

BTI 2016 | Weniger Licht, mehr Schatten

Regionalbericht Süd- und Ostafrika

Von Siegmarschmidt

Überblick zu den Transformationsprozessen in *Angola, Äthiopien, Botswana, Burundi, Eritrea, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Südsudan, Tansania, Uganda*



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2016 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2013 bis zum 31. Januar 2015. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Siegmarschmidt, Weniger Licht, mehr Schatten — BTI-Regionalbericht Süd- und Ostafrika, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2016.

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

* Prof. Dr. Siegmarschmidt ist Politikwissenschaftler an der Universität Koblenz-Landau und arbeitet u.a. zur Demokratie und Entwicklung in Subsahara-Afrika. Er ist BTI-Regionalkoordinator für das östliche und südliche Afrika.

Einleitung

Gegenwärtig wird in den Medien viel über Eritrea berichtet. Das kleine Land am Horn von Afrika steht normalerweise im Schatten der Berichterstattung über große Staaten oder Bürgerkriege. Der Grund für neue Aufmerksamkeit ist die vergleichsweise hohe Zahl von Flüchtlingen: Allein im ersten Halbjahr 2015 suchten in Deutschland über 11.000 Eritreer um Asyl nach (FAZ 29.7.2015) und einige weitere Tausend halten sich in Italien auf. Die Fluchtursachen des von Europa weit entfernten Landes spiegeln sich im Länderbericht zu Eritrea: Das Land nimmt den vorletzten Platz hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Freiheit ein. Eine selbstherrliche, fast autistische, immer totalitärere Züge annehmende Diktatur zwingt Frauen wie Männer zu einem unbefristeten Militärdienst und ruiniert die Wirtschaft, so dass der Lebensstandard sinkt. Schätzungsweise fliehen jeden Monat 5000 vor allem junge Eritreer. Langfristig verschlechtern sich die Entwicklungschancen des 6 Millionen Einwohner zählenden Landes, kurzfristig erhöht die Flucht die Stabilität der Diktatur, da die Unzufriedenen einfach abwandern.

Die für die Betroffenen lebensgefährliche Massenmigration aus Eritrea und anderen Ländern südlich des Sahara (Nigeria, Kamerun) findet lediglich kurz tagespolitische Aufmerksamkeit, ebenso wie der Dauerskandal einer mehrheitlich völlig verarmten und marginalisierten Mehrheit in den meisten der vom BTI untersuchten Staaten in Subsahara-Afrika. In 34 von 38 Ländern wird das sozioökonomische Entwicklungsniveau mit 3 oder weniger Punkten (von 10) bewertet, was auf Massenarmut und strukturelle Diskriminierung hinweist.

Solche erschütternden Daten stehen in markantem Gegensatz zur momentanen Berichterstattung über Afrika, die eher die Potentiale des Kontinents akzentuieren. So zeichnen einige regionale Organisationen und Entwicklungsbanken zurzeit ein positives, mitunter euphorisches Bild: Der Economist titelte in seiner März-Ausgabe 2013 „Africa Rising. The hopeful continent“ und sprach von „emerging Africa“, vor allem in wirtschaftlicher, aber auch in politischer Hinsicht. Hingewiesen wurde vor allem auf die steigende Zahl demokratisch regierter Staaten seit 1990. Und die UN Commission on Africa stellt im jährlich erscheinenden „UN Economic Outlook on Africa 2014“ fest: „Africa’s recent impressive economic performance continued despite subdued global economic activity and is expected to accelerate further in the medium term.“

Die Ergebnisse des BTI 2016 stützen diesen Optimismus für die beiden Subregionen des östlichen und des südlichen Afrika nicht: Die ökonomische Leistungsfähigkeit stagniert im Vergleich zum letzten Transformationsindex, und in politischer Hinsicht ist sogar eine rückläufige Entwicklung zu konstatieren. Insgesamt lassen sich in den beiden Subregionen nur sehr wenige Fortschritte sowohl bezüglich Demokratie als auch Marktwirtschaft und demzufolge auch im politischen Management erkennen. Es überwiegen die Rückschritte, wenngleich sie in den meisten Fällen nicht dramatisch ausfallen. Kurzum: Weniger Licht, mehr Schatten als zuvor – so lässt sich die Entwicklung zwischen 2013 und Januar 2015 zusammenfassen. In 11 Staaten verlief die politische Entwicklung negativer im Vergleich gegenüber dem Transformationsindex 2014 und nur ein Staat – Madagaskar – machte aufgrund der Rückkehr zu demokratischen Prozessen deutliche Fortschritte. In den anderen Staaten stagnierte die Entwicklung, oder die Veränderungen fielen nur minimal aus. Zurzeit gibt es keine

Anzeichen, dass größere Veränderungen in den Ländern hinsichtlich der politischen Herrschaft bevorstehen.

Im Hinblick auf die ökonomische Transformation sieht das Bild nicht viel besser aus: Immerhin machten drei Staaten (Kenia, Lesotho und Tansania), Fortschritte, doch stagnierte die Entwicklung in der ganz überwiegenden Mehrheit von Staaten. Die Wachstumsraten sind nur in wenigen Volkswirtschaften hoch genug, um die hohen Geburtenraten zu kompensieren, und kommen zudem nur selten der Bevölkerung zugute.

Der Stand der Transformation ist in den beiden Subregionen in den Bereichen Marktwirtschaft und Demokratie zunehmend gegenläufig: Während die politische Transformation im südlichen Afrika trotz einiger Rückschritte immer noch weiter fortgeschritten ist, machten in der ökonomischen Transformation die ostafrikanischen Staaten in den letzten Jahren größere Fortschritte als die meisten Staaten des südlichen Afrikas. Ein anderer Grund für die weitgehende Stagnation liegt in der Wachstumsschwäche Südafrikas, des wirtschaftlich stärksten Landes. Nachgebende Rohstoffpreise führen zur Schließung der arbeitsintensiven Minen und innerparteiliche Auseinandersetzungen in der Regierungspartei ANC paralisieren das Land. Die vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Fortschritte in beiden Subregionen liegen auch daran, dass es in der Region weitaus weniger Länder als in West- und Zentralafrika gibt, die über Rohstoffe, insbesondere über Erdöl verfügen.

Bei der Bewertung der Qualität im Management verbesserte sich lediglich Madagaskar, in 16 Ländern gibt es kaum Veränderungen und im Südsudan, in Simbabwe und in Lesotho verschlechterten sich die ohnehin schwachen Management-Leistungen weiter. Die Gründe dafür sind zum einen länderspezifisch, zum anderen spiegelt sich eine Reformmüdigkeit bzw. -unwilligkeit und eine geringe Risikobereitschaft der Regierenden in Demokratien wider, die wiedergewählt werden wollen und daher politischen Widerstand gegen Reformen fürchten. Möglicherweise – dies wäre im Einzelfall nachzuprüfen – ist es auch der nachlassende Druck von Geberseite auf politische Reformen, der nur noch geringe Reformanreize bietet. Die Bekenntnisse zu Reformen bleiben oftmals rhetorisch: Der BTI verzeichnet zwar eine stärkere Reformbereitschaft, da die Prioritätensetzung stärker geworden ist, doch gleichzeitig stagniert die Implementation von Reformen, sowohl aufgrund unzureichender Fähigkeiten wie auch mangelndem Willen. Das nach wie vor starke Engagement Chinas und - wenngleich weniger umfangreich – Indiens und Brasiliens in Afrika bedeutet Konkurrenz für die EU (und die USA) und vergrößert den Handlungsspielraum afrikanischer Regierungen, die zwischen verschiedenen Gebern wählen können.

Schwache wirtschaftliche Entwicklung mit anhaltender Verteilungsungerechtigkeit und geringerem politischen Reformwille birgt die Gefahr zunehmender Instabilität durch wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerungen. Die vielbeschworene neue Mittelschicht ist in Afrika im Unterschied zu zahlreichen Ländern in Lateinamerika und Asien noch zu schwach, um politisch auf Veränderung drängen zu können. Ihr Status ist überdies nicht gesichert, denn er hängt von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab. Entgegen einigen Hoffnungen auf positive Entwicklung zeigen sowohl der BTI 2016 wie auch schon Erhebungen zuvor, dass die Defizite defekter Demokratien langlebig sind und stets die Gefahr bergen, einen weiteren Verfall an Demokratiequalität nach sich zu ziehen.

Politische Transformation

Die Analyse der politischen Transformation zeigt, dass die 20 Länder des östlichen und südlichen Afrika sich folgendermaßen kategorisieren lassen:

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
Mauritius	Namibia	Lesotho ▼	Burundi	Ruanda
Botswana	Südafrika	Mosambik ▼	Angola	Südsudan
	Uganda	Madagaskar ▲	Simbabwe	Äthiopien
	Malawi			Eritrea
	Kenia			Somalia ●
	Sambia			
	Tansania			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Allein Mauritius und Botswana werden als sich konsolidierende Demokratien ohne größere Defizite betrachtet. Namibia und Südafrika sind im Vergleich dazu zwar aufgrund einer etwas schwächeren Staatlichkeit und Stabilität als defekte Demokratien eingeordnet, doch ist ihr Abstand nach oben zum Grenzwert für sich konsolidierende Demokratien mit 0.40 (Südafrika) und 0.25 (Namibia) Punkten gering. Hingegen beträgt der beträchtliche Abstand nach unten zu Uganda einen ganzen Punkt. Daher ist es sinnvoll diese vier Länder zusammen als Gruppe zu bezeichnen. Die Demokratiequalität in diesen 4 Ländern der Spitzengruppe verharrt auf einem vergleichsweise hohen Niveau, vergleichbar mit Südkorea und Tschechien (Botswana, Mauritius) oder mit Serbien und Indien (Namibia, Südafrika). In diesen vier Ländern werden regelmäßig freie und faire Wahlen abgehalten, die demokratischen Institutionen funktionieren und werden in der Regel von den Akteuren respektiert. Im Vergleich zu 2006 weisen sie allerdings mit Ausnahme Namibias keine Verbesserungen auf. Mauritius stagniert auf hohem Niveau, Botswana weist leichte Rückschritte insbesondere im Bereich der politischen Beteiligungsrechte auf, und Südafrika verliert seit 2006 beachtliche 1,10 Punkte im Status der politischen Transformation. Allerdings liegt dieser Rückschritt im Machtwechsel von Thabo Mbeki zu Jacob Zuma begründet und verweist auf keine aktuelle Erosion an Demokratiequalität. In allen vier Ländern sind die Bewertungen für das demokratische Kernkriterium der „Politischen Partizipation“ geringfügig schlechter als 2014 und teils deutlich schlechter im Vergleich zu 2006. Warum die demokratisch weiter fortgeschrittenen Staaten in der politischen Entwicklung stagnieren, bedarf einer vertiefenden Analyse.

Eine zweite Gruppe besteht aus acht defekten Demokratien. Bei drei dieser Länder sind die politischen Defekte wie Instabilität demokratischer Institutionen (Lesotho) sowie mangelnde

Rechtsstaatlichkeit (Madagaskar, Mosambik) als so schwerwiegend anzusehen, dass sie als stark defekte Demokratien klassifiziert werden.

In den meisten defekten Demokratien nahm die Qualität der Demokratie ab oder sie stagnierte. Tansania weist nach wie vor Funktionsdefizite auf, während sich der Schutz der politischen Beteiligungsrechte in Uganda leicht und in Kenia und auch in Sambia deutlich in Hinblick auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit verschlechterte. In Uganda sahen sich Medien und Zivilgesellschaft stärkeren Einschränkungen ausgesetzt, und Polizeiwillkür gegenüber Inhaftierten ist an der Tagesordnung. Auch die Rechte von Frauen, vor allem auf dem Land, werden dort ebenso wie in Kenia nicht ausreichend geschützt. Obwohl in Malawi in den letzten fünf Jahren drei verschiedene Regierungen an der Macht waren, blieb das politische System stabil. Die Herausforderungen für das Land bestehen vor allem in endemischer Korruption und mangelnder Entwicklung.

Erhebliche Veränderungen ergaben sich bei den drei stark defekten Demokratien Lesotho, Madagaskar und Mosambik. Sie weisen zwar ein funktionierendes Wahlregime auf, doch gleichzeitig bestehen deutliche Einschränkungen bei anderen Demokratiekr Kriterien. Eine hohe politische Dynamik in jeweils unterschiedlichen Richtungen zeigte sich in Lesotho und in Madagaskar. In Lesotho versuchte das Militär im August 2014 die Regierung zu stürzen. Der Putschversuch war letztlich nur teilweise erfolgreich. Zwar beendete er die Koalitionsregierung und warf damit die demokratisch gewählte Regierung aus dem Amt, doch massive diplomatische Initiativen aus Südafrika und von der African Union (AU) führten dazu, dass Parteien und Militär sich auf einen Fahrplan zur Rückkehr zur Demokratie mit Wahlen im Februar 2015 einigten.

Madagaskar hingegen bewegt sich sprunghaft in die andere Richtung: Fünf Jahre nach dem extrakonstitutionellen Machtwechsel und politischer Stagnation hielt das Land 2013 freie und faire Parlaments- und Präsidentenwahlen ab, die erstmals von einer unabhängigen Wahlkommission organisiert worden waren. Entsprechend deutlich verbesserte sich der Gesamtwert für politische Transformation im BTI-Ranking, auch wenn das Land hinsichtlich seiner Demokratiequalität erst auf Rang 70 aller 74 untersuchten Demokratien weltweit liegt.

Unter der langjährigen Präsidentschaft von Armando Guebuza, der gleichzeitig die Regierungspartei FRELIMO führte, verschlechterte sich die Demokratiequalität Mosambiks, das früher häufig als Musterland im Hinblick auf Versöhnung nach einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg gepriesen wurde. Das Land wird nun als stark defekte Demokratie eingeordnet. Dafür ist zum einen die Regierung verantwortlich, da Freiheits- und Bürgerrechte eingeschränkt und kritische Journalisten verfolgt werden. Zum anderen ist dies dem Verhalten der Oppositionspartei RENAMO zuzuschreiben. Deren Vorsitzender Alphonso Dhlakama zog sich mit einigen bewaffneten Anhängern in ein unzugängliches Gebiet zurück und forderte unter anderem die (längst vollzogene) Eingliederung ehemaliger Kämpfer in Armee und Gesellschaft, sowie eine Beteiligung an der politischen Macht. Dieses verfassungswidrige Verhalten der RENAMO, der autoritäre Führungsstil des Präsidenten sowie grassierende Korruption und Enttäuschung über die schlechten Lebensverhältnisse für das Gros der Bevölkerung (trotz hohem Wirtschaftswachstum von circa 7%) führten zu einem gravierenden Rückgang des Vertrauens in demokratische Werte, Prozesse und Institutionen.

Die dritte Staatengruppe wird von autoritär regierten Staaten gebildet. Von 20 Staaten sind das immerhin acht Länder. Hierzu zählt auch Somalia, wo es seit mittlerweile 24 Jahren kein effektives Gewaltmonopol gibt, so dass das Land weiterhin als „failing state“ eingeordnet werden muss.

Von diesen Staaten werden Angola, Burundi und Zimbabwe als gemäßigte Autokratien kategorisiert. Nach dem Wahlsieg der angolischen Regierungspartei MPLA im Jahr 2012 schränkte die Regierung die Bürgerrechte weiter ein und ging zum Teil gewaltsam gegen Oppositionelle vor. Ein kleiner Kreis von hohen Parteiführern, Militärs und Familienangehörigen, mit dem nunmehr seit 36 Jahren regierenden Präsidenten Eduardo dos Santos an der Spitze, bestimmt weiterhin das Schicksal des Landes, häufig an den dafür vorgesehenen Institutionen vorbei.

Die politische Situation in Burundi verschlechterte sich, so dass das Land nicht mehr als Demokratie angesehen werden kann. Die Spannungen zwischen den verschiedenen burundischen Parteien spitzten sich vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen 2015 zu. Die Opposition war gegen eine von Präsident Nkurunziza angestrebte aber nicht verfassungsgemäße dritte Amtszeit und lehnte mit knapper Mehrheit eine entsprechende Verfassungsänderung im burundischen Parlament ab. Unbeschadet dessen wurde Nkurunziza gleichwohl nominiert, und das Land kommt seitdem nicht zur Ruhe. Zwischen den verschiedenen stark fraktionierten ethnischen Gruppen und Parteien kommt es immer wieder zu gewaltsamen Zusammenstößen mit zahlreichen Opfern. Im Mai 2015 konnte ein Putsch von Teilen des Militärs niedergeschlagen werden. Die im Juli 2015 durchgeführten Präsidentenwahlen gewann der amtierende Präsident mit 69,4% der Stimmen. Die Regierungspartei siegte auch in den Ende Juni abgehaltenen Parlamentswahlen klar mit 60% der Stimmen. Die Wahlen wurden von der Teilen der Opposition boykottiert und stießen international auf Kritik aufgrund verbreiteter repressiver Übergriffe und der Einschüchterung von Wählern. Die anhaltende Gewalt in den letzten Monaten zeigt, dass die zukünftige Stabilität des Landes gefährdet ist.

In Simbabwe hatte sich die politische Situation durch eine Koalitionsregierung verbessert, in der neben der langjährig regierenden Partei von Präsident Mugabe auch die größte Oppositionspartei vertreten war. Doch diese Phase ist vorüber. Trotz der relativ friedlichen Wahlen 2013 blieben Freiheitsrechte eingeschränkt, und trotz aller Ankündigungen setzte sich der endemische Missbrauch öffentlicher Ämter fort. In den immer stärker fraktionierten Parteien hat die Diskussion über die Post-Mugabe Ära – der Präsident ist mittlerweile 90 Jahre alt – längst begonnen und lähmt das Land. Noch ist nicht absehbar, wie erfolgreich die Versuche des Präsidenten sein werden, die Karriere seiner wesentlich jüngeren Frau Grace zu fördern und sie für das Präsidentenamt zu empfehlen.

In den autokratischen Regimen von Äthiopien, Eritrea, Ruanda und Südsudan sind die Partizipations- und Freiheitsrechte noch weiter eingeschränkt worden. Es gibt in diesen Ländern keine Anzeichen für demokratische Reformen. Eritrea entwickelt sich immer stärker zum „Nordkorea“ Afrikas, denn die Regierung mit Präsident Isaias Afewerki an der Spitze versucht alle politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten zu kontrollieren. Seit seiner Unabhängigkeit 1993 wurden in dem Land keine Wahlen durchgeführt, Bürgerrechte existieren praktisch nicht, massive Repressalien gegen die Zivilgesellschaft und jede Art von Opposition sind an der Tagesordnung, und der Militärdienst ist unbefristet. Gerade junge Eritreer versuchen seit Jahren, der katastrophalen politischen und sozio-ökonomischen Lage durch Flucht, vor allem nach Europa, zu entkommen.

Äthiopien unter Ministerpräsident Hailemariam Dessalegn und vor allem Ruanda unter Führung von Paul Kagame haben durchaus einige wirtschaftliche Erfolge vorzuweisen und verstehen ihre Regime als erfolgreiche Modernisierungsdiktaturen. In politischer Hinsicht sind die Staaten repressiv und dulden kaum Opposition, was mit der Notwendigkeit einer rigiden, zentralen Steuerung entwicklungspolitischer Anstrengungen legitimiert wird.

Der im Dezember 2013 ausgebrochene Bürgerkrieg im Südsudan ist im Wesentlichen Resultat von internen Konflikten innerhalb der Regierungspartei, der People's Liberation Movement (SPLM). Es geht um die Macht und damit um die Verfügungsgewalt über die Ölquellen. Dabei stehen sich Präsident Salva Kiir und Vizepräsident Riek Machar gegenüber, die jeweils unterschiedlichen Ethnien angehören. Der Machtkampf zwischen Teilen der politischen Elite hat das rohstoffreiche Land sowohl politisch als auch wirtschaftlich um Jahre zurückgeworfen.

Die zunehmende Fragilität demokratischer Institutionen im südlichen und östlichen Afrika zeigte sich insbesondere in Lesotho, Mosambik und im Südsudan. Hinter der Demokratiefassade setzen mächtige Akteure demokratische Spielregeln außer Kraft, wenn sie ihre Interessen bedroht sehen. Dazu passt, dass neben Lesotho auch in Mosambik und Uganda die Akzeptanz demokratischer Institutionen gesunken ist, und dass politische Beteiligungsrechte in Kenia, Mosambik, Sambia und Uganda noch weiter eingeschränkt werden. Entsprechend limitiert ist die effektive Regierungsgewalt demokratisch gewählter Repräsentanten, und zwar zunehmend vor allem in defekten Demokratien. Von einem Konsens über demokratische Werte oder gar einer demokratischen politischen Kultur kann auf Seiten der Eliten außerhalb der stabileren Demokratien Botswana, Mauritius, Namibia und Südafrika nur sehr begrenzt ausgegangen werden. Die Armee ist in einigen Ländern nach wie vor ein Veto-Akteur in der Politik.

Wirtschaftliche Transformation

Ein ähnlich durchwachsenes Bild wie im Falle der politischen Entwicklungen zeigt sich auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Transformation: Lediglich in Botswana und Mauritius funktioniert die Marktwirtschaft ohne größere Abstriche. In acht Ländern weisen die Ökonomien teils gravierende Funktionsdefizite auf, und in sieben weiteren Ländern funktioniert die Marktwirtschaft vor allem aufgrund staatlicher Eingriffe oder durch markt- und preisverzerrende Interventionen individueller oder kollektiver Akteure schlecht. Immerhin: diese Ländergruppe ist geschrumpft, da sich Kenia, Lesotho und Tansania leicht verbessert haben. Drei Länder schließlich – Eritrea sowie Südsudan und Somalia als Bürgerkriegsländer beziehungsweise zerfallende Staaten – besitzen lediglich rudimentäre marktwirtschaftliche Strukturen.

Noch immer ist Mauritius das einzige afrikanische Land, das vom UNDP in die Kategorie High Human Development eingeordnet wird. Botswana, Namibia sowie Südafrika rangieren unter Medium Human Development. Alle anderen Länder aus dem östlichen und südlichen Afrika finden sich in der untersten Kategorie Low Development.

Wenig spricht für baldige Besserung: Lediglich in fünf Ländern – neben Kenia, Lesotho und Tansania noch in Madagaskar und Uganda – gab es leichte Fortschritte. Der Status der Marktwirtschaft stagnierte dagegen in den anderen Ländern oder war in Äthiopien, Angola, Malawi, Sambia und Südafrika sogar rückläufig.

Die Erholungstendenzen in der Euro-Zone, eine höhere Nachfrage aus Afrika selbst sowie eine rege Investitionstätigkeit (vor allem von Seiten Chinas) ließen ein durchschnittliches Wachstum von 4% (2012: 5,7%) in Afrika zu, das damit nach Asien die am zweitstärksten wachsende Region ist. Allerdings verliefen die Entwicklungen in den vier Subregionen südlich der Sahara sehr unterschiedlich: Westafrika verzeichnete mit 6,7% vor Ostafrika mit 6% und Zentralafrika mit 5,8% die höchste Wachstumsrate. Erneut war das Wachstum im südlichen Afrika mit 3,6% wesentlich geringer. Die United Nations Economic Commission on Africa (UNECA) führt die Unterschiede auch darauf zurück, dass die Ökonomien der rohstoffexportierenden Staaten, vor allem der ölfreien Länder, stärker wuchsen als andere. Im östlichen und südlichen Afrika sind lediglich Angola und Südsudan bedeutende Ölexportländer. Andere Staaten aber erhöhten die Förderung von Mineralien wie beispielsweise Botswana (Diamanten), Eritrea (Kupfer, Gold) und Sambia (Kupfer). Die höchste Wachstumsrate erzielte laut UNECA-Daten Äthiopien mit 10,5% (2013) und 7% (2014), vor allem aufgrund ausländischer Investitionen sowie massiver staatlicher Infrastrukturmaßnahmen, die zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsschulden führten.

Die Analyse der wirtschaftlichen Transformation für das östliche und südliche Afrika ergab für den Untersuchungszeitraum 2013-2015 folgendes Bild:

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

entwickelte Marktwirtschaften Werte 10 bis 8	funktionsfähige Marktwirtschaften Werte < 8 bis 7	Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten Werte < 7 bis 5	schlecht funktionierende Marktwirtschaften Werte < 5 bis 3	rudimentäre Marktwirtschaften Werte < 3
	Mauritius	Südafrika	Mosambik	Südsudan
	Botswana	Namibia	Malawi	Eritrea
		Ruanda	Madagaskar	Somalia
		Uganda	Burundi	
		Kenia ▲	Angola	
		Sambia	Äthiopien	
		Lesotho ▲	Simbabwe	
		Tansania ▲		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Marktwirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014.

Hohe Wachstumsraten verzeichneten durch erfolgreiche, investitionsfördernde Reformen auch Tansania und Uganda. Kenia, Tansania und Uganda könnte Schätzungen zufolge bereits ab 2016 oder 2017 zu Öl- und Gasexporteuren werden. Im südlichen Afrika erreichten Angola, Mosambik und Sambia relativ hohe Wachstumsraten, während das ökonomisch stärkste Land, Südafrika, nach Angaben der UNECA nur moderat um 2,7% wuchs. Dies stellt einen markanten Unterschied zu

Nigeria, der stärksten Ökonomie Westafrikas mit 6,6% Wachstum, dar. Da der BTI allerdings nicht einseitig auf Wirtschaftswachstum abhebt, sondern zusätzliche Kriterien und Indikatoren verwendet, die auch Veränderungen des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus und der nachhaltigen Entwicklung umfassen, ist das Bild weitaus differenzierter als der UNECA-Bericht und andere Analysen, und kommt in einigen Fällen daher zu anderen Bewertungen.

In der Langzeitbetrachtung zeigt der Trend eine weitgehende Stagnation auf: Zwischen 2006 und 2016 sank der Durchschnittswert der ökonomischen Transformation um -0,12. Die vier Länder mit der am besten entwickelten Marktwirtschaft sind seit langem Botswana, Mauritius, Namibia und Südafrika. Der Abstand zu den anderen Ländern ist beträchtlich, auch wenn Namibia und Südafrika nicht in der Spitzengruppe eingeordnet sind. Diese vier Länder weisen auch die besten Ergebnisse in der politischen Transformation aus. Die Entwicklung zeigt aber, dass der Abstand zwischen Namibia und Südafrika einerseits und einigen anderen Ländern wie Kenia, Ruanda und Uganda seit 2006 geringer geworden ist.

Eine Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und dem Grad der Demokratisierung besteht keineswegs automatisch, wie das Beispiel Ruanda zeigt. Das autoritär geführte Land erzielte im Laufe der Jahre klare Entwicklungsfortschritte, die sich im BTI widerspiegeln: Der Wert für die wirtschaftliche Transformation stieg zwischen 2006 und 2016 um 0,83 an, was (nach Malawi mit +1,07) die positivste Veränderung im östlichen und südlichen Afrika darstellt. Südafrika hingegen verlor im gleichen Zeitraum 0,75 Punkte. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die Leistungsfähigkeit der südafrikanischen Volkswirtschaft in den letzten sechs Jahren um 2 Punkte auf der 10er Skala des BTI gefallen ist, mit negativen Rückwirkungen auf die makroökonomische Stabilität.

Obwohl Südafrika einige strukturelle Vorteile wie Rohstoffreichtum, Industrieproduktion und eine sehr gute Infrastruktur besitzt, ist die sozioökonomische Entwicklung problematisch verlaufen: Die Arbeitslosigkeit beträgt permanent zwischen 25-30% und die Jugendarbeitslosigkeit liegt noch darüber (Schätzungen gehen von bis zu 60% aus). Dies ist eine Ursache für die vergleichsweise hohe Gewaltkriminalität, Drogen- und Alkoholmissbrauch sowie die Erosion von Familienstrukturen. Abgesehen von einigen wenigen Jahren während der Präsidentschaft Mbekis (1994-1999) ist die Wachstumsrate in den letzten Jahren zu niedrig gewesen (1-2,5% in der Regel) um eine Wende am Arbeitsmarkt einzuleiten. Konsens herrscht in der Wissenschaft darüber, dass eine Wachstumsrate von 5-6% nötig wäre, um die strukturell hohe Arbeitslosigkeit zu senken. Gründe für die Defizite bestehen einerseits in der Hinterlassenschaft der Apartheid (niedriges Bildungsniveau, hohes Maß an sozialer Ungleichheit), andererseits sind sie auch „hausgemacht“ durch Fehler oder Passivität der Regierung.

Die benachbarten und in der East African Community (EAC) zusammengeschlossenen ostafrikanischen Länder Kenia, Tansania und Uganda haben sich positiv entwickelt. Neue Gesetze in Kenia regulieren und stabilisieren den Bankensektor, und die neue Verfassung brachte eine Verbesserung bei Eigentumsrechten, die den Unternehmen zugutekommt. Uganda verdankt den Erfolg seiner Fiskaldisziplin und Reformen, die den privaten Sektor begünstigen, und Tansania investierte stärker in den Gesundheitssektor. Doch bedeuten wirtschaftliche Erfolge keineswegs eine

Verringerung der beträchtlichen Armut in allen drei Staaten: So verfügen in Uganda über 60% der Bevölkerung noch nicht einmal über 2\$ pro Tag (2013). Die Einkommensungleichheit stieg parallel dazu an. In Tansania hingegen leben – trotz Verbesserungen im Laufe der letzten Dekade – noch immer 73% der Bevölkerung von weniger als 2 US-\$ pro Tag (2012).

Überraschend ist die Verbesserung der Wirtschaft Lesothos (0,29) trotz der politischen Turbulenzen. Sie geht zum einen auf verbesserte Chancengleichheit für Frauen zurück, zum anderen ist sie Ergebnis einer Reform beim Erwerb von Land, wodurch ausländische Direktinvestitionen erleichtert werden. Die politischen Fortschritte in Madagaskar begünstigten eine positive Wirtschaftsentwicklung, sichtbar an verbesserten makroökonomischen Kennziffern. Allerdings muss das niedrige Ausgangsniveau berücksichtigt werden, und das Land erreichte noch nicht das Niveau des Jahres 2010. Die Bilanz von Äthiopien, Angola, Malawi, Sambia und Südafrikas fällt hingegen tendenziell negativ aus, wobei die Gründe eher länderspezifisch sind wie beispielsweise die Zunahme der Armut in Äthiopien oder geringeres Wirtschaftswachstum in Angola aufgrund des rückläufigen Ölpreises. Parallel zu den zunehmenden politischen Spannungen in Simbabwe vor und nach den Wahlen 2013 stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung, da Reformen ausblieben. In Malawi verschlechterten sich makroökonomischen Daten, auch aufgrund des unzureichenden und korrupten Finanzmanagements, was zur temporären Aussetzung der finanziellen Unterstützung durch die Geberstaaten führte.

Politische Faktoren sind für die desolate Lage in Eritrea und Südsudan verantwortlich, wobei anzumerken ist, dass die Qualität der statistischen Daten für beide Länder problematisch ist.

Festzuhalten ist, dass von einer breiten Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lage in den Ländern der Region nicht die Rede sein kann, auch wenn einige Länder in einigen Teilbereichen durchaus Fortschritte erzielt haben. Tendenziell verbesserten sich mehr ostafrikanische Länder als Länder im südlichen Afrika. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass das Ausgangsniveau in Ostafrika meist geringer war. Im südlichen Afrika ist es der weitgehende Ausfall der regionalen „Wirtschaftslokomotive“ Südafrika und die politische Stagnation in Simbabwe, die Wachstum und Entwicklung bremsen.

Transformationsmanagement

Die nur in wenigen Ländern feststellbaren geringen Fortschritte und die vorherrschende Tendenz zu Stagnation oder gar zu Rückschritten spiegeln sich im Management-Index wider. Für alle 20 Länder ergibt sich im Durchschnitt ein leichter Rückgang von -0,13 auf einen regionalen Durchschnittswert von 4,58, den schlechtesten Wert seit 2006. Für die einzelnen Länder lässt sich folgende Managementleistung konstatieren:

Tab. 4: Qualität des Transformationsmanagements

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert oder nicht vorhanden
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
	Botswana	Sambia	Burundi	Südsudan ▼
	Mauritius	Tansania	Lesotho ▼	Simbabwe ▼
	Namibia	Ruanda	Angola	Somalia
	Südafrika	Kenia	Äthiopien	Eritrea
	Uganda	Mosambik		
	Malawi	Madagaskar ▲		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2016. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Management-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2014.

Lediglich Madagaskar hat nach dem staatsstreichähnlichen Machtwechsel 2009 wieder eine demokratisch gewählte Regierung, und die Demokratie- und Management-Werte verbesserten sich daher für das Land deutlich. Daneben weisen Ruanda und Somalia etwas höhere Managementwerte auf. Im Falle Somalias geschah dies allerdings von einem äußerst geringen Ausgangswert aus. Dieser leichte Fortschritt bedeutet noch keine Trendwende zu stabileren Verhältnissen, denn die Regierung kontrolliert nach wie vor nur einen kleinen Teil des Staatsgebiets und könnte ohne militärischen Schutz durch eine Mission der African Union (AU), die unter anderem von der EU unterstützt wird, nicht überleben. Ruanda hingegen verbesserte in den letzten Jahren kontinuierlich seine politischen Gestaltungsleistungen und weist erneut leicht bessere Werte im Management-Index als das demokratische Kenia und nunmehr auch als Mosambik auf. Diese Verbesserungen gehen auch auf erfolgreiche Entwicklungsanstrengungen vor allem im Bildungs- und Gesundheitssektor zurück. In sieben Staaten stagnierten die Werte und zehn Regierungen haben die Herausforderungen schlechter als zuvor bewältigt. Südafrika, der wichtigste und mächtigste Staat, weist keine Fortschritte im politischen Management auf.

Allein in dreizehn von zwanzig Ländern ging die Managementleistung zurück und in neun dieser Länder um mehr als 0,20. Dabei blieben die strukturellen Rahmenbedingungen relativ konstant: Der Schwierigkeitsgrad der Region – gemessen an Indikatoren für strukturelle Herausforderungen, Konflikttintensität und Stärke zivilgesellschaftlicher Traditionen – liegt bei 6,5 (2014: 6,52), im interregionalen Vergleich nach West- und Zentralafrika der zweithöchste Wert. Damit sind in den

meisten Ländern nicht die Herausforderungen größer geworden, sondern die Transformationspolitik ist weniger erfolgreich als zuvor gewesen.

Gute Transformationsleistungen erreichten wie im letzten Untersuchungszeitraum Botswana, Mauritius, Namibia, die Republik Südafrika und – mit erheblichem Abstand – dann noch Uganda und auch Malawi. In Malawi fiel das Management auch aufgrund der unzureichenden Korruptionsbekämpfung deutlich schlechter aus, worunter auch das Verhältnis zu den Gebern gelitten hat. Zudem verschlechterte sich die Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und den Regierungen Banda und Mutharika.

Den stärksten Rückgang im Management-Index verzeichnete Lesotho aufgrund des Putschversuchs vom August 2014 von Teilen des Militärs. Nach demokratischen Wahlen 2012 war in Lesotho erstmals in der Geschichte des Landes eine Koalitionsregierung entstanden. Nach vielversprechendem Beginn begannen aber Machtkämpfe zwischen verschiedenen Koalitionspartnern und einflussreichen Offizieren aus der Armee. Nach einem gescheiterten Misstrauensvotum gegen Premierminister Thabane und der anschließenden Entlassung von Vizepremier und Armeechef umstellten Soldaten Polizeigebäude und zwangen Thabane zur Flucht ins Nachbarland Südafrika. Unter südafrikanischem Polizeischutz kehrte er aber einige Zeit später zurück. Der Putschversuch zeigt, wie brüchig und oberflächlich die demokratische Stabilität sein kann. Besonders beunruhigend ist, dass die Fähigkeit zum effektiven Konfliktmanagement abnimmt, aktuell vor allem in Lesotho und Uganda, aber auch in Burundi, Mosambik und Sambia. So wäre ohne Krisenmanagement von außen in Lesotho eine Gewalteskalation oder sogar die Entstehung einer Diktatur denkbar gewesen.

Dass das Land international an Glaubwürdigkeit verloren hat, ist nicht überraschend. Es ist sehr fraglich, ob der unter massivem Druck zustanden gekommene Fahrplan für die Rückkehr zur Demokratie mit Wahlen Ende Februar 2015 die tiefen Gräben zwischen den jeweils fraktionierten Machtgruppen überwinden kann. Der Verlierer der Auseinandersetzungen innerhalb der Elite ist die Bevölkerung, denn die schwierigen sozialen (HIV-Rate, Generationenkonflikte, Armut) und ökologischen Probleme (wie beispielsweise Bodenerosion) des Landes werden nicht in Angriff genommen. Lesotho ist ein strukturell instabiles Land.

Einen deutlich negativen Trend weisen auch Äthiopien und Südsudan auf. In beiden Ländern zeigt sich erneut das insgesamt typische Entwicklungsmuster: Die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierungen zu Konsensfindung und zur Bearbeitung innergesellschaftlicher Konflikte nahmen im Durchschnitt der 20 Länder deutlich ab:

Tab. Durchschnittswerte Kriterium „Consensus Building“ (Indikatoren 16.1-16.5)

Jahr	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Durchschnittswert	5,49	5,36	5,23	5,04	5,09	4,91
Kriterium 16						

Die Region liegt mit 4,91 auch deutlich unter dem globalen Durchschnitt von 5,37. In einigen autoritären Ländern wie Äthiopien, Burundi, Eritrea, Südsudan und phasenweise in Simbabwe waren

die Regierungen entweder nicht an einem Grundkonsens interessiert oder verschärften aus politischem Kalkül sogar bereits vorhandene Spannungen.

Die Bekämpfung der Korruption ist ein weiterer Indikator für Stagnation und Rückschritt im politischen Management. Hier ist die Situation dramatisch. Sowohl mit Blick auf die Antikorruptionspolitik (\emptyset 3,45) wie auch hinsichtlich der Ahndung von Amtsmissbrauch (\emptyset 4,10) sinkt die durchschnittliche Regierungsleistung von einem alarmierend niedrigen Ausgangsniveau immer weiter ab. Lediglich in Madagaskar verbesserte sich die zuvor sehr schlechte Situation leicht, da der neue Präsident immerhin eine entschlosseneren Politik ankündigte. In 14 Ländern hingegen stagnierte der Kampf gegen Korruption, und fünf Länder (Äthiopien, Botswana, Malawi, Sambia und Simbabwe) unternahmen sogar noch weniger Anstrengungen als zuvor, die Korruption zu bekämpfen. Die unzureichenden und ineffektiven Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung untergraben die Legitimität der politischen Führung und fügen den Ländern ökonomische Schäden zu.

Nach Lesotho (-0,94) weist Äthiopien den stärksten Rückgang (-0,70) im Management-Index auf. Trotz des hohen Wirtschaftswachstums von 7-10% in den letzten Jahren ist das Land nach wie vor eines der ärmsten auf dem Kontinent, in dem etwa ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt. Schätzungen zu Folge sind jährlich zwischen 5 und 7 Millionen Menschen auf Lebensmittelhilfe von außen angewiesen um zu überleben. Auf vielen Politikfeldern ist die Politik der äthiopischen Regierung inkohärent. Die größte Bevölkerungsgruppe, die Oromo, werden systematisch benachteiligt und Korruption grassiert. Den internen Verhältnissen zum Trotz erhält das Land hohe Direktinvestitionen, Entwicklungshilfe und Kredite.

In Simbabwe nahm der Wille der Regierung Mugabe, Reformen durchzuführen und die Korruption einzuschränken, stark ab. Immer stärker geben die Hardliner im Regierungslager den Ton im Land an. Patronage und interne Konflikte innerhalb der Regierungspartei und auch innerhalb der wichtigsten Oppositionspartei (Mass Democratic Movement, MDM) sowie die ungelöste Nachfolgefrage für den Präsidenten verzögerten oder verhinderten die Implementierung weiterer Reformmaßnahmen. Das Management in Simbabwe fiel bei nahezu allen Indikatoren hinter das Niveau des letzten BTI zurück.

Im Südsudan nehmen ethnische Spannungen zu, ohne dass die Regierung Maßnahmen dagegen ergriff und antidemokratische Akteure gewinnen an Einfluss. In Sambia ließ die Umsetzungsfähigkeit der Regierung nach, denn die Koordination wichtiger Ministerien und Kräfte innerhalb der Regierung Sata war mangelhaft. Vor dem Hintergrund fallender Ölpreise und daraus resultierenden Haushaltsproblemen verfolgte die angolische Regierung keine konsequente und substantielle Reformpolitik mehr, beispielsweise im Sozialbereich. Engagement aus der relativ schwachen Zivilgesellschaft trifft auf wenig Resonanz.

Auch die Entwicklung in Mosambik verlief negativ: Selbstherrliche Regierungsführung des zunehmend autoritären Präsidenten Guebuza, anhaltend hohe Korruption, unaufgeklärte Morde an Journalisten und enge Verflechtung der Regierungspartei FRELIMO mit dem Staat sind dafür verantwortlich.

Der Republik Südafrika, dem wirtschaftlich stärksten Land im östlichen und im südlichen Afrika, kommt eine große Bedeutung zumindest für das südliche Afrika zu. Die politische Bedeutung als demokratisch weit fortgeschrittenes Land und Hoffnungsträger für Afrika aus der westlichen Perspektive verbindet sich mit dessen Repräsentanz Afrikas im BRICS Verbund, in den Südafrika auf Initiative Chinas aufgenommen worden war. Allerdings stagniert die Qualität des Transformationsmanagements seit 2009, also dem Jahr der Wahl Jacob Zumas zum Präsidenten, unter dem das Land weit unter seinen Möglichkeiten bleibt. Andauernde Flügelkämpfe innerhalb der Regierungspartei African National Congress (ANC) und eine Kette von Skandalen, in die auch der Präsident persönlich verwickelt ist, sind Ursache für die begrenzte Handlungsfähigkeit der Regierung. Zuma ist primär bestrebt, die heterogene Partei und die Dreierallianz aus dem Gewerkschaftsbund COSATU, der Kommunistischen Partei und dem ANC zusammenzuhalten. Dies ist dem Präsidenten lange Zeit gelungen, doch entstand bei den Wahlen 2014 aus einer ANC-Abspaltung eine relativ erfolgreiche Linkspartei, und im selben Jahr spaltete sich auch die Gewerkschaftsbewegung. Der Preis für die Machterhaltungsstrategie ist hoch, denn notwendige Reformen werden aus Furcht vor internen Konflikten verzögert oder gar nicht erst begonnen. In vielen Fragen bleibt die Regierung Zuma passiv. Ein Beispiel für unzureichende Regierungsführung ist der seit Jahren desolate Energiesektor, für den keine realisierbare Strategie entworfen wurde. Die Folge sind seit Jahren massive Stromausfälle, die sich negativ auf Wachstum und Produktion auswirken. Der Bildungssektor ist trotz umfangreicher Investitionen nach wie vor marode. Die Zunahme an Korruption und Nepotismus sowie eine Vielzahl an langen und politisierten Streiks in strategischen Sektoren wie der Minenindustrie schränken die wirtschaftliche Dynamik ein, mit wachstumsdrosselnden Effekten für die gesamte Region. Die problematische Situation auf dem Arbeitsmarkt und eine dysfunktionale Verwaltung in vielen Gemeinden und Regionen lassen weite Teile der Bevölkerung auf Distanz zur Regierung gehen, sichtbar am steigenden Nichtwähler-Anteil. Frustration und Zukunftsängste führen auch zu latenter Gewaltbereitschaft, die sich periodisch in Xenophobie und fremdenfeindlichen Angriffen gegenüber Migranten aus anderen afrikanischen Ländern äußert.

Die Demokratisierung Madagaskars schlägt sich auch in einem Plus von 1,2 Punkten im Management-Index nieder. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und wie der neue Präsident, Hery Rajaonarimampianina, die schwierigen sozialen und ökonomischen Probleme des Landes in Angriff nimmt: Zahlreiche Institutionen bedürfen einer substantiellen Umstrukturierung, im wichtigen Rohstoffsektor hat sich eine Schattenökonomie ausgebreitet, Land wird illegal verkauft, und die lokale Verwaltung funktioniert nur sehr eingeschränkt. Auch die Verfassung, die dem Präsidenten übergroße Macht gegenüber den anderen Institutionen verleiht, ist dringend reformbedürftig. Der erste Premierminister der neuen Regierung trat im Januar 2015 zurück, da es ihm nicht gelang, die unzureichende Stromversorgung zu verbessern. Bislang ist es dem neuen Präsidenten auch aufgrund von innerparteilichen Konflikten und einem mangelnden Konsens zwischen den Parteien noch nicht gelungen, substantielle Reformen einzuleiten. Auch wenn der BTI der Regierung eine deutlich verbesserte politische Gestaltungsfähigkeit attestiert, bietet die jüngste Geschichte Madagaskars, insbesondere unter dem früheren Präsidenten und Unternehmer Marc Ravalomanana, reichlich Anschauungsmaterial über große Projekte und ehrgeizige Programme, die angekündigt, aber nicht implementiert wurden und eine Politik, von der nur wenige profitierten. Die Geber - IWF, Weltbank,

Europäische Union, UN-Organisationen, sowie bilaterale Partner wie Frankreich und Großbritannien – haben ihre konditionierte Bereitschaft signalisiert, ihre zuvor reduzierte Unterstützung für das Land wieder anlaufen zu lassen, sofern die Regierung Reformen beginnt.

Ausblick

Verfrüht sind die euphorischen Kommentare über den afrikanischen Aufbruch, zu optimistisch die positiven Wirtschaftsprognosen. Die Ergebnisse des BTI 2016 belegen vielmehr, dass eine instabile politische Situation kombiniert mit einem niedrigen Niveau sozioökonomischer Entwicklung und einer unzureichenden Wirtschaftsdynamik die Situation in den meisten ost- und südafrikanischen Ländern prägt. Dass in den Jahren 2013-2015 eher Stagnation oder Regression das Bild bestimmten, ist wesentlich auch auf mangelhafte politische Steuerungsleistungen zurückzuführen. Damit rückt die politische Elite ins Blickfeld: In vielen Ländern versagten Entscheidungsträger, indem sie die Bedürfnisse der breiten Mehrheit ignoriert und sich vor allem auf Machterhalt konzentriert haben.

Immerhin ist festzuhalten, dass mit Ausnahme des Südsudans die Region keine neuen Gewaltkonflikte verzeichnet. Der trotz mehrmaliger Friedensabkommen noch keineswegs in friedliche Bahnen gelenkte Konflikt wirft das Land um Jahre zurück.

In einigen Ländern wird in den kommenden Jahren die Gefahr von Instabilität noch steigen. Unter Instabilität soll hier ein Zustand verstanden werden, bei dem wesentliche Funktionsweisen eines politischen Gemeinwesens gestört sind. Politische Instabilität z.B. herrscht, wenn Institutionen versagen oder Regierungen (in demokratischen Staaten) permanent keine Mehrheit besitzt, politische motivierte Massenproteste das Land lahmlegen und Gewalt oder Sezessionsprozesse zunehmen. Auslöser von Instabilität können auch wirtschaftliche und soziale Krisen sein. Dies gilt auch für autoritäre Systeme. Sie laufen allerdings Gefahr auch instabil zu werden, wenn entweder der bisherige Machthaber ersetzt wird oder wenn Schlüsselgruppen ihre weitere Unterstützung und Loyalität aufkündigen.

Aufgrund technologischer Fortschritte wurden in den letzten Jahren Erdölvorkommen in 12 Staaten entdeckt, die kommerziell genutzt werden können. In den kommenden Jahren werden Kenia, Tansania und Uganda Öl exportieren, auch wenn die Mengen wohl geringer ausfallen werden als etwa in Angola. In den Ländern herrscht Euphorie und gleichzeitig beginnen bereits Verteilungskämpfe über die erst zu erwartenden Gewinne. Die Erfahrungen mit Erdölreichtum (z.B. in Angola, der Republik Kongo und Nigeria) sind in Afrika eher negativ und belegen die These vom „Fluch der Ressourcen“. Die jüngsten Entdeckungen von Erdölfunden in den Ländern sind potentiell ein Faktor, der zukünftig zu instabilen politischen Verhältnissen führen kann. Zu befürchten ist beispielsweise eine stärkere gesellschaftliche Polarisierung, eine Zunahme der ohnehin hohen Korruption und eine Vernachlässigung anderer Wirtschaftszweige. Im Worst-Case-Szenario ist sogar Gewalt durch nichtstaatliche Akteure wie Milizen zu befürchten. Die Erdölfunde bergen daher ein Destabilisierungspotential, wenn die politischen Führungen nicht aus zahlreichen Negativbeispielen lernen.

Es ist bezeichnend, dass mit Ausnahme von Tansania und dem demokratisierten Madagaskar alle Demokratien mit größeren Defiziten (Kenia, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia und Uganda) aktuell an Demokratiequalität und zumeist auch an politischen Steuerungsleistungen eingebüßt haben. Besonders ausgeprägt trifft dies auf Lesotho und Mosambik zu, wo bezeichnenderweise auch das Gewaltmonopol des Staates so wie die effektive Regierungsgewalt zurückgegangen ist, ebenso wie in Kenia. Die schwache politische Leistungsbilanz könnte sich in politischen Protest verwandeln und eine Krise entstehen lassen. In Kenia, und in geringerem Maße auch in Uganda, könnte die Gefahr des Terrorismus aus Somalia noch weiter zunehmen.

Unter den Autokratien im östlichen und südlichen Afrika sticht Angola als einziges Land heraus, das in allen drei Untersuchungsdimensionen negative Trends aufweist, politisch, wirtschaftlich und hinsichtlich der Regierungsleistungen. Die Abschwächung der Ölpreise ist für das Land problematisch. Um die größer werdenden Haushaltslöcher zu stopfen, wird die Regierung einerseits gezwungen sein, Kredite (wahrscheinlich aus China) aufzunehmen und andererseits Preiserhöhungen (vor allem für Benzin) vorzunehmen, die sozialen Sprengstoff bergen. Von einer derart schwachen Regierung ist hingegen nicht zu erwarten, dass sie Reformen einleitet, um die strukturellen Probleme nachhaltig zu lösen.

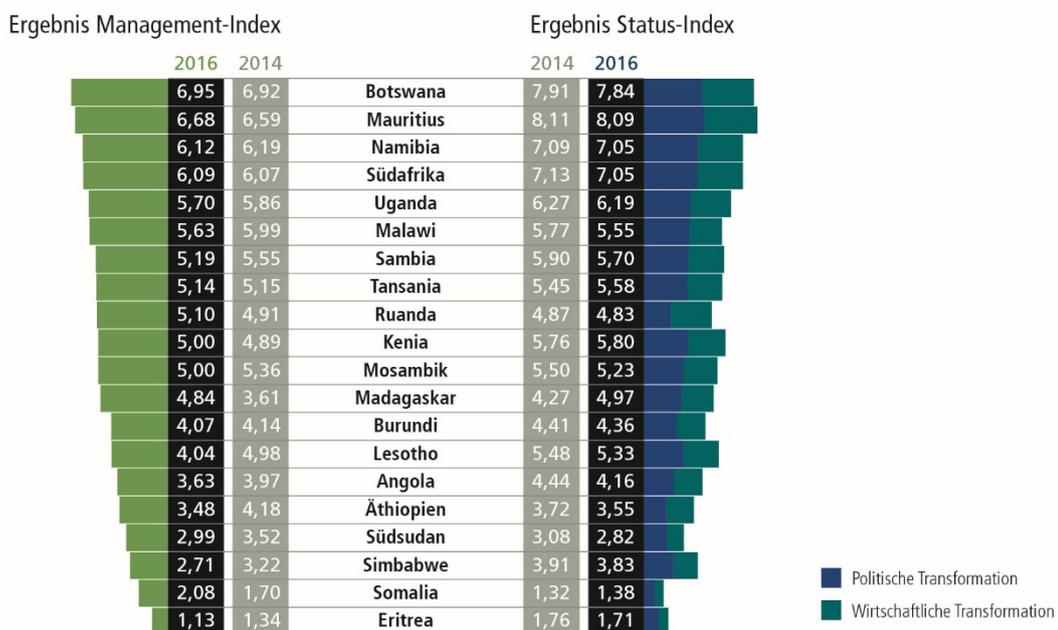
In Burundi und Ruanda hingegen droht Instabilität durch die Absicht der jeweiligen Präsidenten, sich eine dritte Amtszeit entgegen den Verfassungsbestimmungen zu verschaffen. In Burundi kam es daher schon im Mai 2015 zu einem Putschversuch, und die gewaltsamen Ausschreitungen zwischen Anhängern der verschiedenen politischen Lager halten an. In Ruanda ist aufgrund der strikten Kontrolle der Bevölkerung kaum mit Unruhen zu rechnen. Sicherlich wird es Kritik von Geberseite an Präsident Kagames dritter Präsidentschaft geben, doch wie die letzten Jahre demonstrierten, gilt er dem Ausland als Garant der Stabilität, und die Kritik an der Missachtung demokratischer Prinzipien wird daher aller Erfahrung nach ohne gravierende Folgen bleiben.

Instabilität droht aber auch in Autokratien, in denen Rücktritt oder Ableben von Machthabern anstehen, die das jeweilige Land über Jahrzehnte dominiert haben: Robert Mugabe regiert Simbabwe seit 35 Jahren, Isaias Afewerki Eritrea seit 22 Jahren und Eduardo dos Santos Angola schon 36 Jahre. Diese Situation birgt Chancen für eine mögliche Demokratisierung, aber auch Gefahren zunehmender Konfrontation bis hin zum Bürgerkrieg. Dies liegt wesentlich daran, dass im alten System die Interessen der wichtigsten politischen Akteure sowie sozialer oder ethnischer Gruppen häufig gekonnt „austariert“ waren, während in Zeiten des Umbruchs die alten Privilegien und Pfründe nicht mehr garantiert und häufig in Frage gestellt werden. Gerade der Übergang zur Demokratie bedeutet den Einzug der Unsicherheit in die Politik. Der hohe Grad an Abhängigkeit der politischen Entwicklung von Einzelpersonlichkeiten wird in der sozialwissenschaftlichen und datengestützten Analyse häufig übersehen.

Das Militär schließlich ist ein weiterer Unsicherheitsfaktor, der die Stabilität gefährden kann. In Angola, Äthiopien, Burundi, Eritrea, Lesotho, Madagaskar, Simbabwe und Südsudan besitzt die Armee eine starke Stellung oder kann sogar als Veto-Akteur bezeichnet werden. Ohne Unterstützung oder zumindest Duldung der Armee wird jeder Machtwechsel, und stärker noch jeder Politikwechsel, sehr schwierig.

Vor diesem Hintergrund sind weitere Fortschritte in Hinblick auf Demokratie und Marktwirtschaft in den Demokratien unwahrscheinlich. Es besteht die Gefahr, dass Krisen zu autoritären „Lösungen“ führen werden. Instabilität der Autokratien bedeutet hingegen, dass eine Chance auf mehr Demokratie besteht. Doch wie die Ergebnisse des Arabischen Frühling zeigen, kann die Entwicklung auch entweder zu neuen Formen der Autokratie führen (z.B. in Ägypten) oder zu Bürgerkriegen und Staatszerfall (wie in Libyen).

Für die Länder der Region ist die Frage wichtig, welche und wie viel Unterstützung sie nach dem Auslaufen der Millennium Development Goals (MDG) 2015 durch die vieldiskutierten Sustainable Development Goals erhalten werden. Die prekäre soziale Situation bei einem Bevölkerungswachstum von über 2,5% in den meisten Ländern wird umfassende internationale Unterstützung weiterhin notwendig machen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingskrise ist tendenziell mit einer Zunahme an externer Unterstützung zu rechnen. Allerdings hat die von Südafrika zugelassene Flucht des vom Internationalen Strafgerichtshof schwerster Verbrechen angeklagten sudanesischen Präsidenten al-Bashir aus Südafrika für Kritik westlicher Staaten gesorgt und Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Regierung Zuma noch bestärkt. Der vor allem von der EU beschworene Konsens zwischen Europa und Afrika in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie ist weitaus schwächer als angenommen.



Literatur

- Kappel, Robert, 2013: Afrika: weder hoffnungsloser Fall noch Aufstiegschwunder; download unter: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1309.pdf
- UNECA/AU: Economic Report on Africa 2014: Dynamic industrial policy in Africa, March 2014
- The Economist, 2013: Africa rising. The hopeful continent, in: The Economist March 2013, download unter: <http://www.economist.com/news/special-report/21572377-african-lives-have-already-greatly-improved-over-past-decade-says-oliver-august>
- Evangelisches Missionswerk in Deutschland (Hg.), 2015: Eritrea. Von der Befreiung zur Unterdrückung, Hamburg
- Gyimah-Boadi, E., 2015: Africa's waning democratic commitment, in: Journal of Democracy 16, no. 1, pp. 101-113
- Simons, Claudia/Tull, Denis M., 2015: Grenzen der Macht? Amtszeitbeschränkungen in Afrika. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik SWP Studie März 2015
- African Bank for Development/OECD/UNDP et al., 2014: African Economic Outlook 2014
- Jackson, Robert H./Rosberg, Carl G., 1984: Personal rule: Theory and practice in Africa, in: Comparative Politics, 16, 4, pp. 421-442
- Cranenburgh, Oda van, 2008: „Big men“rule: Presidential power, regime type and democracy in 30 African countries, in: Democratization, vol. 15, no 5 pp.952-973
- Schmidt, Siegmund, 2015: Politische Führung in Afrika, in: Ellen Bos/Zoltán Tibor Pállinger (Hrsg.): Was macht den guten Politiker aus? Annäherungen aus politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen)
- Tetzlaff, Rainer, 2015: Das moderne Afrika verstehen. Widersprüchliche Perspektiven eine Kontinents, in: Staack, M. (Hg.): Entwicklung, Frieden, Sicherheit: Drei Perspektiven auf Entwicklungen in Afrika, Opladen u.a., S. 9-40.
- Harvey, Ross, 2014: Future oil revenues and political dynamic in West and East Africa. A slippery slope?, in: South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional Paper no. 188