

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

34–35/2009 · 17. August 2009



## Entwicklung in Afrika

*Andreas Eckert*

Entwicklung in Afrika – was geht uns das an?

*Ulf Engel*

Die Neuordnung Afrikas – Souveränität im Wandel

*Stefan Gänzle*

Das Africa Command der USA

*Frank Bliss*

Partizipation in der Entwicklungsplanung

*Karl Ulrich Saß*

Wissenschaftlich-Technologische Zusammenarbeit mit Afrika

*Edward A. Ceska · Michael Ashkenazi*

Piraterie vor den afrikanischen Küsten und ihre Ursachen

*Lutz Mücke*

Allein auf weiter Flur: Korrespondenten in Afrika

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Afrika ist in der jüngsten Vergangenheit wieder stärker in den Fokus der westlichen Welt gerückt. Spätestens seit wahrgenommen wird, dass sich die vehement aufstrebende Wirtschaftsmacht China verstärkt auf dem rohstoffreichen Kontinent engagiert, versuchen auch die „alten“ Industriestaaten, ihre Interessen dort wieder deutlicher zur Geltung zu bringen. Dabei verfolgen sie durchaus Ansätze, die – zumindest vom Anspruch her – auch eine entwicklungspolitische Dimension enthalten, wie beispielsweise das „Africa Command“ der Vereinigten Staaten.

Die (nicht nur) entwicklungspolitischen Akteure operieren dabei in einem sich tiefgreifend wandelnden Umfeld: In Afrika verlieren Staaten als soziale Organisationseinheiten zunehmend an Bedeutung. Dies birgt Gefahren, auf die es sich auch bei der Entwicklungszusammenarbeit einzustellen gilt. So ist zum Beispiel die Piraterie vor Somalia, die hierzulande häufig nur als Problem für die Sicherheit der internationalen Schifffahrt und somit als Bedrohung des ungehinderten Welthandels wahrgenommen wird, auch das Resultat versagender Staatlichkeit bzw. staatlicher Institutionen (*failed state*).

Dass nach diesem Muster afrikanische Entwicklungen oft nur sehr undifferenziert betrachtet werden – sofern sie überhaupt thematisiert werden –, liegt zum Teil an der Logik der medialen „Aufmerksamkeitsökonomie“. Afrika hat häufig schlicht zu wenig „Nachrichtenwert“, um einem Medium zu mehr Verkaufattraktivität zu verhelfen. Daher findet auch über grundsätzliche Probleme der Entwicklungszusammenarbeit kein breiter öffentlicher Diskurs statt – etwa darüber, welche Formen der Kooperation noch sinnvoll sind und welche nicht, und wo noch unausgeschöpfte Potentiale liegen könnten.

*Johannes Piepenbrink*

Andreas Eckert

# Entwicklung in Afrika – was geht uns das an?

## Essay

**W**arum soll Deutschland sich für Afrika interessieren?“ Diese Frage stellte „Der Tagesspiegel“ vor einiger Zeit jeweils einem Politiker der im Bundestag vertretenen Parteien. Nahezu alle

**Andreas Eckert**

Dr. phil, geb. 1964; Professor für die Geschichte Afrikas an der Humboldt Universität zu Berlin, Institut für Asien- und Afrikawissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.  
Andreas.eckert@asa.hu-berlin.de

Befragten verwiesen darauf, dass die vielfältigen Probleme Afrikas auf Europa zurückwirkten und dass die Bundesrepublik dezidierte Interessen südlich der Sahara habe.

„Wir bemühen uns, Staaten durch Unterstützungen zu stabilisieren, weil wir ein Interesse daran haben, dass die Menschen in ihren Ländern eine eigenverantwortliche Lebensperspektive haben. Ansonsten wird die Migration nach Europa explosionsartig fortschreiten“, meinte etwa Hartwig Fischer (CDU/CSU), Vorsitzender der Parlamentariergruppe West- und Zentralafrika. „Afrikanische Staaten könnten wichtige Wirtschaftspartner sein“, ergänzte Werner Hoyer, Stellvertretender Fraktionsvorsitzender der FDP im Bundestag. „Besonders im Hinblick auf Rohstoffreserven wäre Deutschland gut beraten, Afrika als Wirtschaftspartner ernst zu nehmen – bevor es zum ‚Ausverkauf‘ an China, die USA und andere kommt.“

Ein wenig andere Akzente setzte, das überrascht nicht, Thilo Hoppe von den Grünen, Vorsitzender des Entwicklungsausschusses des Bundestages: „Natürlich ist Deutschland daran interessiert, möglichst günstig an Rohstoffe aus Afrika zu kommen, und gewisse Unternehmen erhoffen sich einen leichteren Zugang zu den Wachstumsmärkten Afrikas. Es gibt aber auch bei uns Regierungsvertreter

und viele NGOs, die fest davon überzeugt sind, dass es auch im Eigeninteresse Deutschlands liegt, die afrikanischen Staaten darin zu unterstützen, die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen und einen Beitrag dazu zu leisten, die Erderwärmung zu begrenzen.“ Sehr allgemein blieb die Sozialdemokratin Herta Däubler-Gmelin, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte: „Europa und Deutschland brauchen einen Nachbarn Afrika, der seine Probleme löst und als Partner zur Verfügung steht.“ Monika Knoche, Stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Linken im Bundestag, ging gar nicht auf die Frage ein, sondern übte sich in Imperialismuskritik: „Deutschland (. . .) ist als europäischer Player im Verbund der ehemaligen Kolonialmächte zu identifizieren. Seine Afrikapolitik ist nicht bestimmt durch die Situation vor Ort, sondern zielt in erster Linie darauf, die internationalen Einflussphären der EU auszubauen – in Konkurrenz zu den USA und zu China.“<sup>1</sup>

## Afrikabild zwischen Bedrohung, Ressource und Partner

Die zitierten Äußerungen benennen einige Gründe für das in jüngerer Zeit gewachsene Interesse der deutschen Politik an Afrika.<sup>2</sup> Nach dem 11. September 2001 hat die Politik auch Afrika als wichtigen Schauplatz im „Kampf gegen den Terror“ ausgemacht; die Stabilisierung dortiger Systeme scheint daher auch im Sinne Deutschlands (und Europas) zu sein. Das große Interesse Chinas an afrikanischen Rohstoffen hat hierzulande das Interesse vieler Politiker (und Unternehmer) in Bezug auf den großen und strategisch bedeutsamen Rohstoffreichtum Afrikas geweckt.<sup>3</sup> Die Bedeutung Afrikas für die globale ökologische Stabilität hat sich inzwischen über enge Zirkel von Umweltschützern hinaus herumgesprochen. Die aufgeführten Zitate sind überdies in gewisser Weise repräsentativ für das gegenwärtige Afrikabild, welches zwi-

<sup>1</sup> Alle Zitate in: Der Tagesspiegel vom 10. 2. 2008, S. 6.

<sup>2</sup> Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Afrikapolitik bieten Stefan Mair/Denis M. Tull, Deutsche Afrikapolitik. Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung, SWP-Studie, Berlin 2009.

<sup>3</sup> Vgl. Chris Alden, China in Africa, London 2007; Robert Kappel/Tina Schneidenbach, China in Afrika. Herausforderungen für den Westen, GIGA Focus Global, (2006) 12.

schen Afrika als Bedrohung, Ressource und Partner schwankt.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich die lange Geschichte der Afrikabilder vor Augen zu führen. Denn diese Bilder repräsentierten das Interesse Europas an Afrika und prägten es zugleich. Dabei ergibt sich für die vergangenen vier Jahrhunderte folgende Sequenz:<sup>14</sup> Zunächst war Afrika der Kontinent der zu versklavenden „Anderen“, bevölkert von Menschen, die so anders waren, dass man meinte, sie wie Vieh behandeln und auf den Plantagen der „Neuen Welt“ schufteln lassen zu können. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts verboten die europäischen Mächte zunehmend Sklavenhandel und Sklaverei. In Europa verbreitete sich bald darauf eine Sicht auf die Afrikaner, der zufolge sie nicht mehr als versklavte Opfer, sondern als zu versklavende Tyrannen erschienen. Missionare und Afrikareisende wie David Livingstone spielten eine zentrale Rolle bei der Popularisierung solcher Bilder. Und die auf koloniale Expansion drängenden Kräfte etwa in England, Frankreich und auch in Deutschland verfügten nun über ein Argument, die Aufteilung Afrikas gar noch als humanitären Kreuzzug gegen die Unfreiheit auszugeben.<sup>15</sup> Um 1920 waren die Versuche, Afrika neu zu modellieren, jedoch weitgehend gescheitert. Die Frustration darüber mündete in ein Bild von Afrika als ein Kontinent der Stämme und Traditionen, der nur langsam einem Wandel unterworfen werden könne. Nicht zufällig gewann der Prozess, der unter dem Stichwort „Erfindung von Tradition und Ethnizität“ seit geraumer Zeit von der Forschung diskutiert wird, genau in diesen Jahren nach dem Ersten Weltkrieg an Bedeutung.<sup>16</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg änderte sich die Sichtweise erneut: Die vermeintliche Rückständigkeit Afrikas wurde im Zeichen von Modernisierungstheorien und Entwick-

lungsideen nicht mehr als unwandelbares „rassisches“ Charakteristikum, sondern als reversibler kultureller Wesenszug gedeutet, der mit Hilfe westlicher Entwicklungshilfe gelingen würde. Man musste, so die Überzeugung, lediglich den Bauern zeigen, wie man richtig anbaut, den Arbeitern, wie man richtig arbeitet, den Lehrern, wie man richtig unterrichtet, und den Politikern, wie man demokratische Prozeduren organisiert.<sup>17</sup> Die Vertreter dieser kolonialen Entwicklungsinitiative verloren jedoch bald ihren Reformeifer. Am Ende übernahmen die Afrikaner selbst das Projekt Entwicklung zusammen mit dem von den Kolonialmächten aufgebauten Staatsapparat, und die sich zurückziehenden Kolonialherren konnten sich einreden, dass ihre Nachfolger zwangsläufig den von den Europäern angelegten Pfaden folgen würden.<sup>18</sup>

Dieser Weg erwies sich bekanntlich als Sackgasse, was seit den späten 1970er Jahren in den Medien und Teilen der Sozialwissenschaften zunehmend dazu führte, Afrika als „verlorenen Kontinent“ gleichsam wegzuschreiben, ihn als marginal für die Zukunft der Menschheit anzusehen, unfähig, sich vernünftig selbst zu regieren und zu wirtschaften, von Interesse bestenfalls noch für humanitäre Organisationen. Gleichzeitig wird Afrika von den Industrienationen verstärkt als Bedrohung angesehen, weil seine Bewohner, so die medial geschürten Ängste, an die Pforten des reichen Westens klopfen, gar die Inseln des Wohlstands zu überschwemmen drohen. Soll Europa, soll der Westen Afrika weiter unterstützen? Und wenn ja, wie? Diese Frage entzündet sich mit wachsender Vehemenz an der Frage der Entwicklungshilfe oder, wie es heute politisch korrekt heißt, an der Entwicklungszusammenarbeit.

## Wozu Entwicklungszusammenarbeit?

„Die Entwicklungszusammenarbeit“, schreiben die Historiker Daniel Speich und Hubertus Büschel, „ist mit ihren Visionen und Utopien, ihren Institutionen, Diskursen und Praktiken längst ein Teil der Geschichte und ein Gegenstand der Geschichtsschreibung ge-

<sup>14</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf Frederick Cooper, *Africa in a Capitalist World*, in: Darlene Clark Hine/Jacqueline McLeod (eds.), *Crossing Boundaries. Comparative History of Black People in Diaspora*, Bloomington 1999, 391 ff.

<sup>15</sup> Erstaunlicherweise machen sich noch heute Historiker diese zeitgenössische Sichtweise zu eigen und charakterisieren die Kolonisierung Afrikas als „humanitäre Aktion.“ Vgl. Egon Flaig, *Weltgeschichte der Sklaverei*, München 2009.

<sup>16</sup> Vgl. Thomas Spear, *Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa*, in: *Journal of African History*, 44 (2003) 1, S. 3–27.

<sup>17</sup> Vgl. Frederick Cooper/Randall Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences. Essays in the Politics of Knowledge*, Berkeley 1997.

<sup>18</sup> Vgl. ders., *Africa since 1940. The past of the present*, New York 2002.

worden. Auch ist die Entwicklungszusammenarbeit nicht als Praxis verschwunden, obwohl man seit den 1980er Jahren häufig ihr baldiges Ende prophezeit hat. (. . .) Vielmehr lässt sich fast überall auf der Welt ihre Vergangenheit erkennen, wodurch sich ihre Gegenwart verfestigt – ob nun durch Institutionen, Redeweisen, Praktiken oder Entwicklungshilferuinen. Entwicklungszusammenarbeit ist längst ein entscheidendes Element in der sozioökonomischen Realität fast aller Empfängerländer von Hilfe geworden, während die Mittelbeschaffungsstrategien der Hilfsagenturen das öffentliche Bild der ‚Dritten Welt‘ innerhalb der Gebergesellschaften stark beeinflussen.“<sup>9</sup> In der Wissenschaft dominiert heute in weiten Teilen eine Sichtweise, die ein Scheitern der Entwicklungszusammenarbeit konstatiert. Dies steht in deutlichem Kontrast zu den Forderungen einer breiten Koalition aus Politik, Entwicklungsorganisationen und engagierten Prominenten, die Entwicklungshilfe zu erhöhen.

Zu dieser Gruppe gehört etwa der nordamerikanische Ökonom Jeffrey Sachs.<sup>10</sup> Die Zukunft Afrika stelle sich keineswegs so hoffnungslos dar wie vielfach behauptet, schreibt Sachs, der gegenwärtig das Earth Institute der Columbia Universität in New York leitet und durch seine Tätigkeit als Direktor des von den Vereinten Nationen initiierten Millenniumprojekts zur globalen Armutsbekämpfung internationale Bekanntheit erlangt hat. Das Ende der Armut ist möglich, lautet seine Botschaft. Das Rezept, das der selbstbewusste Starökonom liefert, klingt simpel: mehr Geld. Sechzig bis siebzig Milliarden Dollar müssten die reicheren Nationen pro Jahr springen lassen, um weltweit der schlimmsten Not abzuhelpfen und den Ärmsten der Armen Perspektiven auf ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Sachs zufolge reicht es nicht, Staatsversagen und

<sup>9</sup> Daniel Speich/Hubertus Büschel, Einleitung – Konjunkturen, Probleme und Perspektiven der Globalgeschichte von Entwicklungszusammenarbeit, in: dies. (Hrsg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt/M. 2009 (i. E.). Die erste lautstarke und medienwirksame Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit hierzulande, verknüpft mit der Forderung, diese abzuschaffen, formulierte Brigitte Erler, *Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*, Freiburg/Br. 1985.

<sup>10</sup> Vgl. Jeffrey Sachs, *Das Ende der Armut*, München 2005.

Staatszerfall als Ursachen für Afrikas Misere anzuführen. Die politische Krise resultiere aus der wirtschaftlichen: „Die Regierungen in Afrika versagen, weil Afrika arm ist.“ Warum ist Afrika arm? Sachs bringt von Wirtschaftswissenschaftlern in der Regel vernachlässigte geographische und ökologische Faktoren ins Spiel. Extremes Klima, Seuchen, Naturkatastrophen und die geographische Isolation vieler Regionen hätten die Armutsfalle in Afrika zuschnappen lassen, die nur mit Hilfe von außen geöffnet werden könne.<sup>11</sup>

Die bisherigen Weisheiten der Weltbank und anderer Organisationen, welche pauschal Privatisierungen und funktionierende Märkte als Allheilmittel für wirtschaftliche Prosperität priesen, hält Sachs daher für überholt. Er hat ein neu klingendes Patentmittel parat. Es lautet „klinische Ökonomie“. „Die Herausforderung, politische Empfehlungen für eine Wirtschaft auszusprechen, zumal wenn sie arm und instabil ist, hat viel mit klinischer Medizin gemeinsam“, argumentiert Sachs und erteilt fünf „Grundlektionen in effektiver wirtschaftswissenschaftlicher Praxis“. Erstens seien Wirtschaften wie Ökonomien komplizierte Systeme. Wirtschaftswissenschaftler müssten daher zweitens ebenso wie Ärzte die Kunst der Differentialdiagnose lernen und nicht auf Standardratschläge zurückgreifen – wie der Internationale Währungsfonds, der unabhängig von der Spezifität eines Landes immer anordne, den Handel zu liberalisieren und die Staatsquote zurückzufahren. Drittens müsse das Umfeld des jeweiligen Falles einbezogen werden: „Es reicht nicht, den Ghanaern aufzutragen, ihre Wirtschaft in Ordnung zu bringen, wenn Ghana auf den internationalen Märkten auf Handelsschranken stößt, die den Absatz seiner Güter und Dienstleistungen auf dem Weltmarkt blockieren.“ Viertens mahnt Sachs die Überwachung und Evaluierung entwicklungspolitischer Maßnahmen an. Schließlich kritisiert er das mangelnde Verantwortungsgefühl der meisten Entwicklungsökonomien, die sich mit oberflächlichen Ansätzen begnügten und in der Regel nicht bereit seien, sich in die Geschichte, Ethnographie, Politik und Wirtschaft eines Landes einzuarbeiten.

<sup>11</sup> Dieses Argument vertreten in differenzierter Form auch Historiker wie z. B. John Iliffe, *Africans. The History of a Continent*, Cambridge 2007<sup>2</sup>.

In das gleiche Horn stößt Bob Geldof, „Frontman“ der medial sehr präsenten Gruppe von Musikern und anderen Künstlern, die Afrika retten wollen. Er wehrt sich vehement gegen die Kritik, Entwicklungshilfe fördere lediglich Korruption. „Es gibt doch eindeutige Belege für das Gegenteil. 2002 hatten gerade einmal 50 000 Menschen in Afrika Zugang zu Aids-Medikamenten – heute sind es drei Millionen. Drei Millionen! Und 34 Millionen Kinder haben dank Entwicklungshilfe und der Arbeit afrikanischer Regierungen Zugang zu Schulbildung bekommen. (...) Wir müssen endlich verstehen, dass wir die Wirtschaft in Afrika aufbauen müssen, dann kann der Kontinent auch zum Wiedererstarken der Weltwirtschaft beitragen.“<sup>12</sup> Ein Grundproblem wird weder von Sachs noch von Geldof ausreichend thematisiert: Afrika braucht nicht einfach nur Geld. Genauso wichtig ist die zielgerichtete Verwendung der Mittel. Wie dies konkret bewerkstelligt werden könnte, verraten sie uns nicht.

Geldof etwa argumentiert pauschal, dass Entwicklungshilfe langfristig in Afrika jene sozialen Standards schaffen könne, die eine Migration von Afrika nach Europa verhindern. An solche Konsequenzen der Hilfe glauben viele Kritiker nicht. Im Gegenteil: „Nicht fehlende Mittel oder kolonialistische Spätfolgen“, so der pensionierte Diplomat Volker Seitz, „hemmen den Fortschritt, sondern mangelnder politischer Wille der Regierungen, mangelndes Verpflichtungsbewusstsein und mangelnde Leistungsbereitschaft, ungenügende Konzepte, eine träge und unzuverlässige Verwaltung und das für die ‚res publica‘, die Gemeinschaft unerlässliche Zusammengehörigkeitsgefühl aller Bürger, das in vielen afrikanischen Staaten nach wie vor fehlt.“<sup>13</sup> Seitz beruft sich in seinem Plädoyer für die Abschaffung von Entwicklungshilfe, wie es inzwischen viele Kritiker hierzulande gerne tun, auf James Shikwati aus Kenia, in den Medien häufig als „kenianischer Ökonom“ titulierte, obwohl er keine formale wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung vorzuweisen hat.<sup>14</sup> Shikwati fordert, die Entwick-

lungshilfe sofort einzustellen. Denn die Afrikaner müssten anfangen, in Wirtschaftskategorien zu denken und ihre Probleme zu lösen, „statt andauernd die internationale Gemeinschaft zu bitten, es für uns zu tun. (...) Wir müssen persönlich Verantwortung übernehmen.“<sup>15</sup>

Ganz simpel also: Die Afrikaner müssen sich mental ändern und überdies auf den freien Markt vertrauen. Allerdings ist Shikwatis Plädoyer für einen radikalen freien Weltmarkt historisch nicht besonders überzeugend. Denn die heutigen Industriestaaten haben sich keineswegs unter derartigen Bedingungen entwickelt; ihre Unternehmen waren in entscheidenden Phasen durch Zollschranken geschützt. Und keines der sogenannten Entwicklungsländer, die in den vergangenen 30 Jahren Anschluss an die Industrieländer erlangt haben, ist den von Shikwati gepriesenen radikalen Weg gegangen. Es ist wie so oft: Einfache Rezepte klingen auf den ersten Weg plausibel, bleiben aber den Beweis ihrer Tauglichkeit schuldig. Ein Blick in die Geschichte vermag hingegen zu zeigen, „dass Entwicklungsprozesse generell unter gesellschaftlich und politisch äußerst unterschiedlichen Bedingungen zustande kamen.“<sup>16</sup>

## Hat der Westen eine historische Verantwortung für Afrika?

Es steht außer Zweifel, dass Kritik am Entwicklungshilfesystem grundsätzlich notwendig und berechtigt ist.<sup>17</sup> Was häufig fehlt, ist jedoch die Mühe der differenzierten Erklärung. Diese ist aber auch notwendig, wenn wir über die Frage debattieren, warum uns Afrika etwas angehen sollte. Die eingangs zitierten Gründe der Politiker, sich für Afrika zu interessieren, mögen ideologisch unterschiedlich motiviert sein, dennoch sind sie per se nicht verwerflich. Es spricht nichts dagegen, sich für Afrika zu interessieren, weil ein Ende politischer Konflikte, die Lösung sozialer Probleme, der behutsame Abbau von Rohstoffen und ökologisch nachhaltiger Um-

<sup>12</sup> Zit. nach: „Wir stecken doch alle im gleichen Sumpf“, Interview mit Bob Geldof, in: Spiegel Online, 11. 7. 2009.

<sup>13</sup> Volker Seitz, Afrika wird arm regiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann, München 2009, S. 47.

<sup>14</sup> Vgl. zum Folgenden Dieter Neubert, Weg mit der Entwicklungshilfe! Die provokanten Thesen des ke-

nianischen Publizisten James Shikwati, in: Le Monde Diplomatique, 5 (2009), S. 20–25.

<sup>15</sup> Zit. nach ebd., S. 22.

<sup>16</sup> Ebd., S. 24.

<sup>17</sup> Für eine differenzierte Darstellung vgl. Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 2004.

gang mit der Natur nicht nur für Afrika, sondern auch für Europa wichtig sind. Problematischer ist die Frage, ob wir uns mit Afrika aus historischen und moralischen Gründen auseinander zu setzen *haben*. Nicht wenige argumentieren, dass der Westen durch Entwicklungshilfe „Schuld“ für Sklavenhandel und Kolonialismus abzutragen habe. Die Rolle Europas im Sklavenhandel und Kolonialismus wird andererseits nicht selten mit dem Hinweis relativiert, das sei zu lange her, um die gegenwärtigen Krisen zu erklären; überdies hätten Afrikaner gerade im Sklavenhandel als willige Helfer gedient.

Weder das eine noch das andere Argument helfen weiter. Nur weil sich einige afrikanische Regierende dreist als Opfer von Kolonialismus und Rassismus stilisieren, um von ihren Fehlleistungen abzulenken, sollte nicht vergessen werden, dass die Haltung Europas gegenüber Afrika seit der Zeit des Sklavenhandels, ja zum Teil bis heute von Rassismus und Paternalismus geprägt ist. Diese Einsicht muss nicht davon abhalten, Fehlentwicklungen in Afrika zu benennen, sollte aber vor Besserwisseri und Arroganz schützen.

Europa und Afrika sind seit Jahrhunderten eng, oft in sehr hierarchischer Weise miteinander verbunden. Deshalb sollte es Ziel sein, gemeinsam mit afrikanischen Kolleginnen und Kollegen nach *Erklärungen* für die gegenwärtige Situation südlich der Sahara zu suchen. Afrika braucht kein auf Mitleid basierendes Interesse, sondern eine ernsthafte Auseinandersetzung. Und die kann nicht darin bestehen, einfache Lösungen zu präsentieren, mögen diese nun „mehr Geld“ oder „gar kein Geld“ lauten.

Ulf Engel

## Die Neuordnung Afrikas – Souveränität im Wandel

Der afrikanische Kontinent wird neu geordnet. Einerseits sind neue institutionelle Arrangements zwischen den Staaten Afrikas zu beobachten, andererseits neue Interaktionen, die sich, stärker als jemals zuvor seit dem Ende der Kolonialzeit, jenseits schwacher Staaten herausbilden und gewohnte Raumzusammenhänge nachhaltig verändern. Durch die Auflösung der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und die Gründung der Afrikanischen Union (AU) sind die Beziehungen zwischen den 53 Staaten Afrikas institutionell und im Hinblick auf die der Kooperation zugrunde liegenden Normen mit Beginn dieses Millenniums auf eine neue Grundlage gestellt worden. Gleichzeitig und von außen angestoßen sind die zuvor teilweise einem Tiefschlaf anheimgefallenen Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, die Regional Economic Communities (RECs), wiederbelebt worden.

### Ulf Engel

Dr. phil. habil., geb. 1962; Professor am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig; Sprecher des DFG-Graduiertenkollegs „Bruchzonen der Globalisierung“ und Ko-Sprecher des DFG-Schwerpunktprogramms „Adaptation and Creativity in Africa“; Universität Leipzig, Institut für Afrikanistik, Postfach 100 920, 04009 Leipzig. [uengel@uni-leipzig.de](mailto:uengel@uni-leipzig.de)

Unter dem Stichwort „neue Regionalismen“ geraten aber ebenfalls neue, grenzüberschreitende sogenannte Mikro-Regionen in den Blick. Sie entwickeln sich ebenso „jenseits des Staates“ wie zahlreiche andere Prozesse, deren Dynamik durch die beschleunigte Integration Afrikas in Globalisierungsprozesse, die gesteigerte Nachfrage Chinas und anderer aufstrebender Mächte nach Afrikas Rohstoffen, aber auch durch gewaltsame Konflikte in Zentralafrika und am Horn von Afrika angetrieben wird. Dadurch gerät der schwach institutiona-

lisierte postkoloniale Staat weiter unter Druck; „neue“ Akteure – wie zum Beispiel Warlords, Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs), afrikanische Unternehmer, UN-Flüchtlingslager, illegale Händlernetzwerke – entfalten Souveränitätswirkungen jenseits des Staates. In der Summe tragen diese Veränderungen zu einer neuen Unübersichtlichkeit bei, die ihren Ausdruck in unterschiedlichen, häufig konkurrierenden Raumordnungen findet. Die Ordnung des Kontinents, aber auch Afrikas Einbindung in das internationale System verändert sich tiefgreifend.

## Neue Regionalismen zwischen Staaten

Die wichtigste kontinentale Institution, die OAU, wurde 2000 zugunsten einer neu geschaffenen African Union aufgelöst. Dieser Zäsur war eine kritische Evaluierung der 1963 gegründeten OAU durch deren Mitgliedstaaten vorausgegangen. Die OAU stellte im Wesentlichen einen Zusammenschluss der Staaten Afrikas zur Abwicklung der Dekolonisation dar, insbesondere der späten und von zähen Befreiungskämpfen begleiteten Dekolonisation im südlichen Afrika. War der OAU dieses Kapitel zweifellos relativ gut gelungen (im Rahmen einer Harmonisierung von Außenpolitiken und Transmission ihrer politischen Ziele auf andere Ebenen des internationalen Systems), so ist die Bilanz hinsichtlich der Politik der Mitgliedstaaten eher negativ. In zahlreichen Fällen grober Menschenrechtsverletzungen – vom Uganda eines Idi Amin (Regierungszeit 1971–1979) bis hin zum Nigeria des Sani Abacha (1993–1998) oder dem Genozid in Ruanda (1994), um nur einige prominente Fälle zu nennen – pflegte die OAU das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitglieder. Aus der Sicht vieler afrikanischer Intellektueller verkam der Staatenbund so zu einem Klub der Diktatoren. Angesichts der prekären Einbindung Afrikas in die internationalen Beziehungen, die auf der Fortführung kolonialer Abhängigkeiten beruhte, vermochte es die OAU auch nicht zu verhindern, dass Afrika während des Kalten Krieges ab Mitte der 1970er Jahre zum Austragungsort von Stellvertreterkriegen zwischen den USA und der UdSSR wurde – insbesondere im südlichen Afrika und am Horn von Afrika.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Klaas van Walraven, *Dreams of Power. The Role of the Organization of African Unity in the Poli-*

Vor diesem Hintergrund diskutierten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Modelle einer Neugründung der OAU. Eine von Libyen angeführte Staatengruppe propagierte im Rückgriff auf panafrikanische Traditionen der unmittelbaren postkolonialen Phase eine umfassende Neukonstituierung im Rahmen einer an das Modell der USA angelehnten Vision der „Vereinigten Staaten von Afrika“, also einen Staatenbund mit weitestgehender Delegation von Souveränität an das Zentrum. Dagegen sprach sich eine Gruppe um die Wirtschafts- und Militärvormächte Südafrika und Nigeria für einen lockeren Staatenverbund aus, in dem die souveränen Staaten keinerlei Rechte an das Zentrum übertragen würden. (Da Libyen im Vorfeld die ausstehenden Mitgliedsbeiträge einer größeren Gruppe von Mitgliedstaaten beglich, erfreute sich der Vorschlag von Präsident Muammar al-Gaddafi durchaus einer gewissen Popularität.)

Auf einem Gipfeltreffen in Lomé/Togo votierte die Mehrheit der OAU-Staaten im Juli 2000 schließlich dafür, die OAU zugunsten eines Staatenverbundes aufzulösen, in dem zahlreiche neue Institutionen geschaffen und die Quellen von Autorität ausgedehnt, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten jedoch kaum eingeschränkt würden. Das wichtigste Beschlussorgan der neuen African Union blieb die Versammlung der Staats- und Regierungschefs; das ehemals kleine und lediglich koordinierende Sekretariat wurde durch eine mit Initiativrechten ausgestattete Kommission nach Vorbild der Europäischen Union (EU) ersetzt. Des Weiteren wurden ein Panafrikanisches Parlament und ein Afrikanischer Gerichtshof geschaffen.<sup>2</sup> Im Juli 2002 wurde die AU in Durban/Südafrika feierlich gegründet.

Zu den wichtigsten Innovationen der AU zählen deren neue Sicherheitsarchitektur und die ihr zugrunde liegende Philosophie. Zwar hatte schon die alte OAU 1993 einen Mechanismus für Konfliktprävention, -mediation und -bearbeitung installiert; diesem waren aber nur wenige überzeugende Aktionen, vor allem im Bereich der Konflikt diplomatie, ver-

*tics of Africa 1963–1993*, Ridderkerk 1996; Monde Muyangwa/Margaret A. Vogt, *An Assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention*, New York 2000.

<sup>2</sup> Vgl. African Union, *Constitutive Act*, Lomé/Togo, July 11, 2000, in: [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org) (5. 6. 2009).

gönnt – im Fall von massiven Menschenrechtsverletzungen bzw. unmittelbar drohenden Gewaltausbrüchen in den größeren Mitgliedstaaten blieb der Mechanismus ineffizient oder wurde gar nicht erst aktiviert. Er büßte daher an Legitimation ein. Dies änderte sich 2000/2002, als sich die Mitgliedstaaten der OAU internationalen Trends anschlossen und dafür votierten, das Prinzip der Regimesicherheit zugunsten des neuen Prinzips der „menschlichen Sicherheit“ und der völkerrechtlichen Norm der *responsibility to protect* (R2P) aufzugeben.<sup>13</sup> Dies stellte einen sehr weitreichenden Vorstoß der Mitgliedstaaten dar, der einer um die Millenniumswende herrschenden Euphorie über das Erreichbare und einer momentanen Schwäche einiger autoritärer Regime geschuldet war.

Bereits wenige Jahre später unternahm einige Staaten – darunter wieder prominent Libyen – den Versuch, den entscheidenden Artikel des Verfassungsgebenden Gesetzes der AU wieder einzuschränken. In einer Kompromisslösung wurde der Artikel schließlich in einer Art und Weise erweitert, die Zweifel an der eigentlichen Zielrichtung des neuen Interventionsgebots aufkommen ließ: Die AU sollte nunmehr auf der Basis eines Beschlusses der Staats- und Regierungschefs in einem Mitgliedstaat intervenieren dürfen, wenn schwere Gründe wie Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorlägen sowie – und dies war die Erweiterung – wenn „eine ernsthafte Bedrohung der legitimen Ordnung“ die „Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit“ erforderlich mache.<sup>14</sup> Diese Formulierung lässt viel Spielraum für Interventionen zugunsten schwach legitimer Regierungen.

Die Problematik dieser Formulierung zeigte sich in den vergangenen zwölf Monaten unter anderem in Guinea und in Madagaskar: In Guinea übernahmen am Tag nach dem Tod des langjährigen Diktators Lansana Conté, und

durchaus mit weitreichender Unterstützung aus der Bevölkerung, am 23. Dezember 2008 jüngere Offiziere die Macht – mit dem Versprechen, in absehbarer Zeit Wahlen zu organisieren. Das Land wurde daraufhin durch die AU mit Sanktionen belegt. In Madagaskar wurde Präsident Marc Ravalomanana am 17. März 2009 durch eine vom Bürgermeister der Hauptstadt angeführte populäre Koalition vom Militär zum Rücktritt gezwungen. Auch in diesem Fall suspendierte die Union die Mitgliedschaft des Landes. In beiden Fällen ist nicht so einfach zu bestimmen, wie es auf den ersten Blick scheint, was denn eigentlich eine „legitime Ordnung“ darstellt, die es wieder einzusetzen gilt.

Kern der neuen Sicherheitsarchitektur ist der am 25. Mai 2004 eröffnete Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council, PSC), der dem Vorbild des UN-Sicherheitsrats nachempfunden ist, sich jedoch in einigen Punkten von diesem abhebt. Es gibt keine Vetomächte und es gilt ein regionales Proporzprinzip, nach welchem die Regionen Nord-, Zentral-, West-, Ost- und das Südliche Afrika insgesamt 15 Vertreter entsenden, die für jeweils zwei bzw. drei Jahre gewählt werden. Entscheidungen werden in der Regel im Konsens getroffen. Die weiteren Pfeiler der neuen Architektur, die bis zum Jahr 2010 in weiten Teilen umgesetzt sein soll, sind ein Kontinentales Frühwarnsystem für gewaltsame Konflikte (Continental Early Warning System, CEWS), eine Schnelle Eingreiftruppe (African Standby Force, ASF), ein Finanzierungspool (African Peace Facility) sowie ein Vermittlungsgremium aus erfahrenen Persönlichkeiten (Panel of the Wise).<sup>15</sup> Diese Pfeiler sind unterschiedlich weit entwickelt; am offenkundigsten sind die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der regionalen Komponenten der Schnellen Eingreiftruppe und der Finanzierungsmöglichkeiten. Angesichts der schlechten Zahlungsmoral etwa eines Fünftels der Mitgliedstaaten (die deswegen ihr Stimmrecht nicht wahrnehmen dürfen), ist die neue Sicherheitsarchitektur weitestgehend von den Mitgliedsbeiträgen einer Kerngruppe von Staaten – unter ihnen Südafrika, Nigeria und Algerien – sowie von massiven Zuwendungen der EU abhängig (letztere hat einen African Peace Fund eingerichtet, der für die laufenden Ausgaben aufkommt, aber bei weitem nicht ausreicht, um

<sup>13</sup> Vgl. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001, in: [www.iciss.ca/report-en.asp](http://www.iciss.ca/report-en.asp) (9. 6. 2009); African Union, Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Durban 2002.

<sup>14</sup> Zit. nach Evarist Baimu/Kathryn Sturman, Amendment to the African Union's Right to Intervene. A shift from human security to regime security?, in: African Security Review, 12 (2003) 2, S. 37–45, S. 39 (Übersetzung UE).

<sup>15</sup> Vgl. Ulf Engel/João G. Porto (eds.), The New Peace and Security Architecture of the African Union, Aldershot 2009 (i. E.).

beispielsweise die Kosten für die Friedenserhaltenden Missionen in Somalia oder dem Sudan zu tragen).<sup>16</sup>

Angesichts mangelnder Effizienz der AU – nur ca. zehn Prozent der Beschlüsse wurden umgesetzt, eine interne Überprüfung bemängelte die schlechte Finanzverwaltung und die schwerfälligen Entscheidungsprozesse –, haben die Mitgliedstaaten gerade wieder um eine Reform der Reform gerungen.<sup>17</sup> Abermals tauchte Gaddafis Vision der „Vereinigten Staaten von Afrika“ auf, doch erneut gelang es einer von Südafrika und Nigeria angeführten Koalition, diese Initiative abzublocken. Zwar votierte die Union im Juli 2009 auf ihrem Gipfel in Sirte/Libyen dafür, die AU Commission in eine AU Authority umzuwandeln. In der Substanz wird in dem Kompromissbeschluss aber nicht ernsthaft verlangt, dass Staaten – wie von Libyen angestrebt – Souveränitätsrechte an die Union abgeben sollen. Vielmehr soll die AU Authority lediglich in zwei Feldern – Sicherheit und Frieden sowie internationale Handelsgespräche – die Position der afrikanischen Staaten koordinieren, wenn sie hierfür ein einstimmiges Mandat durch die Staats- und Regierungschefs erhalten hat. Indirekt ist hier also im Falle eines beabsichtigten Souveränitätstransfers ein Vetorecht angelegt.

Parallel zu dieser über Konsensverhandlungen gesteuerten Neuordnung der kontinentalen Beziehungen zwischen souveränen Staaten erleben die regionalen Zusammenschlüsse der afrikanischen Länder gerade eine von außen gesteuerte Neuordnung. Nachdem die Welthandelsorganisation WTO auf Druck der USA befunden hatte, dass die von der EU einer Gruppe von Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) einseitig gewährten Handelspräferenzen (im Rahmen der sogenannten Lomé-Konvention und ihrer Nachfolgeabkommen) die daran nicht beteiligten Staaten diskriminiere, musste die Entwicklungskooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten auf eine neue Grundlage

gestellt werden. Die Europäer boten den AKP-Ländern nunmehr sogenannte Economic Partnership Agreements (EPAs) an, also Freihandelsabkommen, die nicht mehr mit der Gesamtgruppe der AKP-Staaten, sondern lediglich mit Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) verhandelt werden sollten – und dies bei gering ausgeprägten Verhandlungskapazitäten auf Seiten der RECs und unter erheblichem Zeitdruck.

Die afrikanischen Staaten mussten sich für die Mitgliedschaft in einer einzigen REC entscheiden; bis dahin waren Mitgliedschaften in mehreren RECs mit unterschiedlichen Integrationszielen und -geschwindigkeiten möglich gewesen. Bis zum Stichtag, dem 31. Dezember 2007, mussten sie sich entscheiden, ob die Handelsvorteile außerhalb der EPAs unter Umständen überwogen (dies gilt tatsächlich für eine ganze Reihe von Staaten, die außerhalb eines EPAs in den Genuss weitreichender Handelszugeständnisse kämen), welcher der sechs EPAs sie angehören und welches regionale Integrationsvorhaben sie gegebenenfalls aufgeben wollten. Im Ergebnis wurden zwei RECs durch Mitgliederzuwachs gestärkt, die East African Community (EAC) und die Indian Ocean Commission (IOC). Die aus 14 Mitgliedstaaten bestehende Southern African Development Community (SADC) hingegen erlebte ein Fiasko: Botswana, Lesotho, Mosambik, Swasiland und Namibia unterzeichneten im Dezember 2008 ein Abkommen mit der EU. Und während Staaten wie Angola den Verhandlungen ganz fern blieben und andere ihr Glück in einem anderen EPA suchten, weigerte sich die regionale Vormacht Südafrika, das EPA für das südliche Afrika zu unterzeichnen (stattdessen wurden die Beziehungen im Rahmen eines bereits zuvor geschlossenen bilateralen Freihandelsabkommens geregelt).<sup>18</sup> Am Ende der Verhandlungen war die SADC gespalten in eine SADC-4 (Mosambik, Lesotho, Swasiland und Botswana) und einen erheblichen Rest, mit weitreichenden Folgen für die weitere regionale Integration im südlichen Afrika (Dem EPA nicht beigetreten sind Angola, Namibia und Südafrika).

<sup>16</sup> Vgl. Tanja Schümer, *Evidence and Analysis: African Regional and Subregional Governmental Capacity for Conflict Management*, London 2004, in: [www.commissionforafrica.org](http://www.commissionforafrica.org) (12. 11. 2006); Nicoletta Pirozzi, *EU support to African security architecture: funding and training components*, Condé-sur-Noireau 2009.

<sup>17</sup> Vgl. High-Level Panel (Adebayo Adedeji et al.), *Audit of the African Union*, Addis Ababa 2007.

<sup>18</sup> Vgl. Colin McCarthy, *The SADC/SACU interplay in EPA negotiations – A variation on the old theme of integrating unequal economies*, in: Helmut Asche/Ulf Engel (eds.), *Negotiating Regions: The Economic Partnership Agreements between the EU and the African RECs*, Leipzig 2008, S. 109–130.

## Neue Regionalismen jenseits der Staaten

Die genannten institutionellen Neuordnungen mit ihren Folgen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Handelspolitik betreffen die Beziehungen zwischen souveränen Staaten. Die Schwäche zahlreicher dieser Staaten, denen deshalb zuweilen auch lediglich eine juristische oder punktuelle Staatlichkeit attestiert wird,<sup>10</sup> hat in den vergangenen Jahren andere Formen der regionalen Interaktion und Integration in den Vordergrund treten lassen, die sich jenseits etablierter Staatlichkeit vollziehen und eine Wirkungsmächtigkeit entfalten, welche die Lebensrealität zahlreicher Menschen stärker prägt als dies der postkoloniale Staat in manchen Fällen je vermocht hat. Hierbei stehen weniger Projekte im Vordergrund, die ihre Dynamik aus dem Planungs- und Investitionsverhalten funktionierender Staaten gewinnen. Beispiele hierfür wären der grenzüberschreitende Maputo-Entwicklungskorridor, der die Hauptstadt Mosambiks mit der Industrieregion im Herzen der südafrikanischen Provinz Gauteng verbindet, oder die Schaffung von Transfrontier Peace Parks im südlichen Afrika, also von Tierreservaten mit grenzüberschreitendem Management. (Die um sich greifende Verpachtung riesiger Landflächen durch vorwiegend schwache afrikanische Staaten wie Madagaskar oder Sudan an Staaten aus dem arabischen oder südostasiatischen Raum zum Zwecke der Nahrungsmittelproduktion stellt in dieser Hinsicht bereits einen Grenzfall dar).

Vielmehr gilt die Aufmerksamkeit einer Vielzahl informeller grenzüberschreitender Aktivitäten, durch die Menschen, Güter und Regionen jenseits von Staaten integriert werden. Auf diese Phänomene hatte der bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris angesiedelte Club du Sahel mit seinen Studien zu Westafrika zwar schon vor etlichen Jahren aufmerksam gemacht, aber erst im Zuge der Wiederbelebung der sogenannten Borderland Studies haben die Afrikawissenschaften begonnen, dies auf breiterer Basis zur Kenntnis

<sup>10</sup> Vgl. Robert H. Jackson/Carl G. Rosberg, *Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis*, in: *Journal of Modern African Studies*, 24 (1986) 1, S. 1–31; Christopher Clapham, *Degrees of Statehood*, in: *Review of International Studies*, 24 (1998) 1, S. 143–157.

zu nehmen.<sup>11</sup> Zu den neu untersuchten Phänomenen zählen transnationale Migrationsströme innerhalb Afrikas wie auch zwischen Nordafrika und Südeuropa ebenso wie die geschäftlichen Möglichkeiten, die sich der grenznahen Bevölkerung in Grenzstädten durch den legalen und illegalen Handel eröffnen, oder etwa die spezifische Form, in der sich der Handel zwischen dem äthiopischen Hochland und den außerhalb des Landes befindlichen Seehäfen am Roten Meer und am Golf von Aden entwickelt. In diesen Fällen werden Grenzen porös; Interaktionen ereignen sich in neuen, häufig als Mikro-Regionen beschriebenen sozialen Räumen, die quer zu den durch zwischenstaatliche Grenzen demarkierten Räumen liegen.<sup>11</sup>

Zudem stehen hier Beobachtungen im Mittelpunkt, die an die gewaltsamen Konflikte in Afrika seit dem Ende des Kalten Krieges anknüpfen. Infolge der Kriege in Sierra Leone und Liberia in Westafrika, in Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo im Gebiet der Großen Seen sowie dem Konfliktkomplex um das Horn von Afrika, der sich über den Sudan in den Tschad und die Zentralafrikanische Republik einerseits sowie nach Somalia andererseits erstreckt, haben Staaten als soziale Organisationseinheit an Bedeutung verloren und transnationale Räume unterschiedlicher Größenordnung mit ihren neuen Machtnetzwerken an Bedeutung gewonnen.<sup>12</sup> In diesen Räumen tritt eine Vielzahl vor 1990 nur selten wahrgenommener bzw. tatsächlich kaum existierender Akteure in Erscheinung, angefangen bei den Warlords und ihren Mittelsmännern, welche die rasche Beute – Blutdiamanten, Koltan usw. – in ihre Handelsnetze nach Europa und Nordamerika oder Südostasien einspeisen, oder den zahlreichen „Rebellengruppen“, die sich von irgendeiner nationalen Armee abgespalten

<sup>11</sup> Vgl. John Igue/Bio G. Soute, *Trade and Space in West Africa: retrospective analysis*, Paris 1992. Siehe auch die Forschungsaktivitäten des African Borderlands Research Network ([www.aborne.org](http://www.aborne.org)). Für eine frühe Studie siehe Paul Nugent/Anthony I. Asiwaju (eds.), *African Boundaries*, London–New York 1996.

<sup>11</sup> Vgl. Daniel Bach, *Beyond parochialism*, in: Frederik Söderbaum/Ian Taylor (eds.), *Afro-Regions*, Uppsala 2008, S. 171–180.

<sup>12</sup> Vgl. Robert Latham/Ronald Kassimir/Thomas Callaghy, *Introduction*, in: dies. (eds.), *Intervention and Transnationalism in Africa*, Cambridge 2001, S. 1–20.

haben, um ihre gewalttätige Verweigerungsmacht für einen Anteil am Kuchen in die Waagschale zu werfen.<sup>13</sup>

Daneben gilt es aber auch neuartige Netzwerke von „Helfern“, die im Rahmen von groß, aber meist nur temporär angelegten transnationalen Interventionen agieren: Angehörige des Roten Kreuzes ebenso wie UN-Friedenstruppen.<sup>14</sup> Hinzu gesellen sich zahlreiche INGOs ebenso wie neue religiöse Bewegungen – von den Pfingstkirchlern bis zu radikalen islamischen Predigern. Im Zusammenspiel dieser Akteure untereinander, mit den Repräsentanten der verbliebenen Staatlichkeit sowie dem „internationalen System“ (etwa in Form von Entwicklungshelfern, militärischen Interventionen oder ausländischen Direktinvestitionen), aber vor allem in der Interaktion mit lokalen Institutionen, die sich diese Interventionen zu eigen machen und sie verfremden, entstehen neue Formen von Autorität und Souveränität: Afrika wird auch hier neu geordnet.<sup>15</sup>

## Souveränität im Wandel

Die aktuellen Entwicklungen in Afrika sind hoch dynamisch und widersprüchlich: Auf der einen Seite entstehen – im Widerstreit der außenpolitischen Visionen einzelner Staaten, aber auch unter Druck des internationalen Umfeldes – neue Formen der Kooperation zwischen den afrikanischen Staaten. Auf der anderen Seite sind zahlreiche Formen intensiver Interaktionen zu beobachten, die sich jenseits juristischer Staatlichkeit herausbilden und diese prinzipiell auch unterminieren. Letzteres nimmt vielfältige institutionelle Formen an und ist von sehr unterschiedlicher Dauer. In Afrika treten neue Quellen von Macht hervor, die de facto eine Souveränität jenseits des schwachen Staates ausüben. Ebenso wie übrigens auch an den Grenzü-

men der früheren UdSSR treffen im Zeitalter nach dem Ende des Kalten Krieges in Afrika konkurrierende Muster der Verräumlichung sozialen und kulturellen Handelns aufeinander. Dabei gerät die im Globalen Norden als so unerschütterlich geltende Hierarchie zwischen dem Lokalen und dem Globalen, die um einen stabilen, souveränen Nationalstaat angeordnet ist, ins Wanken. Entsprechend gibt es zahlreiche bewaffnete oder juristische Versuche, die Bedeutung der kolonialen Grenzen wieder zu stärken.<sup>16</sup>

Wie dauerhaft die neuen Ordnungen sind, ist noch vollkommen offen. Die Herausbildung international nicht anerkannter de facto-Staaten im ehemaligen Somalia, wie Somaliland oder Puntland (seit nunmehr fast 18 Jahren), lässt allerdings erahnen, dass wir es hier nicht mit einer vorübergehenden Randscheinung zu tun haben. Es gilt daher festzuhalten, dass der Staat als ausschließliche, alleinige oder gar relevante Bezugsgröße sozialen Handelns in substantiellen Teilen Afrikas ersetzt wird. Die traditionelle, in der europäischen Erfahrung begründete Art, Souveränität zu denken und zu praktizieren, nämlich in den Grenzen eines Nationalstaats, wird zunehmend von dieser territorialen Bindung entkoppelt.<sup>17</sup> Für die Akteure in Afrika – ob Staat oder jenseits desselben – wird es vor diesem Hintergrund immer wichtiger, das Spiel zwischen den Raumebenen, das *jeu d'échelles*,<sup>18</sup> zu beherrschen: also zu wissen, welche Ziele sich in welcher Raumordnung am effizientesten durchsetzen lassen. Dies wird von häufig gewaltsamen Aushandlungsprozessen begleitet bleiben. Und es wird tendenziell weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise der Integration großer Teile des afrikanischen Kontinents in Globalisierungsprozesse haben.

<sup>13</sup> Vgl. Andreas Mehler/Denis Tull, The Hidden Cost of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa, in: African Affairs, 104 (2005) 416, S. 375–398.

<sup>14</sup> Vgl. Robert Latham, The Contours of transboundary political life, in: ders./R. Kassimir/T. Callaghy (Anm. 12), S. 69–112.

<sup>15</sup> Vgl. Achille Mbembe, At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality, and Sovereignty in Africa, in: Mark R. Beissinger/Crawford Young (eds.), Beyond State Crisis?, Washington, DC 2002, S. 53–80; Ulf Engel/Paul Nugent (eds.), Respacing Africa, Leiden 2009 (i. E.).

<sup>16</sup> Hierzu zählt auch das Africa Border Programme der AU, durch das die ca. 80 Prozent nicht ausreichend demarkierten Grenzen innerhalb Afrikas verhandelt werden sollen.

<sup>17</sup> Vgl. John Agnew, Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics, in: Annals of American Geographers, 95 (2005) 2, S. 437–461, S. 437.

<sup>18</sup> Vgl. Jacques Revel, Micro-analyse et construction du social, in: ders. (ed.), Jeux d'Échelles. La micro-analyse à l'expérience, Paris 1996, S. 15–36.

# Africa Command: „Pentagonisierung“ oder integrierter Ansatz in der US-Afrikapolitik?

Am 1. Oktober 2008 hat ein neues militärisches Regionalkommando der USA, das sogenannte Africa Command (AFRICOM), seine Arbeit aufgenommen. Eines seiner Hauptziele besteht darin, zivile und militärische Aspekte in der US-Afrikapolitik stärker miteinander zu verbinden und umfassend tätig zu sein. Dabei soll es sich vorrangig mit Fragen der Friedenserhaltung auf dem afrikanischen Kontinent beschäftigen. Der damalige US-Präsident George W. Bush kündigte an, dass AFRICOM „uns in unseren Bemühungen unterstützen wird, den Völkern Afrika Frieden und Sicherheit zu bringen und unseren gemeinsamen Zielen wie Entwicklung, Gesundheit, Bildung, Demokratie und wirtschaftliches Wachstum in Afrika näher zu kommen.“<sup>1</sup>

## Stefan Gänzle

Dr. phil., geb. 1970; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Europäische Politik für globale Entwicklung“, Abteilung Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Im Tulpenfeld 6, 53113 Bonn, stefan.gaenzle@die-gdi.de

Damit zielt das Kommando darauf ab, eine engere Verknüpfung zwischen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik der USA gegenüber Afrika herzustellen. Während es gerade in dieser Hinsicht von einigen Beobachtern als ein neuartiges Experiment nach dem Ende des Kalten Krieges bezeichnet worden ist, ist die Schaffung von AFRICOM bei vielen anderen und insbesondere bei den Betroffenen selbst, den afrikanischen Staaten, auf heftige Kritik und Ablehnung gestoßen, die in dem Vorwurf einer schleichenden Militarisierung der US-Afrikapolitik gipfelte.<sup>2</sup> Bereits in der

Entstehungsphase sah sich AFRICOM so einer Reihe von Schwierigkeiten gegenüber, die im Rückblick deutlich werden lassen, vor welchen besonderen Herausforderungen die Zusammenarbeit von Akteuren an der Schnittstelle von Entwicklung und Sicherheit generell steht. Somit ist AFRICOM auch ein Lehrstück für die zivil-militärische Zusammenarbeit über den US-amerikanischen bzw. afrikanischen Kontext hinaus. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie sich ein militärisches Kommando aufbauen lässt, das zivile Organisationen integriert, ohne dabei den Eindruck zu erwecken, die zivilen Komponenten instrumentalisieren zu wollen. Welche Implikationen ergeben sich aus dem Aufgabenspektrum von AFRICOM für die US-amerikanische Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber Afrika? Welche Interessen verfolgen die USA überhaupt in Afrika? Und welche Bedeutung hat diese Politik gerade für die Europäer als zentrale Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit im Übergang von der Regierung Bush zu der unter Barack Obama?

## US-amerikanische Interessen in Afrika

Wie andere Akteure – zum Beispiel China, Indien oder etwa europäische Staaten – auch, haben die USA eine Reihe von Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen in Afrika. Diese befinden sich teilweise in einer komplexen Gemengelage, wie die Frage der Rohstoffversorgung und Energieversorgungssicherheit, die es nicht immer leicht macht, den jeweiligen Staaten entweder Altruismus oder pures Eigeninteresse vorzuwerfen. Aufgrund unterschiedlicher rechtlicher und normativer Standards beäugen sich diese Akteure sehr kritisch, gerade im Hinblick auf die wachsende

<sup>1</sup> So George W. Bush bei der Ankündigung zur Einrichtung des Africa Commands am 6. Februar 2007.

<sup>2</sup> Vgl. Sean McFate, U.S. Africa Command: A new strategic paradigm?, in: *Military Review*, (2008) January/February, S. 10. Zur Kritik an AFRICOM aus afrikanischen Staaten vgl. Berouk Mesfin, The establishment and implications of the United States Africa Command. An African perspective, ISS Paper, 183 (April 2009); Diana B. Putman, Addressing African Questions about legitimacy of the U.S. Africa Command (AFRICOM), in: Amy Richmond Krakowka/Laurel J. Hummel (eds.), *Understanding Africa: A geographic approach*, West Point, NY 2009, S. 123–155.

Präsenz Chinas in Afrika, eines möglichen globalen Rivalen für „den Westen“.

Obschon von offizieller Seite stets regelmäßig relativiert bzw. verneint, befinden sich die USA grundsätzlich in einer Konkurrenzsituation mit den an weltpolitischer Bedeutung gewinnenden Akteuren aus Asien. Gerade Chinas verstärkte Rolle in Afrika bedeutet aber auch eine Herausforderung für die Europäer, die wirtschaftlich noch immer die wichtigsten Partner Afrikas sind.<sup>13</sup> China ist mittlerweile – nach den USA und Frankreich – drittgrößter Handelspartner Afrikas und deckt ungefähr 30 Prozent seines Ölbedarfes vor allem aus Angola, Sudan und Kongo.<sup>14</sup> Darüber hinaus unterhält die kommunistische Partei Chinas formelle Beziehungen zu fast allen afrikanischen Staaten und bietet „Entwicklungshilfe“ jenseits der Konditionalität westlicher Entwicklungszusammenarbeit an. Gerade mit Blick auf die wichtigen Erdöllieferanten, zum Beispiel den Sudan, steht China allerdings im Verdacht, durch sein Stimmverhalten im UN-Sicherheitsrat das Regime in Khartum nicht nur passiv zu schützen, sondern auch UN-Sanktionen aktiv zu umgehen und die Regierung in Khartum mit Waffen zu versorgen.

Bereits heute stammt rund ein Fünftel aller US-Ölimporte aus Afrika, um 2015 sollen es mindestens 25 Prozent sein. Nigeria und Angola, deren Ausfuhren in die USA kombiniert im Jahr 2007 bereits höher lagen als jene aus Saudi-Arabien, finden sich unter den führenden Exporteuren.<sup>15</sup> Es verwundert daher auch nicht, dass im Rahmen der „African Oil Policy Initiative“ seit 2002 der Golf von Guinea als ein wichtiges Interessengebiet definiert worden ist und in den folgenden Jahren zum Gegenstand weiterer Initiativen wurde, die mit der Unterstützung der Küstenwache der Anrainerstaaten und der Einrichtung eines Radarsystems auf den Kapverdischen Inseln zur Erhöhung der maritimen Sicherheit beitragen sollte.

<sup>13</sup> Vgl. Christine Hackenesch, *China and the EU's engagement in Africa: setting the stage for competition, conflict or cooperation?*, DIE Discussion paper, (2009, i. E.).

<sup>14</sup> Vgl. Carmel Davis, *AFRICOM's relationship to oil, terrorism and China*, in: *Orbis*, 53 (2009) 1, S. 127 ff.

<sup>15</sup> Vgl. National Intelligence Council, *External Relations and Africa*, Discussion paper, *The Africa in 2020 Workshop*, Washington, DC, March 16, 2004.

## Grundzüge der US-Afrikapolitik seit 1990

Die Einrichtung von AFRICOM spiegelt zunächst einmal das neu erwachte Interesse der USA an Afrika wider – vor allem im Hinblick auf die geostrategische und ökonomische Wertschätzung des Kontinents. Nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Daresalam und Nairobi 1998, vor allem aber nach dem 11. September 2001, erfolgte ein Umdenken in der zuvor stark auf humanitäre Ziele ausgerichteten Afrikapolitik. Mit direkten militärischen Einsätzen in Afrika haben sich die USA nach ihrem zwar gescheiterten, aber humanitär begründeten Einsatz in Somalia Anfang der 1990er Jahre selbst weitgehend zurückgehalten. Der afrikanische Kontinent verlor für die US-Außenpolitik insgesamt an Bedeutung. So stellte die Clinton-Administration 1995 lapidar fest, dass „Amerikas Sicherheitsinteressen in Afrika sehr begrenzt“<sup>16</sup> seien. Einer solchen Einschätzung mochte die Regierung Bush nicht mehr folgen: Sie umriss vielmehr relativ scharf ihre strategischen Ziele in Afrika. Dazu gehörten insbesondere der Aufbau afrikanischer Kapazitäten, Demokratieförderung, die Unterstützung zerbrechlicher Staaten, die Stärkung regionaler Organisationen und regionaler Sicherheit, die Anregung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum sowie der Ausbau der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Viele der Initiativen der Bush-Administration wurden durch die seit dem 11. September 2001 radikal veränderte Sicherheitslage und -wahrnehmung der USA nicht nur motiviert, sondern auch ausgelöst. So wurde in der US-Strategie für Nationale Sicherheit von 2002 die Gefahr betont, die von den vielen fragilen Staaten Afrikas ausgehe, und nachdrücklich gefordert, die sogenannten Ankerländer<sup>17</sup> für

<sup>16</sup> U.S. Department of Defense, *U.S. Security Strategy for Sub-Saharan Africa*, Report published by the Office of International Security Affairs, Washington, DC, August 1, 1995.

<sup>17</sup> Der Begriff „Ankerländer“ wird hier in einem militärischen Kontext verwendet, anders als in der deutschen bzw. europäischen Diskussion um Ankerländer und ihre aus dem ökonomischen Gewicht abgeleitete Rolle für *global governance*. Zur deutschen Diskussion siehe Jörg Faust/Dirk Messner, *Arm, aber einflussreich: „Ankerländer“ als außenpolitische Herausforderung*, in: *APuZ*, (2009) 43, S. 28–34.

regionale Sicherheit – insbesondere Kenia, Äthiopien, Südafrika und Nigeria – zu stärken. Die entwicklungs- und vor allem sicherheitspolitische Unterstützung Afrikas wurde damit entscheidend durch die US-amerikanische „Counter-terrorism Strategy“ motiviert.

Unter der Regierung Bush wurden die Mittel für die Entwicklungshilfe in Afrika erheblich aufgestockt. Diese beliefen sich im Jahr 2005 auf 27,5 Milliarden US-Dollar und hatten sich damit gegenüber dem Wert von 2002 nahezu verdoppelt. Hinsichtlich des absoluten Umfangs von Entwicklungshilfe sind die USA weiterhin unangefochten auf dem ersten Platz unter den OECD-Staaten.<sup>18</sup> Entsprechend der OECD-Definition repräsentiert die geleistete Entwicklungshilfe jedoch nur rund 0,22 Prozent des US-Bruttosozialprodukts – gemessen daran, leisten viele europäische Staaten tatsächlich mehr. Neben der offiziellen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Großprojekten wie dem „Millennium Challenge Account“, dem „President’s Emergency Plan for AIDS Relief“ mit einem Volumen von 15 Milliarden Dollar über einen Zeitraum von fünf Jahren sowie der „Initiative for Education in Africa“, ausgestattet mit rund 400 Millionen Dollar für den Zeitraum von 2006 bis 2010, sind zudem zahlreiche private Großstiftungen mit Sitz in den USA, insbesondere die Bill und Melinda Gates Foundation, in Afrika aktiv.

Die Regierung Bush entwickelte eine Reihe von entwicklungspolitischen Instrumenten jenseits der klassischen Entwicklungshilfe weiter: Vom „African Growth and Opportunity Act“ aus dem Jahr 2000, der Staaten in Subsahara-Afrika freien Warenzugang zum US-Markt bietet, profitieren mittlerweile rund 40 afrikanische Länder. Und auf internationaler Ebene hat die Bush-Administration die „Global Peace Operation Initiative“ angeregt, deren Ziel es ist, bis 2010 rund 75 000 vor allem aus Afrika stammende Soldaten für frie-

<sup>18</sup> OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Problematisch an staatlicher amerikanischer Entwicklungshilfe ist, dass im Jahr 2005 etwa 21,7 Prozent der geleisteten Gelder über das Verteidigungsministerium abgerechnet wurden, was jedoch darauf zurückzuführen ist, dass ein Großteil der Mittel für Maßnahmen im Irak und in Afghanistan ausgegeben wurde. Vgl. Center for Strategic and International Studies, *Integration 21st century development and security assistance*, Washington, DC 2008, S. 33.

denserhaltende Einsätze einsatzbereit zu haben und in der African Stand-by Force der Afrikanischen Union zu organisieren. Dieses erhöhte Engagement ist durchaus zum Nutzen afrikanischer Staaten. Die Behauptung, dass sich das wiedererwachte Interesse der USA ausschließlich an nationalen (Sicherheits-)Interessen oder einem neokonservativen Missionsgedanken orientiere, greift also zu kurz.<sup>19</sup> Problematisch ist allerdings, dass die Summe der genannten Maßnahmen zu einem „institutionellen Wildwuchs“<sup>110</sup> geführt hat, der einhergeht mit einer Schwächung der Entwicklungshilfe-Behörde USAID und des Außenministeriums. Darüber hinaus ist das strategische Gesamtbild von Afrika sehr stark aus der Perspektive des globalen Antiterrorkampfes gezeichnet worden – eine Herausforderung, der sich auch die Regierung Obama stellen muss.

Die US-Außenpolitik misst der regionalen Stabilität und der Terrorismusbekämpfung weltweit große Bedeutung bei. So heißt es in der nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2006 im Hinblick auf Afrikas Rolle für die US-Politik: „Afrika ist von wachsender geostrategischer Bedeutung und für diese Regierung von hoher Priorität. (...) Die USA erkennt, dass ihre eigene Sicherheit davon abhängig ist, mit Afrika partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, um fragile und zerfallende Staaten zu stützen und unkontrollierbare Gebiete unter die Kontrolle von effektiven Demokratien zu bringen. (...) Um diese Herausforderungen zu bewältigen, denen Afrika gegenübersteht, ist Partnerschaft und nicht Paternalismus vonnöten. Unser Strategie besteht darin, wirtschaftliche Entwicklung und die Ausweitung effektiven, demokratischen Regierens zu fördern, so dass afrikanische Regierungen eine führende Rolle bei der Lösung afrikanischer Probleme übernehmen können.“<sup>111</sup>

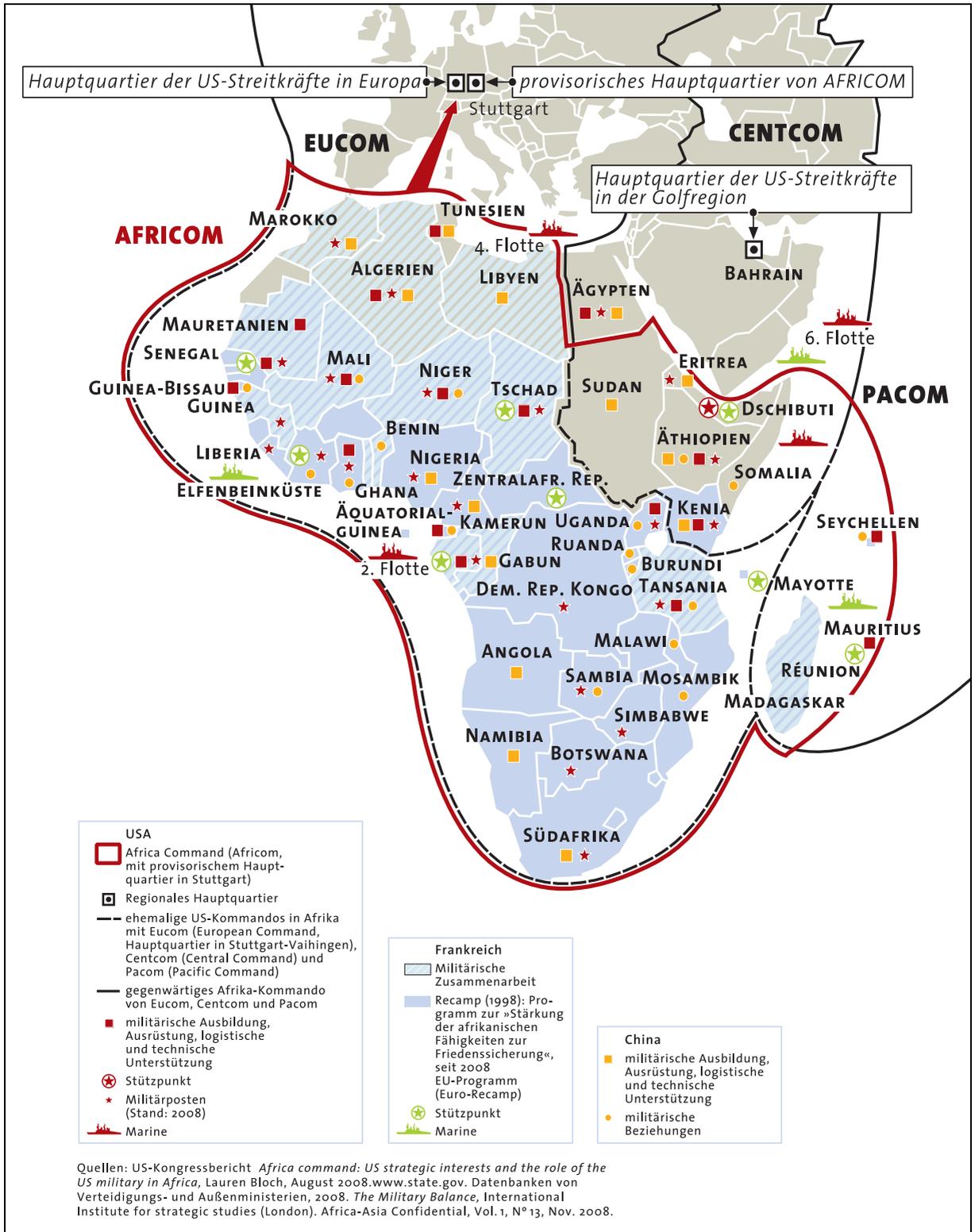
Dementsprechend konzentrierten sich Initiativen wie beispielsweise die „Pan-Sahelian Initiative“ (PSI) aus dem Jahre 2002 ausschließlich auf den Antiterrorkampf mit

<sup>19</sup> Vgl. Erik Lundsgaarde/Stefan Gänzle, *With the passing of the torch, a new dawn for US foreign assistance?*, DIE, Aktuelle Kolumne vom 19. Januar 2009.

<sup>110</sup> Nicolas van de Walle, *US-Afrikapolitik: Bushs Vermächtnis und die Regierung Obama*, GIGA Focus, (2009) 5, S. 6.

<sup>111</sup> The White House, *The National Security Strategy*, Washington, DC 2006, S. 37 (Übersetzung d. Verf.).

Grafik: Ausländisches Militär in Afrika



Grafik: Le Monde diplomatique (Hrsg.), Afrika. Stolz & Vorurteile (Edition LMD No. 5), Berlin: taz Verlag 2009.

erheblichen Folgen für die betroffene Zivilbevölkerung (z. B. durch verschärfte Grenzkontrollen).<sup>12</sup> Das seit 2005 bestehende und mit einem Jahresbudget von 100 Millionen Dollar ausgestattete „Trans-Saharan Counterterrorism Partnership“ erweiterte die PSI um die Länder Algerien, Marokko, Nigeria, Senegal und Tunesien. Das Programm sieht erstmals auch eine verstärkte interministerielle Zusammenarbeit zwischen USAID (Bildung) und Außenministerium (Flughafensicherheit) vor. Mit ähnlichen Zielen richtet sich das unter Federführung des Außenministeriums stehende „East African Counter-Terrorism Program“ mit dem Schwerpunkt Ausbildung von Grenzbeamten an die ostafrikanischen Staaten. Auch wenn die Förderung regionaler Stabilität für die Entwicklung wichtig erscheint, verengt sich der Blick doch stark auf die Bedingungen für eine aktive Einbindung afrikanischer Staaten in den globalen Antiterrorkampf.

## AFRICOM: Aufgaben und Ziele

Mit der Einrichtung von AFRICOM reagierte die Regierung Bush schließlich auf die politischen Veränderungen und den Bedeutungszuwachs Afrikas. Gleichzeitig bot sie dem Pentagon die Möglichkeit, eine führende Rolle bei der Politikformulierung und -gestaltung zu übernehmen. Treibende Kraft war hierbei der damalige Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, der die Kompetenzen seines Hauses – auf Kosten des State Departments – im Zuge des globalen Antiterrorkampfes massiv ausgebaut hatte. Nach einer mehrjährigen Planungsphase entschied die Regierung im Januar 2007, ein eigenes Regionalkommando für Afrika einzurichten. Nur wenige Monate später, am 1. Oktober 2007, hat sich AFRICOM innerhalb des in den Kelley Barracks (in Stuttgart-Möhringen) stationierten Militärkommandos für Europa (EUCOM) konstituiert.

Bis dahin hatten sich insgesamt drei Regionalkommandos die Zuständigkeit für Afrika geteilt (*Grafik*): das EUCOM, das den Großteil des Kontinents abdeckte, sowie das CE-

<sup>12</sup> Vgl. Robert G. Berschinski, AFRICOM's dilemma: The „global war on terrorism“, „capacity building“, humanitarianism and the future of U.S. security policy in Africa, Carlisle 2007.

NTCOM (Central Command) und das PACOM (Pacific Command) mit Verantwortlichkeiten für Ostafrika (Horn von Afrika) bzw. die östlichen Inselstaaten (Komoren, Mauritius, Madagaskar). Mit der Umstrukturierung verknüpfte die Regierung Bush die Absicht, den Kontinent nunmehr als Ganzes – mit Ausnahme Ägyptens, das aufgrund seiner strategischen Nähe zum Nahen Osten und Israel bei CENTCOM verbleibt – ins Blickfeld zu nehmen. Ein erklärtermaßen partnerschaftlicher Ansatz, der die afrikanischen Staaten, Regionalorganisationen und die Afrikanische Union (AU) umfasst, soll dabei im Mittelpunkt der Arbeit stehen. Die Betonung der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen ist auch aus der europäischen Politik bekannt, hier vor allem in einer Partnerschaft zwischen EU und AU. Mit diesem Ansatz rücken auch für die Amerikaner Fragen der Koordination der Regierungspolitik sowie das Bemühen um Kohärenz in den Mittelpunkt.

Mit William E. Ward steht ein sehr erfahrener General an der Spitze des Kommandos. Anders als in den übrigen US-Regionalkommandos, ist einer seiner beiden Stellvertreter ein Zivilist bzw. eine Zivilistin. Bis Anfang des Jahres 2009 übte Mary C. Yates, eine Karrierediplomatin mit umfangreicher Afrika-Erfahrung, diese Funktion aus und war für die zivil-militärischen Aspekte von AFRICOM zuständig. Mit dieser Konstruktion versucht das Kommando seinen Anspruch sichtbar werden zu lassen, neben militärischer auch über Expertise im zivilen und humanitären Bereich zu verfügen.<sup>13</sup>

Nach mehrfachen Präzisierungen lautet das aktuelle Mandat von AFRICOM nunmehr, die Zusammenarbeit mit anderen US-Behörden und internationalen Partnern zu fördern und ein nachhaltiges Engagement für Sicherheit durch das Militär im Sinne einer generellen Unterstützung der Außenpolitik der USA zu leisten. Der Auftrag von AFRICOM besteht darin, sich auf friedenserhaltende Maßnahmen und humanitäre Aufgaben zu konzentrieren und damit die Sicherheit in afrikanischen Staaten durch militärische, aber auch zivil-militärische Zusammenarbeit mit Partnerländern und -organisationen zu stärken.

<sup>13</sup> Derzeit prüft auch SOUTHCOM die Einrichtung einer derart organisierten Führungsspitze.

Ward hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich von AFRICOM als einer „zuhörenden, wachsenden und sich noch entwickelnden Organisation“<sup>14</sup> gesprochen. Im Bereich der friedenserhaltenden Maßnahmen führt AFRICOM die bereits seit mehr als zehn Jahren bestehenden US-Ausbildungsprogramme für afrikanische Partnerländer und -organisationen fort. Neben Programmen zur Förderung der maritimen wie auch der Luftsicherheit (z. B. „Safe Skies for Africa“) bzw. im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, ist es bemüht, auch als Akteur bei der medizinischen Versorgung und humanitären Unterstützungsmaßnahmen wahrgenommen zu werden.

Die US-Administration versichert, dass mit der Schaffung von AFRICOM nicht beabsichtigt sei, die eigene Militärpräsenz in Afrika auszubauen. Aufgrund der Irritationen, welche die Diskussionen um eine mögliche Verlegung des Hauptquartiers (mit bis zu 700 Mitarbeitern) von Deutschland nach Afrika auf Seiten afrikanischer Staaten hervorgerufen hatten, ist auch diese Frage bis 2012 zunächst einmal vom Tisch. Das Budget für operative Aufgaben von AFRICOM selbst beträgt 2009 rund 390 Millionen Dollar. Vorläufig bleiben die erheblichen Kosten noch unberücksichtigt, die mit der Schaffung eines dauerhaften Hauptsitzes verbunden wären – diese Unwägbarkeiten bei der Finanzierung haben mehrfach zu Kritik des amerikanischen Rechnungshofes an AFRICOM geführt. Das Kommando sieht zunächst auch von der Bildung von bis zu fünf regionalen Integrations-teams ab, die eine enge Zusammenarbeit mit den subregionalen Wirtschaftsorganisationen anstreben sollten.<sup>15</sup> Stattdessen soll seine Präsenz innerhalb ausgewählter US-Botschaften verstärkt werden.

Gerade in den afrikanischen Regionalorganisationen hatte sich gegen die oben genannten Pläne Widerstand geregt. Die Diskussionen um mögliche Hauptquartier-Standorte wurden bereits zu einem Zeitpunkt geführt,

als noch Unklarheit über Aufgaben und Ziele des Kommandos bestanden, wodurch das Verhältnis der USA zu einer ganzen Reihe von afrikanischen Staaten erheblich belastet worden ist.<sup>16</sup> Da sich heute mit Ausnahme von EUCOM alle Regionalkommandos in den USA befinden, war es für das Pentagon kaum möglich, ausgerechnet in Afrika einen Standort zu legitimieren, ohne sich dabei dem Verdacht neokolonialer Attitüden auszusetzen.

## Probleme der zivil-militärischen Verzahnung

Mit der Betonung der zivilen Komponente und dem partnerschaftlichen wie auch ressortübergreifenden Ansatz sind durchaus zukunftsweisende Elemente in die AFRICOM-Planung aufgenommen worden. Problematisch ist allerdings, dass bis heute gerade in diesen beiden Aufgabenbereichen erhebliche strukturelle Defizite und Schwierigkeiten zu beobachten sind:

Erstens ist die Personalausstattung bei AFRICOM noch unbefriedigend. Das Ziel, etwa ein Viertel der Stellen mit primär aus dem Außenministerium bzw. USAID stammenden Zivilisten zu besetzen, wurde weit verfehlt. Aufgrund des Personalmangels, aber auch wegen der unzureichenden Kompatibilität interministerieller Laufbahnen ist der perspektivische Anteil von Besetzungen aus State Department und USAID mittlerweile auf 4 Prozent reduziert worden. Bis heute stammen nur 27 Personen innerhalb des rund 1300 Personen zählenden Regionalkommandos aus zivilen Behörden oder Ministerien.<sup>17</sup>

Zweitens hat der partnerschaftliche Ansatz gegenüber im Entwicklungsbereich tätigen NGOs und Regionalorganisationen in Afrika bislang versagt. AFRICOM hat erst relativ spät damit begonnen, afrikanische Regierungen und Organisationen über Aufgaben und

<sup>14</sup> William E. Ward, Statement before the House Armed Service Committee, Washington, DC, March 13, 2008, in: [www.africom.mil/getArticle.asp?art=1679](http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=1679) (3. 7. 2009).

<sup>15</sup> Zum Beispiel mit der ECOWAS (Economic Community of West African States) in West- und der SADC (Southern African Development Community) in Südafrika.

<sup>16</sup> Vgl. US Government Accountability Office, Force structure. Preliminary observations on the progress and challenges associated with establishing the US Africa Command, Washington, DC, July 15, 2008.

<sup>17</sup> Zum Beispiel jew. vier aus dem Heimatschutzministerium und USAid, und jew. drei aus dem Außen- und dem Finanzministerium. Vgl. US AFRICOM, Inter-agency dashboard, data snapshot, April 1, 2009 (unclassified).

Ziele ins Bild zu setzen. Es ist also nicht nur ein antiamerikanischer Reflex vieler Afrikaner, dass kein Staat sich bereit erklärte, das Hauptquartier von AFRICOM zu beherbergen – mit der Ausnahme Liberias, welches den USA traditionell sehr eng verbunden ist. Auch wichtige Partner wie Südafrika und Nigeria sowie Regionalorganisationen haben sich sehr ablehnend geäußert. Selbst amerikanische NGOs und Dachverbände (z. B. Global Impact oder Inter Action) verhalten sich zurückhaltend gegenüber AFRICOM, da sie Nachteile befürchten, die aus einer zu großen Nähe entstehen könnten.

AFRICOM hat seit dem Amtsantritt von Verteidigungsminister Robert Gates, der Donald Rumsfeld ablöste und als einziger Minister aus dem Bush-Kabinett von der Obama-Regierung übernommen worden ist, auf diese Entwicklungen mit einer stärkeren Fokussierung des Mandates und einer Betonung der militärischen Komponenten – insbesondere mit Blick auf Ausbildungshilfe – reagiert. Deutlich stärker müsste bei AFRICOM jedoch über Grundfragen diskutiert werden, die sich aus einer kooperativen Nähe von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik ergeben. Aufgrund der bestehenden außenpolitischen Herausforderungen der USA im Irak und Afghanistan ist allerdings zu nicht erwarten, dass in dieser Frage – selbst unter der Obama-Administration – rasch eine Grundsatzentscheidung herbeigeführt werden kann.

## Lehren für Europa

Die USA sind in Afrika verstärkt aktiv und müssen in ihren Ansätzen und der politischen Praxis von der europäischen Afrikapolitik mit berücksichtigt werden. Welche Lehren kann Europa, das sich immer stärker im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf dem afrikanischen Kontinent engagiert, aus den amerikanischen Planungen zu AFRICOM ziehen:

Erstens: Es ist ratsam, die zielgerichtete Zusammenarbeit von Diplomatie, Verteidigung und Entwicklung (die drei Ds: *diplomacy*, *development* und *defence*) zu fördern. Fraglich ist allerdings, ob es sinnvoll ist, dies unter dem Primat der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu tun. Hier steht die US-Au-

ßenpolitik in den kommenden Jahren vor einer großen Herausforderung, um die in der Ära George W. Bushs erfolgte „Pentagonisierung“ in den US-Außenbeziehungen zu korrigieren.

Zweitens zeigen die amerikanischen Schwierigkeiten, dass afrikanische Staaten bzw. Regionalorganisationen möglichst frühzeitig in die Entscheidungsbildung über Einsatzformen eingebunden werden sollten, auch wenn sich diese Organisationen mitunter als schwierige Partner mit geringen Kapazitäten erweisen. Mit Blick auf mögliche militärische Einsätze in Afrika sollte es ohnehin ein vorrangiges Ziel sein, afrikanische Kapazitäten – im Rahmen von Afrikanischer Union und Vereinten Nationen – bei der Friedenserhaltung zu stärken. Dies ist in der europäischen Sicherheitsstrategie und ihrer Betonung auf effektiven Multilateralismus zwar angelegt, wird sich jedoch in der Praxis bewähren müssen.

Für die Europäer bedeutet dies, bei militärischen Einsätzen, etwa im Rahmen der ESVP, auf eine zielgerichtete und integrierte Strategie von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik zu achten. Dabei sollte nicht ein Politikbereich der ausschließlichen Logik eines anderen unterstellt werden. Eine enge Koordination und die Weiterentwicklung der Ressortkooperation auf europäischer Seite sind dabei unbedingt erforderlich.

## Zusammenfassung und Ausblick

AFRICOM ist Ausdruck eines seit dem Ende der 1990er Jahre zu beobachtenden Umdenkens in der Afrikapolitik der USA. Seit dem Jahr 2000 ist ein erheblicher Anstieg der US-Entwicklungshilfe für Afrika zu verzeichnen. Dabei ist aber auch Washingtons wirtschaftliches, geostrategisches und militärisches Interesse an diesem Kontinent wiedererwacht, vor allem nach den Anschlägen vom 11. September 2001. In dem sich anschließenden globalen Antiterrorkampf machte das Pentagon dem State Department den politischen Führungsanspruch im Hinblick auf die US-Außenpolitik gegenüber Afrika streitig.

Vor diesem Hintergrund entstand der Eindruck, AFRICOM würde dauerhaft eine zentrale Koordinationsaufgabe im Rahmen der

amerikanischen Afrikapolitik zufallen. Das Kommando geriet dabei aufgrund einer Reihe von innovativen Zielen unter einen (teilweise selbst verschuldeten) hohen Erwartungsdruck. Gleichzeitig konnte es sich aber auch nicht restlos dem Verdacht entziehen, ein Werkzeug des US-geführten globalen Antiterrorkampfes zu sein und primär den wachsenden sicherheitspolitischen und geostrategischen Eigeninteressen (z. B. der Rohstoffversorgung) der USA zu dienen.

AFRICOM versucht mit der Betonung der zivilen Komponenten – insbesondere bei zivil-militärischen Einsätzen – sowie dem partnerschaftlichen und ressortübergreifenden Ansatz wichtige und zukunftsweisende Elemente aufzunehmen. Problematisch ist aber, dass AFRICOM gerade in dieser Hinsicht, das heißt bei der Einbindung von Mitarbeitern aus Entwicklungsbehörde und Außenministerium (USAID und State Department) sowie bei der Umsetzung eines partnerschaftlichen Ansatzes mit afrikanischen Regionalorganisationen, bislang den hohen Zielmargen „hinterherläuft“.

Trotz dieser Anfangsschwierigkeiten kann das Kommando grundsätzlich von einer enger werdenden interministeriellen Kooperation profitieren und Ansätze aus USAID und State Department aufgreifen. Dafür müssen aber die Behörden und Ministerien selbst zu einer stärkern Koordination bereit sein. Eine in diese Sinne mit dem Amtsantritt Barack Obamas erfolgte Wiederentdeckung des Nationalen Sicherheitsrates unter dem Vorsitz von James L. Jones und die (wieder aufgenommene) Diskussion um eine institutionelle Stärkung bzw. Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit in den USA sind als erste Schritte anzuerkennen.<sup>18</sup> In jedem Falle ist es richtig, den besonderen Einfluss des Pentagons zu reduzieren und das Primat der Außenpolitik gerade auch bei integrierten Ansätzen wiederherzustellen.

<sup>18</sup> Siehe hierzu auch die Äußerungen von Secretary of State Hillary R. Clinton anlässlich des Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR), Washington, DC, am 10. Juli 2009, in: [www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/125949.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/125949.htm) (21. 7. 2009).

Frank Bliss

## Partizipation in der Entwicklungsplanung: Anspruch und Wirklichkeit

Die Forderung nach Bevölkerungsbeteiligung bei der Planung und Umsetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen fehlt derzeit in kaum einem Gebirgskonzept. Neben dem Anspruch auf Gleichstellung der Geschlechter, der Selbstverpflichtung auf die Vorgaben der „Millennium-Entwicklungsziele“ der UN (d. h. Armutsbekämpfung) oder dem Konzept der Nachhaltigkeit spielt die sogenannte „Stakeholder-Partizipation“, die Mitwirkung aller an Entwicklungsmaßnahmen Beteiligten, vor allem aber die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung, eine wichtige Rolle. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat hierfür ein eigenes Partizipationskonzept,<sup>1</sup> und die Weltbank verfügt neben zahlreichen relevanten „Guidelines“ und „Safe-guards“ sogar über einen umfangreichen Materialband zur Behandlung des Themas Partizipation im Alltagsgeschäft.<sup>2</sup>

### Frank Bliss

Dr. phil., geb. 1956; Professor für (Entwicklungs-)Ethnologie an der Universität Hamburg und Mitinhaber des entwicklungspolitischen Gutachterbüros Bliss & Gaesing, Remagen. [bliss.gaesing@t-online.de](mailto:bliss.gaesing@t-online.de)

Bei der Stakeholder-Partizipation wird gemeinhin unterschieden zwischen bloßer *Information* der Bevölkerung, ihrer *Konsultation*, ihrer *Mitwirkung* oder *Beteiligung*, ihrer *Mitbestimmung* sowie als weitestgehende

<sup>1</sup> BMZ, Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. Übersektorales Konzept, Bonn 1999.

<sup>2</sup> The World Bank Participation Sourcebook, Washington 1996.

Forderung ihrer *Selbstbestimmung*.<sup>13</sup> Von einer echten Partizipation kann dabei erst ab der Stufe Mitwirkung/Beteiligung gesprochen werden. Die entwicklungspolitische Praxis, dokumentiert in zahllosen Projektberichten, Evaluationen und wissenschaftlichen Stellungnahmen, ist allerdings mit Blick auf die Mindestvoraussetzungen Mitwirkung oder gar Mitbestimmung ernüchternd.

Erhebungen hierzu haben ergeben, dass sich in der Praxis kaum eine Geberorganisation an die eigenen konzeptionellen Vorgaben hält.<sup>14</sup> Dies gilt gleichermaßen für bilaterale Geber wie für die internationalen Entwicklungsbanken und UN-Organisationen. Bezogen auf einzelne Partnerländer ist die Bevölkerungsbeteiligung noch am besten in Lateinamerika verankert, wo relativ starke zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Mitwirkungs- und (Budget-)Kontrollrechte vor allem auf kommunaler Ebene offensiv einfordern. Am schwächsten und am wenigsten organisiert ist die Partizipation der Bevölkerung in Afrika, wobei es aber signifikante Unterschiede zwischen PRSP-Modellstaaten<sup>15</sup> wie Ghana, Uganda und vielleicht noch Tansania auf der einen Seite und vor allem den ärmeren Sahelländern andererseits gibt. Im Folgenden werden einige wichtige Beobachtungen der zitierten Untersuchung sowie Erfahrungen aus dem afrikanischen Kontext zusammengefasst.

## Entwicklungspolitische Prioritätensetzung

Ein erheblicher Widerspruch besteht in der Praxis zwischen dem Antragsprinzip, auf das sich fast alle Geberorganisationen berufen,

<sup>13</sup> Vgl. Frank Bliss, Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung, in: APuZ, (2000) 9, S. 8.

<sup>14</sup> Es handelt sich um vorbereitende Erhebungen im Rahmen einer von der VW-Stiftung geförderten und in Zusammenarbeit mit dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen angestellten Untersuchung zur Partizipation in der Landesentwicklung. Vgl. ders./Stefan Neumann, Zur Partizipationsdiskussion in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. „State of the art“ und Herausforderungen, Bonn 2007.

<sup>15</sup> PRSP = Poverty Reduction Strategy Paper (Strategiepapier zur Armutsminderung). Gemeint sind also Länder, die unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Institutionen engagiert die Erarbeitung von solchen nationalen Strategiepapieren vorangetrieben haben.

und der Forderung nach umfassender Bevölkerungsbeteiligung. So gibt es einerseits die Fiktion, dass Entwicklungsvorhaben ganz überwiegend von der Partnerregierung bestimmt werden und die Geber nur die Vorhaben dieser Partner unterstützen. Tatsächlich stellen die am Ende bewilligten Vorhaben jedoch einen Kompromiss zwischen den politischen Vorstellungen beider Seiten dar, wobei viele Geberländer zunehmend Umweltaspekte in den Vordergrund stellen, während die Partnerseite eher an Investitionen in die Infrastruktur interessiert ist. Im Ergebnis werden oft beide und auch weitere Schwerpunktbereiche bedient, wobei alle Beteiligten übersehen, dass es der armen Bevölkerung – würde sie direkt gefragt – primär um die unmittelbare Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ginge.

Zwar gibt es ungeachtet aller Klischees auch in Afrika etliche demokratisch gewählte Regierungen, aber andere besitzen kaum Legitimität, und selbst dort, wo diese durch freie Wahlen besteht, werden die Interessen der Armen und benachteiligter soziokultureller Gruppen von den Regierungen nur mangelhaft vertreten. Eine *ownership* (im Sinne von Eigenverantwortung und Zueignung) bei entwicklungspolitischen Zielvorgaben ist hier höchstens eine *ownership* seitens der Regierung, nicht des Landes. Entsprechend verhindert das Antragsprinzip in seiner jetzigen Ausgestaltung – die stets nur die Regierung eines Landes als antragberechtigt ansieht –, eine ernsthafte Bevölkerungsbeteiligung bei der Festlegung der Förderprioritäten und damit des gesamten entwicklungspolitischen Portfolios einer bilateralen Zusammenarbeit.

## Nationale Armuts- bekämpfungsstrategien

Um sicherzustellen, dass die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative<sup>16</sup> der Bekämpfung der Armut zugute kommt, wurde diese auf dem Kölner G7/8-Gipfel 1999 in ein umfassendes Konzept der Armutsbekämpfung eingebettet, dessen Kern die Erarbeitung und Umsetzung länderspezifischer Strategien der Armutsbekämpfung ist. Diese „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) verlangen eine Priorisierung und Konzentration der ex-

<sup>16</sup> HIPC = Heavily Indebted Poor Countries (Hoch verschuldete arme Länder).

ternen Unterstützung auf die vom Partner gesetzten Schwerpunkte. PRSPs sind auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verbindliche Planungsinstrumente.<sup>17</sup> Sie sollen nach Vorgaben der Weltbank, die den PRS-Prozess maßgeblich unterstützt, partizipativ im nationalen Diskurs erarbeitet und unter Beteiligung aller wichtigen zivilgesellschaftlichen Institutionen umgesetzt werden.

Fast alle Staaten des subsaharischen Afrikas haben in den Jahren zwischen 2000 und 2004 eigene Strategiepapiere erarbeitet; viele befinden sich inzwischen in der Umsetzungsphase mit einem zweiten bzw. dritten auf jeweils drei Jahre ausgerichteten PRSP. Während in Ghana bereits das erste Paper relativ offen und mit wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteuren diskutiert wurde, war die mauretische Strategie ein typisches Beispiel für einen kaum partizipativen Prozess. Zwei Grundprobleme, die in vielen Ländern auch heute noch nicht überwunden sind, zeigten sich hier ganz eklatant: Erstens war das Parlament – eigentlich einer der wichtigsten Akteure – während der gesamten Erarbeitungsphase des PRSP kaum beteiligt,<sup>18</sup> zweitens wurden zwar Angehörige von Nichtregierungsorganisationen (NGO) informiert, in mehreren Foren sogar konsultiert, eine Mitwirkung oder gar Mitbestimmung folgte daraus jedoch nicht. Darüber hinaus stellte sich im Rahmen einer Evaluation heraus, dass die wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen Mauretians überhaupt nicht hinzugezogen worden waren.<sup>19</sup> Während Entwicklungs-NGOs, oftmals von Gebern gegründet, ohne Mitglieder und bar jeglicher Eigenfinanzierung, in den Foren dominierten, waren die Gewerkschaften, die in Mauretien sehr wichtigen Viehhaltervereinigungen<sup>10</sup> und auch Frauenorganisationen nicht beteiligt worden. Den beiden Gesichtspunkten Legitimität und Repräsentativität wurde offenkun-

dig keinerlei Bedeutung beigemessen,<sup>11</sup> was in der Entwicklungsplanung generell eines der zentralen Probleme darstellt.

Der PRS-Prozess endet natürlich nicht mit der Vorlage und Verabschiedung eines Strategiepapiers. Ebenso wichtig ist die Umsetzung der Strategie, das begleitende Monitoring und gegen Ende des Planungszeitraumes die Revision und Neuformulierung eines PRSP. Erst alle drei Elemente zusammen bilden einen vollständigen Zyklus. Die oft geringe und fast immer unsystematische Beteiligung wichtiger Akteure bei der Strategieentwicklung setzt sich in den meisten Ländern in den beiden folgenden Sub-Zyklen fort.<sup>12</sup> So fehlen in einzelnen Ländern immer noch die rechtlichen Voraussetzungen für eine zivilgesellschaftliche Partizipation. In anderen Staaten wie Tansania werden Vertreter zivilgesellschaftlicher Institutionen zwar in einem Sektor (hier der Gesundheitsbereich) bis hin zur Einräumung von Mitwirkungsrechten beteiligt, sie bleiben vom Diskurs in anderen Bereichen aber nahezu ausgeschlossen. Obwohl die Weltbank selbst die breite Stakeholder-Beteiligung in ihren Vorgaben zum PRS-Prozess anregt, fehlt auch bei ihren Projekten besonders häufig die systematische Unterstützung (legitimer) Repräsentanten der Zivilgesellschaft bei der Wahrnehmung ihres Mandats. Zum Beispiel fehlen Büroräume, Kommunikationseinrichtungen, finanzielle Mittel für Tagungen, Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit, vor allem aber Training in konzeptioneller Arbeit, Verhandlungsführung und Moderation. Das mauretische Beispiel zeigt, dass deswegen auch durch ihre Mitgliederstärke legitimierte Organisationen wie der eher traditionell organisierte und von Honoratioren geführte Viehhalterverband nahezu handlungsunfähig bleiben.

In einzelnen Fällen räumen Regierungen dagegen weitreichende Beteiligungsrechte ein, indem – wie in Äthiopien oder Ghana – NGOs mit der Umsetzung sozialer Maßnah-

<sup>17</sup> So werden sie im „Aktionsprogramm 2015“ der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut explizit erwähnt (Bonn 2003, S. 14).

<sup>18</sup> Vgl. Walter Eberlei/Heike Henn, *Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?*, Eschborn 2003.

<sup>19</sup> Vgl. BMZ, *Deutsche bilaterale Beteiligung an Poverty Reduction Strategy Prozessen. Querschnittsauswertung*, Bonn 2003.

<sup>10</sup> Nach eigenen Angaben mehrere Hunderttausend Mitglieder (bei etwa drei bis vier Millionen Einwohnern), die allerdings wenig professionell organisiert sind.

<sup>11</sup> Diese Beobachtung gilt für fast alle PRS-Prozesse der ersten Generation. Vgl. Frank Bliss, *Was ist Zivilgesellschaft? Zu wenig Aufmerksamkeit für den Aspekt der Legitimität*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, (2003) 44, S. 195–199.

<sup>12</sup> Vgl. Thomas Siebold, *Participation in PRS Processes – A Review of the International Debate*, Duisburg 2005; Frank Bliss, *Stakeholder Participation in PRS Implementation – Theoretical Background and Empirical Evidence*, Duisburg 2006.

men beauftragt werden.<sup>13</sup> Diese Beteiligung hat allerdings einen Nachteil: Sie bezieht sich eben nicht auf entwicklungspolitische Entscheidungen, sondern nutzt zivilgesellschaftliche Organisationen lediglich als Dienstleister, zumeist natürlich dort, wo der Staat selbst Probleme hat, solche Leistungen nachhaltig zu erbringen. Auf diese Weise werden die beteiligten NGOs, wenn sie ausnahmsweise nicht von ausländischen Gebern abhängig sind, der eigenen Regierung botmäßig. Einmal von staatlicher Finanzierung abhängig, geht die eigentliche zivilgesellschaftliche Rolle leicht verloren und die betroffenen Organisationen werden zu reinen Beratungsfirmen.

## Festlegungen durch Sektoransätze

Während die Frage der Partizipation auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zweifelsohne in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat, konzentriert sich die praktische Diskussion um Bevölkerungsbeteiligung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) weiterhin vor allem auf die Programm- und Projektebene. Die Mitwirkung bei der Planung, Umsetzung und Steuerung von Projekten stellt weiterhin die größte Herausforderung dar – und gerade hier, wo Partizipation mit Blick auf Legitimität und Repräsentativität so einfach erscheint, sind die Probleme besonders groß. Dies gilt auch für die größeren internationalen NGOs wie Care International, World Vision oder Oxfam, die sich in ihrer Arbeitsweise längst staatlichen bilateralen Organisationen angenähert haben.

Das folgende Beispiel stellt daher keine Ausnahme dar: Bei der Planung eines Trinkwasserprojektes im zentralafrikanischen Tschad gingen die Mitarbeiter des Planungsbüros besonders partizipativ vor. In einem Gebiet mit rund 300 Dörfern wurden in 60 Dörfern Fokusgruppendifkussionen organisiert, bei denen zuerst die akuten Probleme der beteiligten Männer und Frauen analysiert wurden. Anschließend wurde ein sogenannter Prioritätenzensus durchgeführt, das heißt, es wurde eine Reihenfolge der Probleme und gewünschten Lösungen festgelegt, sortiert nach ihrer Wichtigkeit. Nahezu einmütig

wurden von den Dorfbewohnern in den sehr offenen Gesprächsrunden an erster Stelle höhere (Bargeld)Einkommen und Unterstützung bei der Erzielung höherer Agrarerträge – und damit ebenfalls verbesserter Einkommen – genannt. Es folgten der Bedarf an Trinkwasser, besseren Gesundheitsdiensten, mehr Schulen, besserem Zugang zu Märkten usw. Die Wasserversorgung spielte eindeutig eine wichtige Rolle, rangierte aber dennoch oft nur auf dem zweiten, dritten oder folgenden Rang.

Partizipation als Mitwirkung ernst zu nehmen hätte hier zwingend bedeutet, den externen EZ-Beitrag auf eine Einkommenssteigerung zu fokussieren, zumindest aber die vorrangigen Wünsche der beteiligten Bevölkerung in die geplanten Aktivitäten einzubeziehen. Das Projekt konnte allerdings der erstgenannten Priorität nicht entsprechen, da mit der Regierung bereits eine Intervention im Wassersektor vereinbart worden war (aufgrund des Antragsprinzips).

Aber auch, wenn zwischen den staatlichen Partnern noch nichts verabredet gewesen wäre, hätte vermutlich dem Wunsch der Mehrheit der beteiligten Bevölkerung nicht entsprochen werden können. Hierfür ist der Sektoransatz verantwortlich, der die Vorhaben fast aller Geber dominiert: Das heißt, dass die Politik der EZ-Organisationen stark auf bestimmte Bereiche festgelegt und auch institutionell in Fachbereiche gegliedert ist. Es gibt also nicht Armutsprojekte oder -programme (Ausnahmen bestätigen hier die Regel), sondern Trinkwasser-, Gesundheits-, Bildungs-, Energieversorgungs-, Straßen- und Wegebau- oder Governanceprogramme.

Am offensten sind noch die Vorhaben der sozialen Infrastruktur, die zum Beispiel auf kommunaler Ebene mit deutscher Beteiligung in Burkina Faso oder dem Tschad ein breites Spektrum von Maßnahmen abdecken, angefangen vom Schulbau über ein neues Marktgebäude bis hin zu einem Frauenclub. Aus diesem Spektrum kann die Bevölkerung bzw. können ihre Vertreterinnen und Vertreter die für sie wichtigste Investition aussuchen. Allerdings gilt auch hier, dass die Wahl beschränkt ist, weil eben alle Maßnahmen mit Infrastruktur zu tun haben müssen. Auch bei diesem Ansatz wären direkte Beiträge zur Einkommenschaffung oder die längerfristige Unterstüt-

<sup>13</sup> Vgl. Walter Eberlei et al., Participation in PRS Processes – Country Profiles, Duisburg 2005.

zung bei der landwirtschaftlichen Produktion nicht möglich, selbst bei noch so einmütiger Prioritätensetzung seitens der Bevölkerung. Ein ernst gemeinter Mitwirkungsanspruch muss also zu einer Abkehr vom Sektoransatz und hin zu offenen Programmen führen.

## Nutzergruppen-Modelle

In Staaten wie Mauretanien, dem Niger, Tschad oder dem Kongo sind staatliche Institutionen in den Provinzen schwach und auf lokaler Ebene kaum vertreten bzw. aufgrund fehlender Budgets nicht handlungsfähig. In dieser Situation finden sich Beispiele für eine besonders weitgehende Bevölkerungsbeteiligung. Der Grund ist folgender: Da bei fehlender staatlicher Verantwortung ein nachhaltiger Betrieb zum Beispiel von EZ-geförderten Brunnen, Schulen, Gesundheitsstationen oder selbst Dorfapotheken nur gewährleistet ist, wenn sich hierfür Trägerstrukturen finden lassen, werden diese Strukturen bei der Bevölkerung selbst gesucht bzw. in den meisten Fällen projektbezogen aufgebaut. Zwar verhindert der genannte Sektoransatz auch hier, dass die Bevölkerung Ziele und Aktivitäten eines Vorhabens selbst bestimmen kann, aber nach der einmal getroffenen Vereinbarung über die EZ-Leistungen übernehmen lokale Organisationen teilweise bereits die Implementierung (z. B. beteiligen sie sich am Bau einer Schule), während der langfristige Betrieb der Maßnahmen ohnehin von ihnen gewährleistet werden soll. Üblich ist hierbei die Gründung von Nutzergruppen und die Wahl von Komitees bzw. Vorständen der Trägerstrukturen. Konsequenterweise übergeben einzelne Geberorganisationen die so entstandenen Brunnenanlagen oder Gesundheitsposten in den Besitz der jeweiligen Gemeinde.

Auch diese Art der Partizipation ist nicht frei von Problemen. Da der Staat seiner Verantwortung nicht nachkommt, muss die Bevölkerung den Betrieb ihrer neuen Brunnen oder Gesundheitsstationen selbst bezahlen (oft bereits einen Prozentsatz der Investitionskosten). Folglich gibt es Nutzergebühren, die in sehr unterschiedlicher Weise bezogen auf eine Familie, pro Kopf oder auf eine bestimmte Leistung (z. B. ein Tongefäß oder einen Kanister mit Wasser) täglich, monatlich oder jährlich (z. B. nach der Ernte) abgerechnet werden. Einerseits kann die Bevölkerung

bei Projekten dieser Art mitreden und sie kann eigene, auch für die gesamte Dorftwicklung verwendbare Selbstverwaltungsstrukturen aufbauen, andererseits wird der Staat aus jeglicher Verantwortung für die Bevölkerung entlassen. Negativ betroffen sind hiervon besonders die Armen, die fast immer dieselben finanziellen Leistungen wie die anderen sozialen Gruppen erbringen müssen. Wäre es für sie möglicherweise besser, sie würden weniger gefragt, dafür aber vom Staat mit kostenlosen Sozialleistungen bedacht?<sup>14</sup> In diese Falle darf die EZ nicht tappen, denn beides, soziale Sicherung und demokratische Partizipation, sind Grundrechte und zunehmend auch anerkannte Grundbedürfnisse.

Ein weiterer Punkt ist bei Nutzergruppen-Modellen wichtig: die kulturelle Angemessenheit der zu vereinbarenden Lösungen. Häufig orientieren sich EZ-Organisationen an bekannten Modellen aus ihrem Heimatland. Das Ergebnis sind Nutzerkomitees mit einem Vorsitzenden, einem Kassierer, einem Schriftführer, monatlichen Beiträgen, schriftlichen Protokollen usw. Diese Modelle sind erprobt und sicher auch jenseits der europäischen Grenzen prinzipiell geeignet, aber sie werden nicht verhindern können, dass traditionelle Autoritäten Einfluss ausüben, Frauen oft an den Rand gedrängt werden und Zahlungen nicht monatlich eingehen. Also sollte nach Modellen gesucht werden, die vor allem das Ziel im Auge behalten: den möglichst guten, nachhaltigen Betrieb der jeweiligen Infrastruktur. Wie dieses Ziel erreicht werden kann, muss so partizipativ wie möglich für den Einzelfall erarbeitet werden.

## Beeinträchtigung legitimer demokratischer Strukturen

Wo der Staat in der Region nicht präsent ist, kann der Aufbau von Basisorganisationen und selbst die Gewährung weitgehender Partizipationsrechte eigentlich keine Konflikte hervorrufen. Problematisch wird es dagegen, wenn die Entwicklungszusammenarbeit zumindest rudimentär vorhandenen oder im Aufbau begriffenen kommunalen Strukturen entgegenarbeitet.

<sup>14</sup> Der Versuch, z. B. Gesundheitsgutscheine auszugeben, kann hier eine Lösung sein, diese setzt aber ein Minimum an staatlicher Verantwortung voraus, die in Kenia oder Tansania, nicht aber in den genannten Staaten gegeben ist.

In Mali beispielsweise erfolgt derzeit eine Dezentralisation sowohl von politischen Entscheidungsrechten wie auch – leider nicht in hinreichendem Umfang – von Budgets. Seit etwa zehn Jahren werden hier in neu geschaffenen Landgemeinden und städtischen Kommunen Bürgermeister und Gemeinderäte in freien und geheimen Wahlen direkt gewählt.

Einige Geber wie die deutsche bilaterale EZ unterstützen die Gemeindeverwaltungen und -räte direkt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Die Durchführung von Baumaßnahmen und die Budgetbewirtschaftung erfolgt dabei durch die zuständigen Behörden bei permanenter Kontrolle der Räte. Es wird darauf geachtet, dass auch die lokale Bevölkerung mitreden kann, wenngleich ihr nicht die letzte Entscheidung obliegt. Wo es um die Nutzung natürlicher Ressourcen geht, bei der besonders viel Konfliktpotential besteht, ist die Einbeziehung aller beteiligten Gruppen in Entscheidungen allerdings sehr weitgehend.

Andere Geber setzen auch in einer Situation, wie sie für Mali beschrieben wurde, auf eine Direktkooperation mit der Bevölkerung. Unabhängig davon, ob die kommunale Verwaltung und die Räte leistungsfähig sind oder nicht, werden Parallelstrukturen aufgebaut, bei denen die eigentlich den Kommunalräten obliegenden Entscheidungen von mit Geberhilfe neu gegründeten „Community Based Organizations“ getroffen werden. Im Extremfall kann dies zu der Konstellation führen, dass eine kleinstädtische Trinkwasserversorgung von einem Geber in Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat errichtet wurde, aber zwei Ortsteile von anderen Gebern eigene kleine Wassersysteme erhalten, die jeweils von einem Nutzerkomitee verwaltet werden. Dabei gibt es für einen Kanister Wasser vielleicht sogar drei verschiedene Preise.

Auch dort, wo es nicht mehrere Geber gibt, kann es zu paradoxen Situationen kommen. Die neu gegründeten Nutzerkomitees bedürfen natürlich erheblicher Unterstützung bei allen Managementfragen. Diese erhalten sie in der Regel auch durch ein Projektteam, aber die bestehende Kommunalverwaltung und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch die gewählten Ratsmitglieder werden, da sie nicht in das Projekt nicht einbezogen sind, gar nicht oder kaum berücksichtigt. Im Ergebnis bleibt die üblicherweise schwa-

che Administration mangels Unterstützung weiterhin wenig leistungsfähig und die gewählten Mandatsträger (die natürlich auch nicht fortgebildet werden) sind frustriert, da sie bei den schmalen Budgets nur wenig Verantwortung übernehmen können und aus dem Entscheidungsprozess für die geberfinanzierten Maßnahmen ausgeschlossen sind.

## Partizipation, Legitimität und Konflikte

Die in diesem Beitrag bereits mehrfach erwähnte Legitimitätsfrage bei der Vertretung der Bevölkerung auf verschiedenen Ebenen wird für die Planung und später bei der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen auch unabhängig von PRS-Prozessen nur selten gestellt, was in der Regel für beide Partner (die internationalen Geber wie die einheimischen Träger) gilt. Dies hat zur Konsequenz, dass häufig die falschen Personen anwesend sind, wenn in der Kommune, der Region oder auf nationaler Ebene über EZ-Maßnahmen beraten wird, mit der Folge, dass sich die Massen nicht beteiligt fühlen und möglicherweise ihre Akzeptanz und Mitwirkung verweigern werden.

Ganz besonders oft treten NGOs, die gut organisiert und in den Hauptstädten sehr präsent sind, als angebliche Interessenvertreter der Bevölkerung auf. Abgesehen davon, dass die meisten NGOs in Afrika nur wenige Mitglieder haben und nur ausnahmsweise eigene finanzielle Mittel beisteuern, haben sie keinerlei Legitimation, im Namen der Bevölkerung zu sprechen. Hinzu kommt, dass die zumeist gut ausgebildeten, oft in Staatspositionen sitzenden und eher gut verdienenden „NGO-Manager“ beim besten Willen auch keinen Repräsentativitätsanspruch haben können. Deshalb müssen andere Formen der Vertretung gefunden und auch beim Aufbau unterstützt werden, die den Ansprüchen auf Legitimität und Repräsentativität deutlich besser entsprechen, auch wenn dies längere Planungszeiträume und vielschichtiger Moderationsprozesse erforderlich macht.

Eine umfassende Partizipation der Bevölkerung läuft häufig auf eine Ermächtigung von vormalig benachteiligten soziokulturellen Gruppen hinaus. Diese werden eventuell aber nur während der Laufzeit eines Projektes bei der Vertretung ihrer Interessen gefördert.

Nach Abzug der Projektmitarbeiter kann es zu einer Restauration der vormaligen Machtstrukturen und zu Gewalt gegenüber den vormaligen und nun erneut Benachteiligten kommen. Auch aus diesem Grund sollten partizipative Vorgehensweisen stets kultur- und gendersensibel sein und bestehende Machtgefüge berücksichtigen, ohne allerdings dabei auf das entwicklungspolitische Ziel des *empowerments* der Armen zu verzichten.

## Notwendige Konsequenzen

Partizipation gerade der betroffenen Menschen an entwicklungspolitischen Entscheidungen ist mit Blick auf die von allen Beteiligten so oft geforderte Nachhaltigkeit von EZ-Maßnahmen eine wichtige Voraussetzung. Daher sollte sie auf allen Ebenen, angefangen von der Projekt- und Programmebene bis hin zu Gemeinschafts- oder Korbfinanzierungen, Sektorreformen und gesamtstaatlichen Ansätzen sehr viel ernster als bisher genommen werden.

Bei geplanten Projekten und Programmen sollten die legitimen Vertreter der betroffenen soziokulturellen Gruppen zu allen wichtigen Entscheidungen hinzugezogen werden. Bei nationalen Planungen und dem Monitoring sowie der Erfolgsbewertung von Maßnahmen innerhalb von nationalen Armutsbekämpfungs- und allgemeinen Entwicklungsstrategien sollte neben der stärkeren Mitwirkung durch die Parlamente auch eine umfassende zivilgesellschaftliche Beteiligung zu den Mindeststandards gehören.<sup>15</sup> Aspekten der Legitimität und Repräsentativität gilt es dabei deutlich mehr Aufmerksamkeit als bisher geschenkt werden.

Um eine Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Zielsetzung und Gestaltung von Maßnahmen zu ermöglichen, müssten die Sektoransätze soweit wie möglich durch offene Programme ersetzt werden: Wenn zu Beginn geberseitig nur finanzielle Mittel (z. B. als Regionalfonds) sowie gegebenenfalls offene Beratungsangebote bereitgestellt würden, wäre es dem partizipativen Planungsprozess vor Ort überlassen, Festlegungen auf einzelne Schwerpunkte gemäß der Interessen der Bevölkerung zu treffen. So geplante Vorhaben müssen kei-

neswegs teurer sein als solche mit sektoralen Vorgaben, und sie können unterschiedlichen Umfang haben mit direkter Beteiligung auf Dorfebene oder indirekter auf Distrikt- oder Regionalebene. Daher eignen sich offene Fonds auch im Rahmen von neuen Instrumenten innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit wie Korbfinanzierungen oder Regionalprogramme. Sie müssen allerdings den Anforderungen partizipativer Prozesse entsprechen; außerdem sollten hinreichend Zeit und Moderationskapazitäten eingeplant werden.

Die kulturellen Bedingungen von Partizipation müssen deutlich stärker als bisher berücksichtigt und mit Erfordernissen einer modernen, dezentralisierten Verwaltung bzw. Betriebsführung von Trinkwassersystemen, Bildungseinrichtungen oder anderen kommunalen Investitionen harmonisiert werden. Die gute Kenntnis der soziokulturellen Bedingungen in einer Region bzw. in einem Interventionssektor ist auch Voraussetzung für die Einleitung partizipativer Entscheidungsprozesse. Nur wenn die politischen, ökonomischen, sozialen, religiösen und verwandtschaftlichen Strukturen bekannt sind, können Gesichtspunkte der Legitimität mit Aussicht auf Erfolg eingebracht werden. Bevölkerungsgestützte Trägermodelle sollten möglichst immer mit staatlichen Eigenanstrengungen und finanzieller Mitverantwortung gekoppelt werden. Die Träger der Entwicklungszusammenarbeit sollten nicht stellvertretend für den Staat handeln, selbst wenn gerade hierdurch in vielen Fällen die Partizipation der Bevölkerung besonders gefördert werden kann.

Wo kommunale Strukturen bestehen und arbeitsfähig sind, sollten sie auch bei allen Entscheidungen über EZ-Maßnahmen einbezogen werden. Die Herausforderung an eine moderne, beteiligungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit (und zwar nicht vorrangig für die Geberseite, sondern für die letztendlich verantwortlichen einheimischen Partnerstrukturen) ist die Harmonisierung des Beteiligungsanspruchs der Bevölkerung („direkte Demokratie“) mit der Notwendigkeit, die Kommunalverwaltungen und -räte (d. h. die „legitimen repräsentativen Strukturen“) einzubeziehen, und zwar gemäß ihrer jeweiligen Rolle.

<sup>15</sup> Vgl. Walter Eberlei, Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung an nationalen PRS-Prozessen, Duisburg 2002.

# Wissenschaftlich- Technologische Zusammenarbeit mit Afrika

U nserer Zeit ist maßgeblich von einem Trend zur Herausbildung moderner, sogenannter „Wissengesellschaften“ gekennzeichnet.<sup>1</sup> Die klassische Industriegesellschaft, so die Kernaussage dieses Begriffes, neige sich ihrem Ende entgegen. Wissen werde künftig den Platz als dominante Wirtschaftsressource einnehmen und auf diese Weise die Bedeutung der traditionellen Produktions-

## Karl Ulrich Saß

M. A., Mag. rer. publ., geb. 1978; Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Referent für Hochschulstrategie, Technische Universität Darmstadt, Karolinenplatz 5, 64289 Darmstadt. sass.ka@pvw.tu-darmstadt.de

faktoren – Arbeit, Kapital und Boden – zurückdrängen. Wo aber Wissen zum zentralen Element des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstands wird, dort wächst auch die Bedeutung des Wissenschaftssystems als Ort, an dem gewonnenes Wissen konserviert sowie neues Wissen generiert und in die Gesellschaft transferiert wird. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Förderung wissenschaftlicher Infrastruktur nicht zu einer zentralen Aufgabe auch entwicklungspolitischer Bemühungen werden müsste, um den Entwicklungsländern das Tor zum 21. Jahrhundert zu öffnen.

## Wissenschaftlicher Rückstand

Gerade in Afrika ist auf diesem Weg aber noch eine weite Strecke zurückzulegen, denn die dortigen Wissenschaftssysteme sind nach wie vor kaum international konkurrenzfähig. Die Gründe für Afrikas vergleichsweise schwache wissenschaftliche Infrastruktur sind dabei zu vielfältig und komplex, um sie hier erschöpfend zu erörtern. Ein unverkennbarer Aspekt ist jedoch das schwerwiegende Erbe der Kolo-

onialzeit. Der allgemeine Befund, die Dekolonisation sei ein „Fehlstart in die Unabhängigkeit mit schwerwiegenden Geburtsfehlern“ gewesen,<sup>2</sup> ist im Speziellen auf die afrikanische Wissenschaft übertragbar, stellten doch die Universitäten Afrikas in der Kolonialzeit weitgehend Ausbildungsstätten für die kolonialen Eliten dar. Als die Staaten Afrikas unabhängig wurden, war die Zahl einheimischer Universitätsabsolventen in den neu gegründeten Staaten daher nicht selten verschwindend gering. In den Folgejahren versuchten die afrikanischen Regierungen, dieses Manko durch intensive Bemühungen um den Ausbau ihrer Wissenschaftssysteme zu beseitigen. Insbesondere die Länder Subsahara-Afrikas erzielten hierbei – zumindest rein quantitativ betrachtet – erstaunliche Erfolge: Sie konnten den Bevölkerungsanteil, dem eine Universitätsausbildung zuteil wurde, zwischen 1965 und 1995 mehr als versechsfachen, während er sich im globalen Durchschnitt im selben Zeitraum „lediglich“ verdreifachte.<sup>3</sup>

Wie Maßnahmen aus jüngeren Jahren zeigen, erkennen zahlreiche afrikanische Staaten die Förderung ihrer Wissenschaftssysteme weiterhin als zentrale Herausforderung an. Äthiopien etwa will mit seinem umfangreichen „University Capacity Building Program“<sup>4</sup> bis 2010 für den Neubau von 15 öffentlichen Universitäten sorgen. Flankiert werden diese Bemühungen von einem Gesetzgebungsprozess, welcher den Hochschulen größere Autonomie und Eigenverantwortung verleihen soll. Auch Mozambique hat im Rahmen seines „Strategischen Plans für Höhere Bildung in Mozambique 2000–2010“ die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Hochschulsektor verbessert. Zudem sind in vielen Ländern, so etwa in Ghana, Bemühungen zur Qualitätssteigerung der Hochschulbildung erkennbar. Ghana, Uganda und Tansania gelang es überdies, einer größeren Zahl Frauen als bisher Zugang zu universitärer Bildung zu verschaffen und so eine häufig ver-

<sup>1</sup> Vgl. Nico Stehr, *Moderne Wissensgesellschaften*, in: APuZ, (2001) 36, S. 7–14.

<sup>2</sup> Franz Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, Bonn 2004<sup>5</sup>, S. 212.

<sup>3</sup> Vgl. Alexis-Michel Mugabushaka/Harald Schomburg/Ulrich Teichler, *Background and Aims of the Analysis of African Graduates' Employment and Work*, in: dies. (eds.), *Higher Education and Work in Africa*, Kassel 2007, S. 11–17, vor allem S. 11 f.

<sup>4</sup> Siehe [www.ucbp-ethiopia.com](http://www.ucbp-ethiopia.com).

nachlässigte Gruppe zu stärken, die viel Potential in sich birgt.<sup>15</sup>

Diese schlaglichtartigen Beispiele verdeutlichen, welche vielfältigen Anstrengungen in Afrika im Gange sind, um die Voraussetzungen für Wissenschaft und Forschung nachhaltig zu verbessern. Im Ergebnis äußert sich dies unter anderem in einer deutlichen Zunahme der Anzahl afrikanischer Universitäten, begleitet von einer Diversifikation des Hochschulsektors, in welchem nunmehr vermehrt auch private Hochschulen sowie Fernuniversitäten anzutreffen sind. Letztlich konnte der Bevölkerungsanteil immatrikulierter Studierender in den vergangenen zwei Jahrzehnten so durchschnittlich um 8,7 Prozent jährlich gesteigert werden.<sup>16</sup> Mit dieser Entwicklung gehen jedoch auch neue Probleme einher. Sie betreffen die Finanzierbarkeit der nationalen Wissenschaftssysteme. Häufig etwa verfügen die afrikanischen Staaten nicht über ausreichend Ressourcen, um die vielen jungen Leute, die an die Hochschulen streben, angemessen an ihren Universitäten unterzubringen, ohne dass darunter die Ausbildungsqualität leidet. Hinzu kommt, dass all diese enormen Anstrengungen kaum ausreichen, um den Rückstand zum Rest der Welt aufzuholen: Der Studierendenanteil in der entsprechenden Altersgruppe liegt mit 6 Prozent in Subsahara-Afrika weiterhin deutlich unter dem globalen Durchschnitt von 25 Prozent.<sup>17</sup>

Auch erlangen die Forschungsergebnisse afrikanischer Wissenschaftler selten internationale Anerkennung. Analysen von Publikationsdatenbanken zeigen, dass zwar durchaus Erfolge bei der Veröffentlichung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu verzeichnen sind, doch sind diese eher punktuell und konzentrieren sich auf verhältnismäßig wenige Länder. Zudem gelingt die Verwertung der entsprechenden Ergebnisse in Form von Pa-

tenten selten. Die Vernachlässigung ingenieurs- und naturwissenschaftlicher Fächer, niedrige Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie fehlende Kontakte zum Privatsektor sind wesentliche Gründe hierfür.<sup>18</sup>

## Bedingte Attraktivität

Angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit afrikanischer Wissenschaftssysteme stellt die internationale Wissenschaftskooperation für Afrika eine wichtige Chance dar, Zugang zu aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen, Methoden und Technologien zu erhalten. Problematisch ist in diesem Zusammenhang aber die Tatsache, dass sich das Interesse internationaler Kooperationspartner häufig auf wissenschaftlich besonders leistungsfähige Nationen konzentriert, wie auch das Beispiel Deutschland deutlich zeigt. Die sogenannte „Internationalisierungsstrategie“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) etwa, verfolgt vorrangig das Ziel, „der deutschen Wissenschaft und Wirtschaft Kompetenzgewinne und Innovationsvorsprünge zu verschaffen und diese nachhaltig zu sichern“.<sup>19</sup> Die Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern, deren wissenschaftliche Leistungsfähigkeit vergleichsweise niedrig eingestuft wird, verspricht aus dieser Perspektive nur wenig Gewinn. Folgerichtig finden sich unter den bis Ende 2007 existierenden 43 Abkommen der Bundesrepublik Deutschland zur „Wissenschaftlich-Technologischen Zusammenarbeit“ (WTZ) lediglich zwei mit afrikanischen Ländern (Südafrika und Ägypten).<sup>10</sup>

Nichtsdestotrotz existieren diverse Kooperationsformen zwischen deutschen Wissenschaftsinstitutionen und afrikanischen Partnern. Hervorzuheben ist hierbei der Deutsche Akademische Austausch Dienst (DAAD). Er finanziert den wissenschaftlichen und studentischen Austausch zwischen Afrika und Deutschland, indem er vor allem Afrikanerinnen und Afrikanern einen Aufenthalt in Deutschland ermöglicht, aber auch umgekehrt. Insgesamt wurden in diesem Zusammenhang im Jahr 2008 gut 1000 deutsche sowie 3500 afrikanische Studie-

<sup>15</sup> Vgl. David Bloom/David Canning/Kevin Chan, *Higher Education and Economic Development in Africa*, Harvard 2005, S. 13–15, in: [http://site.resources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/HigherEd\\_Econ\\_Growth\\_Africa.pdf](http://site.resources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/HigherEd_Econ_Growth_Africa.pdf) (31. 5. 2009).

<sup>16</sup> Vgl. Weltbank, *Accelerating Catch-up. Tertiary Education for Growth in Sub-Saharan Africa*, Washington 2009, S. XXVI–XXVIII.

<sup>17</sup> Vgl. UNESCO Institute for Statistics, *Global Education Digest 2008*, Montreal 2008, S. 114. Referenzjahr ist 2006. Nach einzelnen Ländern aufgeschlüsselte Daten finden sich ebd. S. 106–114.

<sup>18</sup> Vgl. Inga Müller, *Perspektiven für die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit Deutschlands mit Subsahara-Afrika*, Bonn 2006, S. 11–27.

<sup>19</sup> BMBF, *Bundesbericht Forschung und Innovation 2008*, Bonn–Berlin 2008, S. 413.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 467 f. (Übersicht).

rende und Wissenschaftlerinnen bzw. Wissenschaftler unterstützt. Letztlich ist Subsahara-Afrika aber auch im Portfolio des DAAD diejenige Weltregion, mit der – zumindest rein quantitativ betrachtet – am wenigsten Austauschbeziehungen bestehen. Überdies stellt der DAAD unter den wissenschaftlichen Institutionen gewissermaßen eine Ausnahme dar: Da das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter seinen Geldgebern eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt, besitzt er neben seinem wissenschaftlichen auch einen entwicklungspolitischen Auftrag.<sup>11</sup>

Betrachtet man hingegen diejenigen deutschen Institutionen, deren Zielsetzung genuin wissenschaftspolitisch ist, so rückt Afrika zumeist in den Hintergrund. Die Aktivitäten der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) etwa, die als national größte Förderorganisation ihr Hauptaugenmerk auf die Exzellenz der wissenschaftlichen Partner legt, sind in Afrika eher begrenzt und konzentrieren sich vornehmlich auf wenige, wissenschaftlich relativ leistungsfähige Partner wie Ägypten, Marokko und Südafrika. Die DFG steht damit stellvertretend für zahlreiche andere deutsche Wissenschaftsorganisationen, die verhältnismäßig selten mit afrikanischen Ländern kooperieren.<sup>12</sup>

## Entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung

Die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit widmeten sich in Afrika bislang nur selten der Förderung von höherer Bildung und Forschung. Hingegen hatte man schon in kolonialer Zeit in Form von christlichen Schulen und Kolonialschulen ein großes Augenmerk auf die Vermittlung grundlegender schulischer Bildung gerichtet.<sup>13</sup> Dieser Trend setzte sich in der postkolonialen Entwicklungszusammenarbeit fort: Sowohl internationale wie auch nationale Akteure konzentrierten ihre Aktivitäten bislang hauptsächlich auf die primäre Bildung. Die sekundäre, weiterführende Schulbildung sowie die tertiäre, universitäre Bildung galten indes als wenig relevant für

<sup>11</sup> Vgl. DAAD, Jahresbericht 2008, Bonn 2009, S. 35, 37, 189–195.

<sup>12</sup> Vgl. I. Müller (Anm. 8), S. 5–10.

<sup>13</sup> Vgl. Rainer Tetzlaff/Cord Jakobeit, *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Wiesbaden 2005, S. 54.

wirtschaftliche Entwicklung. Bis heute spielt grundlegende Schulbildung die zentrale Rolle im Bildungsteil des entwicklungspolitischen Maßnahmenkatalogs – nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem zweiten „Millenniums-Entwicklungsziel“ der UN, bis 2015 Grundschulausbildung für alle Kinder auf der Welt gewährleisten zu wollen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen, die Wissenschaft und Forschung in Afrika zugute kommen, waren hingegen nur punktuell zu beobachten und wurzeln zumeist in anders gelagerten Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit. So wurden beispielsweise Agrarforschungszentren in zahlreichen afrikanischen Ländern von verschiedenen nationalen wie internationalen entwicklungspolitischen Akteuren unterstützt, weil man sich davon Fortschritte in der Bekämpfung des Hungers versprach. Ähnlich gelagerte Schwerpunkte existieren in den Umwelt- und Ingenieurwissenschaften (Bereitstellung von Wasser und Energie) sowie Lebenswissenschaften, Medizin und Pharmazie (Bekämpfung von HIV/AIDS und tropischen Krankheiten, Biodiversitätsforschung). Eine systematische und gezielte Förderung von Forschung oder tertiärer Bildung durch entwicklungspolitische Institutionen ist für Afrika hingegen (noch) nicht zu erkennen.

## Wissenschaft für Entwicklung

Neuere Erkenntnisse vor allem der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung sorgen jedoch seit einigen Jahren dafür, dass die Förderung von Wissenschaft und Forschung in Entwicklungsländern zunehmend in einem anderen Licht betrachtet wird. So setzen sich seit den 1980er Jahren vermehrt wachstumstheoretische Erkenntnisse durch, welche die zuvor als sehr stark eingeschätzte Bedeutung primärer Bildung für wirtschaftliches Wachstum relativieren und stattdessen die Rolle der tertiären Bildung stärker akzentuieren. Eine effektive universitäre Bildung hat nach diesen Erkenntnissen vielfältige positive Effekte auf die ökonomische Entwicklung einer Gesellschaft. So führt ein höherer Bildungsgrad in der Regel zu höheren Löhnen und damit höheren Sparquoten sowie zur Investitionsfähigkeit eines größeren Teils der Bevölkerung. Für die entsprechenden Staatshaushalte ist damit eine Erhöhung des Steuereinkommens verbunden.

Auch die nachhaltige und langfristige Verbesserung primärer und sekundärer Bildung wird von Wissenschaftlern als wichtiger Effekt einer intensiveren tertiären Bildung betrachtet. Denn nur dort, wo genügend Universitäten existieren, um Lehrer auszubilden und wo das Einkommen der entsprechend ausgebildeten Eltern ausreicht, um ihren Kindern wiederum eine ausreichende Schulbildung zuteil werden zu lassen, ist ein langfristiger gesellschaftlicher und ökonomischer Ertrag zu erwarten.<sup>14</sup>

Daher sollte neben die weiterhin unverzichtbare Förderung der Grundbildung künftig ein zusätzliches Augenmerk auf die sekundäre und tertiäre Bildung gerichtet werden, um nachhaltige, stabile und wissenschaftlich fundierte Bildungssysteme zu etablieren. Beispiele verdeutlichen, welche positiven Wirkungen von qualitativ verbesserten und quantitativ ausgebauten Wissenschaftssystemen auf die afrikanischen Staaten ausgehen könnten. So sind etwa die Straßenbaukosten in Subsahara-Afrika genauso hoch wie in den westlichen Industriestaaten, weil nicht nur entsprechende Materialien importiert werden müssen, sondern auch das Heranziehen externer Expertise notwendig ist. In Entwicklungsländern, welche über ausreichend ausgebildete Fachkräfte verfügen, belaufen sich die Baukosten hingegen auf ein Drittel.<sup>15</sup> Die Ausbildung von Ingenieuren könnte somit die Kosten von Infrastrukturmaßnahmen in Afrika deutlich vermindern. Doch nicht nur rein technisches Know-how kann zu positiver Entwicklung beitragen, wie ein weiteres Beispiel zeigt: In Kamerun erforschen Sprachwissenschaftler die dort existierenden 279 Sprachen. Die so gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Konzeption didaktischer Hilfsmittel ein, welche jungen Menschen das Erlernen der beiden Amtssprachen Englisch und Französisch vom Standpunkt ihrer jeweiligen traditionellen Sprache erleichtern und auf diesem Weg ihre effektive Teilnahme am ökonomischen und gesellschaftlichen Leben des Landes ermöglichen soll.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), Wissenschaftsförderung, Hochschulkooperation und Migrationspolitik in der Entwicklungszusammenarbeit: Neue Herausforderungen und Schwerpunkte. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Bonn 2001, insb. S. 8 f.  
<sup>15</sup> Vgl. D. Bloom/D. Canning/K. Chan (Anm. 5), S. 9.  
<sup>16</sup> Vgl. Gratién G. Altindogbé, Science and Development in Action in Cameroon: a Linguistic Per-

spective, in: Alexander von Humboldt-Stiftung (Hrsg.), Wissen schafft Entwicklung. Wissenschaftsförderung als Instrument der Entwicklungspolitik, Bonn 2008, S. 39 f.  
<sup>17</sup> Vgl. Weltbank, World Development Report 1998/99. Knowledge for Development, Washington 1999, S. 55.  
<sup>18</sup> Vgl. dies., Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise, Washington 2000.  
<sup>19</sup> Vgl. dies. (Anm. 6).  
<sup>20</sup> Vgl. BMZ (Anm. 14).

Die Auffassung, dass die Förderung von Wissenschaft und Forschung in Entwicklungsländern größere entwicklungspolitische Relevanz hat, als bisher angenommen, wurde seit Ende der 1990er Jahre gezielt unter den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit verbreitet. Maßgeblich verantwortlich hierfür war zunächst die Weltbank. Sie gab dem von ihr veröffentlichten Weltentwicklungsbericht 1998/99 den Untertitel „Wissen für Entwicklung“ und unterstrich dabei auch die Notwendigkeit, tertiäre Bildung zu fördern. Als positives Beispiel aus Afrika wurde die Gründung der African Virtual University im Jahr 1995 genannt, die von ihrem Hauptquartier im kenianischen Nairobi aus 27 afrikanische Länder über digitale Medien mit universitärer Bildungs- und Weiterbildung versorgt.<sup>17</sup> Während sich der Weltentwicklungsbericht jedoch noch ganz allgemein mit Bildung beschäftigte, nahm sich ein weiterer von der Weltbank erarbeiteter Bericht im Jahr 2000 explizit dem Thema der tertiären Bildung in Entwicklungsländern an.<sup>18</sup> Eine erst kürzlich veröffentlichte Schrift der Weltbank behandelt dieses Thema nun auch speziell mit einem Blick auf die Verhältnisse in Afrika.<sup>19</sup> Im deutschen Zusammenhang widmete sich der wissenschaftliche Beirat des BMZ im Jahr 2001 der Frage, welche Rolle die Förderung von Wissenschaft und Forschung im entwicklungspolitischen Kontext spielt bzw. spielen sollte.<sup>20</sup>

Die Aussagen der genannten Dokumente fielen vor allem in der entwicklungspolitischen Community, aber auch im wissenschaftspolitischen Bereich auf fruchtbaren Boden. So wurden nicht nur die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit um Wissenschaft und Forschung intensiviert, sondern auch neue Kooperationsformen unter einem verstärkten Engagement wissenschaft-

spective, in: Alexander von Humboldt-Stiftung (Hrsg.), Wissen schafft Entwicklung. Wissenschaftsförderung als Instrument der Entwicklungspolitik, Bonn 2008, S. 39 f.

<sup>17</sup> Vgl. Weltbank, World Development Report 1998/99. Knowledge for Development, Washington 1999, S. 55.

<sup>18</sup> Vgl. dies., Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise, Washington 2000.

<sup>19</sup> Vgl. dies. (Anm. 6).

<sup>20</sup> Vgl. BMZ (Anm. 14).

licher bzw. wissenschaftspolitischer Akteure erprobt: Im Rahmen eines von BMZ und BMBF geförderten und vom DAAD umgesetzten Pilotprojekts wird seit 2007 ein internationales Master-Programm zum Wasser- und Ressourcenmanagement gefördert, dessen Fokus allerdings nicht auf Afrika, sondern auf Lateinamerika liegt. Im ebenfalls vom DAAD durchgeführten Förderwettbewerb „Hochschulexzellenz in der Entwicklungszusammenarbeit“ fiel überdies am 9. Juni dieses Jahres die Entscheidung, fünf deutsche Hochschulen bei der Verwirklichung ihrer entwicklungspolitischen Konzepte für zunächst fünf Jahre mit jeweils bis zu fünf Millionen Euro zu unterstützen. Zwar ist auch dieses Programm nicht explizit auf Afrika zugeschnitten, doch sind unter den Partnern der deutschen Hochschulen Institutionen in Äthiopien, Kenia, Mozambique, Südafrika und Tansania zu finden.<sup>121</sup> Ferner gibt es Hinweise darauf, dass sich an der Schnittstelle von Wissenschafts- und Entwicklungspolitik auch ein spezifisches Interesse für Afrika herausbildet: Das BMBF gab bereits 2005 beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) eine Studie in Auftrag, die das wissenschaftliche Kooperationspotential mit Subsahara-Afrika untersuchen sollte und stellte dabei die entwicklungspolitische Komponente der Wissenschaftlich-Technologischen Zusammenarbeit mit Afrika ungewöhnlich deutlich in den Vordergrund.<sup>122</sup>

## Gemeinsame Mission von Wissenschafts- und Entwicklungspolitik

Im Rahmen der Verwirklichung neuer Kooperationsformen wissenschafts- und entwicklungspolitischer Akteure zur Förderung der Wissenschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern sind zwischenzeitlich auch von offizieller Seite Voraussetzungen geschaffen worden: BMZ und BMBF wollen – gemäß einer im Januar 2008 von den Staatssekretären der Ministerien unterzeichneten Vereinbarung – Wissenschaftlich-Technologische Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit künftig „stärker aufeinander ab-

<sup>121</sup> Vgl. DAAD, Pressemitteilung „Exzellenz für Entwicklung“, 9. 6. 2009, in: [www.daad.de](http://www.daad.de) (27. 6. 2009). Die geförderten deutschen Hochschulen sind: TU Braunschweig, U Hohenheim, U Kassel, FH Köln, LMU München.

<sup>122</sup> Vgl. I. Müller (Anm. 8), Vorwort.

stimmen und Wege zu einer engeren Zusammenarbeit identifizieren“. In der Vereinbarung stellten die beiden Ministerien weiter fest, „dass ihre Politikziele gemäß ihrer Zuständigkeit und Aufgabenstellung in Teilen übereinstimmen und dass sie bei ihren internationalen Tätigkeiten geographische und fachliche Berührungspunkte haben“.<sup>123</sup>

Als Ausdruck ihrer intensivierten Kooperation treffen sich in jüngster Zeit vermehrt Akteure aus beiden Tätigkeitsfeldern, um über die Abstimmung entwicklungs- und wissenschaftspolitischer Maßnahmen zu diskutieren – so beispielsweise im Mai 2006 anlässlich eines Workshops, in dessen Rahmen die erwähnte DIE-Studie zur wissenschaftlichen Kooperation mit Subsahara-Afrika vorgestellt wurde.<sup>124</sup> Im September desselben Jahres lud die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – die zentrale Durchführungsorganisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Akteure aus Wissenschaft und Entwicklungspolitik zu ihren Eschborner Fachtagen ein, um über die entwicklungspolitische Bedeutung von Wissen zu diskutieren.<sup>125</sup> Ein ähnliches Thema wurde, freilich mit einem stärkeren Blick auf wissenschaftliche Aspekte, im Zuge einer Fachtagung erörtert, die im April 2008 anlässlich des zehnjährigen Jubiläums des Georg Forster-Stipendienprogramms für Wissenschaftler aus Entwicklungs- und Schwellenländern von der Alexander von Humboldt-Stiftung stattfand.<sup>126</sup>

Auf diese Weise bildet sich zunehmend die Wahrnehmung einer zumindest in Teilen gemeinsamen Mission von Entwicklungs- und Wissenschaftlich-Technologischer Zusam-

<sup>123</sup> Die Vereinbarung zwischen dem BMZ und BMBF vom 10. 1. 2008 wurde dem Autor vom BMZ freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

<sup>124</sup> Vgl. Teilnehmerliste und Protokoll des BMBF-DIE Workshops „Wissenschaft und Forschung in Afrika – Neue Perspektiven für die Kooperation mit Deutschland“, Bonn 11. 5. 2006, in: [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ADMR-7BAD23?OpenDocument&nav=active:Veranstaltungen](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ADMR-7BAD23?OpenDocument&nav=active:Veranstaltungen) (1. 6. 2009).

<sup>125</sup> Vgl. GTZ, Wissen Macht Entwicklung. Erfahrungen teilen, Neues gestalten, Eschborn 2006, in: [www.gtz.de/de/dokumente/de-EFTA-2006-Abschlussbroschuere.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/de-EFTA-2006-Abschlussbroschuere.pdf) (27. 6. 2009).

<sup>126</sup> Vgl. Alexander von Humboldt-Stiftung (Hrsg.), Wissen schafft Entwicklung. Wissenschaftsförderung als Instrument der Entwicklungspolitik, Bonn 2008.

menarbeit heraus. Während sich dabei entwicklungspolitische Organisationen von der Kooperation mit der Wissenschaft vor allem eine nachhaltige Verbesserung der Entwicklungschancen von Entwicklungs- und Schwellenländern versprechen, wollen wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Akteure über die Zusammenarbeit mit der Entwicklungspolitik zunehmend zur Lösung globaler Probleme beitragen. Entsprechend identifizierten BMZ und BMBF in der bereits zitierten Vereinbarung unter anderem die folgenden gemeinsamen Ziele:

- Unterstützung der Partnerländer beim Ausbau ihrer tertiären Bildungssysteme;
- Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung der lokalen Umweltsituation sowie der Trinkwasser- und Sanitärversorgung;
- ein gemeinsamer Beitrag zur Bewältigung globaler Probleme, vor allem in den Bereichen Umweltschutz, Klimaschutz, Ressourcenbewirtschaftung, Ökosystemforschung, Gesundheit und Sicherheit.

## Zukunftschance für Afrika

Schon auf den ersten Blick umreißt diese Aufstellung eine Vielzahl von Problemfeldern, welche den afrikanischen Kontinent in nicht unwesentlichem Maße betreffen. Afrika sollte daher im Fokus intensiverer Kooperationsformen von entwicklungs- und wissenschaftspolitischen bzw. wissenschaftlichen Akteuren stehen. An der Schnittstelle zwischen den beiden Politikfeldern bietet sich eine einmalige Gelegenheit, um Lösungsstrategien für eine wissenschaftliche, langfristige und nachhaltige Bewältigung spezifisch afrikanischer bzw. globaler Probleme in ihrer afrikanischen Ausprägung zu erarbeiten. Hunger und HIV/AIDS, Umwelt- und Ressourcenprobleme, Wasserversorgung sowie ganz allgemein der Aufbau einer technologisch hochwertigen Infrastruktur sind Aufgaben, deren Bewältigung einerseits wissenschaftlich erfolgen muss, andererseits aber auch entwicklungspolitische Belange berücksichtigen sollte. Afrika muss dabei ein wichtiger und eigenverantwortlicher Partner sein, um die langfristige Wirksamkeit entsprechender Maßnahmen zu gewährleisten und ihre

Fortführung zu sichern. Es ist in diesem Sinne eine zentrale Aufgabe sowohl der Entwicklungs- als auch der Wissenschaftspolitik, die afrikanischen Wissenschaftssysteme mit ausreichend Ressourcen zu versehen, um diesen gewaltigen Herausforderungen kompetent und vor Ort begegnen zu können.

An erster Stelle muss dabei eine inhaltliche Abstimmung zwischen den Politikfeldern erfolgen: Die Wissenschaft sollte sich im Rahmen der Kooperation mit Afrika auf jene Themengebiete konzentrieren, welche für die Lösung entwicklungspolitischer Probleme relevant sind. Wissenschaftspolitische Akteure müssen künftig stärker in die Pflicht genommen werden als bisher: Insbesondere ihre Fördergelder dürfen in diesem Zusammenhang nicht ausschließlich – wie das im deutschen Wissenschaftssystem, zum Beispiel im Rahmen der Exzellenzinitiative, häufig Brauch ist – nach reinen Exzellenzgesichtspunkten fließen. Vielmehr muss auch und gerade die Lösung global und regional bedeutender Problemstellungen eine herausragende Rolle spielen.

In dem Maße, in dem Entwicklungszusammenarbeit „als Teil globaler Struktur- und Friedenspolitik“ verstanden wird,<sup>127</sup> ist es ferner erforderlich, Problemstellungen jenseits von Wissenschaftspolitik und traditioneller Entwicklungspolitik systematisch zu berücksichtigen. So gilt es beispielsweise, Bürgerkrieg und Staatszerfall zu stoppen und für ausreichend Erwerbsmöglichkeiten in Afrika zu sorgen, um so den *brain drain*, also die Auswanderung der besten Köpfe aus den afrikanischen Ländern, zu vermeiden.<sup>128</sup> Wenn es dabei gelingt, den Koordinationserfordernissen zwischen den einzelnen Politikfeldern gerecht zu werden und entwicklungspolitische Zielsetzungen in den Strategien der Wissenschaftlich-Technologischen Zusammenarbeit (und darüber hinaus) zu verankern, könnte hierin eine große Zukunftschance für Afrika und seine Gesellschaften liegen.

<sup>127</sup> Guido Ashoff, Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken, in: APuZ (2007) 48, S. 21

<sup>128</sup> Vgl. Rainer Tetzlaff, Rettung für Afrika? Deutsche Entwicklungspolitik zwischen Vision und Realität, in: Welttrends, 33 (Winter 2001/2002), S. 29–48, S. 36.

# Piraterie vor den afrikanischen Küsten und ihre Ursachen

Von der Malakkastraße bis zum karibischen Archipel – seit jeher treiben sich auf allen Weltmeeren Piraten herum, ganz gleich, ob sie es dabei auf Geld oder Frachtgut als Beute abgesehen haben. Seit dem 20. Jahrhundert hat sich Piraterie jedoch zu einer immer raffinierteren Hightech-Unternehmung entwickelt, die verbesserte Technologien wie größere „Mutterschiffe“ und komplexe Kommunikationsgeräte einsetzt. Piraten sind zunehmend in der Lage, Zielschiffe auf rasche Weise und hinsichtlich der begehrten Lösegelder oder Güter erfolgreich zu entern. Heute stellt die Piraterie vor den afrikanischen Küsten – im Westen wie im Osten – ein ernstes Problem dar. Ermutigt durch die jahrelange Nichtbeachtung durch die entwickelten Länder, sind die Piraten vor Somalia (Ostafrika) und Nigeria (Westafrika) immer erfolgreicher geworden. Ihre Opfer sind vor allem Handelsschiffe und Ölbohrinseln. Die internationale Handelsschifffahrt ist derart bedroht, dass das für den Seeweg von Europa nach Asien entscheidende „Nadelöhr“ vor der somalischen Küste, der Golf von Aden, inzwischen von Kriegsschiffen einer internationalen Flottenkoalition überwacht wird.<sup>1</sup>

## Edward A. Ceska

B. A., geb. 1984; Gastwissenschaftler am Internationalen Konversionszentrum Bonn, Bonn International Center for Conversion (BICC), An der Elisabethkirche 25, 53113 Bonn. ceska@bicc.de

## Michael Ashkenazi

Ph. D., geb. 1950; Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC (s. o.). ashkenazi@bicc.de

in der Lage, Zielschiffe auf rasche Weise und hinsichtlich der begehrten Lösegelder oder Güter erfolgreich zu entern. Heute stellt die Piraterie vor den afrikanischen Küsten – im Westen wie im Osten – ein ernstes Problem dar. Ermutigt durch die jahrelange Nichtbeachtung durch die entwickelten Länder, sind die Piraten vor Somalia (Ostafrika) und Nigeria (Westafrika) immer erfolgreicher geworden. Ihre Opfer sind vor allem Handelsschiffe und Ölbohrinseln. Die internationale Handelsschifffahrt ist derart bedroht, dass das für den Seeweg von Europa nach Asien entscheidende „Nadelöhr“ vor der somalischen Küste, der Golf von Aden, inzwischen von Kriegsschiffen einer internationalen Flottenkoalition überwacht wird.<sup>1</sup>

In diesem Beitrag wollen wir auf ein paar grundlegende Fragen eingehen. Was sind die Grundursachen der Piraterie in diesen beiden Regionen? Welche internen und externen Faktoren veranlassen die Piraten zu ihrem

Vorgehen? Sowohl im Fall Somalias als auch im Fall Nigerias scheint es eine Vielzahl an Ursachen für die Zunahme der Piraterie zu geben. Wir legen zudem dar, dass die angebotenen Lösungen – erhöhte Sicherheitsmaßnahmen und eine stärkere Flottenpräsenz – wenig zur Beseitigung der Grundursachen der Piraterie beitragen.

## Fall Somalia

Somalia ist seit der Verdrängung von Siad Barres Regime im Jahr 1991 als gescheiterter Staat (*failed state*) gebrandmarkt. In den vergangenen zwanzig Jahren hat Somalia unter zwar schwachen, aber doch feindseligen Machtteilungsbestrebungen gelitten, die das Land noch weiter auf eine politisch, wirtschaftlich und sozial nachteilige Bahn geführt haben. Kriegsherren-, Stammes- und Territorialkämpfe sind zur Regel geworden. Spannungen zwischen den konkurrierenden Stämmen scheinen tief verwurzelt zu sein, so dass es wellenartig immer wieder zu Kriegen zwischen Stämmen kommt, zu humanitären Katastrophen und fatalen Engpässen in der Lebensmittelversorgung.<sup>2</sup> Mit der kürzlich eingesetzten Übergangsregierung, die lediglich in der Lage ist, einzelne Blöcke im Herzen der Hauptstadt Mogadischu zu kontrollieren, verfügt die Regierung nicht über genug Macht, die Unzahl bestehender Probleme zu bewältigen. Die teilautonomen Gebiete Puntland und Somaliland bleiben sich selbst überlassen. Die Küsten und küstennahen Gebiete sind faktisch ein „Niemandsmeer“.

Zunächst stellte Piraterie vor der somalischen Küste nur eine Bedrohung im Hafengebiet Mogadischus dar, doch seit Ende 2007 hat sich die Piraterie zunehmend in den Golf von Aden hinein ausgedehnt, wo größere und reichere Schiffe auf der Durchfahrt sind.<sup>3</sup>

*Übersetzung aus dem Englischen: Jaiken Struck, South Petherton, England/UK.*

<sup>1</sup> Siehe dazu die Homepage der „Combined Task Force 151“: [www.navy.mil/local/CTF-151](http://www.navy.mil/local/CTF-151) (15. 5. 2009).

<sup>2</sup> Vgl. Afyare Abdi Elmi/Abdullahi Barise, *The Somali Conflict: Root causes, obstacles, and peace-building strategies*, in: *African Security Review*, 15 (2006) 1, S. 32–54.

<sup>3</sup> Vgl. Roger Middleton, *Piracy in Somalia. Threatening global trade, feeding local wars*, Briefing Paper, October 2008, in: [www.chathamhouse.org.uk](http://www.chathamhouse.org.uk) (13. 5. 2009).

20 000 Schiffe passieren alljährlich die von Piraten heimgesuchten Gewässer vor der Küste Somalias und im Golf von Aden.<sup>14</sup> Viele Reedereien mussten Erhöhungen ihrer Versicherungsprämien in Kauf nehmen, was nicht nur ein Problem für den Transport von Gütern darstellt, sondern auch Unregelmäßigkeiten auf dem Weltmarkt erzeugt.

Die mangelnde Regierungskontrolle der Hoheitsgewässer vor Somalia stellt zudem eine Einladung an ausländische Schiffe dar, Meeresressourcen zu wildern oder Giftmüll zu verklappen. Die Betreiber derartiger Schiffe haben erkannt, dass ihr illegales Handeln ohne eine effektive Regierung, die in ihren Hoheitsgewässern die Umsetzung der Gesetze sicherstellt, keine rechtlichen Konsequenzen hat. Beispielsweise gibt es Hinweise darauf, dass Schiffe der italienischen Mafia Giftmüll vor der somalischen Küste abgeladen haben. Die Kosten-Nutzen-Analyse ist für sie klar: Giftstoffe in die somalischen Gewässer abzulassen kostet pro Tonne etwa acht Euro, die fachgerechte Entsorgung in Europa würde sie tausende kosten.<sup>15</sup> Zur Überfischung und Verseuchung der somalischen Hoheitsgewässer kommen die endlosen Kampfhandlungen zwischen den Clans hinzu, die das Problem der Nahrungsmittelknappheit zusätzlich verschärfen. Verschiedene Stämme kämpfen erbittert um Rohstoffe wie Kohle, Khat, Nutztiere und Wasser. Viele Somalis haben keine andere Wahl, als in Gebiete abzuwandern, in denen die Ressourcenkonkurrenz gewaltlos ist und Lebensmittel leichter zugänglich sind. Dadurch wird jedoch ein Flüchtlings- und Vertriebenenproblem geschaffen und der Nachschub an untätigen jungen Männern als Kanonenfutter für gewalttätige Aktivitäten gewährleistet. Zum Teil ist es ein Ergebnis dieses weitverbreiteten Missbrauchs, dass einige Somalis Vergeltung üben, indem sie sich der Piraterie zuwenden.

Die von den Entführern verwendeten Waffen sind relativ einfach – Sturmgewehre, leichte Maschinengewehre und Panzerfäuste – und im Überfluss vorhanden. Es ist nicht schwer, sie über die unbewachten Grenzen Somalias zu bringen. So ist seit dem Sturz des

<sup>14</sup> Vgl. Perils of the sea, in: The Economist vom 18. 4. 2009.

<sup>15</sup> Vgl. Andrian Kreye, Korsarenträume, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 5. 2009.

Barre-Regimes Anfang der 1990er Jahre eine enorme Waffenmenge in das Land gespült worden. Eine wichtige Rolle bei der Aufstockung der örtlichen Bestände spielte der Einmarsch äthiopischer Truppen im Jahr 2006.<sup>16</sup> Auch Munition ist in rauen Mengen verfügbar.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben die Operationen somalischer Piraten immer weiter an Umfang, Kühnheit, Reichweite und Raffinesse gewonnen. Die Piraten haben ihre Aktivitäten auf bis zu 400 Seemeilen (740 Km) vor der Küste Somalias ausgedehnt. Es wurden Fälle dokumentiert, bei denen größere „Mutterschiffe“ eingesetzt worden sind, um die Reichweite der kleinen Schnellboote, die bei den eigentlichen Überfällen verwendet werden, auszudehnen. Durch den Verkauf von Beutegut haben Piraten inzwischen Kontakte zu Hehlern und Finanziers im Persischen Golf und Europa. In jüngster Zeit gibt es Berichte, dass Hintermänner in London die Piraten durch ausgeklügelte Informationsnetzwerke und Seeüberwachung unterstützen. Kriminelle Banden und Auswanderer sind in der Lage, die Routen von Schiffen aus aller Welt nachzuverfolgen. Dies war zum Beispiel der Fall beim türkischen Tanker „Karagöl“, dessen Fahrt von London aus verfolgt und in den rechtlosen Gewässern des Golfs von Aden unterbrochen wurde.<sup>17</sup> Weil es sich bei dem Schiff um einen Chemietanker handelte, besteht der Verdacht, dass die Piraten damit möglicherweise eine Verklappung verhindern wollten.

Piraterie hat sich zu einer alternativen Lebensgrundlage entwickelt, die finanziell einträglich ist und für viele Somalis einen Ausweg aus den ärmlichen Verhältnissen darstellt – das ganze Land befindet sich in starkem Elend. Nach Angaben des Evangelischen Entwicklungsdienstes sicherten sich somalische Piraten im Jahr 2008 etwa 30 bis 40 Millionen US-Dollar Lösegeld.<sup>18</sup> Andere Angaben gehen im selben Jahr von bis zu 150 Millionen US-Dollar aus.<sup>19</sup> Angesichts des Mangels an anderen Einkommensquellen in

<sup>16</sup> Vgl. A. A. Elmi/A. Barise (Anm. 2).

<sup>17</sup> Vgl. Giles Tremlett, This is London – the capital of Somali pirates' secret intelligence operation, 11. 5. 2009, in: www.guardian.co.uk (11. 5. 2009).

<sup>18</sup> Vgl. Evangelischer Entwicklungsdienst, Info Konflikte und Friedensarbeit, 39 (Mai 2009), S. 3.

<sup>19</sup> Vgl. Marc Engelhardt, Die Schatulle der Piraten, 22. 4. 2009 in: www.taz.de (15. 5. 2009).

Somalia stellt selbst die geringere Schätzung ein beträchtliches Einkommen sowohl für Einzelpersonen als auch für die regionale Wirtschaft als ganzes dar. Die Einnahmen werden breit gestreut: Die Lösegelder investieren die Piraten in luxuriöse Häuser, Autos, Alkohol, Hochzeiten und in die Prostitution. In manchen Küstengemeinden, die bisher von den Lösegeldern profitiert haben, gibt es jedoch erste Anzeichen des Unmuts den Piraten gegenüber. Es entstehen Bürgerwehren, die fest entschlossen sind, den Piratenbanden Widerstand zu leisten und sie zu verurteilen.<sup>10</sup>

Während in letzter Zeit vor allem die Piratenangriffe vor dem Horn von Afrika in den Medien äußerste Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, darf jedoch nicht vergessen werden, dass Piraterie auch in anderen Regionen gedeiht, insbesondere im Nigerdelta und im gesamten Golf von Guinea in Westafrika.

## Fall Nigeria

Nigerianische Piraten sind in den vergangenen zehn Jahren zunehmend kühner bei ihren maritimen Raubzügen geworden, vor allem im Golf von Guinea.<sup>11</sup> Zwischen den Bewohnern des Nigerdeltas und verschiedenen Ölfirmen gibt es einen Konflikt, dessen Ursprung im Jahr 1958 liegt, als der Shell-Konzern die Ölreserven im Delta entdeckte.<sup>12</sup> Seit dieser Zeit haben ethnische Spannungen, religiöse Unterschiede, mangelnde wirtschaftliche Perspektiven und zahlreiche soziale und politische Missstände stark zu dem langwierigen Konflikt beigetragen. Nigeria ist der sechstgrößte Öllieferant der Welt, etwa 2,5 Millionen Barrel Öl werden pro Jahr im Delta gefördert.<sup>13</sup> Die USA, Europa und Asien wetteifern um den Zugang zu den Ölfeldern. Unternehmen wie BP, Agip/Phillips, Safrap, Mobil, Texaco und Chevron betreiben Ölsuch- und Ölförderungsaktivitäten in Ni-

geria. Die Regierung empfängt die Ölkonzerne gegen großzügige Lizenzgebühren mit offenen Armen. In dem notorisch korrupten politischen System des Landes hat bislang nur ein geringer Teil dieses Geldes die Bevölkerung erreicht.

Die Bewohner des Deltas sind besonders schwer betroffen. Zwar gefährden die Ölfirmen leichtfertig ihr Leben und ihre Existenzgrundlagen durch Umweltverschmutzung, Verbrennung (unerwünschter Gase) und (unkontrollierte) Probebohrungen. Aber durch die Korruption wird nur ein geringer Anteil der Lizenzgebühren verwendet, um die Bevölkerung für entstehenden Nachteile zu entschädigen. Die Bewohner des Nigerdeltas glauben nicht, dass sie einen gerechten Anteil der Lizenzgebühren erhalten und dass die Ölkonzerne angemessen mit der Umwelt umgehen. Die Zentralregierung hat bisher keine Strategien für die wirtschaftliche, infrastrukturelle oder bildungspolitische Entwicklung dieser Region hervorgebracht, die so dringend notwendig wäre. Die Deltabewohner üben Vergeltung, indem sie Pipelines beschädigen und auf diese Weise vorsätzlich den Ölfluss unterbrechen – sowohl als Sabotage aus Protest, als auch, um Öl zu stehlen.

Militante politische Bewegungen, die sich dem bewaffneten Kampf gegen das Verschieben haben, was sie als Ausbeutung und Unterdrückung der Bewohner des Nigerdeltas betrachten, sind überaus zahlreich. Eine ist die „Bewegung für die Emanzipation des Nigerdeltas“ (MEND, Movement for the Emancipation of the Niger Delta).<sup>14</sup> Sie entstand Anfang 2006 als große, mehr oder minder geschlossene Organisation, mit dem Ziel, die Lebensumstände ihrer Mitglieder zu verbessern.<sup>15</sup> Diese Gruppe erweist sich weniger als reine Piraten-, sondern vielmehr als eine allgemeine militante Gruppierung. Doch trotz ihres ideologischen Strebens nach Gerechtigkeit ist anzunehmen, dass auch die MEND finanzielle Gewinne durch Entführungen von ausländischen Ölarbeitern und die „Bunkerung“ von Öl „erwirtschaftet“ hat

<sup>10</sup> Vgl. Jeffrey Gettleman, For Somali Pirates, Worst Enemy May Be on Shore, 8. 5. 2009, in: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (11. 5. 2009).

<sup>11</sup> Vgl. NATO Chief Says Africa Must Fight Pirates, 21. 11. 2008 in: [www.newera.com.na](http://www.newera.com.na) (2. 4. 2009).

<sup>12</sup> Vgl. International Crisis Group, Nigeria: Ogoni Land after Shell, Africa Briefing, 54 (September 2008).

<sup>13</sup> Vgl. Samuel C. Ugoh, Oil Politics and the Crisis of Development in the Niger Delta, in: *Journal of Sustainable Development in Africa*, 10 (2008) 2, S. 91–115.

<sup>14</sup> Vgl. Ed Kashi/Michael Watts, *Curse of the Black Gold: 50 Years of Oil in the Niger Delta*, Brooklyn, NY 2008.

<sup>15</sup> Vgl. Mathew Skinner, Delta Force – Nigerian militant group's aims remained blurred, in: *Jane's Intelligence Review*, 21 (2009), S. 20–23.

(Bei der „Bunkerung“ wird Öl aus Tankern in eigene Tanker abgesaugt, die dann im Ausland verkauft werden). Die politische Opposition hat sich erhoben, um dem Vorgehen der multinationalen Ölkonzerne und der Regierung entgegenzuwirken – teilweise jedoch aus Motiven, die der Gier der Regierung in nichts nachstehen. Die andauernden ausbeuterischen Aktivitäten der Ölfirmen und der Regierung haben zudem für eine Zunahme der Gewalt gesorgt. In einem Fall bekannte sich die MEND zu Anschlägen auf wichtige Export-Pipelines, wodurch die Ölkonzerne gezwungen waren, ihre tägliche Fördermenge um 20 000 bis 50 000 Barrel zu senken.<sup>16</sup> Zusätzlich zur MEND gibt es weitere regionale militante Gruppierungen, die zu politischen und wirtschaftlichen Aktionen anstiften, aber weniger gut organisiert sind.

Ein Großteil von Nigerias Ölfördermenge stammt aus Offshore-Plattformen. Wie Inlandsbohrungen schaffen auch Offshore-Bohrungen Verschmutzungsprobleme durch auslaufendes Öl und Abfackelung. Sowohl die MEND als auch andere bewaffnete Gruppen – viele von ihnen handeln aus rein wirtschaftlichen Motiven – versuchen immer wieder, Kontrolle über Offshore-Öl zu gewinnen, welches sie als ihr rechtmäßiges Eigentum betrachten. Häufige Überfälle auf Bohrschiffe und selbst Öltanker sind zu einem ernststen Problem für die Ölfirmen geworden. Im Juni 2008 beispielsweise war Shell gezwungen, nach einem MEND-Überfall auf eine ihrer Bohrschiffe die Produktion dieser Plattform einzustellen.<sup>17</sup> Piraten machen Gewinne durch Lösegelder für entführte Ölarbeiter, durch das Kapern von Exportöltankern und durch „Bunkerung“. Die meisten dieser Aktivitäten spielen sich in Nigerias Hoheitsgewässern ab.<sup>18</sup> Seit der Wende zum 21. Jahrhundert sind Entführungen von ausländischen Mitarbeitern der Ölfirmen im Golf von Guinea immer häufiger geworden. Ölsuche und -förderung sind daher zu einer

ernsthaften Herausforderung für die multinationalen Ölkonzerne geworden.

Eine der Hauptursachen ist das Problem der Umweltzerstörung. Der Ärger darüber brach sich schließlich Bahn in Überfällen von Piraten und anderer militanter Gruppen auf ausländische Mitarbeiter von Ölfirmen und Erdölverwertungsanlagen. Einige Quellen deuten darauf hin, dass die ethischen Standards der internationalen Ölfirmen niedrig sind und die Verschmutzung der Umwelt zur alltäglichen Praxis gehört.<sup>19</sup> Auch die Praktiken der regionalen nigerianischen Öl-Betriebe sind problematisch. Wie in Somalia haben Fischer ihre Lebensgrundlage verloren, weil die Verschmutzung einen Großteil der Fischbestände in der Region vernichtet hat. Im Nigerdelta sind aber nicht nur die Fischer, sondern auch viele Bauern durch die Bohrungen ihrer Existenzgrundlage beraubt: Durch Lecks ausgelaufenes Öl ist tief in den Erdboden gesickert und hat riesige Flächen einst fruchtbareren Landes im Nigerdelta unbrauchbar gemacht. Obst- und Gemüseanbau, woraus große Teile der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt bestreiten, ist hier oft nicht mehr möglich. Piraterie wird deshalb letztlich als Rache angesehen.

Der immense Schaden ist zum Teil auf die Fahrlässigkeit der Ölfirmen zurückzuführen, zum Teil aber auch auf Lecks, die durch die Beschädigung von Pipelines durch Einheimische entstanden sind, die Öl als Treibstoff stehlen oder die Ölkonzerne angreifen wollen. Insbesondere junge Männer widersetzen sich den Firmen und der nigerianischen Armee, die nicht nur die Umwelt, sondern auch die Aussicht auf zukünftige Arbeit und Entwicklung zerstört haben. Die entsprechend hohe Arbeitslosigkeit, Zorn und Verbitterung haben dazu geführt, dass Einheimische im ganzen Nigerdelta gegen die multinationalen Ölkonzerne und die Landesregierung rebellieren und viele sich Piratenbanden wie der MEND angeschlossen haben. Im Vergleich mit den Piraten am Horn von Afrika sind die nigerianischen Piraten für ihre deut-

<sup>16</sup> Vgl. International Crisis Group, Nigeria: Ending Unrest in the Niger Delta, Africa Report, 135 (Dezember 2007).

<sup>17</sup> Vgl. Lydia Polgreen, Oil Field Operation Suspended After Attack by Nigerian Rebels, 20. 6. 2008, in: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (20. 5. 2009).

<sup>18</sup> Vgl. Charles W. Corey, Africa: America Builds New African Partnerships to Tackle Piracy, 23. 2. 2009, in: [www.allafrica.com](http://www.allafrica.com) (17. 5. 2009).

<sup>19</sup> Ein leitender Ingenieur eines großen Ölkonzerns hingegen beharrt auf der Feststellung, dass die Praktiken der Ölkonzerne mit westlichen Standards übereinstimmen. So Richard Heinrich Ross (von Januar 2001 bis Juli 2002 in leitender Funktion in Warri/Nigeria) im Telefoninterview mit dem Autor am 26. 4. 2009.

lich aggressivere Vorgehensweise berüchtigt. Opportunistischen bewaffneten Banden gelingt es auf diese Weise, finanziellen Gewinn aus diesem System zu schlagen.

Ein weiteres großes Problem ist der leichte Zugang zu Waffen: Schätzungen gehen davon aus, dass in Nigeria zwischen einer und drei Millionen Schusswaffen im Umlauf sind – eine ernste Bedrohung für die Sicherheit der Menschen.<sup>120</sup> Die nigerianischen und die somalischen Piraten verwenden die gleichen Waffen. Neben den Importen von deutschen G3-Schnellfeuergewehren aus deutscher, türkischer und möglicherweise iranischer Produktion<sup>121</sup> sind auch nigerianische G3-Nachbauten und AK-Sturmgewehre weithin erhältlich. Als Quelle dienen häufig auch Waffenlager des Militärs, zu denen sich die Einheimischen mit Leichtigkeit Zugang verschaffen können. Andere Waffen kommen aus dem benachbarten Ausland – entweder aus „Lager-Lecks“ oder unerlaubten Abzweigungen während des legalen Handels. Zusätzlich beziehen die Piraten Waffen durch die Einnahmen aus Entführungen von Ölarbeitern und aus dem Verkauf von Öl.<sup>122</sup> In einer Initiative zur Reduzierung der in Umlauf befindlichen Waffen hat die Regierung all jenen finanzielle Anreize versprochen, die bereit sind, ihre Waffen abzugeben.<sup>123</sup> Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass dieser Schritt Piraten dazu bewegen kann, ihre Waffen an eine „ölfreundliche“ Regierung zu übergeben, welche die Bedürfnisse der Bevölkerung des Nigerdeltas offensichtlich ignoriert. Vielmehr ist anzunehmen, dass mit wachsender Unzufriedenheit im Nigerdelta der Waffenbedarf militanter Gruppen weiter steigen wird.

## Ähnlichkeiten, Unterschiede, Lösungen und Zukunftsaussichten

Wie wir knapp dargestellt haben, ist Piraterie sowohl in Somalia als auch in Nigeria ein Problem. Das Fehlen einer wirksamen Führung behindert die Gesundung beider Staa-

<sup>120</sup> Vgl. Jennifer M. Hazen/Jonas Horner, *Small Arms, Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta in Perspective*, Geneva 2007.

<sup>121</sup> Persönliche Auskunft der nigerianischen Polizei an den Autor, 2007.

<sup>122</sup> Vgl. *Nigeria oil fuels Delta conflict*, 25. 1. 2006, in: <http://news.bbc.co.uk> (15. 5. 2009).

<sup>123</sup> Vgl. *Nigeria Launches Disarmament Program*, 23. 5. 2004, in: [www.voanews.com](http://www.voanews.com) (20. 5. 2009).

ten. Keines der Länder vermag es, sein Hoheitsgebiet zu kontrollieren und für die eigene Bevölkerung zu sorgen. Der Mangel an Polizeiarbeit in Somalia und Korruption innerhalb der Regierung sowie schlecht geführte bewaffnete Antworten im Nigerdelta haben dazu geführt, dass die Piraten nicht gestoppt werden konnten. Fehlende regionale Entwicklung bedeutet, dass Rekruten jederzeit für die Piraterie zu haben sind. Der Verlust der Lebensgrundlagen – ob durch Umweltverschmutzung oder Überfischung – schafft sowohl in Somalia als auch in Nigeria die besonderen Umstände, unter denen Piraterie gedeihen kann.

Die Arbeitslosigkeit macht jegliche Aussicht der Bürgerinnen und Bürger – ob jung oder alt – auf eine sichere Zukunft für sich selbst und ihre Familien zunichte. Es ist nicht überraschend, dass sich viele verzweifelte Menschen in der Hoffnung auf einen Ausweg der Piraterie zuwenden. An beiden Küsten des afrikanischen Kontinents sind es vor allem junge Menschen, die sich aktiv an der Piraterie beteiligen. Ohne Ausbildung und Vorbilder haben sie kaum eine andere Wahl, als dem Ruf der Piraterie zu folgen. Die gewaltsamen Konflikte werden geschürt von den Waffen und der Munition, die über die Grenzen nach Somalia und Nigeria eingeführt werden. Sie liefern den Piraten die notwendigen Werkzeuge für ihre Unternehmungen.

Es gibt jedoch Unterschiede zwischen somalischer und nigerianischer Piraterie. Ein Ziel somalischer Piraten besteht in der Geiselnahme von Seeleuten zur Lösegelderpressung. Es widerspräche dem Zweck ihrer Jagd auf reiche Schiffe, wenn sie ihren Geiseln etwas antun würden. In Nigeria dagegen spielt neben dem Ziel, Geld von den Ölfirmen zu erpressen, auch Wut eine Rolle, und die nigerianischen Piraten sind für ihre Gewalttätigkeit und Aggressivität bekannt. Dies ist möglicherweise auch auf unterschiedliche kulturelle Hintergründe zurückzuführen: Die Zahlung von Blutgeld (*dia*) bietet in der somalischen Tradition eine gewisse Kontrolle über die Bereitschaft von Somalis, ihre Geiseln zu töten. Das gilt jedoch nicht für nigerianische Piraten.

In Somalia gehören Piraten für gewöhnlich hoch entwickelten und gut durchdachten Syndikaten an, die imstande sind, Piraterie an

Land und vor der Küste zu betreiben. In Nigeria scheinen die Piratengruppen nicht so gut organisiert zu sein wie ihre „Kollegen“ in Somalia. Obgleich nigerianische Gruppen Kontakte zu kriminellen Netzwerken im Ausland benötigen, um „gebunkertes“ Öl zu verkaufen, scheinen sie nicht über das hochentwickelte Informationssystem zu verfügen, das die Somalis einsetzen.

Einen letzten Unterschied bildet der politische und wirtschaftliche Hintergrund. Die Nahrungsunsicherheit ist in Somalia noch bedrohlicher als in Nigeria, weil nicht nur der Fischbestand durch ausländische Schiffe vernichtet wird, sondern auch die Rohstoffe an Land, die für die Zukunftsfähigkeit des somalischen Volkes unerlässlich sind, von Kriegsherren, religiösen Bewegungen und ausländischen Truppen umkämpft sind. Im Gegensatz dazu ist in Nigeria vor allem die ungenügende Staatsführung das Problem. Vereinfacht ausgedrückt: Die Somalis leiden unter Ressourcenknappheit, was viele zur Piraterie treibt, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Im Nigerdelta dagegen leidet die Bevölkerung unter dem bekannten „Ressourcenfluch“: der unkontrollierten Ausbeutung eines Hauptrohstoffs, in diesem Fall Öl.

## Empfehlungen

Sowohl in Somalia als auch in Nigeria haben kommerzielle Unternehmen aus entwickelten Ländern den Verlust der Lebensgrundlagen verursacht. Sie haben ausgenutzt, dass Gesetze, welche die regionalen Lebensgrundlagen und das Überleben eigentlich hätten sichern sollen, nur auf niedrigem Standard oder gar nicht vorhanden waren. Es ist daher nicht nur der Schutz der internationalen Schifffahrt notwendig. Zusätzlich sollte sich die internationale Gemeinschaft verstärkt darum bemühen, Strategien zu entwickeln, um die unzureichend geschützten Hoheitsgewässer vor ausländischen Schiffen zu schützen, die wilden Fischfang oder illegale Verklappung betreiben. Auf lange Sicht würde der Schutz der Fischbestände den Zulauf zu maritimer Piraterie verringern.

Es ist dabei unbedingt erforderlich, die Effektivität und die Fähigkeit der Regierungen zu steigern. Es liegt nicht nur im Interesse der Bewohner Somalias und Nigerias, dass diese Länder Regierungen haben, die Rechtsstaat-

lichkeit durchsetzen und für ihre Bürgerinnen und Bürger sorgen, sondern auch im Interesse der internationalen Gemeinschaft. Die Übergangsregierung Somalias ist unfähig, weite Teile des Landes zu regieren, doch gibt es Anzeichen dafür, dass die Regionalregierungen von Puntland und Somaliland, woher viele Piraten kommen, erste Zeichen effektiver regionaler Regierungsarbeit zeigen. Dies sollte anerkannt und gefördert werden, so dass die Regionalregierungen für die Bereitstellung öffentlicher Dienste, die Durchsetzung von Gesetzen und eine Küstenwache zur Überwachung der somalischen Hoheitsgewässer sorgen können. In Nigeria ist die Staatsführung, trotz einer im Vergleich zu Somalia relativ starken Regierung, ein Trümmerhaufen. Die Ölfirmen sollten in Zusammenarbeit mit ihren eigenen Regierungen staatliche Aufsicht durch die nigerianische Regierung anstreben und sogar verlangen, um sicherzustellen, dass Lizenzzahlungen auch das Nigerdelta erreichen.

Kurz gesagt: Wenn die internationale Gemeinschaft Mittel und wohlüberlegte Strategien zur Staatenbildung, zur Entwicklung sowie zum Schutz der Hoheitsgewässer und der Umwelt bereitstellen würde, würden die Fälle von Piraterie im Laufe der Zeit wahrscheinlich abnehmen. Die anhaltende Vernachlässigung durch die internationale Gemeinschaft – ob durch die Regierungen entwickelter Länder oder durch die Ölfirmen – könnte Piraterie mit Leichtigkeit in Terrorismus verwandeln. Es gibt Hinweise darauf, dass Piraten in der Straße von Malakka bei Überfällen auch ohne Provokationen zunehmend feindselig und aggressiv agieren.<sup>124</sup> Mit der Zeit könnte Piraterie auch in Somalia zu Terror führen. Die Piraten erkennen immer mehr, dass nicht nur Schiffe verwundbare Ziele darstellen, sondern auch internationale Häfen in Reichweite liegen. In Nigeria wandeln Piraten bereits auf einem schmalen Grat zwischen gewinnorientierter Piraterie und Terrorismus. Die Situation könnte deutlich ernster werden, wenn die multinationalen Ölkonzerne und die Regierungen die Konflikte im Nigerdelta und in Somalia weiter als belanglos abtun.

<sup>124</sup> Vgl. John S. Burnett, *Dangerous Waters: Modern Piracy and Terror on the High Seas*, New York 2002.

Lutz Mükke

# Allein auf weiter Flur: Korrespondenten in Afrika

Schon seit langem wird von der Wissenschaft, aber auch von Journalistinnen und Journalisten selbst, harsche Kritik an der Präsentation und dem Inhalt der Afrika-Berichterstattung geübt. Je nach Untersuchungs-

**Lutz Mükke**

Dr. phil.; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Journalismik der Universität Leipzig, Burgstraße 21, 04109 Leipzig. [muekke@uni-leipzig.de](mailto:muekke@uni-leipzig.de)

gegenstand werden etwa überzogener Negativismus, Ethnozentrismus, mangelnde Hintergrundberichterstattung oder ein Rückgriff auf Stereotype kritisiert. Meist beschränken sich die

Forschungen auf Inhaltsanalysen veröffentlichter Beiträge. Die Perspektive der Produzenten von Afrika-Berichterstattung wurde hingegen über Jahrzehnte vernachlässigt. Die hier vorgestellte Untersuchung<sup>1</sup> verschränkt Inhaltsanalyse und Akteursperspektive, um unter anderem folgende Fragen zu beantworten: Wer sind die Akteure, die maßgeblich am Produktionsprozess von Afrika-Berichten mitwirken? In welchen Strukturen arbeiten sie? Nach welchen Kriterien wählen sie Nachrichten aus? Bedingen Produktionsstrukturen die Afrika-Berichterstattung und wenn ja, wie?

Den Gesprächen mit 40 Afrika-Korrespondentinnen und -Korrespondenten, lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Redaktionsmitgliedern ging eine Inhaltsanalyse der überregionalen Tageszeitungen „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ) und „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), sowie der „Deutschen Presseagentur“ (dpa) und der Wochenzeitschrift „Der Spiegel“ (Spiegel) voraus. Da die Ergebnisse weitgehend die Situationen jener wenigen an Afrika interessierten deutschen (Leit)Medien wiedergeben, die überhaupt Korrespondenten nach Afrika entsenden oder dort engagieren, handelt es sich um Best-Practice-Perspektiven. Das zentrale

Fazit der Untersuchung ist, dass unter den Arbeitsbedingungen von Afrika-Korrespondenten die Darstellung von Wirklichkeit nur eine sehr entfernte Zielvorstellung sein kann. Dies liegt nur zum geringeren Teil an den individuellen Arbeitsleistungen der Korrespondenten, die häufig als hoch einzuschätzen sind. Standortspezifische Faktoren wie interkulturelle Kommunikationsbarrieren, eingeschränkte Pressefreiheit oder infrastrukturelle und bürokratische Hindernisse mögen zwar im Einzelfall die Berichterstattung beeinflussen, aber auch sie sind kaum die Ursache für die erhebliche Kritik an ihr. Verantwortlich dafür sind primär die von Redaktionen und Medienhäusern gesetzten strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen, die ihrerseits in eine kulturelle Dimension eingebettet sind: in ein weitreichendes gesellschaftliches Desinteresse in der Bundesrepublik Deutschland an Afrika.

## Afrika-Korrespondenten: eine aussterbende Spezies?

Ein Blick auf einige ausgewählte Aspekte der Untersuchung soll das Gesagte veranschaulichen: Gemessen an den Korrespondentenzahlen hat die Afrika-Berichterstattung deutscher Medien ein vorläufiges historisches Tief erreicht. Zum Zeitpunkt der Untersuchung (2006) arbeiteten 28 Afrika-Korrespondenten für deutsche Medien. Das Ende des Kalten Krieges sowie die Medienkrise zu Beginn des 21. Jahrhunderts führten zu deutlichen personellen und inhaltlichen Zäsuren und zu einem Verlust an journalistischer Afrika-Kompetenz und Berichterstattungsvielfalt. Nur sehr wenige deutsche Medienhäuser engagieren sich überhaupt noch mit eigenen Korrespondenten. Lediglich 13 von deutschen Medien fest angestellte Korrespondenten arbeiten in Subsahara-Afrika. Dabei engagieren sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten ARD und ZDF mit acht entsendeten Korrespondenten herausragend. Nur noch Spiegel, dpa, FAZ und SZ beschäftigen weitere feste Korrespondenten in Afrika südlich der Sahara. Etwa jede fünfte Stelle wurde in den vergangenen Jahren gestrichen. Leitmedien wie FAZ und SZ reduzierten ihr Personal, die Wochenzeitung „Die Zeit“

<sup>1</sup> Vgl. Lutz Mükke, „Journalisten der Finsternis“. Akteure, Strukturen und Potenziale deutscher Afrika-Berichterstattung, Köln 2009.

oder der Springer-Auslandsdienst schlossen ihre Büros ganz. Zusammenschlüsse von Regionalzeitungen, die Afrika-Korrespondenten in Kooperation finanzierten, zerbrachen. Private Fernseh- und Rundfunksender verzichteten komplett auf Korrespondentenbüros in Subsahara-Afrika. Für zwei Drittel der Korrespondenten sank die Nachfrage nach Afrika-Berichterstattung während ihrer Korrespondententätigkeit, so dass knapp die Hälfte lediglich einen Beitrag pro Woche absetzen kann.

Der starke Abbau von Korrespondentenstellen fügt sich in ein betrübliches Gesamtbild über den Entstehungsprozess von Afrika-Berichterstattung. Zwar ist die Berichterstattung deutscher Medien gemessen an Korrespondentenzahlen im internationalen Vergleich immer noch wahrnehmbar: Neben Briten, Franzosen und Niederländern stellen für deutsche Medien arbeitende Korrespondenten noch erkennbare Anteile der insgesamt überschaubaren und rückläufigen Korrespondenten-Communitys. Aber die Wahrscheinlichkeit des weiteren Abbaus von Korrespondentenstellen ist hoch. Veränderte Kommunikations- und Logistikmöglichkeiten und eine zunehmende Ökonomisierung des Journalismus könnten diese Auflösungstendenzen bestärken. Die Debatte darüber, ob sich die Region nicht auch von Deutschland aus betreten lasse, wird bereits geführt. Selbst Medien wie „Die Zeit“ meinen, Entwicklungen in den Staaten südlich der Sahara von der bundesdeutschen Warte aus verfolgen zu können.

## Professionalisierungsbedarf beim redaktionellen Management

In der Untersuchung konnten zudem deutliche Defizite im redaktionellen Management von Afrika-Korrespondenten und Afrika-Berichterstattung festgestellt werden. Anders als mit einem generellen Desinteresse ist kaum zu erklären, dass Afrika meist als Einstieg in die Korrespondentenkarriere dient: Die Mehrzahl der Korrespondenten kann relativ ahnungslos und ohne Regionalkenntnisse ihre Arbeit in Afrika beginnen, im Einzelfall entsenden deutsche Leitmedien sogar Korrespondenten, die Subsahara-Afrika vorher noch nie betreten haben. Bestenfalls führen solche Personalentscheidungen zu jahrelangen Einarbeitungszeiten, im schlechtesten Fall zu

dauerhaft wenig kompetenter Berichterstattung. Das autodidaktische Aneignen von Wissen über die Berichtsgebiete in Afrika überwiegt deutlich gegenüber dem systematischen, institutionalisierten Erwerb. Die große Mehrheit der befragten Afrika-Korrespondenten wird beim Erwerb von afrikaspezifischem Fachwissen von ihren Redaktionen zudem alleingelassen. Ob und auf welchem Weg sich Afrika-Korrespondenten fachliche Kompetenzen aneignen, ist weitgehend ihnen selbst überlassen. Aus- und Weiterbildungsbemühungen von Redaktionen beschränken sich meist auf Urlaubsvertretungen, Sicherheitstrainings für Einsätze in Krisen- und Kriegsgebieten, Französisch-Intensivkurse oder so triviale Aktivitäten wie Besuche afrikanischer Botschaften und des Auswärtigen Amtes in Berlin. Die Sprachkompetenzen der meisten Afrika-Korrespondenten sind anglophon geprägt. Französisch spricht nur eine Minderheit, afrikanische Sprachen fast keiner. Von Kausalitäten zwischen solchen Zuständen und begrenzten redaktionellen Kompetenzen ist auszugehen.

Alle Korrespondenten haben einen Abiturabschluss, etwa vier Fünftel schlossen ein Hochschulstudium ab, zwei Drittel absolvierten ein Volontariat. Zudem kann der Großteil der Befragten auf langjährige journalistische Berufserfahrungen zurückgreifen. Die Erfahrungshorizonte der Interviewpartner in Afrika differieren stark, reichen von Neueinsteigern mit wenigen Monaten bis hin zu einem Kollegen, der auf 25 Jahre Korrespondentenerfahrung in Afrika zurückblicken kann.

Ohne Zweifel gehört das Personalmanagement zu den zentralen Kompetenzbereichen der Leitungsebene jedes Medienhauses. Da Korrespondenten wesentlichen Anteil an der Ausgestaltung von Afrika-Berichterstattung haben – in den analysierten Medien stammen bis zu 90 Prozent der großen Reportagen aus ihren Federn – sollte man meinen, dass diese mit größter Sorgfalt ausgewählt werden. Die Untersuchung der Auswahlkriterien für Afrika-Korrespondenten förderte jedoch teilweise Erstaunliches zutage: In der Branche herrscht zwar eine ungefähre Vorstellung darüber, nach welchen Kompetenzkriterien Afrika-Korrespondenten theoretisch ausgewählt werden sollten. Doch die Wirklichkeit sieht zuweilen anders aus. Während journalistische Kompetenzen eindeutig als primäres

Auswahlkriterium gelten, werden bei Regionalwissen teils erhebliche Abstriche gemacht. Im Allgemeinen legen Medienhäuser Wert darauf, dass Korrespondenten vor ihrer Entsendung unter anderem einen journalistischen Sozialisationsprozess in ihren Redaktionen erfolgreich durchlaufen, bei dem Arbeitsroutinen und Nachrichtenauswahlkriterien internalisiert und Kontaktnetzwerke innerhalb der Organisationsstrukturen aufgebaut werden. Daneben können noch zahlreiche andere Auswahlkriterien bei der Vergabe von Korrespondentenstellen von zentraler Bedeutung sein (z. B. Persönlichkeitsmerkmale, Zugehörigkeit zu Ressorts oder ARD-Landesanstalten, gute Beziehungen zu Entscheidungsträgern). So kann es sein, dass entsendete Korrespondenten unter Umständen auch aus Regional-, Sport- oder Unterhaltungsredaktionen kommen und wenig Auslandsgeschweige denn Afrika-Erfahrung vorweisen können. Korrespondentenstellen werden zudem auch als Belohnung vergeben oder dienen in Einzelfällen zur Ruhigstellung unliebsamer Mitarbeiter auf weit entfernten, peripheren Außenposten.

Die Zusammenarbeit zwischen freien Korrespondenten und Abnehmerredaktionen ergibt sich häufig zufällig – oft schlicht über ihre Verfügbarkeit oder die Absatzfähigkeit ihrer journalistischen Angebote. Insgesamt fügen sich die Auswahlkriterien für Afrika-Korrespondenten in das Gesamtbild der analysierten Konstruktions- und Produktionsprozesse von Afrika-Berichterstattung: Sie sind zu einem erheblichen Teil willkürlich.

Diese Aussage kann auch mit den Ergebnissen zur Qualität der Kontakte zwischen Korrespondenten und Redaktionen untermauert werden: Zwar beantworten zwei Drittel der Korrespondenten, diese seien „sehr gut“ oder „gut“. Aber diese positiven Auskünfte zielen zu einem nicht geringen Teil auf atmosphärische Aspekte ab und nicht auf eine professionell-kompetente inhaltliche Betreuung. Kompetent betreut werden Korrespondenten nur in Ausnahmefällen. Drei Viertel der Befragten geben an, sich „selten“ oder „nie“ mit den Abnehmerredaktionen inhaltlich über Afrika-Themen auseinanderzusetzen. In den Redaktionen sind „Afrika-Müdigkeit“, Kompetenzdefizite und Konzeptlosigkeit weit verbreitet. Knapp die Hälfte der Befragten erklärt, für inhaltliche Fragen auf

keinen festen Ansprechpartner für Afrika in den Abnehmerredaktionen zurückgreifen zu können. Das geben selbst Korrespondenten an, die für so einflussreiche Medien wie ARD, ZDF oder dpa arbeiten.

Abgesehen von wenigen Einzelpersonen herrscht in den Redaktionen ein weit verbreitetes Desinteresse und Unwissen in puncto Afrika. In den wenigen Fällen, in denen Redaktionen Afrika-Redakteure beschäftigen, haben diese noch andere Weltregionen wie den Nahen Osten und Osteuropa oder Organisationen wie die UN parallel zu betreuen. Zudem beziehen Abnehmerredaktionen ihre Korrespondenten kaum in längerfristige konzeptionelle Planungen der Auslands- bzw. Afrika-Berichterstattung ein. Korrespondenten und lokale Mitarbeiter äußern zwar eine Vielzahl von konstruktiven Vorschlägen, wie die Berichterstattung zu verbessern sei. Doch finden diese Hinweise unter den genannten Bedingungen selten Gehör und zeitigen noch seltener praktische Konsequenzen.

## Afrika in der Dramatisierungsfalle

Der Zusammenhang zwischen fachlich-inhaltlichen Defiziten von Redaktionen und favorisierten Nachrichtenauswahlkriterien ist naheliegend: Je geringer die Kompetenz, desto stärker wird beispielsweise der Einfluss diverser Leitmedien und Nachrichtenagenturen, verschiedenster Public Relations (PR) oder des Nachrichtenfaktors Konsonanz (Gleichförmigkeit/Erwarbarkeit der Berichte). Denn wenig kompetente Redakteure können kaum eigenes Urteilsvermögen einbringen und müssen sich so auf ihre eigenen kognitiven Erwartungen und Klischees bzw. den verbreiteten journalistischen Mainstream zurückziehen. Für eben jene wenig kompetenten Redaktionen produziert jedoch die Mehrzahl der befragten Korrespondenten Beiträge. Themenauswahl und -präsentation richten sich dabei stark nach dem Interesse des deutschen Publikums und nach dem Medienmarkt. Die Nachrichtenschwelle für Beiträge aus Afrika liegt dabei in vielen Redaktionen derart hoch, dass ein durchsetzungsfähiger Nachrichtenwert in der aktuellen Berichterstattung oft nur von heftigen Katastrophen, Kriegen und Krisen oder Themen mit starkem Deutschlandbezug erbracht werden kann. Diese beschränkt-dimensionale

Stereotypisierung des Kontinents verstärkt wiederum den Ermüdungseffekt bzw. den Afrika-Pessimismus der Redaktionen und betont damit die Höhe der Nachrichtenschwelle. Afrika befindet sich somit in einer „Dramatisierungsfalle“. Viele Redaktionen passen sich zudem Boulevardisierungs- bzw. Ökonomisierungstendenzen innerhalb des Abnehmermarktes an, indem sie sich stärker vermischten und bunten Themen zuwenden.

Schwer absetzbar sind hingegen Themen wie Innen- und Außenpolitik afrikanischer Staaten, Alltag, Kultur, Literatur oder lokale Wirtschaftsthemen. Themenfelder wie soziale Netze, informeller Sektor oder Arbeitnehmerperspektiven werden so gut wie nicht behandelt. Einer der deutlichsten Befunde lautet: Themen, Details und Personen aus den Nahbereichen des politischen und zivilgesellschaftlichen afrikanischen Lebens sind für die Mehrzahl der Abnehmerredaktionen tendenziell von wenig Belang und daher schwer absetzbar. Diese Aussagen treffen jedoch nur zum Teil auf Südafrika zu, dem eine deutlich differenziertere mediale Aufmerksamkeit zuteil wird: In den analysierten Medien wird über das Land am Kap mehr berichtet als über 30 andere afrikanische Länder zusammen.

Die oft kritisierte „K-Berichterstattung“ (Kriege, Krisen, Katastrophen, Krankheiten) nimmt zwischen 40 bis 50 Prozent der analysierten Berichte ein. Hohen Nachrichtenwert besitzen vor allem negative Ereignisse, die konfliktreich verlaufen, bei denen große Schäden auftreten und in die mächtige Staaten, Organisationen oder prominente politische Akteure involviert sind. Dabei hat der Bezug zur westlichen Welt- und Werteordnung erhebliche Bedeutung. Externe Ereignisse und Akteure lösen oft Berichterstattungshochs aus (Bundeswehreinätze, Reisen von Bundeskanzlern oder -präsidenten, US-Präsidenten, UN-Konferenzen etc.). Deutsche Akteure bzw. der Deutschlandbezug spielen dabei eine herausragende Rolle. Der Anteil von externen Akteuren wie UN, Hilfsorganisationen, EU, westlichen Regierungen oder Deutschen beträgt in der Afrika-Berichterstattung erstaunliche 40 Prozent. Während diese externen Akteure überwiegend positiv in Erscheinung treten, werden afrikanische Akteure vor allem negativ dargestellt. In Nebenrollen treten häufig „namenlose afrika-

nische Massen“ in fatalen Lagen oder aussichtslosen Situationen auf.

Interessant ist auch, dass nichtafrikanische Quellen die untersuchte Afrika-Berichterstattung stärker beeinflussen als afrikanische. Sie stellen zwei Drittel aller nachweisbaren Quellen der analysierten Berichterstattung. Dabei stechen deutsche Quellen und die UN quantitativ hervor. Die am häufigsten genutzten Quellen sind dabei andere Medien. Regierungsvertreter (afrikanische, westliche, deutsche) und supranationale Organisationen stellen die zweitwichtigste Quellengruppe. Den drittgrößten Block bilden UN und Hilfsorganisationen. Viele afrikanische Quellengruppen kommen hingegen so gut wie nicht zu Wort. Das betrifft vor allem Vertreter der Zivilgesellschaft wie zum Beispiel Künstler, Musiker, Schriftsteller, Wissenschaftler, Studenten, Lehrer, Schüler, Kirchen- und Religionsvertreter. Die Nachrichtenauswahl und -konstruktion von Afrika-Themen fokussiert zudem auf einen sehr kleinen prominenten Elite-Personenkreis und zumeist auf Politiker der „ersten Reihe“ bzw. Persönlichkeiten der Weltpolitik (US-Präsident, UN-Generalsekretär etc.). Der Mangel an in Deutschland (und in den Redaktionen) bekannten Angehörigen der afrikanischen Elite behindert die nötige Personalisierung von Berichterstattung stark und schmälert die Absatzchancen von Beiträgen.

## Kommunikative Hochbeschleunigung und Ökonomisierung

Selbstverständlich gewinnt das Internet als Recherchewerkzeug auch für die Afrika-Berichterstattung an Bedeutung. Es erleichtert und beschleunigt Kommunikation und Arbeitsprozesse enorm. Allerdings gehen mit dieser kommunikativen Hochbeschleunigung auch große Gefahren für den Journalismus einher. Die Digitalisierung macht es möglich, dass einzelne Korrespondenten in einem der logistisch schwierigsten Berichtsgebiete der Welt 1000 Radiobeiträge im Jahr produzieren. Das ist nur möglich, da Internet und Digitalfunk permanent als O-Ton-Lieferanten und Sekundär- und Tertiärquellen anpassbar sind.

Der Trend zum virtuellen Journalismus und zu Schreibtischrecherchen kann also mit

einem Verlust an journalistischer Qualität, Vielfalt und Glaubwürdigkeit sowie mit der Gefahr einer sich verstärkenden selbstreferenziellen Orientierung an anderen Medien einhergehen. Im krassen Gegensatz zum Beschleunigungstrend der Produktionsprozesse in den Abnehmerredaktionen steht jedoch, dass die Ressource Zeit zu einem der wichtigsten Recherche-Faktoren in Afrika gehört. Die Zeitdimensionen dieser Weltregion und die Größe der Berichtsgebiete erlauben nur eine sehr begrenzte Beschleunigung der Berichterstattung.

Die schiere Größe der Berichtsgebiete, die einzelne Korrespondenten zu betreuen haben, zeigt: Ein detailliertes journalistisches Hinschauen auf Geschehnisse in Afrika ist strukturell überhaupt nicht vorgesehen. In ihrer Größe spiegelt sich gleichsam das ganze Ausmaß des Desinteresses vieler Redaktionen wider. Knapp die Hälfte der Korrespondenten betreut alle 48 Länder Subsahara-Afrikas. Im Durchschnitt ist ein Afrika-Korrespondent für 33 Länder zuständig. Und in durchschnittlich ein Drittel der Länder ihrer Berichtsgebiete haben Korrespondenten noch nie einen Fuß gesetzt. Die Inhaltsanalyse zeigt: Weit mehr als die Hälfte aller 48 Länder Subsahara-Afrikas finden so gut wie keinen Eingang in die Berichterstattung.

Die großen Flächenberichtsgebiete und die Vielzahl an Ländern sollten das Reisen zu einer der dringlichsten Aufgaben für Korrespondenten machen. Denn nur dadurch können sie sich zumindest einen groben Überblick über ihre Berichtsgebiete verschaffen, in denen einzelne Länder die Ausdehnung ganz Westeuropas erreichen. Die Augenzeugenschaft, das Beobachten, Recherchieren und Erleben vor Ort sind nicht nur eine Grundvoraussetzung für das Produzieren von Reportagen, sondern vor allem auch für das Bereitstellen von Hintergrundwissen und originären, neuen Themenideen, die nicht einer Schreibtischrecherche bzw. dem Medien-Mainstream entspringen. Häufig ermöglicht erst das Reisen journalistische Unabhängigkeit, Analysefähigkeit, Thematisierungs- und Kontextualisierungskompetenz. Doch auch hier hat sich die Korrespondentenarbeit erheblich verändert. Zwei Drittel der befragten Korrespondenten klagen über teils drastische Einschnitte in ihre Reisebudgets. Mit dem Abschmelzen dieser Budgets korreliert wie-

derum die Auswahl von Reisezielen – und letztlich auch von Themen. Die Schwerpunkte der Reisetätigkeiten liegen deshalb zuallererst in jenen Ländern, in denen sich die Korrespondentenbüros befinden (Nairobi/Kenia; Johannesburg und Kapstadt/Südafrika). Entferntere Regionen wie Westafrika werden eher vernachlässigt.

Die zunehmende Ausrichtung von Medien an ökonomischen Effizienzkriterien und die gewerbliche Organisation von Journalismus bewirkt auch eine Ökonomisierung journalistischer Rollenbilder: Unter anderem weil Afrika-Berichterstattung in der beschriebenen Dramatisierungsfalle steckt, definiert sich ein Großteil der Korrespondenten als Verkäufer und Makler von Themen oder als redaktionelle Manager. Das Verkaufen und Makeln von Beiträgen nimmt zunehmend mehr Raum ein und ist ein wichtiger Bestandteil von Arbeitsaufgaben und -routinen geworden. Eine schleichende Ökonomisierung journalistischer Handlungsweisen und Rollenbilder findet dabei oft über die Unterordnung an Bedingungen knapper redaktioneller Ressourcen statt (Zeit, Geld, Personal, Publikationsplatz). Die organisatorisch und institutionell auf den Markt zugeschnittenen Rahmenbedingungen definieren den ansonsten großen Bewegungs- und Handlungsspielraum von Afrika-Korrespondenten zunehmend. Das befördert eine Art Dienstleistungsjournalismus, der sich vornehmlich an den Gewünschtheiten des Marktes ausrichtet.

Im Kontrast dazu ist das Rollenbild des investigativen Journalisten unter Afrika-Korrespondenten kaum anzutreffen, auch weil es in der Regel an umfangreiche Ressourcen (Zeit, Budget, Personal, Know-how) sowie an das Interesse und die Kompetenz von Abnehmerredaktionen gebunden ist. Investigativer Journalismus wird von den befragten Korrespondenten zudem oft als Aufgabe einheimischer Journalisten verstanden, weil diese leichteren Zugang zu Geschehnissen, Quellen und Akteuren hätten. Naheliegende Kooperationen zwischen einheimischen Journalisten und Korrespondenten im investigativen Bereich finden so gut wie nicht statt. Selbst in Themensegmenten, zu denen Afrika-Korrespondenten tendenziell leichteren Zugang haben als ihre lokalen afrikanischen Kollegen, wird von ihnen kaum investigative Arbeit im Sinne von Machtkontrolle und -kritik geleistet. Ihre Kri-

tik- und Kontrollfunktion nehmen Korrespondenten auch dort kaum wahr, wo sie eigentlich greifen müsste – bei der Arbeit westlicher Hilfsorganisationen, Militärs, Unternehmen, der UN, von Diplomaten und Botschaften.

## Leichtes Spiel für Public Relations

Die angerissenen Probleme des Afrika-Journalismus tragen unter anderem dazu bei, dass sich die großen PR-Anstrengungen der Hilfsbranche deutlich in der Afrika-Berichterstattung niederschlagen können. Ihre zielgerichtete und teilweise strategische Kommunikation ist so erfolgreich, dass Hilfsorganisationen und UN etwa jede fünfte inhaltsanalytisch nachweisbare Quelle stellen. Der Erfolg ihrer PR-Arbeit spiegelt sich auch qualitativ deutlich wider: Die analysierten Medienbeiträge bilden UN und Hilfsorganisationen meist positiv ab. Den PR-Anliegen der Hilfsbranche hilft dabei ihr de facto vorhandenes Informations- und Kommunikationsmonopol, da andere Akteure wie wissenschaftliche Einrichtungen, Medien oder Wirtschaftsvertreter zur gesellschaftlichen Debatte über Afrika vergleichsweise wenig beitragen oder von Journalisten kaum wahrgenommen werden. Zwischen Medien und Hilfsbranche bestehen zudem enge symbiotische Verhältnisse. Diese basieren zum Teil auf ähnlich gelagerten inhaltlichen Interessen an Afrika (Krisen, Kriege, Katastrophen, Krankheiten).

Die Hilfsbranche kann zudem auf eng gewobene gesellschaftliche Netzwerke zurückgreifen, in die sowohl politische Akteure als auch einflussreiche Medienvertreter inkorporiert sind. Die Zusammenarbeit von Redaktionen mit der Hilfsindustrie reicht von der Berichterstattung über eine Vielzahl etablierter Welttage über Pressereisen und Spendensendungen bis hin zu langjährig gepflegten, journalismusethisch bedenklichen Kooperationen und Kampagnen-Journalismus. Dass sich Berichterstattung dabei in Einzelfällen einseitig und absichtsgebunden darstellt und die Berufshygiene sowie journalistische Unabhängigkeitsgebote in Frage stellt, wird für die „gute Sache“ in Kauf genommen. Der derzeitige Afrika-Journalismus hat den inhaltlich-thematischen Vorstrukturierungen von UN und Hilfsorganisationen in Afrika wenig eigene Expertise und Deutungsmacht entgegenzu-

setzen. Häufig übernimmt er lediglich eine Verteilerfunktion, indem er die PR-induzierte Afrika-Agenda der Hilfsbranche kolportiert. Der vorliegende Beitrag schließt daher mit zwölf Vorschlägen, wie die Afrika-Berichterstattung verbessert werden könnte.

## Vorschläge für die journalistische Praxis

1. Organisationsgrad erhöhen: Selbst freie Journalisten machen mit eigenen Organisationen auf sich und ihre Anliegen aufmerksam. Um die Debatte über Auslandsjournalismus dezidierter mitzugestalten, sollten sich Auslandsjournalisten in einem dualen System der Standesvertretung organisieren – nicht nur in Korrespondentenvereinigungen an den jeweiligen Korrespondentenstandorten, sondern auch in Deutschland.

2. Redaktionsmanagement optimieren: Im redaktionellen Management von Auslandsberichterstattung liegt erhebliches Optimierungspotenzial. Ansatzpunkte sind unter anderem eine stringendere Auswahl von Korrespondenten und Redakteuren nach klar definierten Kompetenzkriterien, fundierte und kontinuierliche redaktionelle Betreuung von Korrespondenten, Koordination von Korrespondenten, Reportern und Redakteuren auch über Ressortgrenzen hinweg sowie eine stärkere Einbeziehung von Korrespondenten in längerfristige konzeptionelle Planungen.

3. Ausbildung und Kooperation mit Wissenschaften: Ausbildungsanforderungen und -angebote an Auslandskorrespondenten sollten definiert und professionalisiert werden. Dazu bedarf es berufs begleitender Weiterbildungsangebote sowie eine entsprechende Ausbildung des journalistischen Nachwuchses. Stärkere Kooperationen zwischen Medienhäusern und wissenschaftlichen Einrichtungen in den Bereichen der Regional-, Politik-, Militärwissenschaften oder Journalismusforschung sind zweckmäßig und wünschenswert.

4. Berufsbild differenzieren: Korrespondenten sind mit der Aufgabe überfordert, als einzelkämpfende Allrounder gleichzeitig kompetent sowohl als Analyst, Vermittler zwischen den Kulturen, Lifestyle- und Boulevardjournalist als auch als Krisen- und Kriegsberichterstatter arbeiten zu müssen. Besonders im Bereich der Krisen- und Kriegs-Berichterstattung müssen Berufsbilder des Auslandsjournalisten und

-korrespondenten weiter differenziert und spezialisiert werden.

5. Zusammenarbeit vertiefen: Potentiale für internationale Vernetzungen und Kooperationen journalistischer Akteure müssen besser genutzt werden. Afrika-Journalismus muss langfristig stärker die Kompetenzen lokaler Mitarbeiter und ausländischer Journalisten einbinden und fördern, um eine Berichterstattung zu ermöglichen, die mit den Einheimischen erfolgt und nicht nur über sie.

6. Kritik- und Kontrollfunktion stärken: Journalismus muss seine Aufgabe als „vierte Gewalt“ im Ausland stärker wahrnehmen. Medienunternehmen sollten sowohl Ressourcen als auch Know-how bereitstellen und Machtkontrolle in Form von Hintergrund- und Recherchejournalismus im Ausland fördern. Das betrifft in besonderem Maße Themenfelder, innerhalb derer westliche Journalisten potentiell Kontrollfunktionen auszuüben haben – etwa hinsichtlich der Arbeit von Botschaften, Hilfsorganisationen, westlichen Unternehmen oder bei Militäreinsätzen.

7. Keine PR und Propaganda: Auslandsjournalisten sollten keine PR machen – auch nicht für Regierungen und Hilfsorganisationen.

8. Kein Kolportage-Journalismus: Auslandsberichterstattung darf nicht dazu verkommen, Proklamationen derer zu kolportieren, die vorgeben, demokratische Regeln, humanitäre Werte oder Hilfe zur Selbsthilfe in alle Welt exportieren zu wollen. Auslandsjournalismus muss der Aufgabe gerecht werden, faktenorientiert, kritisch und hintergründig diese Proklamationen auf ihren Tatsachengehalt zu prüfen.

9. Respekt vor dem Anderen: Positionen, Probleme, Kontroversen, Entwicklungstendenzen und Ansichten anderer Weltregionen und deren Bewohner müssen frei von Mitleids-, Feind- und Angstbildern vermittelt werden.

10. Aufklärung statt Zentrismen: Eine zu starke Selbstbezüglichkeit und Orientierung an den Selbst- und Fremdbildern sowie Ideologien deutscher Werteordnungen reicht für Wirklichkeitsentwürfe eines progressiven Auslandsjournalismus nicht aus. Auslandsberichterstattung sollte dazu beitragen, ethno-, euro- oder marktzentristische Sichtweisen zu erodieren und nationalstaatliche Kontextuali-

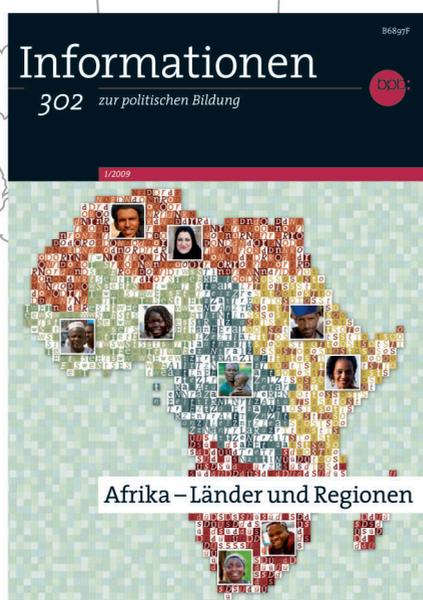
sierungen gegebenenfalls aufzubrechen und durch andere Blickwinkel zu bereichern. Ziel muss der aufgeklärte Rezipient sein, der durch den Konsum von massenmedialem Journalismus den intellektuellen und kulturellen Herausforderungen von Globalisierungsprozessen besser gewachsen ist als ohne.

11. Beschleunigte Produktionsprozesse beherrschen: Technische Innovationen und neue Kommunikationsmöglichkeiten erleichtern Informationszugang, Kommunikation und Mobilität von Journalisten. Praktiker und Wissenschaftler sind dazu angehalten, sich stärker mit beschleunigten kommunikativen Produktionsprozessen und ihren Auswirkungen auf den Auslandsjournalismus auseinanderzusetzen, um dem grassierenden „Copy-Paste-Büro-Journalismus“ Einhalt zu gebieten.

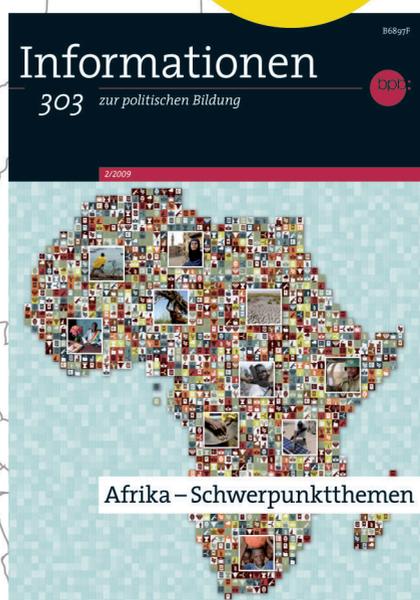
12. Öffentlich-rechtliche Verantwortung stärken: Das von der deutschen Bevölkerung weitgehend von marktwirtschaftlichen Zwängen befreite öffentlich-rechtliche Fernsehen trägt besonders große Verantwortung für den demokratischen Diskurs. Öffentlich-rechtliche Anstalten sind in besonderem Maße dazu verpflichtet, außenpolitische Entwicklungen kompetent, prominent, vielfältig und umfangreich zu recherchieren, kontextualisieren, präsentieren und diskutieren. Trotz vergleichsweise umfangreichem personellen und finanziellen Engagements äußern Journalisten der öffentlich-rechtlichen Medien Unzufriedenheit über Programmstrukturen, Redaktionsmanagement, inhaltliche Ausrichtungen, Quoten- und Inlandsorientierung sowie Boulevardisierungstendenzen. Die Diskrepanz von potentiell Machbarem und strukturell Möglichem führt bei etlichen Korrespondenten zu Frustration. Zumindest im Fernsehbereich könnten daher die weltweit stark aufgestellten und oftmals in Parallelstrukturen arbeitenden ARD- und ZDF-Korrespondentennetze in einem gemeinsamen Auslandskanal kooperieren.

# „Informationen zur politischen Bildung“

Soeben erschienen!



„Afrika – Länder und Regionen“  
(Bestell-Nr. 4.302)



„Afrika – Schwerpunktthemen“  
(Bestell-Nr. 4.303)

Einzel Exemplare kostenlos bestellbar unter [www.bpb.de](http://www.bpb.de) oder schriftlich bei IBRo, Kastanienweg 1, 18184 Roggentin

Weitere Angebote zu Afrika finden Sie unter [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# APuZ

Nächste Ausgabe 36–37/2009 · 31. August 2009

## Zweiter Weltkrieg

*Norbert Frei*

1939 und wir

*Jerzy Kochanowski*

Der Kriegsbeginn in der polnischen Erinnerung

*Martin Sabrow*

Den Zweiten Weltkrieg erinnern

*Rolf Dieter Müller*

Kriegsbeginn 1939: Anfang vom Ende des Deutschen Reichs

*Elena Stepanova*

Bilder vom Krieg in der deutschen und russischen Literatur

*Svenja Goltermann*

Kriegsheimkehrer in der westdeutschen Gesellschaft

*Hermann Parzinger*

Folgen des Zweiten Weltkriegs für Kunst- und Kulturgüter

Wir danken Dr. Katharina Belwe für jahrelange großartige Zusammenarbeit, nie nachlassendes Engagement und eine Fülle von Innovationen!

*Die Kolleginnen und Kollegen*

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Manuel Halbauer (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Entwicklung in Afrika *APuZ* 34–35/2009

*Andreas Eckert*

## 3–7 **Entwicklung in Afrika – was geht uns das an?**

Die Frage, warum wir uns für Afrika interessieren sollen, ist häufig mit der Frage nach Sinn und Unsinn von Entwicklungszusammenarbeit verknüpft. Was jedoch fehlt, ist der Versuch einer differenzierten Erklärung der Situation des Kontinents.

*Ulf Engel*

## 7–12 **Die Neuordnung Afrikas – Souveränität im Wandel**

Die Entwicklung in Afrika ist hoch dynamisch und widersprüchlich: Neben neuen staatlichen Kooperationsformen etablieren sich intensive Interaktionen jenseits juristischer Staatlichkeit, welche diese prinzipiell auch unterminieren.

*Stefan Gänzle*

## 13–20 **Das Africa Command der USA**

Die Schaffung des neuen militärischen Regionalkommandos AFRICOM zeigt die strategische Bedeutungszunahme Afrikas in der US-Außenpolitik. Ziel ist, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärker miteinander zu verzahnen.

*Frank Bliss*

## 20–26 **Partizipation in der Entwicklungsplanung**

Die Partizipation aller Beteiligten, insbesondere eine Bevölkerungsmitwirkung, ist heute bei fast allen Gebern konzeptionell ein wichtiges Thema. In der Praxis klaffen Anspruch und Wirklichkeit teilweise jedoch weit auseinander.

*Karl Ulrich Saß*

## 27–32 **Wissenschaftlich-Technologische Zusammenarbeit mit Afrika**

Die Förderung der afrikanischen Wissenschaft wurde von internationalen Partnern bislang häufig vernachlässigt. Zusammenarbeit an der Schnittstelle von Wissenschafts- und Entwicklungspolitik stellt indes eine große Chance für Afrika dar.

*Edward A. Ceska · Michael Ashkenazi*

## 33–38 **Piraterie vor den afrikanischen Küsten und ihre Ursachen**

Sowohl an der Ost- als auch an der Westküste Afrikas gefährden Piraten die internationale Schifffahrt. Die Ursachen liegen an Land: Schwache Regierungen, Umweltzerstörung und Perspektivlosigkeit treiben Viele in die Piraterie.

*Lutz Mükke*

## 39–45 **Allein auf weiter Flur: Korrespondenten in Afrika**

Deutsche Medien stellen Afrika oft undifferenziert dar. Viele Redaktionen sind inhaltlich inkompetent und „Afrika-müde“. Korrespondenten haben riesige Berichtsbereiche zu betreuen und sind oft nicht genügend auf ihre Arbeit vorbereitet.