

Das Ende der Apathie: Die neue US-Afrikapolitik unter Joe Biden

Soest, Christian von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soest, C. v. (2021). *Das Ende der Apathie: Die neue US-Afrikapolitik unter Joe Biden*. (GIGA Focus Afrika, 2). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA) - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72204-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Christian von Soest

Das Ende der Apathie: Die neue US-Afrikapolitik unter Joe Biden

GIGA Focus | Afrika | Nummer 2 | März 2021 | ISSN 1862-3603

Der neue US-Präsident verspricht nach den Trump-Jahren einen grundlegenden Wandel der amerikanischen Außenpolitik: „America is back“. Der Start von Joe Bidens Präsidentschaft im Januar 2021 ist deshalb auch in Afrika mit großen Erwartungen verbunden. In vier zentralen Themenbereichen wird sich entscheiden, ob die neue US-Administration diese Erwartungen wirklich erfüllt.

- Sicherheitspolitische Schwerpunkte, vor allem der Kampf gegen den sich ausbreitenden islamistischen Terror, prägen die US-Afrikapolitik. Einige der autoritärsten Staaten im subsaharischen Afrika gehören dabei zu den engsten Partnern. Präsident Biden verspricht der internationalen Förderung der Demokratie dagegen zukünftig einen zentralen Stellenwert einzuräumen.
- Wenn der Kampf gegen den Klimawandel tatsächlich ein Markenzeichen der Biden-Regierung werden soll, kann das nicht ohne Afrika gehen. Bislang fördern die USA allerdings noch zahlreiche Großprojekte dort, die auf fossile Energieträger setzen.
- Die US-Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika konzentriert sich auf die Bekämpfung von Krankheiten wie HIV/AIDS. Angesichts von COVID-19 würde ein stärkerer Fokus auf die Stärkung von Gesundheitssystemen, Impfprogramme und die Überwindung der Corona-Pandemie ein Gegengewicht zu Chinas „Impf-Diplomatie“ aufbauen.
- Der „African Growth and Opportunity Act“ (AGOA) unterstützt afrikanische Exporte in die USA. Der Effekt ist jedoch begrenzt geblieben und der amerikanisch-afrikanische Handel weit hinter dem mit China zurückgefallen.

Fazit

Der große Wandel in der US-Afrikapolitik ist unter Präsident Biden nicht zu erwarten. Jedoch ergeben sich neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich und der Überwindung der Corona-Pandemie, bei der Klimapolitik und der Förderung der Demokratie. Angesichts des amerikanischen Fokus' auf die geostrategische Konkurrenz mit China sollten die Erwartungen allerdings realistisch bleiben.



Dr. Christian von Soest

Lead Research Fellow

christian.vonsoest@giga-hamburg.de

German Institute for Global and Area Studies (GIGA)

Leibniz-Institut für Globale

und Regionale Studien

Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/

US-Afrikapolitik: umgehende Änderungen der Biden-Regierung

Die Biden-Regierung hat nicht lange mit drastischen Änderungen der US-amerikanischen Afrikapolitik gewartet. Wie in anderen Politikfeldern hat sich der Ton grundlegend geändert. Während Vorgänger Trump afrikanische Nationen als „Drecksloch-Länder“ verunglimpfte, verspricht die Biden-Regierung „gegenseitig respektvolle Beziehungen“ und nahm sofort eine Einreisesperre für Bürgerinnen und Bürger aus zahlreichen Staaten mit einer muslimischen Bevölkerungsmehrheit zurück. Dieser „travel ban“ traf auch afrikanische, vor allem westafrikanische, Staaten.

Es steht zu erwarten, dass Bidens außenpolitisches Team um Außenminister Antony Blinken Afrika (mit „Afrika“ ist in diesem GIGA Focus das subsaharische Afrika gemeint) vor allem als das sieht, was es ist, nämlich ein dynamischer und schnell wachsender Kontinent mit einer äußerst jungen Bevölkerung, dessen Anteil an der Weltbevölkerung im Jahr 2050 voraussichtlich bereits mehr als ein Viertel betragen wird. Zudem bedeutet bereits die schiere Anzahl von 55 Staaten des Gesamtkontinents ein beträchtliches Gewicht auf der internationalen Bühne und im System der Vereinten Nationen.

Gleichzeitig dürfte Afrika, wie bereits zuvor, kein Schwerpunkt der amerikanischen Regierung werden. In seinen außenpolitischen Grundsätzen „Why America must lead again“, die Biden im März 2020 veröffentlichte, kommt die Weltregion abgesehen von einem Bezug auf die Ebola-Epidemie überhaupt nur in einem Satz vor: „Und wir müssen mehr tun, um unsere Freunde in Lateinamerika und Afrika in das umfassende Netzwerk der Demokratien einzubinden und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit in diesen Regionen zu nutzen“ (Biden 2020: 73). Das dominierende außenpolitische Brennglas in Washington bleibt die geostrategische Konkurrenz mit China. Dies ist keineswegs eine neue Entwicklung: Während Amtsvorgänger Trump Waren aus China mit Strafzöllen belegte, sprach dessen Vorgänger Obama vom vielzitierten „pivot to Asia“, der Ausrichtung nach Asien. Als Vizepräsident hatte Biden diesen Schwerpunkt damals maßgeblich geformt. Obwohl die Wahl des ersten schwarzen US-Präsidenten im Jahr 2008 in afrikanischen Ländern euphorisch gefeiert wurde, ignorierte dieser den Kontinent weitgehend.

Seit der Präsidentschaft von Bill Clinton (1993-2001) hat sich ein bemerkenswerter Konsens zwischen Demokraten und Republikanern in den Grundlinien der amerikanischen Afrikapolitik herausgebildet. Die Rhetorik der neuen amerikanischen Regierung wird sich deswegen voraussichtlich sehr viel drastischer verändern als die eigentliche Afrikapolitik.

Welche Außenpolitik gegenüber afrikanischen Staaten können wir von der Biden-Regierung erwarten? Und welches Potenzial für die Zusammenarbeit gibt es für afrikanische Partnerländer, aber auch für Deutschland und die EU? Dazu untersucht diese Analyse die Entwicklung der US-Afrikapolitik seit der Jahrtausendwende und gibt einen Ausblick auf die möglichen Entwicklungen in den Politikfeldern Sicherheit, Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Demokratie.

Der Fokus auf Terrorbekämpfung

Ein wesentlicher Schwerpunkt der US-Afrikapolitik liegt bis heute auf der Terrorismusbekämpfung („counter terrorism“) und der Unterstützung von Militär und

Spezialkräften. Nicht vergessen werden darf dabei, dass bereits am 7. August 1998 gleichzeitig Bomben in Tanklastern vor den amerikanischen Botschaften in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) gezündet wurden. Bei diesen afrikanischen „9/11“-Terroranschlägen wurden mehr als 220 Menschen getötet und mehrere Tausend zum Teil schwer verletzt, die Botschaftsgebäude völlig zerstört. Diese islamistischen Terroranschläge führten bereits vor den Flugzeuganschlägen am 11. September 2001 in den USA zu einer „Versicherheitlichung“ der amerikanischen Afrikapolitik, die bis heute die Beziehung zum Gesamtkontinent bestimmt.

Spätestens seit dem Jahr 2001 hat das US-Militär ein Netzwerk von Militärbasen in 15 afrikanischen Ländern aufgebaut, vor allem im Sahel und im Horn von Afrika. Diese dienen vor allem der Bekämpfung von dschihadistischen Terrorgruppen, die sich insbesondere im Sahel, in Nigeria, Somalia, aber auch in Mozambik ausbreiten und auch deren Nachbarstaaten bedrohen. Die zentrale Militärbasis auf dem Gesamtkontinent ist Camp Lemonnier im ostafrikanischen Dschibuti.

Die Aktivitäten sind umfassend: Über die Jahre hat Washington mehrere Milliarden Dollar für „Sicherheitsunterstützung“ an afrikanische Partnerregierungen gezahlt, während US-Special Operations-Kräfte zwischen 2013 und 2017 selbst Kampfeinsätze zur Terrorismusbekämpfung in mindestens 13 afrikanischen Staaten geführt haben. Im Jahr 2019 flogen die USA im Durchschnitt in Somalia einmal pro Woche Luftangriffe auf terroristische Ziele von Al Shabaab und Al Qaeda (Turse 2020). „Militärberater“ bilden afrikanische Soldatinnen und Soldaten aus und führen selbst Einsätze durch, zum Beispiel gegen die „Lord's Resistance Army“ in Uganda. Im Jahr 2007 – während der Präsidentschaft von George W. Bush – wurde in Stuttgart das U.S. Africa Command (AFRICOM) gegründet, welches die Einsätze steuert. Nach Angaben von AFRICOM waren im Januar 2020 5.100 Armeeingehörige und 1.000 beim Pentagon angestellte Zivilistinnen und Zivilisten in Afrika stationiert (Husted et al. 2021). Zumindest zahlenmäßig widerspricht diese Präsenz der offiziellen Darstellung, dass die amerikanischen Streitkräfte nur „einen ‚leichten‘ Fußabdruck“ auf dem afrikanischen Kontinent hätten (Turse 2020).

Bislang gibt es keine Anzeichen, dass die Biden-Regierung sich stärker militärisch und in der Terrorismusbekämpfung engagiert. Unklar ist gleichzeitig auch, ob sie die Entscheidung von Präsident Trump, Truppen aus Afrika abzuziehen, rückgängig macht.

Rasanter Anstieg von Afrikas Wirtschaftsbeziehungen mit China

Die beiden größten Handelspartner der USA in Afrika sind Nigeria und Südafrika, sie machen zusammen mehr als die Hälfte des Gesamthandels aus. Insgesamt entspricht der Handel mit Afrika lediglich einem Prozent des gesamten US-amerikanischen Außenhandels. Traditionell exportieren die afrikanischen Länder mehr Güter in die USA als umgekehrt (siehe Abbildung 1). Während afrikanische Länder vor allem Bodenschätze verkaufen (der Rohöl-Export macht bereits ein Drittel der Gesamtexporte aus), werden ganz unterschiedliche, verarbeitete Produkte aus den USA eingeführt. Dieses Ungleichgewicht mit der im Durchschnitt ärmsten Weltregion wird durch den seit 20 Jahren in Kraft befindlichen „African Growth and Opportunity Act“ (AGOA) bewusst befördert. Dieser erlaubt die zollfreie Einfuhr von Produkten aus zahlreichen afrikanischen Staaten und hat vor allem den Handel

von in Afrika produzierter Kleidung, dem wichtigsten verarbeiteten Exportgut in die USA, gestützt. AGOA ist in der Region weithin anerkannt.

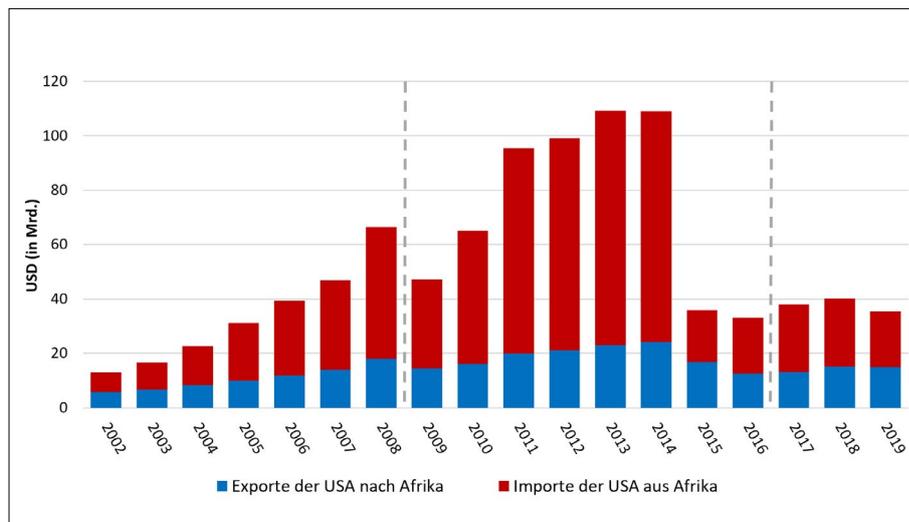


Abb. 1
Handel USA-Afrika

Anmerkung: Die senkrechten gestrichelten Linien markieren den Beginn der Amtszeiten der Präsidenten Barack Obama (2009, in der Nachfolge von George W. Bush) und Donald Trump (2017).

Quelle: China Africa Research Initiative 2021.

Der Handel ist jedoch zwischen den afrikanischen Staaten und den USA in den vergangenen fünf Jahren stark zurückgegangen. Gleichzeitig zeigt sich im Vergleich, dass China ein immer bedeutenderer Handelspartner für den afrikanischen Kontinent geworden ist. Die Auswirkungen sind gravierend: Heute liegt das Handelsvolumen zwischen afrikanischen Ländern und der Volksrepublik fast viermal so hoch wie jenes mit den USA (siehe Abbildung 2).

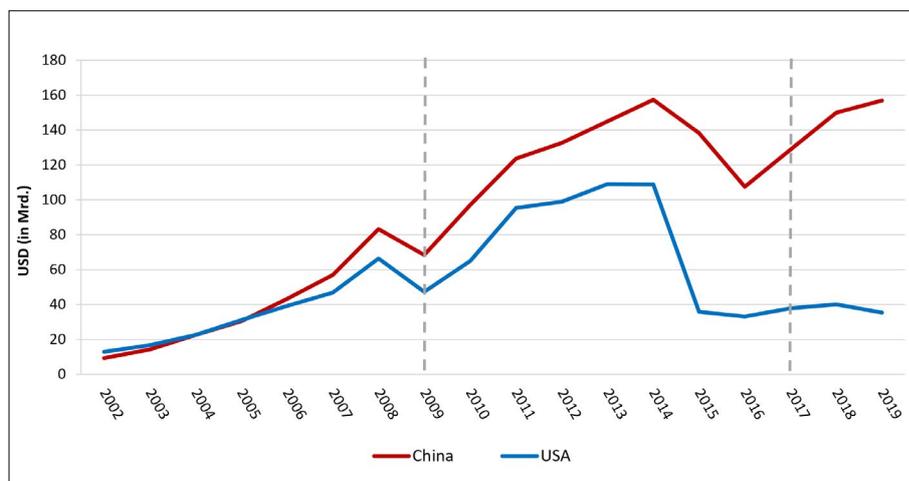


Abb. 2
Handel der USA und Chinas mit dem sub-saharischen Afrika

Anmerkung: Die senkrechten gestrichelten Linien markieren den Beginn der Amtszeiten der Präsidenten Barack Obama (2009, in der Nachfolge von George W. Bush) und Donald Trump (2017).

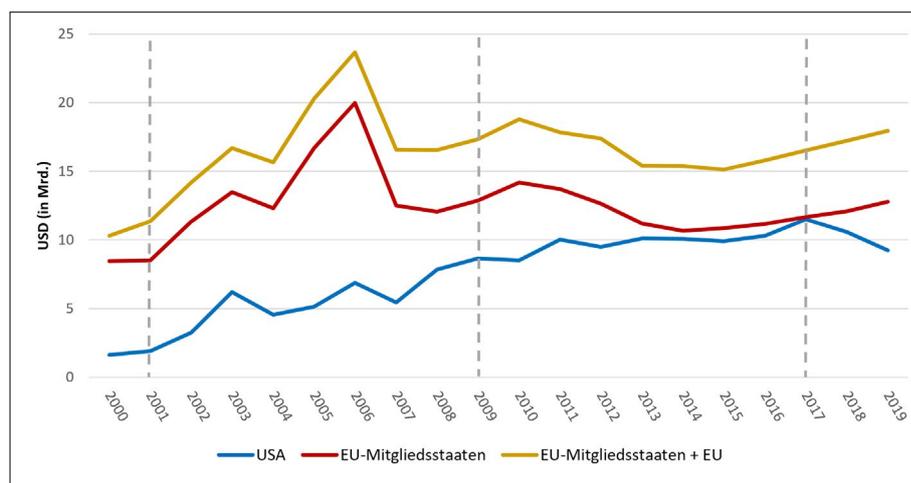
Quelle: China Africa Research Initiative 2021.

Vor diesem Hintergrund wurde der „Better Utilization of Investments Leading to Development Act“ (BUILD Act) im Jahr 2018 verabschiedet, welcher vom amerikanischen Kongress und nicht von der Trump-Regierung initiiert wurde. Der BUILD Act verdoppelt die Ausfallsicherung für amerikanische Investitionen in Infrastrukturprojekte in Entwicklungsländern auf insgesamt bis zu 60 Mrd. USD. Das Gesetz kann als Reaktion auf Chinas Neue-Seidenstraßen-Initiative und die massive Finanzierung und den Bau von großen Infrastrukturprojekten in Afrika verstanden werden. Ein prominentes Beispiel für die chinesischen Milliardeninvestitionen ist die 752 Kilometer lange neue Zugstrecke zwischen Äthiopiens Hauptstadt Addis Abeba und dem Hafen in Dschibuti. Eine konsistente US-Strategie zur Stärkung

der Wirtschaftsbeziehungen mit afrikanischen Staaten ist daraus jedoch bis heute nicht erwachsen.

Stabile Entwicklungszusammenarbeit

Mehrfach versuchte die Trump-Regierung, die US-Entwicklungshilfe und die humanitäre Hilfe für afrikanische Länder massiv herunterzufahren. Dies entsprach dem wiederholt von seiner Regierung vorgebrachten Vorwurf, dass Entwicklungshilfe generell unwirksam und anfällig für Korruption sei. So wollte sie den Haushalt der „United States Agency for International Development“ (USAID) um fast ein Drittel kürzen. Jedoch verhinderte dies der US-Kongress, auch mit Stimmen aus der Republikanischen Partei, und hielt die Finanzierung der Entwicklungsprogramme auf hohem Niveau. Die Entwicklungshilfe der USA für das subsaharische Afrika lag im Jahr 2019 ungefähr 3 Mrd. USD unter den EU-Geldern (siehe Abbildung 3). Zudem führte die Trump-Regierung fast alle der existierenden Initiativen fort, legte neue wie „Prosper Africa“ auf, und baute in Ländern wie in Niger sogar die Präsenz von USAID aus. Die Entwicklungspolitik unter Trump blieb somit widersprüchlich und sehr viel traditioneller als angekündigt (und von manchen befürchtet).



Einen besonderen Schwerpunkt der amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit stellt die Unterstützung für den Kampf gegen Krankheiten dar, also genau der Bereich, aus dem sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vor der Corona-Pandemie weitgehend zurückziehen wollte. In der vergangenen Dekade gingen annähernd drei Viertel der US-Hilfe für afrikanische Staaten in die Bekämpfung von Krankheiten und Unterernährung, vor allem von HIV/AIDS, Malaria und Kinderkrankheiten (Husted et al. 2020). Besonders hervorzuheben sind hierbei der vom damaligen Präsidenten George W. Bush im Jahr 2003 gestartete „President’s Emergency Plan for AIDS Relief“ (PEPFAR) sowie die „President’s Malaria Initiative“ (PMI). Die Unterstützung für das Gesundheitswesen betrug im Finanzjahr 2019 insgesamt 5,3 Mrd. USD. Zudem ist die private Bill and Melinda Gates Foundation mit Milliardenmitteln in der Krankheitsbekämpfung aktiv. Selbst die im Jahr 2004 gegründete staatliche Millennium Challenge Corporation (MCC), die besonders erfolgreiche Reformstaaten, vor allem in Afrika, unterstützen soll, hatte Bestand und verfügt im Finanzjahr 2021

Abb. 3
Offizielle Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika

Anmerkung: Konstante Preise 2018. „EU-Mitgliedsstaaten“ gibt die 20 OECD DAC-Mitglieder der EU an (inklusive Großbritannien, das die EU am 1.2.2020 verlassen hat); in „EU-Mitgliedsstaaten + EU“ sind zusätzlich die Zahlungen der EU-Institutionen eingerechnet.

Die senkrechten gestrichelten Linien markieren den Beginn der Amtszeiten der Präsidenten George W. Bush (2001), Barack Obama (2009) und Donald Trump (2017).

Quelle: OECD Data 2021.

voraussichtlich über 800 Mio. USD (MCC 2020). Die unterschiedlichsten Afrika-programme und beteiligten Ministerien und Institutionen haben allerdings zu einer institutionellen Zersplitterung geführt, die eine strategische Afrikapolitik der USA massiv erschwert.

Bislang hat die Biden-Regierung nicht erkennen lassen, dass sie mehr Geld für die Entwicklungshilfe für afrikanische Länder aufwenden will. Dies erscheint angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auch wenig wahrscheinlich. Allerdings deuten Personalentscheidungen auf eine Aufwertung des Dossiers hin. Außenminister Antony Blinken hat, anders als die UNO-Botschafterin der USA, Linda Thomas-Greenfield, bislang keine besonderen professionellen Berührungspunkte mit dem subsaharischen Afrika gehabt. Ebenso ist der amtierende Assistant Secretary for the Bureau of African Affairs im Außenministerium, Robert F. Godec, ein versierter Diplomat mit großer Afrikaerfahrung (unter anderem war er Botschafter in Kenia), aber kein politisches Schwergewicht. Er steht für eine strukturierte, professionelle Afrikapolitik. Eine Überraschung war demgegenüber die Ernennung von Samantha Power als Leiterin der amerikanischen Entwicklungsagentur USAID. In den Jahren von 2013 bis 2017 war sie die UN-Botschafterin der Obama-Regierung und gilt in den USA als eine der bekanntesten Stimmen für den internationalen Schutz der Menschenrechte. Es ist zudem vorgesehen, dass sie Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats wird, was eine klare Aufwertung dieser Position und eine stärkere Verzahnung von Entwicklungsfragen und Sicherheit in der Biden-Regierung bedeutet.

Inhaltlich könnte der Kampf gegen Klimawandel *das* Markenzeichen von Präsident Bidens Afrikapolitik werden. Wenn der Kampf gegen den Klimawandel tatsächlich zentral für die Biden-Regierung werden soll, kann das nicht ohne afrikanische Staaten gehen. Dies betrifft sowohl die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern in den UN-Klimawandelkonferenzen als auch die Unterstützung von Entwicklungsmodellen, die ohne den gigantischen Ressourcenverbrauch und CO₂-Ausstoß der Industrieländer und anderer aufsteigender Staaten wie China auskommen. Eine Initiative zur Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen in afrikanischen Ländern könnte das „signature African aid program“ von Präsident Biden werden. Eine solcher Plan böte auch vielfache Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit mit europäischen Partnern.

Zweitens wird für die kommende Zeit die Unterstützung afrikanischer Staaten bei der Überwindung der Corona-Pandemie und deren Folgen von entscheidender Bedeutung sein. Die USA können dabei auf die Erfahrungen und das große Engagement bei der Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Guinea, Sierra Leone und Liberia zwischen 2013 und 2016 zurückgreifen. Zudem zeigt die „Impf-Diplomatie“ Chinas, vor allem in Asien, das enorme politische Potenzial, das in dem Beitrag von außen liegt. Die weltweite Verteilung von Impfstoffen ist äußerst ungleich, zum Nachteil von Regionen wie dem subsaharischen Afrika. Die Vereinigten Staaten könnten sich stärker bilateral engagieren, die internationale COVID-19-Impfallianz COVAX unterstützen und mit ihrer Expertise – zusätzlich zur Bekämpfung einzelner Krankheiten wie HIV/AIDS – langfristig noch mehr in afrikanische Gesundheitssysteme investieren. Dies würde die Widerstandskraft gegen Pandemien wie COVID-19 massiv erhöhen und bietet große Chancen für die Zusammenarbeit mit der EU und Deutschland.

Mehr Demokratie wagen

Selbst unter der Trump-Regierung nahm die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung in afrikanischen Ländern einen wichtigen Platz in öffentlichen Verlautbarungen, zum Beispiel vom zwischenzeitlichen Nationalen Sicherheitsberater John Bolton, ein. Tatsächlich wurden in früheren Jahren MCC-Programme mit Madagaskar und Mali wegen verfassungswidriger Machtwechsel beendet. Zudem machen Wahlbeobachtungen einen wichtigen Teil des US-amerikanischen Ansatzes aus. Jedoch zeigt sich seit Langem eine Diskrepanz zwischen den proklamierten Zielen und der aktuellen Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten.

Erstens macht die Unterstützung für gute Regierungsführung und die Zivilgesellschaft nur einen kleinen Teil, zwischen 250 bis 300 Mio. USD, der USAID-Programme pro Jahr aus. Zudem legen Berichte nahe, dass das „Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor“ über zu wenig Personal verfügt, um die 450 aktiven Programme durchzuführen (Devermont 2019: 6). Zweitens gehörten trotz der Ankündigung verschiedener US-Regierungen, die Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Staaten zu beenden, im Finanzjahr 2021 (und zuvor) Länder mit repressiven Regierungen wie Äthiopien, Ruanda, Uganda und Sambia zu den Topempfängern amerikanischer Entwicklungshilfe (Husted et al. 2020: 14). Dies gilt jedoch nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern für zahlreiche westliche Regierungen, die ebenfalls mit strategisch oder anderweitig „wichtigen“ autoritären Staaten zusammenarbeiten. Beobachterinnen und Beobachter aus Afrika kritisieren ebenfalls, dass die USA „Afrikas starke Männer“ (Tampa 2020) unterstützen. Das vielfach verbreitete Argument, dass autoritäre Regierungen „Dinge besser erledigt kriegen“, steht allerdings auf tönernen Füßen. Neuere Untersuchungen zeigen deutlich: Demokratische Regierungen tun – zumindest längerfristig – mehr für ihre Bürgerinnen und Bürger. Sie investieren im Durchschnitt mehr in Bildung und erreichen höhere Wachstumsraten (Harding und Stasavage 2014; Masaki und van de Walle 2014).

Die Demokratieförderung im Inneren und Äußeren und die Zusammenarbeit mit anderen Demokratien sollen einen zentralen Pfeiler der Amtszeit von Präsident Biden bilden. In seiner Wahlkampagne versprach er eine stärkere Unterstützung für Afrikas Demokratien. Zudem kündigte er an, bereits im Jahr 2021 zu einem „Gipfeltreffen der Demokratien“ einzuladen. Auch Demokratien des subsaharischen Afrika wie Ghana, Südafrika oder der Senegal, aber auch sich demokratisierende Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen sollten dort eine prominente Rolle spielen.

Eine konsequentere Unterstützung von Demokratien in Afrika wäre ein echter Paradigmenwechsel US-amerikanischer Politik (und auch anderer Staaten, kritisch zur EU zum Beispiel Brummer 2009). Dieser Bereich bietet besonderes Potenzial für die verstärkte Zusammenarbeit mit der neuen amerikanischen Regierung. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund von besonderer Bedeutung, dass Demokratien auch in Afrika unter Druck geraten sind, dass zahlreiche afrikanische Regierungen die Bekämpfung der Corona-Pandemie für die Beschränkung demokratischer Rechte nutzten und Chinas negativer Einfluss auf demokratische Prozesse in afrikanischen Staaten weiter zunimmt. So könnten die EU und USA noch sehr viel mehr auf ein abgestimmtes Vorgehen bei der Reaktion auf Wahlfälschungen und

die Anwendung von Demokratie-Sanktionen achten, um „Forum Shopping“ von entsprechenden Regierungen zu verhindern.

Kooperation auf internationaler Ebene

Bereits jetzt, zwei Monate nach der Amtsübernahme, sehen wir ein neues Auftreten der Biden-Regierung auf der internationalen Bühne, das auch für afrikanische Staaten bedeutsam ist. Damit erfüllt Präsident Biden zentrale Ankündigungen, Amerika wolle wieder international „führen“ (Biden 2020). Zunächst unterstützten die USA die Ernennung von Nigerias ehemaliger Finanzministerin Ngozi Okonjo-Iweala als erste weibliche Generalsekretärin der Welthandelsorganisation. Zudem werden die Vereinigten Staaten die Zahlungen für UN-Programme wieder aufnehmen – dies wird in zahlreichen Staaten Afrikas große Auswirkungen haben. Das Land kehrte auch in die Weltgesundheitsorganisation zurück. Schließlich kündigte Außenminister Blinken als zumindest symbolische Geste an, dass sich sein Land um einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat bewerben wolle. All diese Maßnahmen deuten auf eine Stärkung des Multilateralismus durch die USA. Ein anderes Signal sendet jedoch, dass die neue Regierung die unilateralen US-Sanktionen gegen Anklägerinnen und Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs noch nicht zurückgezogen hat.

Der entscheidende Test für wirkliche multilaterale Kooperation wird jedoch in Afrika selbst erfolgen. Die USA werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie ihr Afrikaengagement nicht (nur) als Teil einer geostrategischen Agenda sehen, den wachsenden Einfluss Chinas auf dem Gesamtkontinent zurückzudrängen. Nicht übersehen werden sollte in der Zuspitzung auf das geostrategische Wettrennen mit China, dass der „Rest“, also auch afrikanische Staaten, weiter über einen beträchtlichen Handlungsspielraum verfügt (Narlikar 2021). Obwohl die Vereinigten Staaten in der Regierungszeit von Präsident Trump Ansehen eingebüßt haben, ist die „soft power“ der USA noch immer beträchtlich. Erinnerung sei an die weltweit führenden Universitäten, die auch für afrikanische Studierende eine große Anziehungskraft ausüben. Aber auch hier hat China aufgeholt – die Zahl der afrikanischen Studierenden in China ist heute zwanzigmal höher als vor zehn Jahren.

Perspektiven der US-Afrikapolitik

Auch wenn China als Außenhandelspartner afrikanischer Länder mittlerweile anscheinend uneinholbar zu sein scheint, kann die Volksrepublik durchaus den Anreiz für die USA erhöhen, sich substanzieller auf dem Kontinent zu engagieren, auch um ein Gegengewicht aufzubauen. Dazu könnte sich die Biden-Regierung auf ihre politischen Schwerpunkte und die besonderen Stärken des Landes konzentrieren: im Gesundheitsbereich, bei der Bekämpfung des Klimawandels, der Stärkung der Wirtschaft durch erleichterten Marktzugang und Unterstützung der neuen afrikanischen Freihandelszone, der Stärkung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (auch beim Vorgehen gegen dschihadistische Kräfte), der wirklichen Stärkung demokratischer Kräfte sowie dem Austausch auf internationaler Ebene und bei den Vereinten Nationen; schließlich stellt der afrikanische Gesamtkontinent mehr als ein Viertel aller VN-Mitglieder.

Das große Fragezeichen bleibt, wie ambitioniert die Biden-Regierung in ihrer Afrikapolitik handelt. Die Erwartungen an den Präsidenten sollten dabei nicht zu hoch sein. Nüchtern betrachtet haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten – abgesehen von Trump – republikanische Präsidenten mehr für afrikanische Länder getan als die Demokraten. Die größte Aufmerksamkeit genoss Subsahara-Afrika unter George W. Bush (Präsident von 2001 bis 2009). Allerdings behob auch er nicht, sondern verstärkte noch eine zentrale Schwäche amerikanischer Afrikapolitik, nämlich die „heillose Zersplitterung von Institutionen und Programmen“ und den „Wildwuchs unkoordinierter Entwicklungshilfeprogramme für Afrika,“ die van de Walle (2009: 6) bereits vor zwölf Jahren kritisierte. Alle US-Präsidenten starteten in den vergangenen 20 Jahren ihre eigenen „presidential initiatives“ für Afrika (PEPFAR, Power Africa, Feed the Future, Prosper Africa). Es wäre eine Überraschung, wenn Präsident Biden nicht diesem Vorbild folgen und eine eigene Initiative, zum Beispiel zur Bekämpfung des Klimawandels in afrikanischen Ländern, starten würde. Das ist ehrenwert. Anstelle einer weiteren „presidential initiative“ wäre allerdings ein umfassender und strategischer Afrikaansatz wünschenswert.

Afrikanische Analytinnen und Analysten, Politikerinnen und Politiker haben angesichts dieser Erfahrungen die Wahl von Präsident Biden zwar begrüßt aber sehr viel nüchterner aufgenommen als jene von Obama im Jahr 2008. Nicht nur hat Vorgänger Trump viel Porzellan zerschlagen, die insgesamt niedrige strategische Bedeutung Subsahara-Afrikas für die USA ist offensichtlich. So fragt Tampa (2020): „Obama hat für Afrika nicht geliefert – kann Biden beweisen, dass schwarze Leben überall zählen?“ Adegoke (2020) sagt ebenfalls voraus, dass sich die Biden-Regierung in der Tradition amerikanischer Afrikapolitik bewegen wird und erwartet „einen anderen (respektvolleren) Ton, aber keine größeren Änderungen in der Politik“. Ein Bruch mit der Tradition amerikanischer Afrikapolitik ist somit nicht abzusehen. Schließlich ist der „amerikanische Traum“ in Afrika durch die Kooperation mit und das starke Engagement von China herausgefordert.

Bislang gehört die Koordination mit internationalen Partnern – abgesehen von Weltbank und Weltwährungsfonds – nicht zu den Stärken der amerikanischen Afrikapolitik. Präsident Bidens wiederholtes Bekenntnis zur multilateralen Zusammenarbeit und zur internationalen Stärkung der Demokratie könnte in der Afrikapolitik die Tür für die verstärkte Kooperation mit afrikanischen Staaten, der EU und Deutschland öffnen. Schließlich verfolgt Deutschlands Außenminister Maas ebenfalls das Ziel, eine „Allianz für den Multilateralismus“ aufzubauen. Warum nicht gemeinsam afrikanische Initiativen wie die afrikanische Freihandelszone und die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur unterstützen und zusammen auf die Beendigung von bewaffneten Konflikten wie in Äthiopiens Tigray-Region hinarbeiten?

Literatur

Adegoke, Yinka (2020), How a Biden Administration Will Change US-Africa Relations, in: *Quartz Africa*, <https://qz.com/africa/1929614/how-a-joe-biden-will-change-donald-trumps-us-africa-relations/> (1. Februar 2021).

Biden, Joseph R. (2020), Why America Must Lead Again, in: *Foreign Affairs*, März/April, www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again (29. Januar 2021).

-
- Brummer, Klaus (2009), Imposing Sanctions: The Not so ‘Normative Power Europe’, in: *European Foreign Affairs Review*, 14, 2, 191-207.
- China Africa Research Initiative (2021), *China-Africa Annual Trade Data*, Johns Hopkins University’s School of Advanced International Studies, www.sais-cari.org/data-china-africa-trade (23. März 2021).
- Devermont, Judd (2019), *The Game has Changed: Rethinking the U.S. Role in Supporting Elections in Sub-Saharan Africa*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS), www.csis.org/analysis/game-has-changed-rethinking-us-role-supporting-elections-sub-saharan-africa (17. Februar 2021).
- Harding, Robin und David Stasavage (2014), What Democracy Does (and Doesn’t Do) for Basic Services: School Fees, School Inputs, and African Elections, in: *The Journal of Politics*, 76, 1, 229-245.
- Husted, Tomas F. et al. (2021), *Sub-Saharan Africa: Key Issues and U.S. Engagement*, Washington, DC: Congressional Research Service.
- Husted, Tomas F., Alexis Arief, Lauren Ploch Blanchard und Nicolas Cook (2020), *U.S. Assistance to Sub-Saharan Africa: An Overview*, Washington, DC: Congressional Research Service.
- Masaki, Takaaki und Nicolas van de Walle (2014), *The Impact of Democracy on Economic Growth in Sub-Saharan Africa, 1982-2012*, Helsinki: World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- MCC (Millennium Challenge Corporation) (2020), *Congressional Budget Justification, FY 2021*, Washington, DC: MCC, www.mcc.gov/resources/doc/cbj-fy2021 (17. Februar 2021).
- Narlikar, Amrita (2021), Must the Weak Suffer What They Must? The Global South in a World of Weaponized Interdependence, in: Daniel W. Drezner, Henry Farrell und Abraham L. Newman (Hrsg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington: Brookings Institution Press, 289-304.
- OECD Data (2021), *Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions [DAC2a]*, OECD Stat., <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A#> (23. März 2021).
- Tampa, Vava (2020), Obama Didn’t Deliver for Africa – Can Biden Prove That Black Lives Matter Everywhere?, in: *The Guardian*, www.theguardian.com/global-development/2020/nov/30/obama-didnt-deliver-for-africa-can-biden-show-black-lives-matter-everywhere (5. Januar 2021).
- Turse, Nick (2020), Pentagon’s Own Map of U.S. Bases in Africa Contradicts Its Claim of ‘Light’ Footprint, in: *The Intercept*, <https://theintercept.com/2020/02/27/africa-us-military-bases-africom/> (17. Februar 2021).
- van de Walle, Nicolas (2009), *US-Afrikapolitik: Bushs Vermächtnis und die Regierung Obama*, GIGA Focus Afrika, 5, www.giga-hamburg.de/en/publications/11578901-us-afrikapolitik-bushs-vermachtnis-regierung-obama/ (22. März 2021).

Über den Autor

Dr. Christian von Soest ist Lead Research Fellow am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 2 „Frieden und Sicherheit“. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Sanktionen und internationale Interventionen, gewaltsame Konflikte sowie die Innen- und Außenpolitik autoritärer Regime. Er leitet den Beitrag des GIGA zum Projekt B3: „Conflict and Cooperation at the Climate-Security Nexus“, das Teil des Exzellenzclusters „Climate, Climate Change, and Society“ (CLICCS) der Universität Hamburg ist.

christian.vonsoest@giga-hamburg.de,

www.giga-hamburg.de/de/team/11564977-von-soest-christian/

Der Autor dankt Maya Kasper für ihre wertvolle Recherche für diesen GIGA Focus Afrika.

GIGA-Forschung zum Thema

Die Amtseinführung von Präsident Joe Biden am 20. Januar 2021 ist weltweit mit vielen Hoffnungen verbunden, dass die US-Politik sich wieder für internationale Kooperation statt für „America First“ engagiert. Schon am ersten Amtstag führte der Präsident die USA zurück in das Pariser Klimaschutzabkommen und die Weltgesundheitsorganisation. Die GIGA-Focus-Themenreihe 2021 beleuchtet zentrale Konsequenzen des Regierungswechsels in den USA für den Multilateralismus und spezifische Problemlagen im Globalen Süden.

GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias und Jann Lay (2021), *Ten Things to Watch in Africa in 2021*, GIGA Focus Afrika, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/en/publications/23327611-things-watch-africa-2021/.

Basedau, Matthias und Mora Deitch (2020), *Pandemic Fallout: How Likely Is Political Instability in Africa after the ‘Virus?’*, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/news/pandemic-fallout-will-the-coronavirus-lead-to-more-violent-conflict-in-africa.

Basedau, Matthias (2017), *The Rise of Religious Armed Conflicts in Sub-Saharan Africa: No Simple Answers*, GIGA Focus Afrika, 4, August, www.giga-hamburg.de/en/publications/11576059-rise-religious-armed-conflicts-saharan-africa-simple-answers/.

Castro Alegría, Rafael (2021), *Wenn der Ton nicht alles ist: Joe Biden und Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, März, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23984337-wenn-der-ton-nicht-alles-ist-joe-biden-und-lateinamerika/.

Jasim, Dastan (2021), *Bidens Herausforderung: kurdische Autonomie und türkischer Expansionismus*, GIGA Focus Nahost, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23480846-biden-herausforderung-kurdische-autonomie-turkischer-expansionismus/.

Lierl, Malte (2020), *Die Sahelregion wird immer fragiler: Handlungsoptionen für die internationale Gemeinschaft*, GIGA Focus Afrika, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22285048-growing-state-fragility-sahel-rethinking-international-involvement/.

Schüller, Margot und Yun Schüler-Zhou (2020), *Entflechtung der US-China-Beziehungen: Europa braucht technologische Souveränität*, GIGA Focus Asien, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22504031-united-states-china-decoupling-time-european-tech-sovereignty/.

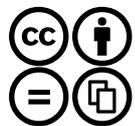
von Soest, Christian (2020), *Investigating Corona and Conflict: How the Global Pandemic Might Affect Political Violence*, Hamburg: GIGA, 16. Juni, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22504031-united-states-china-decoupling-time-european-tech-sovereignty/.

von Soest, Christian (2020), *Eine hitzige Debatte: Klimawandel und gewaltsame Konflikte in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 2, April, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/18735981-a-heated-debate-climate-change-conflict-africa/.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/ und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das German Institute for Global and Area Studies (GIGA) gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autorinnen und Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Verfassenden sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autorinnen und Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.

Das GIGA dankt dem Auswärtigen Amt und der Freien und Hansestadt Hamburg (Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke) für die institutionelle Förderung.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Matthias Basedau

Lektorat: Dr. James Powell, Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute for Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien