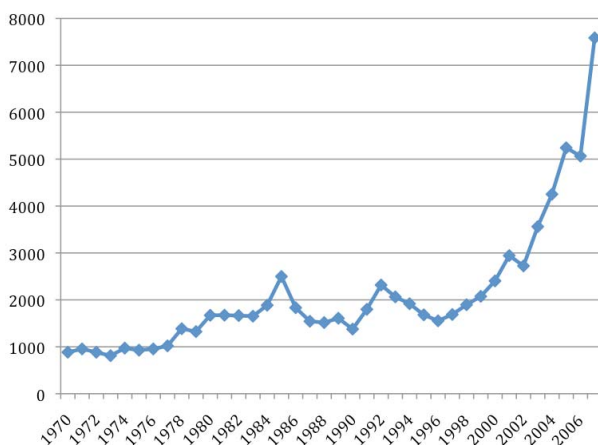
Der „Krieg gegen den Terrorismus“ war jedoch nicht der einzige Grund, der die Regierung Bush zu ihrer Afrikapolitik veranlasste. Aufgrund der Erfahrungen in Afghanistan gewann auch der Zusammenhang von Entwicklung und Sicherheit neue Bedeutung. Schließlich hatte der Sturz der afghanischen Regierung in den 1990er Jahren den Aufstieg der Taliban ermöglicht und die Operationsbasis für *Al Qaida* geschaffen. Afghanistan war damit der beste Beweis dafür, dass es im sicherheitspolitischen Interesse der USA lag, den völligen Zusammenbruch schwacher, einkommensarmer Staaten zu verhindern, von denen es allein rund ein Dutzend in Afrika gibt. Afghanistan lieferte damit die sicherheitspolitische Begründung für die „neue“ Afrikapolitik der Regierung Bush. Mitte der 1990er Jahre wurden die diese Befürchtungen nachdrücklich bestätigt, als nach dem Zerfall Somalias eine militante islamische Fraktion, die Union islamischer Gerichte, kurz vor der alleinigen Machtübernahme stand.

Entwicklung und Sicherheit inhaltlich und politisch miteinander zu verknüpfen, führte dazu, dass die Entwicklungshilfe für Afrika von 2,5 Mrd. US\$ (2000) auf 7,5 Mrd. US\$ (2007) anstieg (Abbildung 1). Im Haushaltsjahr 2008 waren fünf subsaharische Staaten unter den 15 Hauptempfängern der US-Entwicklungshilfe: Kenia (599 Mio. US\$), Südafrika (574 Mio. US\$), Nigeria (486 Mio. US\$), Äthiopien (455 Mio. US\$) und Sudan (392 Mio. US\$). Im Vergleich dazu war zehn Jahre zuvor nur Äthiopien in dieser Gruppe der zehn wichtigsten Empfängerländer gewesen. Afrikas Anteil an der gesamten US-Hilfe stieg in diesem Zeitraum von 13,3 % auf 28,6 % (Tarnoff/Lawson 2009).

Im Jahr 2007 war ungefähr ein Drittel der Entwicklungshilfe in Afrika für humanitäre Hilfen vorgesehen und ein weiteres Fünftel für das *President's Emergency Program for AIDS Relief* (PEPFAR – Notfall-

plan des Präsidenten zur AIDS-Bekämpfung). Die Regierung Bush gründete zudem eine neue, für Hilfsleistungen zuständige Behörde, die *Millennium Challenge Cooperation* (MCC), die hauptsächlich einkommensschwache Länder belohnen sollte, die eine „gute Wirtschaftspolitik“ und „gute Regierungsführung“ vorweisen konnten. Die ambitionierten Pläne mit der MCC wurden jedoch nicht vollständig umgesetzt, und die jährlichen Ausgaben überstiegen nie die Grenze von 150 Mio. US\$ (Gootnick 2007).

Abbildung 1: US-Hilfe für das subsaharische Afrika 1970-2007 (konstante 1.000 US\$, Stand 2007)



Quelle: US Overseas Loans and Grants Greenbook, <http://quesdb.usaid.gov/gbk/>.

Ein weiterer Grund fand sich in der US-amerikanischen Innenpolitik und im Anspruch der Regierung eines „*compassionate conservatism*“ (mitfühlenden Konservatismus), der die Wählerbasis der Regierung Bush im Wahlkampf 2000 verbreitern sollte (Brainard 2002). In diesem Zusammenhang gaben Politikprojekte, die die Entwicklungshilfe in Afrika fördern und z. B. die HIV/AIDS-Pandemie bekämpfen sollten, der Regierung die Gelegenheit, wieder an die Wahlkampfretorik des „*compassionate conservatism*“ anzuknüpfen.

Maßgebend für die veränderte Afrikapolitik der Regierung Bush war schließlich auch die wachsende Abhängigkeit der USA von afrikanischen Erdölimporten. Die Ölproduktion im subsaharischen Afrika stieg von 2000 bis 2007 von 5 % auf 7 % der Weltproduktion. Afrikanisches Öl macht mittlerweile knapp ein Fünftel der US-Ölimporte aus – sogar ein Viertel, wenn Nordafrika mit einbezogen wird. Die wachsende Bedeutung des afrikanischen Öls für die US-amerikanische Wirtschaft nährte in Washington Befürchtungen im Hinblick auf die zukünftige Versorgung, zumal

gerade die ölreichen afrikanischen Staaten am Golf von Guinea zu den am wenigsten stabilen und am schlechtesten regierten des Kontinents gehören. Wichtigste Folge der Energi Sorgen war die verstärkte Präsenz der US-Marine und die engere Zusammenarbeit mit den Seestreitkräften der Anrainerstaaten, um die Sicherheit im Golf von Guinea zu gewährleisten.

2. Bushs Vermächtnis

Der größte Erfolg der Regierung Bush war zweifellos der beträchtliche Anstieg der Afrikahilfe. Dies wird aus einem Vergleich der 1980er und der 1990er Jahre deutlich (Abbildung 1), auch wenn der Aufwärtstrend bei den Hilfsleistungen bereits während der Regierung Clinton begonnen hatte. Davon abgesehen wies die Afrikapolitik unter Bush eine Reihe entscheidender Schwachstellen auf.

Strategische Inkohärenz: Auffälliges Merkmal der jüngeren US-amerikanischen Afrikapolitik war, dass eine übergreifende strategische Vision für die Region fehlte, in der die oben genannten Elemente politisch kohärent eingebettet waren. Ständige Spannungen zwischen den verschiedenen Behörden und Widersprüche in den Zielen untergruben sowohl spezifische Politikansätze wie auch die Glaubwürdigkeit der US-Politik. Die fehlende Koordination seitens der außenpolitischen Führung, die fast vollständig mit dem Irak beschäftigt war, verschärfte die Probleme. Die politische Schwäche des US-Außenministeriums und des Nationalen Sicherheitsberaters in der Ära Bush zusammen mit der rückläufigen Präsenz der US-Diplomatie vor Ort hatte zur Folge, dass auch in der täglichen Diplomatie in Afrika eine klare Linie fehlte.

So wurde etwa das ambitionierte PEPFAR niemals adäquat in eine allgemeine Strategie integriert, um den Gesundheitssektor zu entwickeln, obwohl dieser einer der wichtigsten Tätigkeitsbereiche der *United States Agency for International Development* (USAID – US-Behörde für internationale Entwicklung) ist. Die zum Teil beeindruckenden Erfolge des PEPFAR sind mittelfristig gefährdet, weil die Gesundheitssysteme der Empfängerländer nicht hinreichend berücksichtigt wurden – der Ausbau der Gesundheitssysteme aber notwendig ist, um der HIV/Aids-Politik nachhaltige Wirkung zu verleihen.

Insbesondere während der zweiten Amtszeit von Bush zählten „gute Regierungsführung“ (*good governance*) und Demokratie zu den Hauptzielen für Afrika. Allerdings scheinen diese Anliegen nur in wenigen

Staaten tatsächlich vorrangig verfolgt worden zu sein, während sie andernorts hinter andere, etwa wirtschaftliche und militärische, Interessen, zurücktreten mussten, vor allem bei wichtigen Partnern wie Uganda, Kenia und Äthiopien (Barkan 2009). „Gute Regierungsführung“ war ein weniger bedeutendes Kriterium, wenn Programme des Verteidigungsministeriums aufgestellt wurden oder kommerziell ausgerichtete Programme wie der *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) – Hauptbegünstigter war das autoritär regierte Angola. Die Widersprüchlichkeit der Demokratieagenda der Regierung Bush hat deshalb dem Ruf und der Glaubwürdigkeit der US-Politik in der Region geschadet.

Dass die Entwicklungshilfe zugenommen hat, ist zum großen Teil auf den „Krieg gegen den Terrorismus“ zurückzuführen, weniger darauf, wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und Armut zu verringern. So bekam eine kleine Zahl militärischer Alliierte der USA einen überproportional hohen Anteil an Hilfsleistungen, während die ärmsten Länder weiterhin nur den kleinsten erhielten. Dies steht wiederum im Widerspruch zur Aussage der Regierung, die betont, Wirtschaftswachstum fördern und Armut bekämpfen zu wollen (Herrling/Radelet 2008). Im Kern bedeutete dies die Militarisierung der US-Afrikapolitik.

Seit der Gründung des AFRICOM verwaltet das US-Verteidigungsministerium ein Fünftel der gesamten US-amerikanischen Entwicklungshilfe für Afrika (Bellamy 2009), obwohl es auf diesem Gebiet keine Erfahrung besitzt. Diese Situation scheint das unfreiwillige Ergebnis mehrerer Faktoren zu sein: die Schwäche der politischen Führung, Haushaltsschwierigkeiten der Zivilbehörden und die offensichtliche Notwendigkeit, Sicherheits- und Entwicklungsthemen zusammen zu behandeln. Dies alles hat ein politisches Vakuum entstehen lassen, das vom Verteidigungsministerium ausgefüllt wurde. Letzten Endes sind die Ressourcen, die das Verteidigungsministerium für Afrika aufbringen kann, tatsächlich auch bedeutsam für Afrika und vor allem ungleich größer als die anderer Bundesbehörden. Allerdings stellen sie wiederum nur einen winzigen Teil des US-Verteidigungshaushaltes dar.

Dass keine Afrikastrategie entworfen wurde, hatte jedoch noch viel weiter reichende Folgen. So stimmen die meisten Experten darin überein, dass der zusätzlichen Aufmerksamkeit und den erhöhten Mitteln kein entsprechend gewachsener US-Einfluss in der Region gegenübersteht; zudem habe sich weder die Sicherheitslage noch die Entwicklung in Afrika erkennbar verbessert (Coke/Morrison 2009).

Organisatorischer Wildwuchs und institutionelle Zersplitterung: Die Regierung Bush hat den langjährigen Prozess der institutionellen Zersplitterung der Afrikapolitik noch verstärkt. Nahezu jede Bundesbehörde der USA ist mittlerweile in Afrika aktiv. Neue Akteure haben das US-Außenministerium und die USAID aus ihrer traditionellen Vormachtsstellung in der Afrikapolitik verdrängt. Die USAID verwaltete 2006 nur noch 45 % der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen, demgegenüber haben die verschiedensten Behörden wie Finanz-, Landwirtschafts-, Handels-, Gesundheits- und Verteidigungsministerium selbst vollwertige Entwicklungsprogramme (Lyman 2009). Indem die Regierung Bush die MCC und das PEPFAR als eigenständige Organisationen gründete, anstatt die USAID mit diesen Aufgaben zu betrauen, verstärkte sie den institutionellen Wildwuchs.

Die schrittweise Eingliederung der USAID ins Außenministerium war aus Sicht des Weißen Hauses aus strategischen Gründen gerechtfertigt. Entwicklungshilfe, so wurde argumentiert, müsse besser in die Planung der US-amerikanischen Außenpolitik integriert sein. Doch allein die Unterordnung der USAID unter das Außenministerium war wenig positiv, da diese immer noch vom Kongress mit verwaltet wurde. Infolgedessen wurde die Planung der USAID durch Mittelverwendungsanweisungen behindert, die vorrangig im Kongress entschieden wurden, ohne dass dabei die veränderten politischen Prioritäten des Außenministeriums beachtet wurden. Mit nur der Hälfte der Mitarbeiter, im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre, und einer erheblichen Unterbesetzung beim technischen Fachpersonal wurde die USAID in ihren institutionellen Kapazitäten geradezu „ausgehungert“ (Lancaster 2009). Ähnliche Kompetenz- und Prioritätsstreitigkeiten gibt es auch bei der Eingliederung der „Entwicklungspolitik“ in den sicherheitspolitischen Bereich des Pentagons.

Im Mittelpunkt des Problems stand außerdem ein geschwächtes US-Außenministerium. Dessen Niedergang fiel vor allem während der ersten Amtszeit Bushs ins Auge, als es nur die „zweite Geige“ bei der Entscheidungsfindung spielen durfte, nach Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und Vizepräsident „Dick“ Cheney. Die US-Regierung hatte versäumt, die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine effektive Diplomatie zu schaffen, wodurch die Stellung des Außenministeriums weiter geschwächt wurde. Insgesamt lag Ende 2008 der Anteil unbesetzter Beamtenstellen im ausländischen Dienst der US-Botschaften und Konsulaten bei 15 %, erreichte aber im Afrikareferat 30 % (American Academy of Diplomacy 2008).

Nichteinmischung in afrikanische Konflikte: Trotz der wachsenden Herausforderungen in Afrika fiel letztlich die Bilanz der Regierung Bush bezüglich der Konfliktschlichtung in der Region bestenfalls uneinheitlich aus. Zwar gab es einzelne Erfolge der US-Diplomatie zu verzeichnen, etwa beim Friedensabkommen 2005 zwischen der sudanesischen Regierung und der südsudanesischen *Sudan People's Liberation Army (SPLA)* oder bei der Beendigung des Bürgerkrieges in Liberia, doch ist zugleich eine Reihe von Krisenfällen zu verzeichnen, aus denen sich die US-Diplomatie auffällig herausgehalten hat. Dazu zählen beispielsweise der Bürgerkrieg in der Demokratischen Republik Kongo, der Staatszerfall und Bürgerkrieg in Somalia, der Bürgerkrieg in der Côte d'Ivoire, das Darfur-Debakel, die Krise in Simbabwe.

Zwar haben US-Diplomaten mittleren Ranges an verschiedenen internationalen Geberkonferenzen teilgenommen, wurden geheime Beziehungen genutzt, um mit Kriegsherren und widerspenstigen Diktatoren in Verhandlung zu treten. Auch hat die Regierung Bush zunehmend UN- und AU-Friedensmissionen finanziell unterstützt, obwohl die wichtigsten Missionen im Kongo und im Sudan in Anbetracht ihres Mandates immer noch völlig unterfinanziert sind. Doch bleibt die Tatsache, dass die hochrangigen Beamten der Regierung Bush den Konflikten in Afrika nur sehr wenig Beachtung geschenkt haben – teilweise bedingt durch ihre Konzentration auf die Ereignisse im Nahen Osten und im Irak. Zu vermuten ist allerdings auch, dass die USA möglicherweise schmerzlich die Grenzen ihrer Macht hätten erfahren müssen, wenn sie tatsächlich mit höherem Engagement versucht hätten, entscheidenden Einfluss auf all diese Konflikte gleichzeitig auszuüben.

3. Aufgaben der Regierung Obama

Die großen Linien der Afrikapolitik der Regierung Obama sind nur schwer vorherzusagen – zu vage sind bisher die offiziellen Verlautbarungen. Afrika wurde während des Wahlkampfes 2008 kaum thematisiert. Gleichwohl lassen einige Äußerungen Obamas zu Afrika erkennen, dass er aufgrund seiner verwandtschaftlichen Wurzeln in Kenia und früherer Besuche mehr und dauerhaft an Afrika interessiert ist – jedenfalls mehr, als dies bei seinen Amtsvorgängern der Fall war. Jedoch deutet seine Vorsicht, Afrika im Wahlkampf anzusprechen, darauf hin, dass er über große Erwartungen an eine neue Afrikapolitik eher dämpfen will.

In den Haushaltsdebatten während seiner ersten Amtswochen schien Obama unter dem Druck des Kongresses sowie angesichts der Wirtschaftsrezession und des steigenden Haushaltsdefizits von seinem Wahlversprechen abzurücken, die Hilfsleistung für Afrika beträchtlich zu steigern. Sehr wahrscheinlich wird sich aufgrund der Rezession seit Herbst 2008 und immer neuer US-Haushaltslöcher das Niveau der Entwicklungshilfe für Afrika nicht beibehalten lassen. Erste Anzeichen weisen außerdem darauf hin, dass die Republikaner im Kongress die Finanzdisziplin wiederentdeckt haben. Somit werden beide Parteien eine Erhöhung der Hilfszahlungen – vor allem für das PEPFAR – vermutlich nicht länger unterstützen.

Die veränderten makroökonomischen Rahmendaten erinnern daran, dass Bushs Afrikapolitik durch ausgezeichnete wirtschaftliche Umstände begünstigt war. Die wachsende US-Wirtschaft hat den Kongress zu einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber den Finanzdefiziten verleitet, die sich schon früh unter der Regierung Bush angesammelt hatten. Zudem erlebte Afrika mit einem realen Wachstum von 4 % zwischen 2000 und 2007 das wirtschaftlich beste Jahrzehnt seit Ende der Kolonialzeit. Die weltweite Rezession Ende 2008 wirkte sich aber sofort negativ auf die Rohstoffpreise aus. So erreichte der Ölpreis im Juli 2008 mit 147 US\$ pro Barrel einen Höhepunkt, war aber im Mai 2009 wieder auf 58 US\$ pro Barrel gesunken. Auch die Baumwollpreise sanken im selben Zeitraum um 40 %. In Anbetracht der Abhängigkeit der afrikanischen Ökonomie von Rohstoffexporten wird die weltweite Rezession vermutlich dazu führen, dass die jüngsten wirtschaftlichen Erfolge nicht mehr erreicht werden. Insofern könnte, selbst wenn sich das politische Klima gegen eine aktivere US-Afrikapolitik wendet, die Chance für eine solche Politik aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika steigen.

Die oben beschriebenen grundlegenden Schwächen von Bushs Afrikapolitik werden auch die Agenda der Regierung Obama bestimmen:

1. Einen umfassenden strategischen Rahmenplan für die Region aufzustellen, in dem angemessene Mittel und Ziele skizziert werden, ist die Hauptaufgabe der neuen Regierung. Das Verhältnis zwischen den verschiedenen US-amerikanischen Zielen in der Region – Verringerung der Armut, kommerzielle Interessen, Belange der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung bis hin zur Förderung von Demokratie und *Good Governance* – muss neu bestimmt werden. Dies sollte in jedem Fall erfolgen, selbst wenn die Möglichkeiten der USA in absehbarer Zukunft begrenzt bleiben werden, die Ereignisse vor Ort entscheidend beeinflussen zu

können. Unvereinbarkeiten und Spannungen zwischen kommerziellen, humanitären und strategischen Gesichtspunkten wird es ohne Zweifel immer geben. Aber die verschiedenen langfristigen Grundsätze, Ziele und Prioritäten müssen überzeugender geklärt werden, als dies in den vergangenen Jahren geschehen ist. Vor allem aber sollte die Politik vor Ort nicht zu offensichtlich den Aussagen des Weißen Hauses zuwiderlaufen.

Hierbei muss das Weiße Haus seine Führungsrolle tatsächlich ausüben, um Widersprüche innerhalb der US-Politik zu vermeiden. Denn teilweise kommen diese oft nur zustande, weil klare übergeordnete Entscheidungen fehlen, die zum einen zwischen den engen, konkurrierenden Interessen verschiedener US-Behörden, zum anderen auch zwischen letzteren und den verschiedenen wirtschaftlichen Interessengruppen in Washington vermitteln. Ein Beispiel hierfür ist die US-amerikanische Ernährungspolitik, deren Effektivität und Effizienz beständig unter dem Einfluss von Wirtschaftslobbyisten leidet, die sich im Kongress Gehör verschaffen. Diesen ist es gelungen, jegliche Reform zu verhindern, die im Sinne der Effizienzsteigerung von den meisten Experten dringend empfohlen wird (Barrett/Maxwell 2005). Im Kern wurde damit die Entwicklungspolitik von kurzfristigen Profitinteressen unter Vorteilsgewährung vereinnahmt. Keiner der letzten Präsidenten war imstande, die notwendigen politischen und administrativen Reformen voranzutreiben.

2. Die Regierung wird nicht in der Lage sein, eine wirkungsvolle Strategie für Afrika zu entwerfen, ohne die eigenen entwicklungspolitischen Strukturen umfassend umzugestalten. Diese Reform ist notwendig, um die Afrikapolitik besser koordinieren zu können und die heillose Zersplitterung von Institutionen und Programmen zu beenden. Dafür gibt es jedoch keine Patentlösung (Lyman 2006). Keine Einigkeit besteht auch darüber, welche Richtung eingeschlagen werden soll. Die Vorschläge reichen von der Auflösung der USAID bis hin zu deren Aufwertung mit Kabinettsrang. Andere haben sich für die Umformulierung des ehrwürdigen *Foreign Assistance Act* (Gesetz zur Auslandshilfe) ausgesprochen, das bereits 1961 verabschiedet und inzwischen so oft geändert wurde, dass es jeglicher Kohärenz entbehrt (Lancaster 2008; Herrling/Radelet 2008). Die gleichen Fragen betreffen auch den zukünftigen Status des AFRICOM oder die Form einer möglichen übergeordneten Behörde, welche die internationalen Aktivitäten von etwa 20 Bundesbehörden koordinieren könnte.

Die institutionelle Reform wird komplexe politische Maßnahmen erfordern, da sie tief verankerte bürokratische Interessen berühren wird – und zwar sowohl in der Exekutive wie auch in der Beziehung zwischen der Exekutive und dem Kongress. Frühere Versuche, die Regierung „neu zu erfinden“, lassen vermuten, dass hierbei Erfolge nur sehr schwer zu erzielen und unbeabsichtigte Folgen sehr wahrscheinlich sind. Die größte Gefahr besteht darin, dass gegenwärtige politische Entscheidungsprozesse während der institutionellen Umgestaltung paralytisch werden.

Dennoch lassen sich mehrere Leitprinzipien für die Reform identifizieren:

- Die institutionelle Schwäche des Außenministeriums muss überwunden und dessen Präsenz vor Ort erhöht werden.
- Damit zusammenhängend muss das Macht- und Ressourcenungleichgewicht zwischen dem Verteidigungs- und dem Außenministerium verändert werden. Selbst Verteidigungsminister Robert Gates erkennt an, dass die zivile Diplomatie gegenüber den militärischen Programmen gestärkt werden muss, und wies darauf hin, dass die Bundesetats aller nichtmilitärischen internationalen Aufgabengebiete der Regierung geringer sind als die derzeitigen Ausgaben des Pentagon für die Gesundheitsprogramme seiner Mitarbeiter (Herrling/Radelet 2008).
- Der Wildwuchs unkoordinierter Entwicklungshilfeprogramme für Afrika muss eingedämmt werden. Wie das im Einzelnen zu erreichen ist, ist strittig.
- Schließlich müssen die größten Konflikte in Afrika aktiver angegangen werden, als dies im letzten Jahrzehnt der Fall war. Denn die Konflikte am Horn von Afrika, in der DR Kongo, im Tschad, im Sudan, in Simbabwe und in der Cote d'Ivoire haben weiterhin schwerwiegende Auswirkungen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die greifbaren Folgen – wie die exzessive Verfügbarkeit von Kleinwaffen, Flüchtlingsströme, Umweltprobleme, Epidemien –, sondern auch in Bezug auf die Wahrnehmung Afrikas in der Welt und seine Fähigkeit, z. B. Touristen und ausländische Investitionen anzuziehen. Afrikas Aussichten auf anhaltendes Wirtschaftswachstum und stabile Demokratien werden durch die andauernden Konflikte auf dem Kontinent untergraben. Hinzu kommt, dass auch nach dem Friedensschluss die Situation in Postkonfliktländern wie Burundi oder Sierra Leone angespannt geblieben.

Die genannten Konflikte haben komplexe interne Ursachen; sie lassen sich kaum durch von außen oktroyierte Lösungen beilegen. In jedem Fall fehlt es den USA sowohl an den maßgeblichen Mitteln als auch am politischen Willen, um hier entscheidend eingreifen zu können. Dennoch sind für den Frieden konsequentere diplomatische Initiativen wünschenswert, genauso wie eine größere Unterstützung der regionalen und internationalen Institutionen, die üblicherweise eine führende Rolle bei der Friedensvermittlung und bei friedenssichernden Maßnahmen spielen. So wie die US-amerikanische Außenpolitik während des Kalten Krieges dazu neigte, dem sowjetischen Einfluss in der Region übertriebenes Gewicht beizumessen, wäre es auch ein Fehler, heutzutage den islamischen Einfluss überzubewerten oder die Politik in der Region allein im Hinblick auf einen globalen „Krieg gegen den Terrorismus“ zu definieren, der kaum etwas mit den tatsächlichen Ursachen der Konflikte zu tun hat.

Aus all diesen Gründen ist es unwahrscheinlich, dass die Regierung Obama eine größere politische Initiative in der Region ergreifen wird. Allerdings können Veränderungen in den Schwerpunkten sowie in Ton und Stil erwartet werden. Zusammengenommen kann dies eine nicht unbedeutende Verschiebung der US-Afrikapolitik zur Folge haben, wenn sich solche kleinen Schritte im Laufe der Zeit zu weiter reichenden Veränderungen addieren. So ist zu erwarten, dass die Rhetorik des „Krieges gegen den Terrorismus“ beträchtlich abgeschwächt werden wird, selbst wenn die USA weiterhin eine proaktive Sicherheitspolitik verfolgen werden. Der unterstellte kausale Zusammenhang von Sicherheitspolitik, nachhaltiger Entwicklung und Staatsaufbau wird erhalten bleiben, wobei möglicherweise der Schwerpunkt weg von der starken Ausrichtung auf die Sicherheitsinteressen der USA hin zum Staatsaufbau verlagert wird. Ferner kann erwartet werden, dass der Multilateralismus deutlich stärker in der Region gefördert wird, insbesondere im Sudan und in der DR Kongo. Allerdings ist bei weitem noch nicht klar, was das hinsichtlich der tatsächlichen US-Politik bedeuten wird. Angesichts des außerordentlichen Verlustes an internationalem Ansehen während der Regierung Bush besteht ein wichtiges politische Ziel der Regierung Obama darin, den guten Ruf der Vereinigten Staaten und das Vertrauen der Verbündeten wiederherzustellen – und ein Erfolg allein auf diesem Gebiet wäre für sich schon bedeutungsvoll.

Literatur

- The American Academy of Diplomacy (2008): *A Foreign Affairs Budget for the Future: Fixing the Crisis in Diplomatic Readiness*, Washington DC.
- Barkan, Joel (2009): *Advancing Democratization in Africa*, in: Cooke, Jennifer G./Morrison, J. Stephen (Hg.): *Africa Policy Beyond the Bush Years: Critical Challenge for the Obama Administration*, Washington: The Center for Strategic and International Studies.
- Barrett, Christopher/Maxwell, Daniel G. (2005): *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*, New York.
- Bellamy, William (2009): *Making Better Sense of US Security Engagement in Africa*, in: Cooke, Jennifer G./Morrison, J. Stephen (Hg.): *Africa Policy Beyond the Bush Years: Critical Challenge for the Obama Administration*, Washington: The Center for Strategic and International Studies.
- Brainard, Lael (2003): *Compassionate Conservatism Confronts Global Poverty*, in: *Washington Quarterly*, Jg. 26, Nr. 2 (Frühjahr), S. 149-169.
- Gootnick, David B. (2007): *Millennium Challenge Corporation: Progress and Challenges with Compacts in Africa*. Testimony before the Subcommittee on Africa and Global Health, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. United States Government Accountability Office, 28.06..
- Herrling, Sheila/Radelet, Steven (2008): *Modernizing US Foreign Assistance for the Twentieth-First Century*, in: Birdsall, Nancy (Hg.): *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next US President*, Washington DC: The Center for Global Development, S. 273-298.
- Lancaster, Carol (2009): *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?*, Washington DC: Center for Global Development.
- Lyman, Princeton (2006): *A Strategic Approach to Terrorism*, in: Rothchild, Donald/Keller, Edmond (Hg.): *Africa-US Relations: Strategic Encounters*, Boulder CO.
- Mills, Greg/McNamee, Terence/de Lorenzo, Maura/Uttley, Matthew (2007): *AFRICOM and African Security: the Globalisation of Security or the Militarization of Globalisation?*, Brenthurst Discussion Paper, Nr. 4, Brenthurst Foundation, South Africa.
- Ploch, Lauren (2007): *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (16.05.).
- Tarnoff, Curt/Lawson, Marian (2009): *Foreign Aid: an Introduction to U.S. Programs and Policy*. Congressional Research Service (10.02.).

■ Der Autor

Prof. Dr. Nicolas van de Walle (PhD, Princeton University) ist Professor of Government und ehemaliger Direktor des Mario Einaudi Center for International Studies., Cornell University, Ithaca, New York.
E-Mail: nv38@cornell.edu.

■ Die Übersetzerin

Elena Litzmann, B. A., ist (deutsch-französische) Sozial- und Politikwissenschaftlerin und Praktikantin am GIGA Institut für Afrika-Studien.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Beck, Martin (2009): Nahostpolitiker wider Willen? Der israelisch-palästinensische Konflikt als Herausforderung für Barack Obama, *GIGA Focus Nahost*, Nr. 2.
Godehardt, Nadine/Hanif, Melanie/Sakaeda, Ryoma (2009): Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien, *GIGA Focus Asien*, Nr. 1.
Nolte, Detlef/Stolte, Christina (2009): Ein Neuanfang in den Amerikas. Zur Lateinamerikapolitik der Regierung Obama, *GIGA Focus Lateinamerika*, Nr. 4.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative Commons-Lizenz Attribution No-Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM