

BTI 2020 | Demokratien in Armut

Regionalbericht West- und Zentralafrika

Von Matthias Basedau*

Überblick zu den Transformationsprozessen in Äquatorialguinea, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, der Demokratischen Republik Kongo, der Republik Kongo, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2020 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2017 bis zum 31. Januar 2019. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Matthias Basedau, Demokratien in Armut – BTI-Regionalbericht West- und Zentralafrika, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

* Prof. Dr. Matthias Basedau ist Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien, (außerplanmäßiger) Professor an der Universität Hamburg und BTI-Regionalkoordinator für West und Zentralafrika.

Einleitung

Das subsaharische Afrika insgesamt und die Subregion West- und Zentralafrika haben in der Öffentlichkeit zahlreicher europäischer Länder an Aufmerksamkeit gewonnen. Das erhöhte Augenmerk gilt den tatsächlichen oder befürchteten Migrationsströmen aus der Region und teilweise auch dem erstarkenden militanten Islamismus, der in den letzten Jahren zunehmend West- und Zentralafrika erfasst hat. Epizentren sind Mali (und der Sahel insgesamt) sowie Nigeria. In beiden Fällen haben die Konflikte bereits auf Nachbarländer übergegriffen.

Diese anhaltend negative Wahrnehmung steht im auffälligen Gegensatz zu vielen positiven sozio-ökonomischen und politischen Entwicklungen seit 1990. So ist der Anteil der absolut Armen deutlich gesunken und das Pro-Kopf-Einkommen hat sich seit 1990 verdoppelt. Die Partizipation und der Bildungsgrad von Frauen machen Fortschritte. Die Anzahl der Kriegstoten und der gewaltsamen Regierungswechsel sind gesunken, während Wahlen immer häufiger über den Zugang zur Macht entscheiden. Die Kindersterblichkeit hat sich halbiert und die Lebenserwartung ist von unter 50 auf über 60 Jahre gestiegen, auch wenn das damit verbundene Bevölkerungswachstum wiederum als Bedrohung wahrgenommen wird, da davon ein höherer Migrationsdruck ausgehen kann. Jedoch sind die positiven Entwicklungen nur eine Seite der Medaille. Besser heißt nicht absolut gut und viele Herausforderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft bleiben bestehen.

Gegenüber der letzten Beobachtung im BTI 2018 hat sich der überwiegende Teil der Befunde für West- und Zentralafrika nicht verändert. Die regionalen Durchschnittswerte für Demokratiequalität, Wirtschaftsentwicklung und Regierungsleistungen sind stabil geblieben. Dies ist angesichts einer wachsenden islamistischen Gefährdung und einer Vielzahl tiefgreifender struktureller Probleme durchaus positiv hervorzuheben, da sich die Region bislang als resilient gegenüber den Faktoren erwiesen hat, die eine demokratische Regression auszulösen drohen.

In Westafrika ist die politische Transformation relativ weit fortgeschritten, in Zentralafrika hingegen gar nicht. In keinem anderen Bereich unterscheiden sich die beiden Teilregionen so eklatant. Während Westafrika annähernd die durchschnittliche Demokratiequalität Lateinamerikas erreicht, ist das Ausmaß an Repression und Instabilität in Zentralafrika sogar noch höher als im regionalen Durchschnitt Nordafrikas und des Nahen Ostens. Die große Mehrheit der westafrikanischen Staaten hat trotz widriger sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen demokratische Regierungssysteme eingeführt. Allerdings weisen die meist jungen Demokratien viele Defizite auf, besonders hinsichtlich ihrer Staatlichkeit und Rechtstaatlichkeit. Autoritär regiert werden in Westafrika lediglich Mauretanien und Togo. In Zentralafrika dominieren jedoch nach wie vor harte Diktaturen oder sogenannte „failing states“.

Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich bestehen massive strukturelle Herausforderungen wie verbreitete Armut, niedriger Bildungsstand, hohe Konfliktintensität oder schwache Staatlichkeit fort, es ist die Region mit dem weltweit niedrigsten Entwicklungsstand. Dies stellt der BTI bei der Bewertung der Regierungsleistungen durch Hinzufügung des Faktors „Schwierigkeitsgrad“ in Rechnung, der trotz leicht sinkender Tendenz nirgends so hoch ist wie in West- und vor allem Zentralafrika.

Während der BTI hinsichtlich der 15 westafrikanischen Staaten nur den Regierungen in Mauretanien und Nigeria eine schwache Governance bescheinigt, weisen mit Ausnahme Gabuns alle anderen sechs zentralafrikanischen Staaten schwache oder gescheiterte Regierungsleistungen auf. In vielen Fällen fehlt den dortigen politischen Eliten die Bereitschaft, liberale Demokratie und sozial verantwortliche Marktwirtschaft überhaupt anzustreben. Es mangelt vor allem an einem effizienten, nachhaltigen und koordinierten Umgang mit verfügbaren Ressourcen, insbesondere im Bereich der Antikorruptionspolitik. Außer in Benin, Gambia, Ghana, dem Senegal und mit Einschränkungen in Liberia ist zudem die Fähigkeit zur Konsensbildung in der ganzen Region schwach ausgeprägt. Oftmals scheitern Regierungen nicht nur daran, eine Eskalation bestehender Konflikte zu verhindern, sondern verschärfen sie sogar bewusst. Konfliktlinien verlaufen zumeist zwischen ethnischen oder regionalen Gruppen. Ein besonderes Eskalationspotential besteht, wenn diese sich mit religiösen Differenzen und ökonomischen Schieflagen verbinden.

Natürlich verbergen sich hinter den regionalen Durchschnittswerten große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Ghanas politische und wirtschaftliche Transformation ist am weitesten fortgeschritten, im globalen Vergleich insbesondere hinsichtlich der Kriterien politische Partizipation sowie politische und gesellschaftliche Integration, im regionalen Vergleich zudem bezüglich der Marktordnung und des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus. Die Regierung Senegals hingegen weist regional die beste Governance auf und besticht durch eine hohe Gestaltungsfähigkeit und internationale Kooperationsbereitschaft. Auch die Transformationsleistungen Benins werden im aktuellen BTI hoch bewertet, gerade hinsichtlich der Stabilität demokratischer Institutionen und der Konsensbildung. Allerdings lagen die Parlamentswahlen vom April 2019, in deren Vorfeld die oppositionellen Parteien aufgrund von Verfahrenshindernissen von einer Beteiligung ausgeschlossen worden waren, bereits außerhalb des Untersuchungszeitraums. Insofern bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die fragwürdige Repräsentativität dieser Wahlen die beninische Demokratie dauerhaft beschädigt hat. Am unteren Ende der Transformationsskala hingegen stehen in allen Untersuchungsdimensionen die vom Staatszerfall bedrohte Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik sowie die extrem repressiven Diktaturen in Äquatorialguinea und dem Tschad.

Erstmals untersucht der BTI vier Staaten, die bislang aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsgröße nicht berücksichtigt worden waren: Äquatorialguinea, Gabun, Gambia und Guinea-Bissau. An den regionalen Durchschnittswerten ändert dies wenig, da sich die vier Länder relativ gleichmäßig in die bisherige Verteilung einfügen.

Gambia kann nach dem demokratischen Machtwechsel 2017, der mehr als 20 Jahre Diktatur beendete, als Hoffnungsträger gelten, auch wenn es weiterhin zu den ärmsten Ländern der Region gehört. Guinea-Bissau gilt vielen Beobachtern als Narco-Staat mit notorischer politischer Instabilität und Armut. Das Land ist nach relativ demokratischen Wahlen 2014 derzeit eine defekte Demokratie. Äquatorialguinea und Gabun stellen klassische „Rentierstaaten“ dar, die aufgrund ihrer Erdölvorkommen über beträchtliche Exporteinnahmen verfügen – auch im Verhältnis zur niedrigen Einwohnerzahl. In beiden Fällen werden diese Ressourcen primär zum Machterhalt eingesetzt. Gabun wird von der Bongo-Familie autoritär beherrscht, hat aber eine relativ friedliche Entwicklung genommen, indem auf Ausgleich zwischen den Identitätsgruppen geachtet wird. Äquatorialguinea erinnert hingegen an afrikanische Diktaturen alter Prägung. Der Machthaber, Präsident Teodoro Obiang Nguema

Mbasago, ist seit 1979 im Amt und führt eine besonders repressive Autokratie, die einem Personenkult huldigt. Weder Menschenrechte noch Verteilungsgerechtigkeit sind verwirklicht. Viele Einwohner haben keinerlei Anteil an den Reichtümern des Landes.

Politische Transformation

Die Betrachtung der politischen Transformation in West- und Zentralafrika fällt zwiespältig aus. Einerseits hat sich im zurückliegenden Jahrzehnt weltweit keine Region so stark demokratisiert wie Westafrika. Gleich sechs erfolgreiche (Re-)Demokratisierungen sind in dieser Dekade in Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Gambia, Guinea, Niger und Nigeria zu verzeichnen gewesen. Andererseits ist das erreichte politische Transformationsniveau der westafrikanischen Demokratien mit wenigen Ausnahmen relativ niedrig. Mit Guinea, Côte d’Ivoire, Mali und Nigeria befinden sich gleich vier stark defekte Demokratien unter den 13 demokratisch regierten Ländern, mit ausgeprägten Schwächen hinsichtlich ihrer staatlichen Stabilität (Mali, Nigeria), ihrer Rechtsstaatlichkeit (Côte d’Ivoire, Guinea, Mali) oder ihrer politischen und gesellschaftlichen Integration (Nigeria). Nur unwesentlich besser ist die Demokratiequalität in Burkina Faso, Guinea-Bissau, Niger und Sierra Leone, auch hier aus Gründen staatlicher Fragilität (Niger) oder mangelnder Rechtsstaatlichkeit. Insofern ist zum einen gerade angesichts ungünstiger Rahmenbedingungen wie Armut, Islamismus und Konfliktdichte zwar eine beachtliche demokratische Resilienz zu konstatieren, zum anderen aber sind die meisten demokratischen Regime alles andere als stabil und latent anfällig für abrupte und deutliche Regressionen. Diese Ambivalenz prägt die politische Landschaft Westafrikas, in der gemäßigte Autokratien wie Mauretanien und Togo mittlerweile eine Ausnahme darstellen. Im Unterschied dazu ist unter den sieben Staaten Zentralafrikas keine Demokratie zu finden, und es ist bezeichnend, dass zwischen den harten Diktaturen und scheiternden Staaten das dynastisch geführte Gabun als gemäßigte Autokratie schon positiv herausragt.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	harte Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 6	Werte < 6	Werte ≥ 4	Werte < 4
	Ghana	Guinea ▼	Togo	Kamerun
	Benin	Côte d’Ivoire	Gabun*	Zentralafrikanische Rep. ●
	Senegal	Mali	Mauretanien	Kongo, DR ●
	Gambia*	Nigeria		Kongo, Rep.
	Liberia			Tschad
	Guinea-Bissau*			Äquatorialguinea*
	Sierra Leone			
	Burkina Faso			
	Niger			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

* Neu im Ländersample des BTI

In Ghana, Benin und Senegal, den politischen Spitzenreitern der Region, kommt es seit der Demokratisierung, die Anfang der 1990er Jahre begann, regelmäßig zu demokratisch legitimierten Machtwechseln. In Ghana ist die Akzeptanz demokratischer Prozesse und Institutionen besonders ausgeprägt, da Amtsinhaber bereits zwei Mal vor Ablauf ihrer maximal zwei Amtszeiten abgewählt worden sind, zuletzt im Dezember 2016. In Benin und Senegal halten Präsidenten ihre Amtszeitbegrenzungen verlässlich ein. Dies war zuletzt auch in Sierra Leone zu beobachten. Nachdem Ernest Bai Koroma nach zwei Amtsperioden nicht mehr antreten durfte, gewann der Oppositionsführer Julius Maada Bio die Wahlen 2018.

Auch in Liberia trat Ellen Johnson-Sirleaf nach Ende ihrer zweiten Amtszeit verfassungsgemäß zurück. Sie ist die einzige Frau, die jemals gewählte Präsidentin in der Region war. Die fälligen Wahlen 2018 wurden vom ehemaligen Weltfußballer George Weah gewonnen. Hoffnungsträger der Region ist Gambia. Dort konnte die autoritäre Herrschaft von Yahya Jammeh 2017 auch unter internationalem Druck insbesondere der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) unter Führung Senegals beendet und das Präsidentenamt an den offiziell gewählten Adama Barrow übergeben werden.

Der politische Aufbruch in Burkina Faso, das bereits Ende 2015 eine demokratische Transformation vollzogen hatte, war ebenfalls maßgeblich durch regionale Institutionen wie ECOWAS sowie die Afrikanische Union unterstützt worden. Das Land bleibt aber eine politisch fragile und stark defekte Demokratie, deren Innenpolitik zunehmend von Turbulenzen im Zusammenhang mit dem wachsenden Islamismus im Sahel geprägt ist. Solche politische Instabilität kennzeichnet auch Mali und Nigeria. In Nigeria führten die Wahlen – kurz nach Beendigung des Beobachtungszeitraums im März 2019 – zu einer Bestätigung des Präsidenten Muhammadu Buhari, der seinen Vorgänger erstmals in einer freien Wahl vier Jahre zuvor abgelöst hatte.

In der Côte d'Ivoire geht die Versöhnung nach dem Bürgerkrieg weiter eher schleppend voran. Im Kampf um die Nachfolge von Präsident Alassane Ouattara, der nach zwei Amtszeiten im Oktober 2020 abtreten muss, formieren sich die selben politischen Kräfte neu, die bereits für die starke politische Polarisierung und den nachfolgenden Bürgerkrieg zu Beginn des Jahrzehnts verantwortlich zeigten. Ohne internationale Aufsicht und mit einem nach wie vor unzuverlässigen Sicherheitsapparat wird der Wahlgang zu einem demokratischen Härtetest. In die lange Liste der instabilen und anfälligen Demokratien fügen sich Guinea und Niger ebenso ein wie das erstmals untersuchte Guinea-Bissau, das aufgrund von erbitterten innerparteilichen Differenzen zwischen Präsident José Mário Vaz und dem Parteichef der stärksten Parlamentsfraktion Domingos Simões Pereira einer andauernden institutionellen Blockade ausgesetzt ist, die auch durch die Parlamentswahlen im März 2019 nicht aufgelöst werden konnte.

In den verbleibenden neun Staaten sind Wahlen nicht entscheidend für den Machtzugang. In einigen Staaten gibt es sogar ein dynastisches Element. In Togo regiert trotz wachsenden Bevölkerungsprotesten mit Faure Gnassingbé der Sohn des vorherigen Präsidenten Gnassingbé Eyadéma. Dasselbe trifft auf den offenbar schwerkranken Präsidenten Ali Bongo in Gabun zu, der seinem verstorbenen Vater Omar Bongo folgte und sich 2017 eine Verfassung maßschneidern ließ, die ihm unbegrenzte Wiederwahl, Unterordnung der Legislative und etwaige Immunität eröffnete. In Äquatorialguinea

löste Teodoro Nguema Obiang bereits 1979 seinen Onkel in einem blutigen Palastcoup ab. Obiang ist nun der dienstälteste „Dinosaurier“ unter den afrikanischen Präsidenten. Idriss Déby ist seit 1990 im Amt, als der ehemalige Generalstabschef die vorherige Regierung gewaltsam stürzte. Wie im Tschad und in Togo spielt das Militär auch in Mauretanien hinter den Kulissen eine entscheidende Rolle. Zwar überraschte der bisherige Präsident Mohamed Ould Abdel Aziz mit seiner Entscheidung, die Verfassung zu achten und nach zwei Amtszeiten bei den Wahlen im Sommer 2019 nicht mehr anzutreten. Diese wurden allerdings von seinem engen Vertrauten General Ould Ghazouani gewonnen, so dass der BTI-Länderbericht ein „Medwedew/Putin-Szenario“ vermutet, in dessen Verlauf Ould Abdel Aziz 2024 verfassungskonform wiedergewählt werden könnte.

Zu den harten Diktaturen zählen neben Äquatorialguinea, Kamerun und der Republik Kongo auch der Tschad, der im Untersuchungszeitraum besonders große politische Rückschritte aufwies. Die Regierung geht härter gegen die Opposition vor, und das Parlament hätte sich eigentlich bereits 2015 erneut zur Wahl stellen müssen. Präsident Déby ließ kurzerhand eine neue Verfassung durch das Parlament absegnen, die ihm weitere Amtszeiten erlaubt. In Kamerun wird mit wachsender Besorgnis auf die Folgen für die politische Stabilität geblickt, wenn der greise Paul Biya aus dem Amt scheiden sollte. Mit dem bewaffneten Aufstand im englischsprachigen „Ambazonien“ – das als koloniale Spätfolge gegen den frankophonen Zentralstaat aufbegehrt – stehen die Zeichen auf Sturm.

Zwei Sonderfälle stellen die Zentralafrikanische Republik und die Demokratische Republik Kongo dar. Beides sind zerfallende Staaten, die von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt sind. Die Zentralafrikanische Republik wird alleine aufgrund ihrer staatlichen Fragilität als Autokratie kategorisiert. Sie erfüllt, wenn auch nur knapp, alle demokratischen Minimalstandards, auch wenn die Wahlen von einigen Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet sind. Wie das BTI-Ländergutachten betont, handelt es sich aber „in vielerlei Hinsicht um einen künstlichen Staat“, in dem das staatliche Gewaltmonopol und die Verwaltungsstrukturen kaum außerhalb der Hauptstadt Bangui wirksam sind. Weite Teile des Landes sind unkontrolliert und werden von zahlreichen Rebellenbewegungen und Milizen beherrscht, so dass trotz formal bestehender Institutionen eine Klassifizierung als Demokratie nicht angemessen wäre.

Besonders Erwähnung verdienen die Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo zu Beginn des Jahres 2019. Nachdem der vormalige Präsident Joseph Kabila zwei Jahre über sein Mandat hinaus weiterregiert hatte, beugte er sich mit seinem Rücktritt schließlich innen- und außenpolitischem Druck. Die Wahlen nahmen aber einen unerwarteten Verlauf: Der Kandidat der Regierungspartei Kabilas landete abgeschlagen auf dem dritten Platz. Überraschungsgewinner war Felix Thisekedi, Sohn des verstorbenen langjährigen kongolesischen Oppositionspolitikers Etienne Thisekedi. Umfragen und Analysen von Beobachtern hatten den Kandidaten Martin Fayulu in Führung gesehen – dessen Unterstützer aber langjährige und scharfe Gegner des „Systems Kabila“ gewesen sind.

Es handelt sich nach Einschätzung des Afrikaexperten Nic Cheeseman historisch um den ersten Fall, in dem eine Regierung eine Wahl zugunsten der Opposition manipuliert hat. Nicht unwahrscheinlich ist, dass Kabila mit Thisekedi Junior das kleinere Übel wählte, nachdem er eingesehen hatte, dass sein eigener Kandidat sich nicht durchsetzen würde. Zudem gewann, von der Öffentlichkeit eher wenig bemerkt, die Regierungspartei eine große Mehrheit der Sitze im Parlament. Dennoch lässt sich

ein gewisser Wandel anhand dieser Vorgänge erkennen. In der Ära Mobutu wären Wahlen entweder gar nicht abgehalten worden, oder der Amtsinhaber wäre angetreten und hätte die Wahl unter Ausschöpfung aller Mittel selbstredend und umstandslos gewonnen. Die Innenpolitik der Demokratischen Republik Kongo bleibt von vielschichtigen Ränkespielen geprägt, die von Beobachtern schwer zu dechiffrieren sind.

Die regionale Demokratiebilanz fällt insgesamt stabil aus. Westafrika bleibt weitgehend demokratisch regiert, wenn auch mit zahlreichen und gravierenden Defiziten und mangelnder Stabilität, Zentralafrika hingegen ist noch immer durchgehend autokratisch geprägt. Die demokratischen Errungenschaften Westafrikas sind aber alles andere als gefestigt, und größere Erschütterungen oder externe Schocks können jederzeit zu einem demokratischen „backsliding“ führen. Denn: Zahlreiche Herausforderungen bestehen weiter im Rahmen der Staatlichkeit, besonders bei der Kontrolle des Staatsterritoriums und der Grenzen in vielen Ländern. Bei der Rechtsstaatlichkeit gibt es ebenso viele Probleme. Das Militär ist zwar weiterhin wenig und weniger selbst politisch aktiv, spielt aber in vielen Ländern aus dem Hintergrund steuernd weiterhin eine Rolle. Die Parteiensysteme und die Interessengruppen können vielfach ihre Mittlerfunktionen nicht wahrnehmen, während die Selbstorganisationskräfte der Zivilgesellschaft schwach ausgeprägt bleiben.

Die wahrscheinlich größte Herausforderung besteht im Islamismus und Dschihadismus. Der ganze Sahel mit dem Epizentrum Mali ist weiter bedroht. In Burkina Faso häufen sich die Attacken. Ein anhaltend hohes Gewaltniveau prägt auch Nigeria, wo mit Boko Haram, der zweite „hotspot“ auszumachen ist. Besonders bedrohlich ist in beiden Fällen das hohe Potential der weiteren Ausbreitung. Boko Haram war bereits in Kamerun, Niger und dem Tschad aktiv. In fast allen Ländern Westafrikas und einigen in Zentralafrika könnten bestehende Konflikte eskalieren, wenn sich ethnische und religiöse Gegensätze mischen und wechselseitig verstärken.

Dabei stellen weder Religionsfreiheit noch die Trennung von Religion und Staat vordringliche Probleme dar. Mit Ausnahme von Mauretanien, Niger und Nigeria ist der Einfluss religiöser Dogmen auf die Politik relativ gering. Auch wenn in der Region die Menschen zumeist sehr religiös sind, ist die Trennung von Religion und Staat vielfach besser verwirklicht als in Westeuropa. Religion ist vielmehr auf nichtstaatlicher Ebene ein Problem und fordert, wie im Falle Malis anschaulich zu beobachten war, dann den staatlichen Zusammenhalt heraus. Die Zukunft wird zeigen müssen, ob sowohl die Ausbreitung des Islamismus als auch der Antiterrorkampf in Ländern wie Burkina Faso, Mali und Nigeria demokratienschädliche Konsequenzen haben werden.

Wirtschaftliche Transformation

Die Länder in West- und Zentralafrika sind weltweit die ökonomisch und sozial am wenigsten entwickelte Region. Im zurückliegenden Beobachtungszeitraum konnte keines der Länder so substantielle Fortschritte machen, dass sich der negative Gesamtbefund ändern würde. In keinem west- und zentralafrikanischen Land wird der Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation im BTI als „weit fortgeschritten“ oder „fortgeschritten“ klassifiziert. Auch die am weitesten entwickelten

Ökonomien Ghana, Côte d’Ivoire, Senegal, Benin und Gabun weisen lediglich einen eingeschränkten wirtschaftlichen Transformationsstand auf. Armut ist auch in diesen Ländern weit verbreitet, Chancengleichheit kaum gewährleistet.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

weit fortgeschritten Werte 10 bis 8	fortgeschritten Werte < 8 bis 7	eingeschränkt Werte < 7 bis 5	stark eingeschränkt Werte < 5 bis 3	rudimentär Werte < 3
		Ghana	Gambia*	Kongo, DR
		Côte d’Ivoire ▲	Guinea	
		Senegal	Togo	
		Benin	Kamerun	
		Gabun*	Burkina Faso	
			Guinea-Bissau*	
			Liberia	
			Mali	
			Sierra Leone	
			Mauretanien	
			Niger	
			Nigeria	
			Kongo, Rep.	
			Tschad	
			Äquatorialguinea*	
			Zentralafrikanische Rep. ▲	

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Wirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.
* Neu im Ländersample des BTI

Weiterhin lautet der alarmierende Befund, dass die große Mehrheit von mehr als drei Vierteln der west- und zentralafrikanischen Staaten lediglich einen stark eingeschränkten wirtschaftlichen Transformationsstand erreicht. Diese Kategorisierung des BTI weist in ihrer Berücksichtigung von sozialen und nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien eine weitaus größere Nähe zur tatsächlichen Lebenswirklichkeit des überwiegenden Teils der Bevölkerung auf als Wirtschaftsbewertungen, die sich in eingengter Weise lediglich an Daten wie dem Pro-Kopf-Einkommen orientieren. In Ländern wie Äquatorialguinea und Gabun mögen die Einnahmen aus Rohstoffexporten einen hohen Entwicklungsstand suggerieren. Gleichzeitig aber ist eine Verteilungsgerechtigkeit noch nicht einmal in Ansätzen gewährleistet und ist die Markt- und Wettbewerbsorganisation so defizitär, dass Äquatorialguinea, welches das höchste Pro-Kopf-Einkommen in ganz sub-Sahara-Afrika aufweist, gleichzeitig beim Status der wirtschaftlichen Transformation in der Region den drittletzten Platz belegt. Danach rangieren nur die „failing states“ der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo.

Generell gibt es keine großen Gewinner. Der Gesamtwert der wirtschaftlichen Transformation erhöhte sich in Côte d’Ivoire und Guinea (je +0,21) immerhin moderat. In beiden Fällen hat dies mit Verbesserungen im Rohstoffbereich zu tun. In der Côte d’Ivoire ist der bedeutende Kakaosektor weiter im Aufschwung. In Guinea zahlt sich die Schaffung eines positiven Investitionsklimas im Bergbausektor aus. Liberia ist etwas abgefallen und benötigt in der Wirtschaftsentwicklung weiter

Hilfe (-0,21). Alle anderen Veränderungen bewegen sich jedoch im marginalen Bereich, so dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im regionalen Durchschnitt stagniert.

Während Armut und soziale Exklusion fast durchgängig besonders stark ausgeprägt sind und auch der Bildungssektor weiter sträflich vernachlässigt wird, ist die Währungsstabilität zumeist recht hoch. Dies rührt daher, dass die meisten ehemaligen französischen Kolonien sowie auch das spanischsprachige Äquatorialguinea in der Währungsunion des Francs CFA zusammengeschlossen sind. Die beiden Zentralbanken, besonders jene für Westafrika, sind relativ unabhängig. Deren stabilisierende Steuerung sowie die Bindung des Francs CFA an den Euro führen in der Regel zu sehr geringen Inflationsraten. Die Preisstabilität ist in den Ländern, die der Währungsunion nicht angehören, deutlich geringer.

Die wirtschaftliche Performance ist generell relativ volatil. Ihre Beurteilung fällt mitunter schwer, da viele Indikatoren einfließen, die nicht selten in eine unterschiedliche Richtung zeigen. Im Beobachtungszeitraum konnten einige Länder wie die Côte d'Ivoire, Guinea, Sierra Leone und Tschad vor allem wegen höherer Erlöse aus dem Rohstoffsektor ihre Leistung steigern. Dies verweist auf die Abhängigkeit von Rohstoffen als wichtiges strukturelles Merkmal in der Mehrheit der Länder in dieser Region.

Die einseitige Ausrichtung der Volkswirtschaften auf Rohstoffe ist ein strukturelles Problem dieser „Rentierstaaten“. Deren Einnahmen sind nahezu identisch mit der „Rente“ aus dem Export natürlicher Ressourcen und werden nicht durch produktive Wertschöpfung in den vernachlässigten sekundären oder tertiären Sektoren erwirtschaftet. Durch den kontinuierlichen Fluss gesicherter Renten existiert weder budgetärer Handlungsbedarf noch daraus resultierender Reformdruck, so dass strukturelle ökonomische Probleme verfestigt werden und eine starke Anfälligkeit für Preisschwankungen auf dem Weltmarkt bestehen bleibt. Überdies führt die sogenannte Dutch Disease aufgrund des häufig hohen Volumens eingehender Renten zu einer erhöhten Inflation, welche die Konkurrenzfähigkeit anderer Exportsektoren beeinträchtigt. Zudem werden Gelder häufig für aufwändige Prestigeprojekte verschleudert. Die Konzentration auf einen Rohstoffsektor führt insofern trotz des verfügbaren Ressourcenreichtums in der Regel dazu, dass es zu negativen Effekten auf die Gesamtwirtschaftsleistung kommt. Nicht alleine der ökonomische Bereich ist betroffen: Der Rohstoffsektor ist besonders anfällig für Korruption und trägt damit häufig zu einer generellen Schwächung der Institutionen bei. Hinzu kommen repressive oder konflikttreibende Faktoren: wenn Potentaten die Einnahmen zur Herrschaftssicherung einsetzen, oder gewaltsame Konflikte um die Profite aus den Ressourcenerlösen entstehen.

Zahlreiche Länder der Region, besonders in Zentralafrika, sind solche Rentierstaaten. Von Erdölexporten abhängig sind Äquatorialguinea, Gabun, die Republik Kongo, Nigeria und der Tschad. Ebenfalls angewiesen auf Einnahmen durch unterschiedliche Rohstoffausfuhren sind Guinea, die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Mauretanien und die Zentralafrikanische Republik. Auch Ghana und Niger benötigen die Erlöse aus Exporten von Rohstoffen wie Uran oder Erdöl.

Der Status als Rentierstaat behindert somit aus einer Vielzahl von Gründen Transformationsfortschritte massiv – und zwar nicht alleine in ökonomischer Hinsicht, sondern auch bezogen auf politische Transformation und Governance. Es ist kein Zufall, dass jene Staaten wie die Demokratische

Republik Kongo, die Republik Kongo, der Tschad oder die Zentralafrikanische Republik, die in allen Kategorien besonders schlecht abschneiden, eben solche Rentierstaaten sind. Äquatorialguinea und Gabun, die sich durch besonders hohe Exporteinnahmen auszeichnen, weisen gleichwohl einen (stark) eingeschränkten wirtschaftlichen Transformationsstand sowie ein autoritäres Regime auf. Äquatorialguinea ist ein geradezu grotesk überzeichneter Prototyp eines Rentierstaates. Während Milliarden in den Reichtum des Obiang-Clans fließen, bleibt Armut ein strukturelles Problem.

Eine weitere strukturelle Herausforderung der meisten Länder in West- und Zentralafrika ist das ungebremsste Bevölkerungswachstum, das zunächst in Bezug zur weitgehend unbekanntem oder ignorierten Tatsache zu setzen ist, dass sich seit einigen Jahrzehnten grundlegende sozioökonomische Indikatoren im subsaharischen Afrika stark verbessert haben. Neben dem Pro-Kopf-Einkommen und der Armutsrate zählt dazu auch die durchschnittliche Lebenserwartung, die seit 1990 um über 10 Jahre auf über 60 Jahre gestiegen ist und maßgeblich das höhere Bevölkerungswachstum treibt. Steigende Bevölkerungszahlen werden im wachsenden Maße als Ursache für den Migrationsdruck debattiert, der die Aufmerksamkeit für Afrika in Deutschland und Europa erhöht hat.

Das hohe Bevölkerungswachstum wird dabei auch als Bremse für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung diskutiert. Der Ansatz ist leicht nachvollziehbar. Wenn die Bevölkerung weiter wächst, reicht auch starkes Wirtschaftswachstum nicht aus, um ausreichend Arbeitsplätze und ökonomische Teilhabemöglichkeiten zu schaffen. Im Zentrum der Diskussion steht dabei vor allem die Geburtenrate, die neben der Lebenserwartung die zentrale Determinante des Bevölkerungswachstums darstellt.

Tabelle 3 zeigt die Geburtenraten pro Frau in den Ländern der Region. Zunächst fällt auf, dass die durchschnittliche Geburtenrate in West- und Zentralafrika mit 5,0 mehr als das Doppelte beträgt als der Weltdurchschnitt von 2,4. Höchstwerte erreichen Niger (7,2 Geburten pro Frau) sowie Mali und die Demokratische Republik Kongo (jeweils 6,0). Den geringsten Wert erreichen Gabun und Ghana mit durchschnittlich unter vier Geburten pro Frau. Die Nennung der Länder weist bereits auf eine Tendenz hin. Tatsächlich zeigt sich bei einer einfachen Korrelation, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen der Geburtenrate und dem Status der wirtschaftlichen Transformation gibt. Höhere Geburtenraten weisen insofern tendenziell auf einen niedrigeren wirtschaftlichen Transformationsstand hin.

Dies ist nicht als deutlicher monokausaler Zusammenhang zu verstehen, da weder die Korrelation sonderlich stark ausfällt noch der Einfluss anderer Faktoren kontrolliert worden ist. Zudem gehen manche Entwicklungsexperten davon aus, dass die Wirtschaftsentwicklung die Geburtenrate beeinflusst und nicht umgekehrt. Dennoch bleibt angesichts der skizzierten entwicklungshemmenden Auswirkungen einer hohen Geburtenrate zu erwägen, ob die Bevölkerungsentwicklung nicht zusätzlich gesteuert werden sollte. Ein zuverlässiges Mittel dazu ist in der Regel eine stärkere Beteiligung von Frauen an Familienplanung und Erwerbstätigkeit. Selbständige Frauen tragen selbst mehr zur Entwicklung bei und haben dann weniger Nachkommen. Davon unbeschadet ist die Benachteiligung von Frauen generell ein zentrales strukturelles Problem in der Region, das ohnehin der Bearbeitung bedarf.

Tab. 3: Geburtenrate, Stand der Transformation und Governance

	Geburtenraten Geburten pro Frau (2017)	Politische Transformation BTI 2020 1-10 (max)	Wirtschaftliche Transformation BTI 2020 1-10 (max)	Governance- Index BTI 2020 1-10 (max)
<i>Ø Welt</i>	2,4	-	-	-
Gabun	3,7	4,70	5,07	4,86
Ghana	3,9	7,85	5,57	6,26
Togo	4,4	4,87	4,71	4,96
Sierra Leone	4,4	6,25	4,32	4,89
Liberia	4,5	6,60	4,36	5,36
Kamerun	4,6	3,55	4,61	3,63
Guinea-Bissau	4,6	6,25	4,39	4,60
Mauretanien	4,6	4,27	4,18	4,00
Republik Kongo	4,6	3,30	3,43	2,93
Äquatorialguinea	4,6	2,82	3,21	3,41
Senegal	4,7	6,95	5,14	6,68
Côte d'Ivoire	4,8	5,80	5,18	5,47
Zentralafrikanische Republik	4,8	3,55	3,00	4,08
Guinea	4,8	5,95	4,71	5,98
Benin	4,9	7,75	5,11	6,08
<i>Ø West- und Zentralafrika</i>	5,0	5,33	4,30	4,73
Burkina Faso	5,3	6,20	4,50	5,23
Gambia	5,4	6,9	4,79	5,98
Nigeria	5,5	5,45	3,93	4,04
Tschad	5,8	2,93	3,36	2,55
Mali	6,0	5,80	4,32	5,19
Demokratische Rep. Kongo	6,0	3,52	2,82	2,58
Niger	7,2	6,10	3,93	5,25
Korrelation mit Bevölkerungs- wachstum (Pearson)		-0,01	-0,36	-0,13

Quellen: BTI 2020; World Development Indicators, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=ZG>

Governance

Die Schwierigkeiten bei der politischen und wirtschaftlichen Transformation sind eng mit den bereits diskutierten strukturellen Problemen verknüpft, die Transformationsmanagement massiv behindern. Nach wie vor ist West- und Zentralafrika die Region, welche im BTI den höchsten Schwierigkeitsgrad aufweist. Dies umfasst strukturelle politische und wirtschaftliche Transformationshindernisse und schließt schwach ausgeprägte zivilgesellschaftliche Traditionen und eine hohe Konfliktintensität bis hin zum Bürgerkrieg mit ein. Die Demokratische Republik Kongo, der Tschad und die Zentralafrikanische Republik sind einer solch transformationshemmenden Konstellation an Entwicklungsproblemen in besonders hohem Maße ausgesetzt.

Die besten Rahmenbedingungen für gutes Regieren in der Region haben hingegen Gabun und die demokratischen Spitzenreiter Benin und Ghana. Gabun weist im Vergleich zu anderen ressourcenreichen Ländern der Region eine mit Abstand niedrigere Konfliktintensität, bessere Rechtsstaatlichkeit und Staatlichkeit sowie einen höheren Bildungsstand auf. Insofern sind die vergleichsweise niedrigen aktuellen Transformationshindernisse in Benin, Gabun und Ghana auch das Ergebnis einer relativ guten politischen Steuerung in den letzten Jahrzehnten, auch wenn diese in Gabun kaum demokratisierend ausfiel.

Tab. 4: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
	Senegal	Côte d'Ivoire	Zentralafrikanische Republik	Kongo, Rep. ▼
	Ghana	Liberia ▼	Nigeria ▼	DR Kongo
	Benin	Niger ▼	Mauretanien	Tschad
	Gambia*	Burkina Faso	Kamerun	
	Guinea	Mali	Äquatorialguinea*	
		Togo		
		Sierra Leone		
		Gabun*		
		Guinea-Bissau*		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.
* Neu im Ländersample des BTI

Im regionalen Durchschnitt weisen die Governance-Leistungen in West- und Zentralafrika ein ähnliches Muster auf wie der globale Durchschnitt aller 137 im BTI untersuchten Länder. Die inklusiven Aspekte von Governance, also Konsensbildung auf nationaler Ebene und vor allem Kooperation auf internationaler Ebene, sind durchweg stärker ausgeprägt als die Steuerungsleistungen hinsichtlich Gestaltungsfähigkeit und Ressourceneffizienz. Auffällig hingegen ist, dass dieser Gegensatz in West- und Zentralafrika noch wesentlich prononcierter zutage tritt als im weltweiten Durchschnitt. Die Leistungsbilanz in den Bereichen Konsensbildung und internationale Zusammenarbeit fällt im globalen wie regionalen Durchschnitt in etwa gleich positiv aus, wenig überraschend für eine mehrheitlich demokratisch regierte und stark auf internationale Unterstützung angewiesene Region.

Hingegen sind die west- und zentralafrikanischen Regierungen weitaus weniger in der Lage, Reformprozesse effektiv zu steuern und politische Prioritäten umzusetzen. Hier unterschreitet der regionale Durchschnittswert im Kriterium „Gestaltungsfähigkeit“ von 4,59 Punkten das globale Mittel von 5,04 schon recht signifikant, vor allem hinsichtlich der strategischen Priorisierung (-0,58). In diesem Indikator erreichen lediglich die Regierungen Guineas und Senegals mit 7 Punkten gute Bewertungen. Dies mag mit einer starken Anfälligkeit der institutionell schwach verankerten Demokratien und ausgeprägten klientelistischen Strukturen zusammenhängen, welche die Regierungen für kurzfristige und volatile Prioritätensetzung anfällig machen.

Noch stärker ist die Diskrepanz zwischen den durchschnittlichen globalen und regionalen Governance-Leistungen im generell schlecht bewerteten Kriterium „Ressourceneffizienz“, in dem die Regierungen West- und Zentralafrikas mit einem Durchschnittswert von 4,14 Punkten das schwache globale Mittel von 4,73 noch einmal deutlich unterbieten. Dies hängt zum einen mit der geschilderten Verschwendung verfügbarer Ressourcen in „Rentierstaaten“ sowie einer chronisch ineffizienten Verwaltung in den meisten Ländern zusammen. Zum anderen fällt die Region im Bereich der Antikorruptionspolitik ab. Mit einem Durchschnittswert von lediglich 3,55 Punkten sind die west- und zentralafrikanischen Regierungen weltweit am wenigsten willens oder fähig, effektive Maßnahmen gegen grassierende Korruption und Klientelismus zu ergreifen: kein Land erreicht in diesem Indikator mehr als 5 Punkte.

Der Governance-Gesamtwert sank besonders stark in Liberia (-0,49), Nigeria (-0,55) und Niger (-0,61). In Liberia war der Übergang von Johnson-Sirleaf auf Weah von Startschwierigkeiten vor allem bei der Gestaltungsfähigkeit geprägt. Offenbar verfügt Weahs Mannschaft über wenig Expertise im administrativen und ministerialen Bereich. In Niger und Nigeria sind die sinkenden Regierungsleistungen im Zusammenhang mit der angespannten Sicherheitslage zu sehen. Die Eindämmung militanter islamistischer Gruppen gelingt teils nur sehr unvollkommen, und der sicherheitspolitische Schwerpunkt birgt zudem die Gefahr einer Vernachlässigung der Transformationsziele Demokratie und Entwicklung.

Ein solcher Spagat zwischen sicherheitspolitischen Herausforderungen und entwicklungspolitischen, möglicherweise auch demokratiefördernden Ambitionen ist bezeichnend für eine Region, in der die Konfliktintensität in vielen Ländern besonders hoch ist (vgl. Tabelle 5). In Nigeria und der Zentralafrikanischen Republik herrscht Bürgerkrieg. Auch die Lage in Kamerun und den beiden Kongos ist von erheblicher Gewalt geprägt. Dies gilt fast ebenso und aktuell mit einem hohen Eskalationsrisiko behaftet für Burkina Faso und Mali. Nur wenige Länder wie Benin und Gabun zeigen eine sehr geringe Konfliktintensität.

Bei den zugrundeliegenden gesellschaftlichen Spaltungen dominieren neben den allgegenwärtigen Machtkämpfen zwischen Eliten vor allem politisierte Gegensätze zwischen ethnischen und religiösen Identitätsgruppen sowie der erstarkende militante Islamismus. In fast der Hälfte aller west- und zentralafrikanischen Länder sind bedeutende ethnische bzw. regionale Gegensätze zu beobachten. In einem Drittel der untersuchten Länder kommen religiöse Konfliktlinien hinzu.

Eine besondere Gefahr besteht, wenn sich ethnische und religiöse Gegensätze wechselseitig verstärken. Dies ist in Burkina Faso, Mali, Nigeria, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik der

Fall. Ganz Westafrika und große Teile von Zentralafrika haben ein Eskalationspotential, da hier oft im Süden christliche und im Norden muslimische ethnische Gruppen siedeln. Verschärft werden Gegensätze vor allem durch eine perzipierte oder manifeste Diskriminierung und Marginalisierung bestimmter Gesellschaftsgruppen. Ähnliche Effekte gehen von noch nicht abgebauten Spannungen und Ressentiments in Folge von Gewaltkonflikten aus.

Damit kommt dem Konfliktmanagement eine besondere Bedeutung zu, dessen Qualität sich je nach Regierung erheblich unterscheidet. Und: es gibt einen recht deutlichen, wenn auch nicht zwangsläufigen Zusammenhang mit der Intensität der Konflikte. In den fünf Ländern mit der höchsten Konfliktintensität (Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Nigeria und die Zentralafrikanische Republik) ist das Management der gesellschaftlichen Spaltungen auch besonders schwach. Unter den sechs Regierungen, die Konflikte bewusst eskalieren lassen (3 oder weniger Punkte im Konfliktmanagement) weist nur der Tschad eine niedrige Konfliktintensität auf, da es der Regierung in den letzten Jahren gelungen war, Aufstände militärisch zu unterdrücken. Die Politik bleibt aber weiter nicht auf Ausgleich ausgerichtet.

In ähnlich autoritärer und nicht vermittelnder Weise wird in Äquatorialguinea jeder Widerstand der Bubi effektiv durch einen aus Erdölexporterinnahmen finanzierten Sicherheitssektor unterdrückt. Die Regierung Gabuns geht weniger repressiv vor. Die Petrodollars werden von der Bongo-Dynastie seit jeher dazu genutzt, mittels Patronage Vertreter aller Gruppen zu kooptieren. Andere Regierungen hingegen zeigen, dass ethnische Vielfalt und selbst die potentielle Vermischung religiöser und ethnischer Grenzen nicht zwangsläufig mit starken Konflikten einhergehen müssen. In Fällen wie Benin und Gambia ist ethnische Identität durchaus politisiert, aber hier wird auf ethnische Balance geachtet. Ähnliches gilt, in vielleicht abgeschwächter Form, in Ghana und Senegal.

Viele Länder der Region mit großer Gewalterfahrung stehen vor den Herausforderungen der Versöhnung und der Aufarbeitung von Gräueltaten. Den ehemaligen Bürgerkriegsländern wie Liberia und Sierra Leone ist es offenbar gelungen, das Konfliktpotential durch eine ausgewogene Politik im Zaum zu halten. Diese Herausforderung muss die Côte d'Ivoire wahrscheinlich noch meistern. Eine besondere Komplikation besteht darin, dass mit Laurent Gbagbo der ehemalige Kriegsgegner auch vor einem internationalen Gericht steht. Teilweise reichen die Probleme weit in die Geschichte zurück: In Mauretanien sehen sich vor allem dunkelhäutige „Haratin“ diskriminiert. Sie stammen von freigelassenen Sklaven ab. Die Sklaverei wurde in Mauretanien aber erst Anfang der 1980er Jahre offiziell abgeschafft und besteht nach internationalen Einschätzungen weiter.

Im Gegensatz zu Mali konnte es die Regierung im Niger verhindern, dass die im Norden siedelnden Tuareg weitere Aufstände unternahmen. Allerdings ist die Politik im Niger in den letzten Jahren von einer zunehmenden „Versicherheitlichung“ geprägt. Generell besteht bei der Bekämpfung des Islamismus das Problem, nicht nur auf Antworten im Sicherheitsbereich zu setzen und nach Möglichkeit nach politischen, gewaltlosen Lösungen zu suchen.

Aber alle Bemühungen sind wahrscheinlich nicht ausreichend, wenn sie sich auf den nationalen Rahmen beschränken. Gerade die islamistischen Brandherde Sahel und der Nordosten Nigerias haben bereits gezeigt, dass stets eine Ausbreitung auf die umliegenden Länder droht. Konfliktmanagement ist damit zu einem erheblichen Anteil auch eine regionale und internationale Aufgabe.

Tab. 5: Art und Intensität der Konflikte sowie Qualität des Konfliktmanagements

	Gesellschaftliche Spaltungen Schärfe Merkmale (Identitätsgruppen)	Konfliktma- nagement 1 (sehr schlecht) - 10 (sehr gut)	Konfliktin- tensität 1 (sehr niedrig) - 10 (sehr hoch)
Republik Kongo	bedeutend ethno-regional	2	8
Kamerun	bedeutend ethno-regional u. religiös	3	8
Demokratische Rep. Kongo	teilweise bedeutend ethno-regional	3	8
Nigeria	bedeutend ethno-regional u. religiös	3	9
Tschad	bedeutend ethno-regional u. religiös	3	6
Zentralafrikanische Republik	bedeutend ethno-regional u. religiös	3	9
Côte d'Ivoire	bedeutend ethno-regional u. religiös	4	5
Mali	bedeutend ethno-regional u. religiös	4	7
Mauretanien	bedeutend ethnisch-rassistisch u. religiös	4	5
Togo	bedeutend ethno-regional	4	5
Burkina Faso	eher schwach, steigend ethno-regional u. religiös	5	7
Guinea	bedeutend ethno-regional u. religiös	5	6
Sierra Leone	eher schwach latent ethno-regional	5	4
Guinea-Bissau	eher schwach latent ethnisch	6	4
Äquatorialguinea	eher schwach ethno-regional, aber effektiv unterdrückt	7	3
Gambia	schwach latent ethnisch, aber tabuisiert	7	4
Ghana	schwach ethno-regional in Wahlen	7	4
Liberia	schwach ethno-regionale Inklusion	7	4
Niger	schwach ethno-regional (Tuareg) und religiös (Boko Haram)	7	5
Benin	schwach ethno-regional in Wahlen	8	2
Gabun	schwach ethnisch, aber Ausgleich durch Patronage	8	2
Senegal	schwach ethno-regional (Casamance)	8	4
Korrelation			-0,87

* geordnet nach Qualität des Konfliktmanagements von 1-10.

Praktisch alle Staaten benötigen externe Unterstützung, nicht nur zur Bekämpfung des Islamismus, sondern mindestens ebenso, um ihre Gesellschaften weiter ökonomisch, politisch und sozial zu entwickeln. Die Landschaft der internationalen Partner ist aber dabei seit einigen Jahren in Bewegung geraten. Nach dem Ende des Kalten Krieges dominierte zunächst fast konkurrenzlos der Westen, der seine Bereitschaft zur Entwicklungszusammenarbeit an politische Konditionen wie demokratische Reformen oder die Einhaltung von Menschenrechten knüpfte – wenn auch nicht immer konsequent, insbesondere wenn geostrategisch wichtige Rohstoffe im Spiel waren. So arbeiten Frankreich ohne

Weiteres mit den Autokraten in Gabun und Tschad oder amerikanischen Erdölfirmen mit der Autokratie Äquatorialguinea zusammen. Zusätzlich aber hat die Effektivität dieses Reformdrucks durch neue entwicklungspolitische Akteure erhebliche Einbußen erfahren. China und Golfstaaten wie Saudi-Arabien oder Iran bieten Unterstützung anscheinend ohne politische Auflagen, und auch Russland scheint auf das afrikanische Parkett zurückzukehren.

Transformationsfortschritte sind deshalb derzeit eher über eine Vertiefung der regionalen Kooperation zu erwarten. Die Durchsetzung freier Wahlen in Gambia zeigt, dass demokratische Normen im Rahmen der regionalen Integration stärker Geltung erhalten. Ohne den Druck der Regionalorganisation ECOWAS und besonders des Mitglieds Senegal wäre die Krise vermutlich anders ausgegangen und der autoritär regierende Jammeh weiter im Amt. Zur Vertiefung demokratischer Normen gehört auch, dass nicht verfassungsmäßige Wechsel nicht mehr akzeptiert werden. Militärputsche – von denen während der Untersuchungsperiode keiner stattfand – führen regelmäßig zur Suspendierung von AU und der jeweiligen Regionalorganisation. Offenbar sind Regionalorganisationen mehr und mehr geeignet und gewillt, die Transformation in der Region zu befördern.

Ausblick

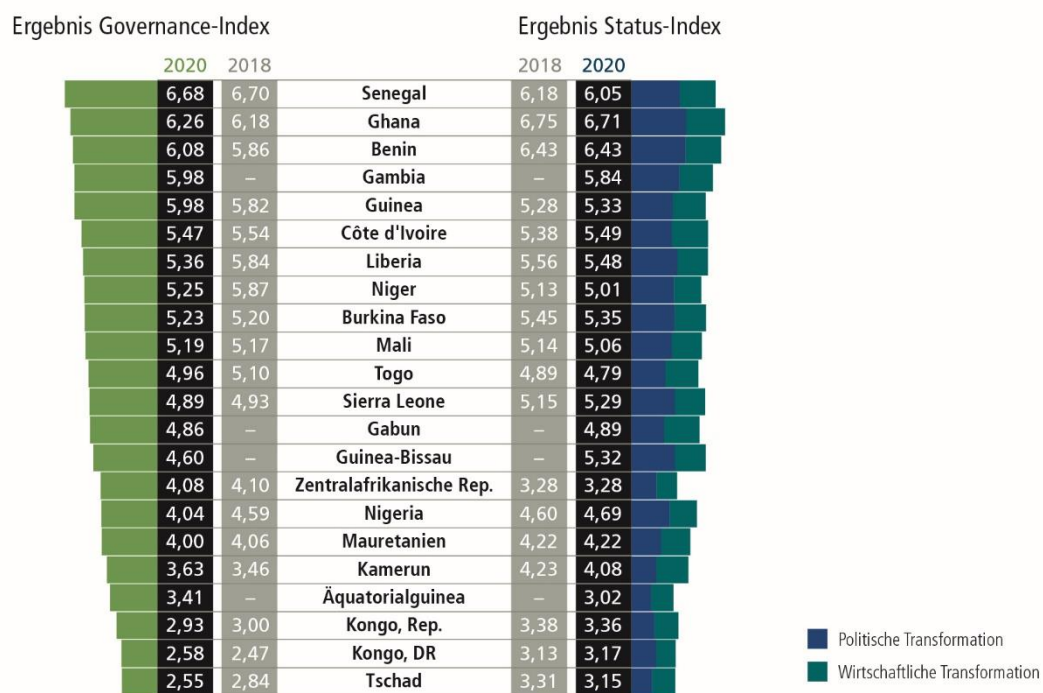
Wenn die Europäische Union und die deutsche Bundesregierung einen dezidierten Schwerpunkt auf eine Partnerschaft mit Afrika legen, so geschieht dies mitunter aus Gründen, die mehr mit der Innenpolitik europäischer Staaten und weniger mit afrikanischen Entwicklungen zu tun haben. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der neuen Aufmerksamkeit für Europas großen südlichen Nachbarn dürfte sich aus migrationspolitischen Gründen speisen, und der Slogan „Fluchtursachen bekämpfen“ scheint häufig weder konsequent durchdekliniert noch mit einer echten Auseinandersetzung mit den vor Ort gegebenen politischen und wirtschaftlichen Realitäten gepaart zu sein.

Zunächst ist eine angemessene Situationsanalyse notwendig. Die westafrikanischen Demokratien stehen aufgrund eines durchgängig niedrigen sozioökonomischen Entwicklungsniveaus, demographischem Wandel, wenig diversifizierten Ökonomien, ineffizienten Verwaltungen und wenig entwickelter Infrastruktur, fortdauernden ethno-regionalen und religiösen Konflikten sowie einem aggressiven Islamismus unter erheblichem Druck. Die bemerkenswert positiven politischen Entwicklungen des zurückliegenden Jahrzehnts haben zur Herausbildung einer Vielzahl von „Demokratien in Armut“ geführt, die dringend auf eine respektvolle und langfristig ausgerichtete Zusammenarbeit angewiesen sind.

Was verspricht Erfolg? Längst ist bekannt, wenn auch nicht immer verinnerlicht und umgesetzt, dass es nicht um den mitunter blauäugigen Export westlicher Patentrezepte gehen kann. Bei allen Erfolgen des deutschen Föderalismus ist Dezentralisierung in den meisten afrikanischen Staaten vermutlich nicht der Stein der Weisen. In fragilen Demokratien mit eingeschränktem staatlichen Gewaltmonopol und einer Vielzahl an tiefen gesellschaftlichen Spaltungen kann ein allzu dogmatisches Festhalten am Subsidiaritätsprinzip die zentralstaatliche Autorität gefährden und destruktive Zentrifugalkräfte

stärken. Insofern sollte weiterhin sorgfältig evaluiert werden, warum manche Programme die Regierungsförderung nicht so verbessert haben wie erhofft.

Eine wichtige Erkenntnis bleibt, dass Afrika nicht am westlichen Wesen genesen wird – aber am chinesischen, russischen oder saudischen eben auch nicht. Viele reformorientierte Regierungen haben längst begriffen, dass der rasant wachsende Einfluss Chinas trotz vermeintlich konditionsfreier Unterstützung einen Preis hat, der zumeist langfristige Abhängigkeiten einschließt. Besonders relevant erscheint aus westafrikanischer Sicht zudem der Einfluss der Golfstaaten Saudi-Arabien, Iran oder Katar sowie der Türkei, die nicht nur untereinander konkurrieren, sondern zusätzlich in verschiedener Form Ideologieexport betreiben. Nicht wenige Beobachter führen den wachsenden religiösen Extremismus – in einer Region mit einem traditionell moderaten Islam – auf entsprechende Bemühungen aus den Golfstaaten zurück. Zurecht afrikanische Lösungen für afrikanische Herausforderungen zu fordern, heißt allerdings nicht für deren Umsetzung auf die Unterstützung externer Partner zu verzichten. Und europäische und westliche Regierungen bleiben aufgerufen, diese Unterstützung auch anzubieten.



Vor dem Hintergrund der Analysen des BTI 2020 können dafür einige Bereiche identifiziert werden, in denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht:

In politischer Hinsicht muss der Bedrohung des Dschihadismus begegnet werden, allerdings mit einer umfassenden Gegenstrategie, die sowohl eine militärische wie auch eine zivile Komponente beinhalten sollte. Langfristig entzieht Entwicklung dem Extremismus den Boden, aber kurzfristig sind

professionelle Sicherheitskräfte von Nöten. Es lässt sich auch mit einiger Berechtigung die These vertreten, dass ein Teil des Problems importiert ist – und dies betrifft bewaffnete Gruppen und militante religiöse Ideologie. Insofern sollte eine umfassende Strategie auch berücksichtigen, wie einer Unterwanderung durch extremistische Ideologien effektiv begegnet werden kann.

Von zentraler politischer Bedeutung ist eine Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit. Von einer koordinierten Eindämmung von Epidemien (Beispiel Ebola) bis zur konzertierten Bekämpfung von Dschihadismus oder transnationaler Kriminalität stellen sich eine Reihe von gemeinsamen Aufgaben, die nicht alleine im nationalen Rahmen zu bewältigen sind. Auch die Förderung des Handels unter den Staaten der Region kann Entwicklung nachhaltig fördern. Überdies haben sich Regionalorganisationen – vielleicht überraschend – bei der Demokratieförderung bislang als wirksamer Mechanismus erwiesen. Der Fall Gambia zeigt, dass externer Druck zur Konfliktlösung beitragen kann, durch Normensetzung, durch Schlichtung und auch durch Umsetzungshilfen. Auch Friedensmissionen sollten vor allem regional bestückt werden, in Verstärkung des derzeitigen Trends.

In sozioökonomischer Hinsicht lässt sich ein weiteres Bündel von Maßnahmen diskutieren. Zunächst sei erneut auf die Frage der Bevölkerungspolitik eingegangen. Vieles spricht dafür, dass es mehr bedarf als des Prinzips Hoffnung, um des Bevölkerungswachstums Herr zu werden. Zwar gibt es sicher eine natürliche Reduktion, aber durch die stärkere Beteiligung von Frauen an der Politik und der Wirtschaft wird sich die Geburtenrate noch deutlicher senken lassen. Eine Stärkung der Rolle von Frauen würde zugleich gesellschaftspolitische, ökonomische und bevölkerungspolitische Verbesserungen bedeuten.

Die Reform von volkswirtschaftlichen Strukturen bleibt eine weitere anhaltende Herausforderung. Von Rohstoffexporten abhängige „Rentierstaaten“ müssen aktiver die Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften forcieren. Aus den Erlösen von Rohstoffexporten gebildete Zukunftsfonds können Preisschwankungen abfedern, strategische Investitionen fördern und antizyklische Maßnahmen finanzieren. Für den Export von Agrarprodukten ist darüber nachzudenken, ob nicht noch weitere Handelshemmnisse für afrikanische Länder abgebaut werden können. Dies wird dann vermutlich vor allem indirekte Subventionen betreffen, welche die Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Bauern gegenüber dem europäischen und nordamerikanischen Agrarsektor einschränken.

Jenseits der regionalen Ebene stellen sich für die europäische und deutsche West- und Zentralafrikapolitik eine Reihe von Herausforderungen auf nationaler Ebene, von denen hier lediglich die Konflikte in Kamerun sowie die Instabilität Malis aufgerufen werden sollen. Die politische Situation in Kamerun weist einen besonders großen Bedarf an Konfliktprävention und Deeskalation auf. In deeskalierender Hinsicht gilt dies für den schwelenden und bereits gewaltsam verlaufenden Konflikt zwischen den anglo- und frankophonen Landesteilen. In präventiver Hinsicht sollte der Nachfolgefrage für den greisen Präsidenten Biya besondere Aufmerksamkeit zukommen. Wie viele afrikanische Potentaten verzichtete auch Biya aus Furcht vor Machtverlust bewusst darauf, langfristig Nachfolger aufzubauen, und ein dräuendes Machtvakuum in Autokratien birgt stets die Gefahren von Instabilität und gewaltsamen Auseinandersetzungen.

Mali ist hierzulande vor allem wegen der französisch dominierten UN-Mission in den Schlagzeilen, an der auch ein größeres Kontingent deutscher Soldaten teilnimmt. In der Öffentlichkeit mehren sich

angesichts fortdauernder oder sogar steigender Instabilität und schleppender Fortschritte bei der zivilen Komponente der Konfliktlösung die Stimmen, die ein Scheitern des Einsatzes prognostizieren. Wahrscheinlich wäre ein schneller Rückzug die schlechtere Alternative zum Festhalten an einer sicher nicht einfachen Mission – die zugleich effektiver gestaltet werden muss. Alle Maßnahmen müssen an Eigeninteressen vor Ort anknüpfen um wirksam zu sein. Und: schnelle und nachhaltige Lösungen sind illusionär.

Sicherlich ist das Potential der Außeneinwirkung begrenzt. Umso wichtiger ist es für die europäische und deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, die lokale Entwicklungsagenda und die Reforminteressen der wesentlichen politischen Akteure bei der Konzeption und Ausgestaltung von Maßnahmen und Programmen kontinuierlich im Blick zu behalten und als entscheidend anzusehen. Nur so wird wirtschaftliche und politische Transformation nachhaltig gelingen. Angesichts einiger geschilderter langfristiger Verbesserungen im politischen wie sozioökonomischen Bereich gibt es Grund für verhaltenen Optimismus.