

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Volker Matthies

Die UNO in Somalia: Operation Enttäuschte Hoffnung

Hartmut Dießenbacher

Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda

Carola Reißland

Flucht und Vertreibung in Afrika im Schatten  
der internationalen Policy-Krise

Das Beispiel Sudan

Karl Wolfgang Menck/Bernd Schnatz

Perspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika  
nach Aufhebung der Sanktionen

B 31/94

5. August 1994

Volker Matthies, Dr. phil., geb. 1945; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; Dozent für Politische Wissenschaft an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg; Mitglied des Kuratoriums des Instituts für Afrika-Kunde in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) *Frieden durch Einmischung?*, Bonn 1993; *Immer wieder Krieg?*, Opladen 1994 (i. E.); *Äthiopien, Eritrea, Somalia, Djibouti. Das Horn von Afrika*, München 1994<sup>2</sup> (i. E.).

Hartmut Dießenbacher, Prof. Dr. phil. habil., geb. 1942; Leiter des Instituts für interdisziplinäre Altersforschung und Mitglied des Raphael-Lemkin-Instituts für Xenophobie- und Genozidforschung an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen zu Fragen des Generationenvertrages, Geburtenrückganges und der Altersversicherung.

Carola Reißland, Dipl.-Pol., geb. 1962; Studium der Politikwissenschaft und Islamkunde in Hamburg sowie der Nahostpolitik in Kairo; journalistische Ausbildung/Volontariat bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung; zuletzt Consultant beim Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) in Bonn für die Redaktion des ersten deutschsprachigen Weltflüchtlingsreports 1994.

Karl Wolfgang Menck, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; Forschungsgruppenleiter in der Abteilung Entwicklungsländer und weltwirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer am HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

Veröffentlichungen zu entwicklungspolitischen Fragen und zur Förderung der Entwicklungszusammenarbeit.

Bernd Schnatz, Diplomvolkswirt, geb. 1966; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt/M.; seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Entwicklungsländer und weltwirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer am HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

Veröffentlichungen zur wirtschaftspolitischen Situation Südafrikas.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die UNO in Somalia: Operation Enttäuschte Hoffnung

## I. Einleitung

Dieser Beitrag handelt von einem afrikanischen Land, das es seit März 1994 nicht mehr zu geben scheint, zumindest nicht in der Berichterstattung der Medien. So spektakulär und kontinuierlich diese Berichterstattung in den Jahren zuvor war, so abrupt brach sie ab, als die amerikanischen Truppen mit anderen westlichen Kontingenten einschließlich des deutschen das Land wieder verließen, in das sie im Dezember 1992 im gleißenden Scheinwerferlicht der internationalen Medienöffentlichkeit gekommen waren. Die Medienkarawane zog mittlerweile nach Ruanda weiter, wo spektakulärere Dinge geschehen als in Somalia. Dort gibt es allerdings auch weiterhin keinen verlässlichen Frieden, doch ist die UNO in Somalia immer noch präsent, wenn auch mit weniger Truppen und reduziertem Mandat, vertreten vor allem durch Kontingente aus Asien und Afrika, die dort gleichsam die Stellung der internationalen Gemeinschaft halten, vorläufig bis September 1994.

Unter der Bezeichnung „Operation Neue Hoffnung“ (Operation Restore Hope) begann am 9. Dezember 1992 in Somalia eine spektakuläre Militärintervention, die manche Beobachter an die „Operation Wüstensturm“ erinnerte. Die Weltgemeinschaft schickte sich im Auftrag der UNO und unter Führung der USA an, dem bürgerkriegsgeschüttelten afrikanischen Land und seiner hungernden Bevölkerung Hilfe und Frieden zu bringen. Somalia galt als der erste Fall einer genuinen „humanitären Intervention“, also einer kollektiven Aktion mit militärischen Mitteln zur Linderung menschlichen Leids. Die nachfolgende UNO-Operation in Somalia galt auch als Musterbeispiel eines ersten „robusten“ Blauhelmeinsatzes auf der Basis von Kapitel VII der UN-Charta, das bekanntlich bei Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Zwangsmaßnahmen vorsieht. Für Deutschland und die Bundeswehr war die Beteiligung an der Somalia-Operation der erste größere Militäreinsatz „out-of-area“. Für die Vereinten Nationen geriet das Engagement in Somalia neben dem in Kambodscha zu einem der aufwendigsten, teuer-

sten und ambitioniertesten Unternehmen ihrer bisherigen Geschichte. Zugleich war es die größte und spektakulärste UNO-Operation in Afrika seit der Kongo-Mission in den sechziger Jahren.

War die Somalia-Aktion mithin Ausdruck einer weltgeschichtlichen Weichenstellung, in der die militärische Intervention, die bislang nur eigennützigen, machtpolitischen Interessen diente, nunmehr „als Dienerin von Humanität und Menschenrechten“ zu den Grundpfeilern einer sich neu etablierenden Weltordnung nach dem Ende des Kalten Krieges gehört<sup>1</sup>? Handelte es sich um einen Schritt in Richtung einer neuartigen „Weltinnenpolitik“ mit einer „Kultur legitimer Intervention“<sup>2</sup>? Offenkundig wurde Somalia zum Experimentierfeld der internationalen Gemeinschaft, die hier neuartige Ansätze und Möglichkeiten der humanitären Hilfe, der Friedensschaffung und Friedenssicherung sowie der Friedenskonsolidierung erprobte<sup>3</sup>. Unverkennbar ist jedoch mittlerweile, daß dieses Experiment in seinem politischen Kern gescheitert ist. Weder ist eine umfassende Entwaffnung somalischer Bürgerkriegsparteien noch die Wiederherstellung funktionaler Staatlichkeit gelungen. Ein sich wieder selbst tragendes somalisches Staatswesen und eine rezivilisierte somalische Gesellschaft sind nicht erkennbar. Inzwischen ist es zu einer „Somalisierung“ der Konfliktregelungsbemühungen gekommen, wenngleich noch immer unter der formellen Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Möglicherweise gelingt es den Bürgerkriegsparteien und traditionellen Autoritäten in eigener Regie, einem flächendeckenden Wiederaufleben von Kampfhandlungen vorzubeugen und einen den besonderen Verhältnissen der somalischen Gesellschaft angepaßten Modus

1 Vgl. Walter Michler, *Somalia. Ein Volk stirbt. Der Bürgerkrieg und das Versagen des Auslands*, Bonn 1993, S. 7.

2 Dieter Senghaas, *Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept*, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 22, S. 643–652.

3 Vgl. hierzu z.B. Dieter Senghaas, *Wohin driftet die Welt?* Frankfurt am Main 1994; Winrich Kühne (Hrsg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Baden-Baden 1993; Hans-Joachim Heintze, *Die „Neue Weltordnung“: Eine Ordnung der Interventionen? Anmerkungen zum Somalia-Engagement der Vereinten Nationen*, in: *Nord-Süd aktuell*, VII (1993) 1, S. 128–132; Volker Matthies (Hrsg.), *Frieden durch Einmischung?*, Bonn 1993; François Jean (Hrsg.), *Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention*, Bonn 1993.

vivendi zu finden, der einen relativen Frieden und einen wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes ermöglicht.

---

## II. Die Agonie Somalias

---

In dem seit den achtziger Jahren anhaltenden somalischen Bürgerkrieg offenbarte sich das Scheitern des Versuchs einer modernen Staaten- und Nationenbildung<sup>4</sup>. Weder gelang es, das segmentäre, dezentrale Clan-System der somalischen Gesellschaft mit einem zentralistischen Staatswesen in Einklang zu bringen und clanübergreifende Loyalitätsstrukturen aufzubauen, noch konnte eine wirkliche Integration des ehemaligen Britisch-Somalilands mit dem früheren Italienisch-Somalia bewerkstelligt, also das kolonial induzierte Nord-Süd-Gefälle überwunden werden. Politik in Somalia ist bis heute wesentlich ein Prozeß der Bildung und des Zerfalls fluktuierender Clan-Allianzen. Das Ausmaß an zentralstaatlicher Repression durch das zunächst vom Osten, dann vom Westen mit Geld und Waffen gepöppelte Regime des langjährigen Präsidenten Siad Barre trug in hohem Maße zu der Zerrüttung des Gemeinwesens und zum Niedergang der Wirtschaft bei.

Die vernichtende Niederlage Somalias im Ogadenkrieg gegen Äthiopien 1978 war der Anfang vom Ende der Barre-Herrschaft. Autorität und Legitimität des Regimes waren erschüttert, bewaffnete Oppositionskräfte formierten sich. Im Gegenzug degenerierte Somalia vollends zu einem Polizei- und Überwachungsstaat. Die Regierungstruppen verletzten systematisch die Menschenrechte und terrorisierten große Teile der eigenen Bevölkerung. Die wirtschaftliche Lage verschlechterte sich ebenfalls. Die Sowjetunion fiel als Bündnispartner aus und wechselte auf die Seite Äthiopiens. Hunderttausende von Flüchtlingen aus dem Ogaden

strömten nach Somalia, wo sie schließlich mit internationaler Flüchtlingshilfe am Leben gehalten wurden, an der sich jedoch auch das korrupte Barre-Regime schadlos hielt. Infolge zunehmender ökologischer Degradation durch Bodenerosion, Überweidung und Abholzung spitzten sich in verschiedenen Regionen des Landes auch die Konflikte über natürliche Ressourcen, namentlich Ackerland und Weideflächen, zwischen rivalisierenden Clan-Gruppen zu. Insbesondere die in dem fruchtbaren Gebiet zwischen den Flüssen Juba und Shebelle im Südwesten Somalias ansässige Bevölkerung wurde vielfach von Bodenspekulanten und landhungrigen Angehörigen der somalischen Staatsklasse verdrängt und ihrer Ländereien beraubt. Zugleich verschärfen sich landesweit soziale Differenzierungsprozesse und Unterschiede. Eine kleine Schicht politisch und kommerziell einflußreicher Personen und Familien bereicherte sich auf Kosten der Mehrheit der ärmeren Bevölkerung. Der Flüchtlingszustrom aus dem Ogaden, eine verstärkte Land-Stadt-Wanderung und Slumbildung im Einzugsbereich der großen Städte, namentlich Mogadischus, sowie die Anfang der achtziger Jahre einsetzenden Bürgerkriegswirren mit ihren Binnenfluchtbewegungen taten ein übriges, um zur Durchmischung und Entwurzelung großer Teile der Somali-Bevölkerung beizutragen.

1988 brach der Bürgerkrieg im Nordwesten des Landes offen aus. Die somalische Nationalbewegung (SNM) und die Ishaq-Somali erhoben sich gegen die Zentralregierung. Deren Truppen legten als Vergeltung die Städte des Nordens in Schutt und Asche und trieben Hunderttausende zur Flucht nach Äthiopien. Seither weiteten sich die Bürgerkriegskämpfe vom Norden des Landes auf dessen mittlere und südliche Teile einschließlich der Hauptstadt Mogadischu aus. Nach der Vertreibung Barres um die Jahreswende 1990/91 brachen Diadochenkämpfe aus und spaltete sich der Nordwesten, das ehemalige Britisch-Somaliland, als unabhängige, freilich von niemandem anerkannte „Republik Somaliland“ ab. Die Streitlinien verliefen zwischen der Fraktion des Vereinigten Somalischen Kongresses (USC), die den selbsternannten Interimspräsidenten Mohammed Mahdi stützte, und den Gefolgsleuten von General Mohamed Farah Hassan Aidid, dem Befreier Mogadishus von der Barre-Herrschaft. Beide Streitparteien gehörten der Clan-Familie der Hawiye an, repräsentierten jedoch die Subclans der Abgal und der Habr Gedir. Entlang dieser Streitlinien formierten sich nachfolgend auch die Clan-Allianzen und Parteien außerhalb der Hauptstadt. Seit November 1991 verschärfen sich die bewaffneten Ausein-

---

4 Zum Hintergrund und Verlauf des Bürgerkrieges siehe Maria Bongartz, *Somalia im Bürgerkrieg. Ursachen und Perspektiven des innenpolitischen Konflikts*, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 74, Hamburg 1991; dies., *Somaliland. Zwei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung*, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 89, Hamburg 1993; Kathrin Eikenberg, *Länderartikel Somalia*, in: Rolf Hofmeier/Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch 1987ff.*, Opladen 1988ff.; Thomas Labahn, *Politische Ökonomie Somalias: Zwischen traditioneller Nomadengesellschaft und moderner Staatsklasse*, in: Stefan Brüne/Volker Matthies (Hrsg.), *Krisenregion Horn von Afrika*, Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde 39, Hamburg 1990, S. 153–186.

andersetzungen zwischen den Streitparteien und forderten zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung.

Viele Städte und Dörfer wurden zerstört, Infrastruktur und soziale Einrichtungen verfielen, die Wirtschaft war zerrüttet, Staat und Verwaltung lösten sich auf. Somalia war ohne legitime intern wie extern anerkannte Regierung. Im Zuge der sich ausweitenden Kampfhandlungen wurden Zehntausende getötet, Hunderttausende im Lande entwurzelt oder zur Flucht ins Ausland getrieben. Mindestens 300 000 Menschen, meist Kinder, starben 1992 kriegsbedingt den Hungertod. In dieser Situation weitgehender Rechtlosigkeit und Privatisierung von Gewalt zählte nur derjenige etwas, der über Waffen verfügte. Marodierende Ex-Soldaten der regulären somalischen Armee, Banden entwurzelter Jugendlicher, Clan-Milizen und verschiedene Kriegsherren (Warlords) stritten miteinander um Macht, Ressourcen, Beute und die Kontrolle wichtiger und einträglicher Landstriche, Ortschaften, See- und Flughäfen. Dabei drangsalierten sie die einheimische Bevölkerung ebenso wie die ausländischen Hilfsorganisationen, die sich um das Überleben und das Wohl der vom Krieg heimgesuchten Zivilbevölkerung zu kümmern versuchten. Es bildete sich eine „mörderische Kriegsökonomie“ bzw. eine „Subsistenzwirtschaft des Verbrechens“ heraus<sup>5</sup>, die vor allem auf dem Handel mit Waffen, der Khat-Droge, Nahrungsmitteln und der Erpressung von Schutzgeldern von denen, die humanitäre Hilfe leisteten, beruhte.

Dennoch ist das Bild flächendeckender, vollständiger Gesetzlosigkeit und chaotischer Verhältnisse, das vielerorts in den Medien von der Situation in Somalia gezeichnet wurde, falsch. Es gab regional durchaus erhebliche Unterschiede der Betroffenheit durch die Bürgerkriegswirren. Am schlimmsten war es zweifelsohne im Südwesten Somalias, im „Todesdreieck“ der Städte Mogadischu, Baidoa und Kismayu. Hier liegen die fruchtbarsten und reichsten Regionen des Landes im Zwischenstromgebiet, hier war am meisten zu rauben und zu plündern, hier gerieten ortsansässige und geflüchtete Bevölkerungsgruppen am intensivsten in das Kreuzfeuer diverser bewaffneter Banden und rivalisierender Kriegsherren. Demgegenüber blieben weite Teile des Nordostens Somalias vom Krieg und seinen Folgen weithin verschont; auch im abgespaltenen Nordwesten war die Lage ruhiger und stabiler.

5 Vgl. Murray Watson, Vom Wunder des Überlebens in Somalia, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 1992, S. 7.

---

### III. UN-Diplomatie, erste Blauhelmoperation (UNOSOM I) und humanitäre Hilfe

---

Mit dem Aufruf an die Bürgerkriegsparteien, die Kämpfe einzustellen, und der Verhängung eines bindenden Waffenembargos schaltete sich der Sicherheitsrat der UN am 23. Januar 1992 erstmals in das Konfliktgeschehen ein. Im Jahre zuvor waren die Vereinten Nationen in Somalia kaum präsent gewesen. Dies gilt für die humanitären Aktivitäten etlicher Spezialorgane ebenso wie für die Bemühungen des Generalsekretärs und des Sicherheitsrats um eine diplomatisch-politische Entschärfung der Konfliktsituation. Harsch fällt daher das Urteil von Kritikern aus<sup>6</sup>: Die UNO habe zu wenig, zu spät, zu inkonsequent und unentschlossen gehandelt. Gerügt wird vor allem die Unfähigkeit der Vereinten Nationen, zur rechten Zeit effektive Hilfe zu mobilisieren, obwohl das Ausmaß der Hungersnot in Somalia schon spätestens seit Ende 1991 bekannt war. Ferner wird die Inkompetenz ihrer anfänglichen Vermittlungsversuche gegeißelt. Namentlich ins Kreuzfeuer der Kritik geriet der vom Generalsekretär entsandte James Jonah, der zwischen Januar und März 1992 eine diplomatische Initiative startete, die nach Einschätzung zahlreicher Beobachter durch Ignoranz und taktische Fehler gekennzeichnet war und dem Ansehen der UN in Somalia schadete. Durch seine Stigmatisierung der Aidid-Fraktion trug Jonah eher zur Polarisierung des Konflikts als zu dessen Entschärfung bei. Immerhin kam dennoch ein Waffenstillstand zustande, der von den Hauptkontrahenten in Mogadischu auch weitgehend eingehalten wurde. Leider bauten die UN jedoch nicht sofort konstruktiv auf dieser vereinbarten Waffenruhe auf, um effektivere humanitäre Hilfe zu leisten und tragfähige politische Regelungen herbeizuführen.

Erst durch den neuen UN-Sonderbeauftragten Mohamed Sahnoun wurde das Vertrauen der Somali in die Vereinten Nationen einigermaßen wiederhergestellt. Sahnoun erreichte durch seine subtile Sachkenntnis und sein großes Verhandlungsgeschick zielstrebig und zäh weitere Fortschritte, vor allem hinsichtlich der Akzeptanz einer größeren Zahl von Blauhelmen durch Aidid. Er agierte von Beginn an zweigleisig. Neben den Kon-

6 Zur Kritik an dem Verhalten der UN und der internationalen Gemeinschaft siehe Rakiya Omaar, Alpträum ohne Ende. Die UN versagten in Somalia, in: der überblick, (1992) 4; Jeffrey Clark, Debacle in Somalia, in: Foreign Affairs, 72 (1993) 1, S. 109–123; W. Michler (Anm. 1), S. 81 ff.

takten mit den Warlords pflegte er auch Beziehungen zu nichtbewaffneten Repräsentanten der somalischen Bevölkerung, um auf diese Weise zivilgesellschaftliche Kräfte als Gegengewicht zu den Kriegsherren zu stärken. Zum Verhängnis wurde Sahnoun schließlich nicht die schwierige Situation in Somalia, sondern seine öffentliche Kritik am bisherigen Versagen der UN, die im Oktober 1992 zu seinem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amt führte<sup>7</sup>.

Hauptbremser einer weiteren Aufstockung der am 24. April 1992 vom Sicherheitsrat beschlossenen „Operation der Vereinten Nationen in Somalia“ (UNOSOM) waren die USA, die offensichtlich aus Budget- und Kapazitätsgründen sowie auf Grund anderer Prioritätensetzung – im Vordergrund des amerikanischen Interesses standen der Irak sowie die Krisen im Gebiet der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien – eine zögernde Haltung gegenüber einer Intensivierung des UN-Engagements in Somalia einnahmen. Demgegenüber drängte der neugewählte, aus Ägypten stammende UN-Generalsekretär Boutros-Ghali, der einem wachsenden Druck afrikanischer Staaten ausgesetzt war, seit Sommer 1992 den Sicherheitsrat und die USA zu mehr Handlungsbereitschaft. Doch auch weitere Resolutionen und die Entsendung von 500 pakistanischen Blauhelmen, die jedoch erst im September 1992 vor Ort eintrafen, konnten die Situation in Somalia nicht mehr positiv verändern. Zugleich verstärkte sich seit Sommer 1992 durch eine dichtere Medienberichterstattung der öffentliche Druck auf die UN und die USA sowie andere Länder, einen größeren Beitrag zur Linderung der menschlichen Not in Somalia zu leisten. Durch die Einrichtung von Luftbrücken wurden immer größere Mengen Nahrungsmittel ins Land gebracht, die jedoch in starkem Maße von Bewaffneten in Beschlag genommen wurden und somit nur einen Teil der Bedürftigen unter großen Schwierigkeiten erreichten. Im Spätherbst 1992 reifte daher die Entscheidung heran, den Miteinsatz der Vereinten Nationen und der Vereinigten Staaten von Amerika in Somalia massiv zu erhöhen und eine großangelegte Militäroperation durchzuführen. Beide Seiten führten als zentrales Argument die dramatische Verschlechterung der Sicherheitslage und humanitären Situation an:

7 Zur Rolle und Einschätzung Mohammed Sahnouns siehe Jonathan Stevenson, *Hope Restored in Somalia?*, in: *Foreign Policy*, 91 (Sommer 1993), S. 138–154; John Drysdale, *Whatever happened to Somalia?*, London 1994, Kap. 3 + 4; Interview: „Falsch geführter Einsatz“, in: *Der Spiegel*, Nr. 26/1993, S. 141f.; Interview: „It's difficult to point to a situation where armed intervention represented a solution“, in: *Middle East Report*, Nos. 187/188, März–Juni 1994, S. 28–33.

Mindestens 300 000 Menschen seien bereits verhungert, weitere eineinhalb bis zwei Millionen akut vom Hungertod bedroht, die „Plünderungsrate“ der internationalen Nahrungsmittelhilfe habe sich vom Sommer bis zum Herbst von 40 auf bis zu 80 Prozent erhöht. Bis heute ist die Notwendigkeit der Militärintervention strittig<sup>8</sup>.

Seit Ende 1991 hatte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mehrfach eindringlich vor einer sich anbahnenden Hungersnot gewarnt. Eine frühzeitige Aufstockung der Nahrungsmittelhilfe, eine Eindämmung der Kampfhandlungen sowie günstige Regenfälle hätten womöglich die Situation entspannt. Auch die Hungersnot selbst und das mit ihr verbundene Plünderungswesen gaben nach Ansicht von Kritikern keinen hinreichenden Grund für eine massive Militärintervention ab. Im Oktober 1992, also einen Monat vor der Intervention, hatte die Hungersnot ihren Höhepunkt bereits überschritten. Vertreter des IKRK und unabhängiger Hilfsorganisationen bestritten die allgemeine Gültigkeit der von den Vereinten Nationen zur Begründung der Intervention herangezogenen Zahlen über das Ausmaß der Plünderungen und die Zahl der akut vom Hungertod bedrohten Menschen. Die genannten „Plünderungsraten“ wollten sie allenfalls für die Hilfslieferungen der UNO selbst gelten lassen; ihre eigenen Lieferungen würden in weit geringem Maße und in durchaus tolerablen Größenordnungen geplündert. Vielleicht hätte das „Konzept der Zweigleisigkeit“ und der „weichen“ Verhandlungs- und Vermittlungsbemühungen, das Mohammed Sahnoun vertrat, im Verein mit frühzeitiger Nahrungsmittelhilfe und einem rascheren Einsatz und Aufstocken von Blauhelmen ausgereicht, um die Hungersnot einzudämmen. Da dies jedoch nicht geschah und Sahnoun seine Arbeit nicht weiterführen konnte, schien der Griff zu „harten“ Mitteln unausweichlich zu sein. Nur vor diesem Hintergrund nicht genutzter Präventionschancen hat Sahnoun später selbst den massiven Einsatz militärischer Kräfte als politisch nachvollziehbar und plausibel erachtet. Somit haben die Vereinten Nationen und die USA letztlich selber maßgeblich zur Herbeiführung einer Problemsituation beigetragen, in der eine Militärintervention angemessen und alternativlos erschien.

8 S. hierzu die in Anmerkung 7 genannte Literatur sowie Alex de Waal/Rakiya Omaar, *Can Military Intervention be „Humanitarian“?*, in: *Middle East Report*, Nos. 187/188, März–Juni 1994, S. 3–8; dies., *Hoffnung für Somalia?*, in: *der überblick*, 4 (1993) 2, S. 86–87; François Jean (Hrsg.), *Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention*, Bonn 1993, S. 174.

---

#### IV. Humanitäre Intervention und „robustes“ Peacekeeping (UNITAF/UNOSOM II)

---

Die am 3. Dezember 1992 einstimmig vom Sicherheitsrat beschlossene Resolution 794 nennt als Grund für das Eingreifen in Somalia „das Ausmaß der durch den Konflikt verursachten menschlichen Tragödie, die noch weiter verschärft wird durch die Hindernisse, die der Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den Weg gelegt werden“, und damit „eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ darstellt. In Kapitel VII der UN-Charta werden der Generalsekretär und die Mitgliedsstaaten autorisiert, „alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen“. Des weiteren wird auf die „Einmaligkeit“ der Situation in Somalia verwiesen, auf den Zusammenbruch staatlicher Strukturen und des staatlichen Gewaltmonopols sowie auf das Fehlen einer anerkannten, legitimen Regierung. Mit dieser Entscheidung des Sicherheitsrats und der am 9. Dezember 1992 beginnenden Militäroperation „Neue Hoffnung“ (Operation Restore Hope) war die vom UN-Generalsekretär und der US-Regierung gewollte qualitative Transformation des UN-Engagements in Somalia erreicht: der Übergang von dem begrenzten Mandat des traditionellen Blauhelmeinsatzes, der sich als inadäquat und ineffektiv erwiesen hatte, zu einem „robusten“ Einsatz mit Elementen der Friedens erzwingung.

Die Motive und Interessen hinter der Interventionsentscheidung waren bei den USA wesentlich innenpolitischer Art<sup>9</sup>. Unter anderem sind der Druck der Öffentlichkeit infolge der Medienberichterstattung und die Machbarkeitserwägungen der US-Militärs zu nennen, aber auch der Wunsch nach Profilierung als Führungsmacht in einer neuen Weltordnung, die auch allein aus humanitärem Antrieb tätig wird. Bei der UNO dominierte das Interesse, die unhaltbare Situation der Ver-

einten Nationen in Somalia zu verbessern, die angeschlagene Autorität der UN wiederherzustellen und durch ein entschlosseneres Auftreten die erlittene, allerdings mitverschuldete Demütigung wieder wettzumachen. Zugleich bot sich Somalia als Exempel an, die grundsätzliche Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft der Weltorganisation zu demonstrieren, nicht zuletzt auch im Kontext weiterreichender Vorstellungen des Generalsekretärs über eine Reform und einen Ausbau der UN (Agenda für den Frieden).

Mit regionalem Schwerpunkt in den von Krieg und Hunger besonders heimgesuchten Gebieten Südwestsomalias einschließlich der Städte Mogadischu, Baidoa, Bardera und Kismayu gelang es dem vereinten Eingreifverband unter Führung der USA (UNITAF), an dem sich über 30 000 Soldaten aus mehr als 20 Ländern beteiligten (darunter allein 22 000 US-Amerikaner), in den nachfolgenden Monaten, wichtige Landstriche, Ortschaften, See- und Flughäfen unter seine Kontrolle zu bekommen und die Sicherheitslage soweit zu verbessern, daß die Hungersnot eingedämmt werden konnte<sup>10</sup>. Dennoch fanden auch weiterhin Überfälle statt, gab es Zwischenfälle mit UNITAF-Kräften und Kämpfe zwischen somalischen Bürgerkriegsparteien.

Im Hinblick auf das Mandat von UNITAF zur Entwaffnung von Bürgerkriegsparteien gab es anfänglich erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA einerseits (die eine enge Auslegung vornahmen) und den UN sowie Frankreich andererseits (die eine weite Auslegung des Mandats, ein „sicheres Umfeld“ zu schaffen, favorisierten). Schließlich erfolgten dennoch selektive, unsystematische Entwaffnungsmaßnahmen. Hierdurch und durch die regional unterschiedliche Dislozierung und Verhaltensweise von UNITAF-Kräften kam es schon bald zu beträchtlichen Verschiebungen in der machtpolitischen Balance zwischen den somalischen Streitparteien. In Reaktion hierauf mobilisierte der bedrängte General Aidid mehrfach seine Anhänger gegen die UNITAF, der er einseitige Parteinahme für seine Gegner vorwarf.

9 Zu den Hintergründen und Umständen der US-Interventions-Entscheidung siehe Peter J. Schraeder, „Cynical Disengagement“ or a New Doctrine of Humanitarian Intervention? The Case of U.S. Intervention in Somalia in the Post-Cold War Era, unveröffentlichtes Manuskript, o. O. u. J.; Jonathan Alter, Did the Press Push Us Into Somalia?, in: Newsweek vom 21. Dezember 1992, S. 33; Walter Goodman, ReSomalia: How Much Did TV Shape Policy?, in: The New York Times Word and Image vom 8. Dezember 1992; Sidney Blumenthal, Why Are We in Somalia?, in: The New Yorker vom 25. Oktober 1993, S. 48–60.

10 Für Gesamtüberblicke siehe: Afrika: Operation „Restore Hope“ in Somalia, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (1994) 1; Ernest Harsch, Somalia. Restoring Hope, U.N. Department of Public Information, Africa Recovery Briefing Paper No. 7, New York, 15. Januar 1993; Somalia: The UN trundles into action, in: Africa Confidential, 34 (1993) 6; Kathrin Eikenberg, Somalia: Vom Krieg der Clans zum Krieg der UNO?, in: Volker Matthias (Hrsg.), Frieden durch Einmischung?, Bonn 1993, S. 185–202.

Nach der Übernahme der UNITAF-Aktion im Mai 1993 durch UNOSOM II, deren Mandat weiterhin Erzwingungselemente einschloß und in der auch eine starke Kontinuität US-amerikanischer Präsenz und Mitsprache erhalten blieb, verschärfte sich der Streit zwischen Aidid und den Vereinten Nationen. Am 5. Juni 1993 töteten Aidid-Kräfte mehr als 20 pakistanische Blauhelme. Seit diesem Vorfall artete die friedensstiftende Operation der UN zu einer Art neokolonialer Strafexpedition gegen einen unbotmäßigen somalischen Kriegsfürsten aus, die allerdings letztlich an der gegnerischen Stadtguerilla in Mogadischu scheiterte. Die unselige Köpfgeld-Jagd auf Aidid offenbarte ein Stück „Arroganz der Macht“ von UNO und USA, verstieß gegen das Gebot politischer Klugheit (keine eindeutige Partei in offenen Bürgerkriegssituationen zu ergreifen), gegen die Lehren klassischer Guerillakriege (die auch mit überlegener Waffentechnologie nicht zu gewinnen sind) und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel (zahlreiche unschuldige Tote unter der somalischen Zivilbevölkerung). Erst nach größeren Verlusten unter den amerikanischen Soldaten im Oktober 1993 schlug in der Innenpolitik der USA die Stimmung um und wurde eine Neuorientierung der UNOSOM-Politik eingeleitet. Die Jagd auf Aidid wurde abgeblasen und der General als politischer Kooperationspartner rehabilitiert. Am 4. Februar 1994 strich der Sicherheitsrat aus dem verlängerten Mandat von UNOSOM II (Res. 897) die Aufgabe der (Zwangs-)Entwaffnung der somalischen Bürgerkriegsparteien. Ende März 1994 verließen die US-Amerikaner und andere westliche Kontingente Somalia, so daß es zu einer massiven Reduzierung der Truppenpräsenz von UNOSOM II kam. Unter der Schirmherrschaft der UN trafen sich im März 1994 in Nairobi die Hauptkontrahenten des somalischen Bürgerkrieges zu Konsultationen, die zu einem verabredeten Zeitplan für eine nationale Versöhnungskonferenz führten, der aber bisher nicht eingehalten wurde.

---

## V. Die Bundeswehr in Somalia

---

Die Bundesregierung griff den Fall Somalia aus politischen Motiven und Interessen auf, die mit den eigentlichen Problemen dieses Landes kaum etwas zu tun hatten. Somalia diente als Vehikel für die Verfolgung ganz anders gelagerter Absichten. Es ging der Regierung um die Beeinflussung und Beförderung der Grundgesetz- und Parteien-debatte über eine Ausweitung des Auftrages der Bundeswehr, um die Untermauerung des An-

spruchs auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat und um die Demonstration von Bündnisfähigkeit. Der politische Eiertanz und das Hickhack zwischen Bonn und der UNO um die Konditionen („rein humanitärer“ Einsatz in einer „befriedeten, sicheren Region“) und den Einsatzort (erst Bosaso im Nordosten, dann Belet Uen in Zentralsomalia) des deutschen Kontingents spiegelten diese Interessen- und Motivlage wider<sup>11</sup>. Von Beginn an war Kundigen – entgegen den Verschleierungsbemühungen der Bundesregierung – klar, daß der Einsatz der Bundeswehr kein „humanitärer“, sondern ein genuin militärischer war, da er als integraler Bestandteil des operativen Gesamtkonzeptes von UNOSOM II, basierend auf dem Erzwingungsmandat nach Kapitel VII der UN-Charta, ausgelegt war und der logistischen Unterstützung von UNOSOM-Kampfverbänden dienen sollte. Der Fall Somalia war ein weiteres Beispiel der schon seit längerem beobachtbaren „Salamitaktik“ der Regierung, die Opposition vor vollendete Tatsachen zu stellen und die deutsche Öffentlichkeit an Bundeswehreinätze „out-of-area“ zu gewöhnen. Somalia bot sich hierfür als ein besonders gut geeigneter Fall an, da das UN-Engagement in diesem Land zu humanitären Zwecken nicht nur international, sondern auch in der deutschen Gesellschaft und Politik weithin akzeptiert war.

Auch der Bundeswehrführung kam das zunächst positive Image der UN-Operation in Somalia sehr gelegen. Die Beteiligung der Bundeswehr an dieser Operation diente der Legitimationsbeschaffung und Sinnstiftung für eine Armee, deren Auftrag nach Ende des Kalten Krieges umstritten und deren Bestand durch Haushaltseinschnitte bedroht war. Der Somalia-Einsatz konnte die Nützlichkeit der Bundeswehr für die außenpolitischen Ambitionen der Regierung unter Beweis stellen und zudem noch das Ansehen der deutschen Soldaten bei den westlichen Verbündeten wieder aufbessern, das seit der Nichtbeteiligung deutscher Streitkräfte am zweiten Golfkrieg arg beschädigt war.

Auf diesem Hintergrund wurde durch Kabinettsbeschluß vom 21. April 1993 ein verstärktes Nachschub- und Transportbattalion im Umfang von 1 700 Soldaten mit bewaffneter Selbstschutzkom-

11 Zur Rolle und Einschätzung der Bundeswehr in Somalia siehe Jürgen Eigenbrod, Lehren gezogen. Erfahrungen des deutschen Unterstützungsverbandes in Somalia, in: Informationen für die Truppe, (1994) 3, S. 16–29; Horst Schöttler, Im Auftrag der UN. Deutsche Humanitäre Hilfe, in: Informationen für die Truppe, (1994) 3, S. 39ff.; Volker Böge, Bundeswehr in Somalia. Meilenstein neuer deutscher Machtpolitik, in: Wissenschaft & Frieden, (1994) 1, S. 29–34.



ponente nach Belet Uen verlegt, einem Ort in Zentralsomalia, dem in der operativen Planung von UNOSOM II zunächst eine strategische Bedeutung zukam. Nachdem jedoch klar war, daß der erwartete indische Kampfverband nicht nach Belet Uen kam, sondern im unruhigen Süden stationiert wurde, widmete sich die Bundeswehr nach Entfallen ihrer eigentlichen militärischen Aufgabe verstärkt der Nebenaufgabe humanitärer Hilfe, beispielsweise in den Bereichen der Instandsetzung beschädigter Gebäude, Straßen und Brücken, der medizinischen Betreuung und der Wasserversorgung. Vorzeigeprojekt des deutschen Kontingents wurde der Dammbau in Nurfanax. In gewisser Weise machte die Bundeswehr also aus ihrer Not eine Tugend. Der entwicklungspolitische Sinn und Nutzen dieser Hilfsprojekte ist allerdings unter Fachleuten umstritten. Als problematisch gelten unter anderem die Kurzfristigkeit der Bundeswehrengagements, die kaum eine Chance auf Fortsetzung durch einheimische Trägerorganisationen hätten, der massive Einsatz modernster Technik und eigener Arbeitskraft ohne Einbeziehung somalischer Ressourcen sowie die mangelnde Absprache und Kooperation mit deutschen Hilfsorganisationen. Besonders kritisiert wurde auch die Unwirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes, die krasse Relation zwischen den immensen Aufwendungen für die Militäroperation der Bundeswehr einerseits (bis Ende 1993 ca. 330 Mio. DM) und den weit geringeren Ausgaben für humanitäre Zwecke andererseits (34 Mio. DM zuzüglich 146 000 DM aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit für Kleinstprojekte).

Aus der Sicht der Bundeswehr geriet das Somalia-Unternehmen, das am 31. März 1994 zu Ende ging, jedoch zum Erfolg. Militärisch war das Unternehmen ein zwar teures, aber willkommenes Großmanöver unter kriegsmäßigen Bedingungen zur Erprobung von Personal und Material sowie des Zusammenwirkens der drei Teilstreitkräfte. Trotz mancher Schönheitsfehler (u. a. Zusammenwürfelung des Einsatzverbandes aus etwa 200 Einheiten, partieller „Gruppenzwang“ bei der Rekrutierung von Freiwilligen, logistische Probleme) hat die Bundeswehr bewiesen, daß sie zur transkontinentalen Verlegung größerer Verbände fähig ist. Darüber hinaus ist es ihr mit einer geschickten PR-Strategie und „Schaufensteroperation“ weithin gelungen, unter dem Motto „Retten-Helfen-Schützen“ und „Menschlichkeit“ die deutschen Streitkräfte in der Rolle des barmherzigen Samariters darzustellen. Umsicht, Disziplin und kluges Verhalten mögen neben einer Portion Glück mit

dazu beigetragen haben, daß es zu keinen größeren Zwischenfällen kam.

---

## VI. Enttäuschte Hoffnungen und unsichere Aussicht auf Frieden

---

Weithin unstrittig ist, daß UNITAF gewisse Teilerfolge erzielt hat, namentlich bei der Eindämmung der bereits abklingenden Hungersnot, bei der Zerschlagung des Systems der Schutzgeld-erpressung, bei der Zurückdrängung des Banditentums und Plünderungsunwesens, bei der selektiven Entwaffnung von Bürgerkriegsparteien sowie bei der Einleitung eines politischen Konfliktregelungsprozesses. UNOSOM II versuchte später diese Erfolgselemente auszubauen und zu konsolidieren sowie parallel zur weiteren Verbesserung im Ernährungs- und Gesundheitsbereich die Entwaffnung der Konfliktparteien voranzutreiben, die Infrastruktur wiederherzustellen und schrittweise ein funktionierendes Politik-, Verwaltungs- und Rechtssystem aufzubauen. Dabei gab es durchaus Teilerfolge, unter anderem beim Aufbau von lokalen und regionalen Selbstverwaltungskörperschaften (Distrikt- und Regionalräte) und bei der Aufstellung somalischer Polizeieinheiten. Dennoch können gravierende Defizite und Probleme nicht übersehen werden<sup>12</sup>. Das Mandat von UNOSOM II war offensichtlich zu komplex angelegt und mit zu vielen Aufgaben überfrachtet, ohne zugleich klare Prioritäten zu setzen und die Relation von politischen Zielen und militärischen Mitteln präzise zu definieren. Das UNITAF-Mandat zur Schaffung eines „sicheren Umfeldes“ für humanitäre Hilfslieferungen fiel insbesondere im Hinblick auf die Entwaffnungsfrage äußerst unbestimmt aus, so daß dieses Problem weithin ungelöst an UNOSOM II weitergegeben wurde. Die UN-Operation fand auch keine strukturelle Verankerung in der somalischen Gesellschaft und keine tragfähige Unterstützung in der somalischen Bevölkerung, da

---

12 Für kritische Bilanzen, Perspektiven und Lehren siehe die in Anmerkung 10 genannte Literatur sowie A. Argun Akdogan, „White Man's Burden“ Revitalized: An Eclectic Approach to the Myth of Humanitarian Intervention with particular Reference to Somalia, in: Evangelische Akademie Loccum, Peaceful Settlement of Conflict – A Task for Civil Society, März 1994; Kathrin Eikenberg, Lehren aus der Internationalen Militärintervention in Somalia, unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1994; Konrad Melchers, Neuer Weg für Frieden und Wiederaufbau in Somalia, in: epd-Entwicklungspolitik, (1994) 7/8, S. 14; Josef Joffe, Somalia: Fallbeispiel und Falle, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Oktober 1993.

es weder eine Infrastruktur oder eine einigermaßen funktionierende einheimische Verwaltung noch eine verlässliche Kooperationsbereitschaft der diversen militärischen und politischen Autoritäten gab und zudem vernachlässigt wurde, systematisch eine zivilgesellschaftliche somalische Basisstruktur zu schaffen. Vielmehr übte UNOSOM II faktisch treuhänderisch und transitorisch zentrale Verwaltungs- und Regierungsfunktionen selber aus, überschätzte dabei jedoch ihre Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Steuerung und Kontrolle somalischer Akteure und ließ sich in einen sehr wechselhaften und widersprüchlichen Dialog- und Kooperationsprozeß mit den Vertretern diverser bewaffneter Gruppen ein.

Vor allem aber litt das politische Konfliktregelungskonzept der UN daran, daß es die von Mohammed Sahnoun verfolgte Strategie der Zweigleisigkeit nicht wirklich systematisch und konsequent weiterführte. Dies zeigte sich schon anläßlich der Friedenskonferenz von Addis Abeba im Januar 1993. Somalia-Kenner kritisierten diese Konferenz und die ihr zugrundeliegende Konfliktregelungsphilosophie als den Erfordernissen des Landes nicht angemessen und friedenspolitisch bedenklich. Vertreten – und durch die internationale Konferenzdiplomatie politisch aufgewertet – war allein die Prominenz der Warlords, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung repräsentierten und zudem in keiner Weise demokratisch legitimiert waren, über die Reichweite ihrer Waffen hinaus zu verhandeln. Einem solchen Friedensprozeß „von oben“ mußte ein Friedensprozeß „von unten“ entgegengestellt werden, um eine wirklich tragfähige und glaubwürdige Rekonstruktion der tief in ihren Strukturen und Werten erschütterten somalischen (Zivil-)Gesellschaft betreiben zu können. Hierzu bedurfte es jedoch der verstärkten Einbeziehung nichtbewaffneter, repräsentativer somalischer Bevölkerungsgruppen, etwa in Gestalt der über traditionelle Autorität verfügenden Clan-Ältesten und religiösen Führer, aber auch von Frauen, Händlern, Intellektuellen sowie lokalen Nichtregierungsorganisationen, wie es Mohammed Sahnoun versucht hatte. Nur solche sozialen Träger waren nicht diskreditiert und daher fähig, Gesellschaft und Staat von der lokalen und regionalen Ebene her langsam wieder aufzubauen und einen clanübergreifenden Prozeß der Aussöhnung und Verständigung einzuleiten und abzustützen. Auch der Versuch einer friedlichen Streitschlichtung nach Maßgabe westlich-demokratischer Verfahren und Prozesse wie Parteienbildung und allgemeine Wahlen schien auf kurze Sicht kaum eine Chance zu haben. Dies sind vermutlich keine geeigneten

Mittel, „um das formale politische System mit der realen Gesellschaftsstruktur in Übereinstimmung zu bringen. Weder das parlamentarische Mehrparteiensystem der sechziger Jahre noch der zentralistische, bürokratische und repressive Staat der Ära Barre haben sich als vereinbar mit dem somalischen Clansystem erwiesen“; mithin ist das Clansystem mit seinem komplizierten Geflecht von Gruppenbeziehungen „die einzige vorhandene Grundlage, auf der eine halbwegs stabile politische Struktur in Somalia aufgebaut werden kann“<sup>13</sup>.

Das positive Beispiel einer relativ friedlichen Rekonstruktion von Staat und Gesellschaft in der seit Mai 1991 abgespaltenen und faktisch unabhängigen „Republik Somaliland“ unter Rückgriff auf traditionelle Strukturen und Verfahren des Interessenausgleichs und der Streitschlichtung wurde von UNOSOM II weithin ignoriert. Nach dem Abzug der westlichen Kontingente aus Somalia ist es zu einer verstärkten „Somalisierung“ der Konfliktregelungsversuche gekommen, wenn auch bislang ohne größere Aussicht auf baldigen Erfolg. Der auf der Nairobi-Konferenz vom März 1994 verabredete Fahrplan politischer Schritte ist nicht eingehalten worden. Gleichwohl kam es auch nicht zu einem flächendeckenden Wiederaufleben von Kampfhandlungen. Vielmehr war eine Mischung aus aufflackernden bewaffneten Auseinandersetzungen und lokalen Befriedungs- und Stabilisierungsbemühungen zu beobachten. Zu Kämpfen kam es namentlich in Mogadischu, Kismayu und Belet Uen. In Mogadischu tauchten wieder die berüchtigten „technicals“ auf, die mobilen Kampfeinheiten von schwer bewaffneten jungen Männern und aufgerüsteten Geländewagen.

Ohne wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Stärkung produktiver ökonomischer Kräfte wird es kaum einen dauerhaften Frieden in Somalia geben. Verschärfte Verteilungskämpfe um knapper werdende Ressourcen waren ein wichtiger Antrieb des Bürgerkrieges; dieser selbst hat dann zur Zerstörung landwirtschaftlicher Strukturen im Zwischenstromgebiet und im modernen, formellen Sektor der Volkswirtschaft geführt. Schon seit geraumer Zeit funktioniert die somalische Ökonomie im wesentlichen nur noch als informelle Schattenwirtschaft unter Kriegsbedingungen, basierend auf der traditionellen agrarischen Subsistenzökonomie und nomadischen Viehwirtschaft, dem Handel mit der Khat-Droge, den Zuwendungen somalischer

13 Zitiert nach Kathrin Eikenberg, Die UNO in Somalia, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 38 (1993) 9, S. 1068, sowie dies., Alte Feinde, neue Feindbilder, in: die tageszeitung vom 13. Oktober 1993.

Gastarbeiter aus dem Ausland sowie den internationalen Hilfslieferungen. Diese Ökonomie ermöglicht zwar wirtschaftliche Überlebensstrategien, doch werden ungeklärte Ressourcenkonflikte und Streitigkeiten über die Inwertsetzung von Ortschaften, See- und Flughäfen, um Farmland, Weideflächen und Wasserstellen sowie über Besitzansprüche und Rechtstitel weiter fortbestehen. Fragen der Restitution von Grundbesitz und Weide- sowie Wasserrechten gilt es ebenso zu klären wie Fragen der Wiedereingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen, deren Besitz und Rechte sich mittlerweile andere angeeignet haben.

Namentlich im städtischen Bereich und im formellen Sektor sind Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten äußerst knapp, also gerade dort, wo eine große Zahl von entwurzelten, arbeitslosen jungen Männern ein ständiges Unruhepotential darstellt. UNOSOM und internationale Hilfsorganisationen haben hier ein künstliches Wirtschaftssystem etabliert, von dem etwa 100 000 Arbeitsplätze (u. a. Dolmetscher, Hilfspersonal, Food-for-work-Programme) abhängen und das durch Gehaltszahlungen, Haus- und Fahrzeuganmietung auch finanzielle Mittel in die somalische Ökonomie einspeist. Dennoch dient dieses Wirtschaftssystem überwiegend der eigenen Logistik und dem Unterhalt der UN-Operation, weniger der Stärkung produktiver ökonomischer Kräfte in Somalia. Hier offenbart sich auch deutlich das grandiose Mißverhältnis zwischen den immensen Aufwendungen für den Militärapparat und die Militäraktionen einerseits und den weit bescheideneren Mitteln für humanitäre und sonstige Aufgaben andererseits. Die ca. 1,6 Mrd. US-Dollar Gesamtkosten für die UN-Operation dienten zu 90 Prozent der militärischen Komponente und kamen zum Großteil westlichen Kontraktfirmen zugute, die mit der Logistik und Nahrungsmittelversorgung des UN-Personals beauftragt waren. Nur etwa 4,5 Prozent der Gesamtsumme (ca. 70 Mio. US-Dollar) flossen – wie oben dargelegt – direkt in die somalische Ökonomie<sup>14</sup>.

Vor diesem Hintergrund läßt sich auch das Problem der Entwaffnung und Demobilisierung von Bürgerkriegsparteien, Clan-Milizen und Banden nochmals verdeutlichen. Dies war und ist eine hochpolitische, insbesondere sicherheitspolitische Herausforderung, aber auch ein zentrales soziales und ökonomisches Problem. Entwaffnung bedeutet nämlich viel mehr als die schlichte Wegnahme und Kontrolle von Waffen, es bedeutet letztlich die Demilitarisierung der mörderischen Kriegs-

ökonomie und eine friedenspolitische Konversion der Gewaltstrukturen, um die Subsistenzwirtschaft der Kalaschnikow wieder durch eine Gewährleistung des Lebensunterhalts durch Arbeit unter zivilen Verhältnissen zu ersetzen. Zu geschehen hat dies unter anderem durch Programme alternativer Beschäftigung für entwurzelte ehemalige Kämpfer, Banditen und Milizionäre, durch Trainings- und Ausbildungsprogramme und einkommensschaffende Projekte, die in bezug zum Wiederaufbau der Wirtschaft und zur Infrastruktur stehen sollten. Nur so könnten die tieferen Gründe für das Waffentragen außer Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus bedarf es des Aufbaus somalischer Polizeieinheiten, der ja durchaus von UNOSOM betrieben wurde. Doch bislang sind diese Polizisten weder an Zahl noch an Bewaffnung den irregulären Verbänden gewachsen. Dem UN-Büro für Entwaffnung, Demobilisierung und Minenräumung stehen nur zirka sieben Mio. US-Dollar zur Verfügung, die fast ausschließlich für die letztere Aufgabe ausgegeben werden. Entwaffnung durch die UN-Truppen hat bekanntlich nur unsystematisch, selektiv und partiell stattgefunden und zudem zur Gewalteskalation beigetragen. Eine offene Frage ist, ob eine frühzeitige, entschlossenere Entwaffnungspolitik durch die UNITAF-Truppen Schlimmeres hätte verhüten können. Angesichts des Vorteils der Offensive und des günstigen psychologischen Klimas in der somalischen Bevölkerung erscheint eine solche Annahme durchaus plausibel. Doch war dies insbesondere von den USA politisch nicht gewollt, um möglichen amerikanischen Verlusten vorzubeugen und sich nicht in Kämpfe zu verstricken, was später dann doch geschah. Vermutlich wäre auch eine energischere zwangsweise Entwaffnungspolitik ohne soziale und ökonomische Unterfütterung im Sinne eines umfassenden Demobilisierungs- und Reintegrationskonzeptes bald an ihre Grenzen gestoßen. Zudem hätte sie eng mit einem tragfähigen Konzept politischer Konfliktregelung verbunden sein müssen, um die heikle und prekäre Machtbalance zwischen den Streitparteien trotz massiver Einschnitte in deren Rüstungspotentiale berücksichtigen zu können.

Das Somalia-Unternehmen warf auch Grundsatzelemente der zivil-militärischen Beziehungen im Rahmen von Operationen mit humanitärer Zielsetzung auf. Während der Einsatz militärischer Mittel einerseits humanitäre Hilfe zum Teil überhaupt erst ermöglichte, wurde diese andererseits immer stärker „militarisiert“ und in das Konfliktgeschehen verwickelt, wodurch sie ihre strikte politische Unparteilichkeit zunehmend verlor. Im

14 Vgl. hierzu *The Horn of Africa Bulletin*, (1994) 2, S. 14.

weiteren Verlauf der Operation wurden dann jedoch der militärische Selbstschutz und die Sicherung der eigenen Truppen vielfach zum Selbstzweck und traten gegenüber dem Schutz humanitärer Hilfe immer mehr in den Vordergrund.

Der Fall Somalia hat auch drastisch die Problematik von UNO-Zwangmaßnahmen zur Friedensstiftung in Bürgerkriegssituationen vor Augen geführt, oder – mit anderen Worten – die Fragwürdigkeit „robuster“ Blauhelmoperationen. Selbst begrenzte Militäraktionen – so sinnvoll und notwendig sie auch erscheinen mögen (z.B. Schutz von Hilfskonvois, Vorgehen gegen Banditen, zwangsweise Entwaffnung von Bürgerkriegsparteien) – bergen immer das Risiko ungewollter Eskalationsdynamik in sich, bis hin zur parteiichen Kriegsführung durch die UNO selbst, ohne eindeutige Aggressoren, bei unklaren Fronten und irregulärer Kampfweise. Spätestens mit der Rücknahme des Erzwingungsauftrages für die UN-Truppen durch den Sicherheitsrat im Februar 1994 hat die UNO offen eingestanden, daß ihr erster „robuster“ Blauhelmeinsatz gescheitert ist. Ein lange Zeit unter Verschuß gehaltener interner Untersuchungsbericht über den Ablauf von UNOSOM II machte für die „aggressive Strategie“ der UN-Truppen und die Gewalteskalation vor allem die UN selbst und die USA verantwortlich<sup>15</sup>.

Namentlich kann UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali persönlich und seinem Sonderbeauftragten in Somalia, dem amerikanischen Ex-Admiral Howe, die Hauptschuld für die unselige, tragikomische Aidid-Jagd zugewiesen werden. Eine weitere Untersuchungskommission der UN gelangte zu der Erkenntnis, daß die Hauptgründe für den Tod zahlreicher UN-Soldaten (Pakistaner und Amerikaner) am 5. Juni und am 3. Oktober 1993 die unzureichende Vorbereitung von Aktionen, schlechte Ausrüstung (u. a. Mangel an Schützenpanzern und Funkgeräten für die Sicherheit), eine inkompetente politische Beratung und die Unterschätzung der militärischen Fähigkeiten somalischer Milizen waren<sup>16</sup>. Die theoretische Konzipierung einer neuen Generation von Blauhelmeinsätzen in Gestalt militarisierter internationaler Polizeieinsätze ist eben einfacher als deren praktisch-politische, operative Umsetzung vor Ort<sup>17</sup>. Die Militärmaschine von UNOSOM II gewann

15 Vgl. hierzu Frankfurter Rundschau, Nr. 77, Ostern 1994.

16 Vgl. hierzu Frankfurter Rundschau, Nr. 117, Pfingsten 1994.

17 Vgl. Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 53 ff.

ihre Eigendynamik und dominierte die humanitäre und politische Komponente der Operation; Militärlogik setzte sich gegen Zivillogik durch.

Der Tatsache, daß die UN-Truppen zahlreichen Somali das Leben retteten, steht die Behauptung gegenüber, daß sie Hunderte bis Tausende Somali getötet haben, darunter viele unschuldige Zivilisten, namentlich im Verlauf der Kämpfe seit Mai 1993. Einem internen Bericht zufolge bezweifelte die Rechtsabteilung der UN selbst die Rechtmäßigkeit von Überraschungsangriffen auf Wohngebiete und mutmaßliche Stützpunkte der Aidid-Kämpfer ohne vorherige Warnung der Bewohner<sup>18</sup>. Menschenrechtsorganisationen warfen den Vereinten Nationen in Somalia Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und Menschenrechtsverletzungen vor und kritisierten willkürliche Verhaftungen somalischer Zivilisten. Des weiteren monierten sie das Fehlen einer Rechenschaftspflichtigkeit der UN und einer Kontroll- sowie Beschwerdeinstanz gegenüber UNOSOM<sup>19</sup>.

Unverkennbar war auch das Fehlen einer kohärenten Kommandostruktur, eines effizienten Kommando- und Kontrollsystems der Operation und einer befriedigenden Kommunikation zwischen der UN-Zentrale in New York und den Verantwortlichen vor Ort. Die UNOSOM-Kommandostruktur war von den USA dominiert, die zudem noch ein eigenes Kommando unterhalten und sich mit den Offizieren anderer Kontingente kaum abgestimmt haben sollen. UNOSOM offenbarte auch schwerwiegende Defizite bei der Koordinierung ihrer verschiedenen Abteilungen sowie den mangelnden politischen Konsens und die nationalen Widersprüchlichkeiten der an der Operation beteiligten Staaten und Kontingente.

---

## VII. Von der Arroganz der Macht zur Friedensstiftung mit Augenmaß?

---

Der Fall Somalia wirft die im nachhinein zugegebenermaßen etwas spekulative Frage nach verpaß-

18 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 6. August 1993.

19 Zu den UN-Menschenrechtsverletzungen in Somalia siehe African Rights, Somalia. Human Rights Abuses by the United Nations Forces, London, Juli 1993; Amnesty International, Somalia-Koordinationsgruppe, in: Informationen zu Menschenrechtsverletzungen in Somalia, Nr. 11, Göttingen, Februar 1994; Amnesty International, Peace-keeping and Human Rights, London, Januar 1994; Angriffe in Somalia „Mord“ genannt. Rechtsexperten der Vereinten Nationen kritisieren Attacken der UN-Truppen, in: Frankfurter Rundschau vom 6. August 1993.

ten Präventionschancen auf, denn keine Militärintervention folgt gleichsam zwangsläufig aus einem unvermeidlichen Gang der Ereignisse. Ein Fehlverhalten der UN und der USA sowie anderer Staaten und Staatengruppen kann durchaus zu Recht konstatiert werden. Womöglich hätte eine frühzeitig erfolgende, weniger massive, auch nicht-militärische Einmischung der Weltgemeinschaft noch Schlimmeres verhüten können, vielleicht schon nach Ausbruch des offenen Bürgerkrieges 1988 im Nordwesten, zu Zeiten der zu Ende gehenden Barre-Diktatur, unmittelbar nach der Vertreibung Barres um die Jahreswende 1990/91, nach dem Waffenstillstand in Mogadischu vom März 1992 oder noch im Sommer 1992, als das Ausmaß der humanitären Katastrophe in Somalia immer deutlicher wurde. Offensichtlich wird in diesem Zusammenhang auch das Fehlen eines adäquaten, effizienten, zur Früherkennung und schnellen Reaktion fähigen Systems international koordinierter humanitärer Hilfe für Menschen in Kriegs- und Krisensituationen. Militärische Operationen sind in gewisser Weise auch eine Art Notbehelf für das Nichtvorhandensein eines solchen Systems und eine Kompensation für das vorherige Ausbleiben oder Versagen einer politischen Konfliktregelung.

Zusammenfassend stellt sich das Somalia-Unternehmen der Vereinten Nationen als ein massiver, militärisch gestützter externer Eingriff in relativ eigendynamische und weithin unverstandene Konfliktprozesse einer fremden Gesellschaft dar, der sich vor allem mit dem kurzfristigen Kurieren humanitärer Symptome begnügt, jedoch kaum die tiefer liegenden strukturellen Probleme von Gewalt und Not tangiert und nicht bereit ist, sich auf ein längerfristiges Engagement geduldiger Friedensarbeit einzulassen. Der Versuch eines politischen Diktats der Friedensregelung scheiterte ebenso wie der Versuch einer Friedenserzwingung durch UN-Blauhelme. Das krasse Mißverhältnis zwischen dem immensen finanziellen, materiellen und personellen Aufwand der Operation und ihrem eher bescheidenen Ertrag ist eklatant. In erheblichen Teilen geriet das Somalia-Unternehmen

so zur „Schaufensteroperation“, zur symbolischen Aktion und zur Erprobung neuartiger Konzepte von Einmischungspolitik. Die Erfahrungen in Somalia werden vermutlich zur Ernüchterung und Versachlichung der Debatte über humanitäre Interventionen und „robustes Peacekeeping“ beitragen. Die UNO ist in ihrer Autorität, Kompetenz und Glaubwürdigkeit als designierter Weltpolizist schwer erschüttert. Bestenfalls hat sie in Somalia teures Lehrgeld bezahlt.

Doch sowohl für die UN als auch für die USA ist das „Somalia-Trauma“ offenbar „nicht bloß die Feuertaufe, sondern hat auch eine äußerst unglückliche paradigmatische Wirkung“<sup>20</sup>, die den Willen zu entschlossenem Handeln in ähnlichen Situationen zu lähmen scheint. Namentlich die USA werden ihre nationalen Interessen präziser definieren und sich restriktiver verhalten, wenn es darum geht, sich in fremden Ländern zur Rettung bedrohter Menschenleben einzumischen<sup>21</sup>. Dies ließ sich beispielsweise schon deutlich an der Zurückhaltung der USA gegenüber einer größeren und raschen UN-Operation im Falle Ruandas erkennen. In gewissem Sinne sind die getöteten und geschundenen Menschen Ruandas daher auch Opfer der unseligen Geschehnisse in Somalia. Angesichts großer Nachfrage und begrenzter Mittel geht es um den politischen Willen und die materielle Fähigkeit der Weltgemeinschaft, möglichst tragfähige und konstruktive Hilfs- und Stützungsoperationen durchzuführen und sich auf Engagements einzulassen, die Geld, Ressourcen, Zeit und Energien beanspruchen, ohne eine sichere Aussicht auf durchgreifenden Erfolg zu bieten. Zumindest müssen realistische Chancen eingeräumt und genutzt werden. Doch letztlich gilt es, über präventive Konfliktbearbeitung die strukturellen Hintergründe schwerer Menschenrechtsverletzungen und die tiefer liegenden Ursachen von Kriegen aufzudecken und anzupacken.

20 Dominic Johnson, Auf den „killing fields“ von Ruanda, in: die tageszeitung vom 31. Mai 1994.

21 Hierzu Waltraud Queiser Morales, US intervention and the New World Order: lessons from Cold War and post-Cold War cases, in: Third World Quarterly, 15 (1994) 1, S. 87 ff.

# Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda

## Ethnischer Klassenkonflikt und Bevölkerungswachstum

---

### I.

---

In Ruanda herrschen Bürgerkrieg und Völkermord. Mit 27000 Quadratkilometern umfaßt Ruanda ein Staatsgebiet etwa von der Größe Belgiens. Kann es eine bessere Gelegenheit für Bürgerkrieg und Völkermord geben, als wenn seit ungefähr vierzig Jahren unversöhnte Ethnien wegen Übervölkerung und knappen Landes ihr natürliches Recht auf Leben verteidigen oder erkämpfen wollen? Geschieht das mit Waffengewalt und gegen geltende Gesetze, führt es zu Rebellion und Friedensbruch; schließlich zu Anarchie. Das ist in Ruanda der Fall.

Eine Zäsur in der Vorgeschichte des Krieges bildet das Jahr 1960. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte das Volk der Tutsi auf eine ruhmvolle vierhundertjährige Geschichte seiner Königreiche zurückblicken. Das vorkoloniale Ancien régime bestand aus zentralistischen Monarchien. Diese waren nie ganz frei von Stammesquerelen, sich bekämpfenden Eingeborenengruppen und ausbeuterischer Herrschaft arabischer Sultane. Doch entwickelten Hutu und Tutsi eine gemeinsame, dialektübergreifende Bantu-Sprache; eine gemeinsame Geschichte mit derselben Religion, mit geteilter Ökonomie und sozialen Regeln des Zusammenlebens. Mit etwa fünfzehn Prozent Bevölkerungsanteil stets in der Minderheit, hatten die Tutsi gleichwohl die Feudalherrschaft inne. König und Adel verfügten über das beste Land, den größten Bestand an Vieh und die einflußreichsten Posten.

Ihren stammesgeschichtlichen Ursprung führen die Tutsi auf die Hochkulturen Abessiniens und Ägyptens zurück; von dort wanderten sie im 14. oder 15. Jahrhundert ein. Obwohl von hoher Kriegskunst, erreichten sie ihre Vorherrschaft langsam und weitgehend friedlich. Den König („mwami“) an der Spitze betrachteten sie als ein Wesen von göttlichem Ursprung. Die Grenzen des Reichs wurden im späten 19. Jahrhundert von König Kigeri Rwabugiri dem Großen festgelegt. In der

gemeinsamen Geschichte bildeten sie die aristokratische Oberschicht über die bäuerlichen und weniger hochwüchsigen Hutu; diese stellen mit ungefähr fünfundachtzig Prozent die Mehrheit. Der Volksstamm der Twa – die dritte der ethnischen Gruppen – umfaßt ein Prozent.

Die Hutu brachen 1960 in einer blutigen Revolution die Königsmacht der Tutsi. König Kigeri V. ging ins Exil. Tausende königstreuer Flüchtlinge ließen nach Schätzungen eine halbe Million ihrer Stammesmitglieder als Leichen zurück. Heute leben etwa 230000 ruandische Flüchtlinge im ugandischen Exil; andere in Zaire und Tansania; sie alle warten auf ihre Rückkehr ins Land. Dreißig Jahre später kehrten am 30. September und 1. Oktober 1990 zwischen fünf- und zehntausend Flüchtlinge aus ugandischem Exil bewaffnet zurück, nachdem der ruandische Staatspräsident Juvenal Habyarimana siebzigtausend Flüchtlingen wegen Übervölkerung die Rückkehr ins Land verweigert hatte.

Bis zum 4. Januar 1991 wurden etwa 350 Tutsi-Rebellen getötet. Am 23. Januar fielen 300 bis 600 Rebellen erneut aus Uganda ein. Sie verfehlten das Ziel eines gewaltsamen Machtwechsels und traten in Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen ein. Diese Verhandlungen auf insgesamt sechsundzwanzig Konferenzen unter Beteiligung von Ruandas Nachbarn, von Frankreich, Belgien, den Vereinten Nationen, der OAU (Organisation für Afrikanische Einheit) und Äthiopien liefen auf eine vertragliche Machtteilung nach Beendigung einer Übergangsregierung hinaus. Französische und belgische Soldaten sowie 2600 Blauhelme wurden zu „peace-keeping“-Maßnahmen eingesetzt. Zentrale Streitfragen waren die Zusammensetzung der Armee und die Teilung des Landes. Sechshundert Tutsi-Soldaten wurden in der Nähe des Parlamentsgebäudes in Kigali stationiert. Das zahlenmäßige Übergewicht der eigenen Armee ließ die ruandische Regierung diesen Kompromiß eingehen.

Am 28. April 1991 kündigte die Einparteieregierung Präsident Habyarimanas unter internationa-

lem Druck, der dem Fall der weltideologischen Mauer von Sozialismus und Kapitalismus geschuldet war, für Juni ein Mehrparteiensystem mit demokratischer Gewaltenteilung an. Die schmachvolle Niederlage der Tutsi von 1960 war damit nicht rückgängig zu machen. Eine absolute Tutsi-Herrschaft würde es nicht geben. An die Stelle von kriegerischer Anarchie oder verklärter Monarchie würde eine demokratische „Mixarchie“ treten. Mit ihr war die Aufnahme rückkehrwilliger Tutsi-Flüchtlinge und die Wiederherstellung ihrer Eigentumsrechte keineswegs gesichert. Das hatten in den späten siebziger und Anfang der achtziger Jahre mehr als 100 000 vor Pogromen in Uganda unter dem Diktator Idi Amin und dem Nachfolger Milton Obote geflohene Tutsi erfahren müssen. Die meisten blieben vor Ruandas verschlossenen Grenzen. Ihre Heimkehrwünsche stießen auf Beseitigungswünsche. Die Eingelassenen erhielten ihr Eigentum nicht zurück: Ruanda sei überbevölkert; Land und Vieh seien verteilt.

Als Staatspräsident Juvenal Habyarimana bei einem Flugzeugabsturz – möglicherweise verursacht durch einen Abschuss – am 6. April 1994 ums Leben kam, verloren die Führer in Armee und Rebellenruppen die Nerven. Strebten die einen einen Machtwechsel an, so wollten die anderen die unbedingte Selbstbehauptung und die Erhaltung des Status quo. Die staatliche Souveränität, die nach der neuen Verfassung auf Parlamentspräsident Sindikubwabo überging, rissen Teile der Armee, die mit französischen Waffen ausgerüstet worden waren, und eine Präsidentengarde von zweitausend Mann, die der Staatschef zu seinem persönlichen Schutz ausgehoben hatte, an sich. Seit 1990 verstärkte sich die Armee mit umfangreicher Ausbildungshilfe und Militärberatung Frankreichs von 4 000 auf 40 000, die Rebellenruppen wuchsen im gleichen Zeitraum von 5 000 auf 14 000 Mann. Viele von diesen hatten ihr zukunftsloses Exil in den Flüchtlingslagern von Uganda, Zaire und Tansania verlassen und sich dem Kommando des in den USA militärisch ausgebildeten Paul Kagame unterstellt.

---

## II.

---

Die Hutu hatten während der dreijährigen Verhandlungszeit, spätestens jedoch seit Dezember 1993, „local security meetings“ zur Identifizierung von Tutsis organisiert und die Zeit zum Aufbau

von Milizen und Todesschwadronen bis in die Dörfer des Hinterlandes hinein genutzt. Todeslisten wurden angefertigt, in den Pässen die Volkszugehörigkeit vermerkt. Hintermänner waren Bürgermeister, Polizeibeamte und Armeeingehörige. Milizenführer Robert Kavuga und Lieut-Colonel Theomeste Bagasora aus der Armee waren die führenden Köpfe. Dorfbewohner ließen sich mit Todesdrohungen von ihnen einschüchtern und zum Totschlagen und Abschlichten, sogar von Nachbarn und Kindern, anstiften. Unter ihnen waren auch Hutu-Frauen und alte Hutu-Männer, die sich aus Angst ums eigene Überleben von Miliz und Todesschwadronen zu Verrat und Tötungsarbeit zwingen ließen. Sie folgten einer raffinierten und wohldurchdachten Propaganda, die die Ängste der Hutu-Mehrheit vor neuer Tutsi-Herrschaft schürte, und sie folgten den Aufrufen aus Rundfunkempfängern: „Die Gräber sind noch halbleer. Helft uns, sie zu füllen!“ Jedem war sein eigenes Leben lieber als das des Nächsten.

Knapp siebzig Prozent der Bevölkerung gehören der katholischen Kirche an. Doch das jüdisch-christliche Dogma von der Heiligkeit des Lebens erwies sich unter der staatenlosen Gewalt der Waffe als dünner Firnis des zentralsten aller Menschenrechte: des Rechts auf Leben. Im Schutze der legitimationslosen Hutu-Führungsclique nutzen Milizen, Todesschwadronen und terrorisierte Bürger den Krieg zwischen Armee und Rebellenruppen zu gezieltem Völkermord. Innerhalb der ersten drei Kampfwochen sollen nach einem Schreiben von „Human rights watch“ an den UN-Sicherheitsrat bis zu 200 000 Menschen eines gewaltsamen Todes gestorben sein; nach fünf Wochen waren es bereits 500 000; nach sieben Wochen wollen internationale Beobachter mehr als eine halbe Million Todesopfer nicht ausschließen. Anfang Juli schätzt der Arbeits- und Sozialminister, Jean de Dieu Habinege, ihre Zahl auf ein bis eineinhalb Millionen. Die große Mehrheit der Toten sind Tutsi; ihr Volk dürfte um zwei Drittel dezimiert worden sein.

---

## III.

---

Nun entschließt sich der UN-Sicherheitsrat, 5 500 Blauhelme nach Ruanda zu entsenden. Begleitet wird die Debatte vom Streit um die Verwendung der Begriffe „Bürgerkrieg“ und „Genozid“. Nach Art. 1 der Charta der Vereinten Nationen besteht

bei Genozid die völkerrechtliche Verpflichtung zur Intervention, bei Bürgerkrieg nicht. Die USA weisen ihre Botschaften an, den Begriff Genozid zu meiden. Doch in Ruanda herrscht beides. Über den genauen Auftrag der 5 500 Blauhelme ist keine Einigung zu erzielen: Die USA wollen die Grenze, der UN-Generalsekretär den Flughafen von Kigali als Einsatzort. Die Differenz ist zu diesem Zeitpunkt belanglos; der Einsatz wird mindestens zwei bis drei Monate auf sich warten lassen. Die 5 500 Blauhelme sollen ausschließlich Soldaten afrikanischer Länder sein. Doch sind sie für ihre Aufgabe weder ausgerüstet noch ausgebildet. Fünfzehn Tage nach Ausbruch des Krieges hatte der Sicherheitsrat am 21. April erst einer Resolution zur Verringerung der Blauhelme von 2 600 auf 270 zugestimmt. Bevor die neuen afrikanischen Blauhelme eintreffen können, hat sich Frankreich, anfangs im Alleingang, später mit Unterstützung der Westeuropäischen Union (WEU) und der Vereinigten Staaten, zu militärischer Intervention entschlossen.

Die Intervention wird als „humanitäre Aktion zum Schutz der Zivilbevölkerung“ bezeichnet. Eine Eingreiftruppe aus bis zu siebentausend französischen Besatzungssoldaten, die in der Zentralafrikanischen Republik, in Gabun, der Elfenbeinküste und in Dschibuti stationiert sind, soll bis zum Eintreffen der Blauhelme ins Land geschickt werden. Tausend französische Soldaten könnten nach Auskunft des französischen UN-Botschafters „in Tagen oder Stunden“ ihre „politisch neutrale Mission“ in Ruanda beginnen. Sie sollen von Tansania und Zaire aus operieren – was eine Kooperation mit dem Diktator Mobutu in Zaire erforderlich macht. Am 24. Juni begann die Aktion unter dem Namen „Operation Türkis“. Eine Beteiligung senegalesischer, nigerianischer, kongolesischer Truppen und von Soldaten anderer afrikanischer Länder wird zugesagt. Der italienische Verteidigungsminister teilt mit, Italien wolle sich nicht an einer „einseitigen Aktion“ Frankreichs beteiligen; nur wenn es „eine internationale Vereinbarung“ gebe. China und Rußland wollen die Zustimmung der Bürgerkriegsparteien. Der südafrikanische Erzbischof und Friedensnobelpreisträger von 1984, D. Tutu, rät im Unterschied zum ebenfalls afrikanischen UN-Generalsekretär von einer französischen Intervention ab. Am 4. Juli nehmen die Rebellentruppen Kigali und Butare ein. Ihr militärischer Sieg ist kaum aufzuhalten. Tutsi demonstrieren gegen die französische Intervention mit Sprechchören: „Frankreich raus aus Ruanda“ und „Komplizen der Mörder“. Hutu jubeln ihnen mit französischen Fahnen als Befreier zu. Die Fran-

zosen richten eine Schutzzone für Armee, Milizionäre und Hutu-Flüchtlinge ein. Die humanitäre Absicht hat den politisch neutralen Boden verlassen. Sie ist zur Parteinahme geworden. Mit militärischer Gewaltandrohung wird den nach Süden und Südwesten vordringenden Rebellentruppen der Vormarsch verwehrt.

Vordergründig hatten die Befürworter der Intervention das Zeitargument, die Gegner das kulturelle und das psychologische auf ihrer Seite. Die Befürworter verweisen auf die große Afrikaerfahrung der Franzosen und hoffen, durch schnelles Handeln unnötige Todesopfer zu vermeiden. Die Warner dagegen berufen sich zutreffend auf die ablehnende Haltung der Rebellenfront. Frankreich sei eine alte Kolonialmacht; es habe das autoritär-patriarchalische Regime Habyarimanas unterstützt und die für die Tutsi-Massaker verantwortliche Armee und Hutu-Führungsclique mit Waffen versorgt. Es handle aus schlechtem Gewissen oder um der bedrängten Hutu-Herrschaft beizustehen. Eine „weiße“ Eingreiftruppe sei psychologisch nachteilig, weil sie Ressentiments gegen Neokolonialismus wecke. Sie plädieren für den Einsatz von ausschließlich afrikanischen Soldaten. Afrikaner sollen Afrikanern den Frieden bringen; ihnen zu staatlicher Souveränität verhelfen und ihnen mit den Menschenrechten wieder das Recht auf Leben sichern.

Immerhin gewinnt in dieser Kontroverse erstmals ein Grundgedanke klare Konturen: Die von weltpolitischen Vordenkern seit Jahren geführte Debatte über die Relativität von Kulturen wird durch friedenspolitische Pragmatik aufgelöst. Die Kulturrelativisten betonen die Eigenheit der Kulturen, ihres Wissens und ihrer Werte (Cliffort Geertz). Keine Kultur könne ihre Maßstäbe für andere geltend machen. Die Widersacher suchen nach einem kulturübergreifenden System von Werten und Normen, mit dem die Eigenheit der Kulturen in den Kontext der globalen Welt gestellt werden kann. Sie sehen das System in aufgeklärter Vernunft und der internationalen Ethik der Menschenrechte (Ernest Gellner): sei es, daß sie das Recht auf Leben aus der natürlichen Furcht aller Menschen vor gewaltsamem Tode ableiten, sei es, daß sie es mit dem universalistischen Siegeszug der aus jüdischem Monotheismus geborenen Ethik von der Heiligkeit des Lebens begründen (Gunnar Heinsohn). Afrikaner bringen Afrikanern das *universale* Recht auf Leben! Dieser im ruandischen Bürgerkrieg und Völkermord entstandene Grundgedanke der Einheit von Universalismus und Kultureigenheit ist für die UN-Friedensmissionen der Zukunft eine völkerrechtliche Herausforderung.



---

## IV.

---

Zwischenzeitlich waren 350 000 Überlebende ins größte Flüchtlingslager Benaco nach Tansania, eine Million in benachbarte Länder geflohen. Aus Angst vor Rache wegen der hingeschlachteten Tutsi flohen nach Angaben des UN-Truppenkommandeurs bis Anfang Juni etwa vier Millionen Hutu-Bürger in den von Armee und Führungsclique beherrschten Süden und Südwesten des Landes. Die landwirtschaftliche Nutzfläche hinter der Rebellenfront im traditionellen Hutu-Norden dagegen ist weitgehend entvölkert. Mit der legitimationslosen Herrschaft einer Hutu-Clique war die staatliche Souveränität an die Bürger zurückgefallen. Fortan herrschte Anarchie. Unter der staatenlosen Gewalt der Waffen hat jeder sein Recht auf Leben selbst zu verteidigen oder zu erkämpfen. Die Toten sind immer die Verlierer.

---

## V.

---

Wie konnte sich der Bürgerkriegskeim über dreißig Jahre erhalten? Was geschah auf beiden Seiten? Es darf zur denkwürdigen Tradition der Tutsi-Exilanten gezählt werden, daß ihre „oral history“ die Erinnerung an aristokratische Vorrechte und das Trauma der Vertreibung von 1960 im kollektiven Gedächtnis speicherte und sogar an die nächste Generation weitergab. Die im Lande gebliebenen Tutsi begannen sich mit den Hutu zu mischen. Gleichwohl blieb das Unvermischte spürbar. Jeder merkte, ob ein Tutsi oder Hutu ins Gemeinschaftstaxi zustieg.

Die meisten Rebellen, die 1990 und Anfang 1991 einfielen, waren nach 1960 geboren. Mütter und Väter müssen den Rachedenken in sie gepflanzt haben, der, wie man vermuten darf, ihren Mut und Kampfeswillen schon im zukunftslosen Exil mit besonderer Bitternis würzte. Einmal bewaffnet, begann ihre Tötungsbereitschaft die in jedem von uns wohnende Furcht vor gewaltsamem Tod in eine „patriotische“ Todesbereitschaft zu verwandeln; doch man glaubte leidenschaftlich, den Gegner leichter mit der eigenen Waffe zu töten, als von dessen Waffen getötet zu werden: die einfache Psychologie des Waffenbesitzes. Als „Patriotische Front Ruanda“ (Front Patriotique Rwandais) würden sie in den Kampf ziehen.

Viele Soldaten der ruandischen Armee dagegen zogen als nichterbende Söhne kleiner Bauern nur

die Soldatenexistenz einer unsicheren Lohnarbeitersexistenz auf überfüllten Arbeitsmärkten vor. Das kann für den Ausgang des Krieges von Bedeutung werden. Die exilierten Tutsi haben soldatische Ausbildung und praktische Kampferfahrung im ugandischen Bürgerkrieg als Mitglieder der benachbarten Armee hinter sich und verfügen über Führer, die sich dort im Gebrauch moderner Waffen, in Strategie und Taktik üben konnten.

Große Hoffnungen hatten die Tutsi auf den herausgehobenen Fred Rwigyema gesetzt, der in der ugandischen Armee zum Generalmajor und Verteidigungsminister aufgestiegen und zum Freund und Vertrauten des ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni geworden war. Dieser selbst hat Tutsi-Vorfahren und wurde im achtjährigen siegreich beendeten Bürgerkrieg gegen Milton Obote von den ruandischen Tutsi-Exilanten unterstützt. Nicht zuletzt deshalb wurde er jetzt der Komplizenschaft mit den Rebellen beschuldigt. Vermutlich kommt aus seinem Umfeld ein Großteil ihrer Waffen. Einige sahen in der Hochstimmung von 1990 in Rwigyema schon den ruandischen Staatspräsidenten. Er wurde aber in den ersten Kampf Tagen im Oktober getötet. Trotz zahlenmäßiger Unterlegenheit sprechen hohe Heimkehr-Motivation, gute Ausbildung, Bürgerkriegserfahrung sowie sichere Waffenlieferung für einen militärischen Sieg der Tutsi-Rebellen. Der bisherige Verlauf des Krieges hat diese Einschätzung bestätigt.

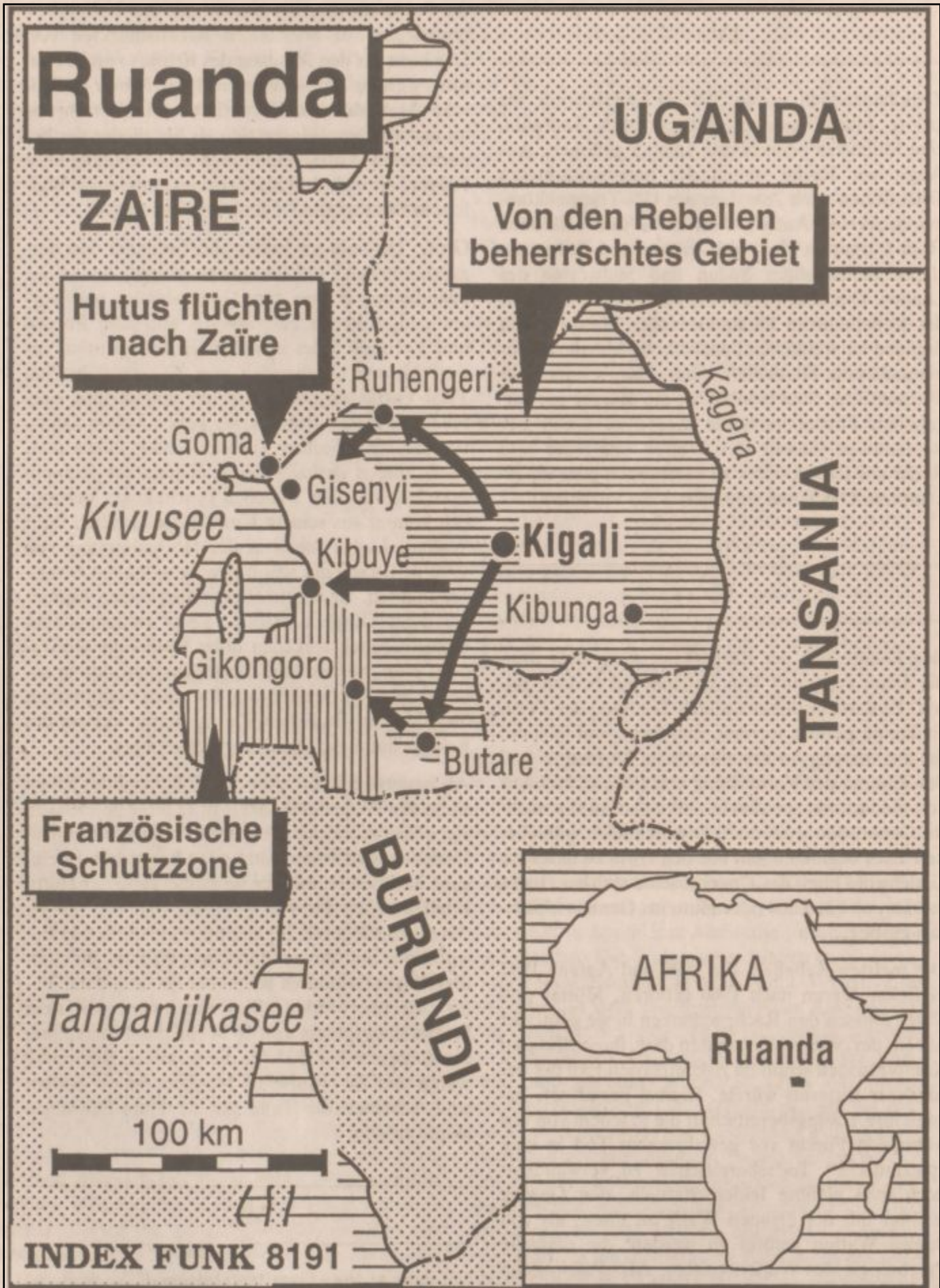
Als hauptsächliche Opfer des Völkermordes haben sie in der Weltöffentlichkeit trotz ihrer gesetzlosen Rebellion moralisch Pluspunkte sammeln können. Daneben wird ihnen traditionell besondere Intelligenz nachgesagt, mit der sie große Teile der Hutu-Intellektuellen für sich gewonnen haben. Sie sei das durchdringende Element ihres historischen Bewußtseins und des militärischen Willens, ihr dreißigjähriges Exil durch Rückkehr ins „Land der Väter“ zu überwinden. Was die Juden seit dem Reichsbürgergesetz von 1934 für das Naziregime, die Armenier bis 1915 für die türkische Regierung waren und die bosnischen Muslime für die Serben sind, scheinen die Tutsi für die Hutu-Führungsclique zu sein.

---

## VI.

---

Mit dem Aufstand von 1960 kamen die regierungsunerfahrenen Hutu zur Herrschaft. Das Land ist von 1890 bis 1916 unter schwachen deutschen Kolonialenfluß geraten. Nach dem Ersten Weltkrieg geht dieser 1921 unter dem Mandat des Völker-



Stand: 15. Juli 1994

bundes auf Belgien über. Wie zuvor die deutsche unternimmt nun die belgische Kolonialverwaltung das politisch Nächstliegende: Sie bedient sich der traditionellen Herrschaftsstrukturen. Zwar büßen König und Adel an formaler Macht ein; doch sie können ihre wirtschaftliche und soziale Vorrangstellung stärken. Das geschieht durch den Einsatz von Tutsi als Landverwalter; durch fortgesetzte Privilegierung in der Ausbildung, der Staatsverwaltung und der Wirtschaft; durch Land- und Viehbesitz zu ihren Gunsten. Nur wenige der Hutu können dazu aufschließen. Die anderen bleiben Bauern, Landarbeiter, Viehhirten, kleine Pächter; sie zahlen Steuern und stellen mit Frondienst und harter Arbeit die Ernährung der Bevölkerung sicher. Die Belgier übernehmen mit den bestehenden Herrschaftsstrukturen eine zweite Tradition: den einfachen Rassismus des Landes.

In der internationalen Literatur gelten Ruanda und Burundi als klassische Fälle von „racism in nonliterate societies“. Unter Rassismus wird „the close relation between physical stature and social status“, wie es die Encyclopaedia Britannica definiert, verstanden. Überwiegend körperliche Merkmale werden als Zeichen einer rassistischen Über- bzw. Unterlegenheit gewertet. Unter dem Einfluß europäischer Rassentheorie und Eugenik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts unterstützt die belgische Kolonialverwaltung diesen Rassismus, wie José Kagabo in einem Interview mit der portugiesischen Zeitung „Público“ vom 20. Juni 1994 ausführt.

Tutsi wurden unter dem Generalgouverneur von Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi, Pierre Ryckmas, als die höher entwickelte und zum Herrschen geeignete Rasse betrachtet. So wurde „das Bewußtsein der Stammeszugehörigkeit von den Kolonialmächten... aufgestachelt, welche die beiden Gemeinschaften ideologisierten und gegeneinander aufhetzten“. Die katholische Kirche schließt sich mit ihrem Bischof, Monseigneur Leon Classe, bei ihrer Missionierung und Christianisierung des Landes der rassistischen Tradition an. Sie ist vor allem an der Missionierung der Tutsi-Oberschicht und ihres Königs als vom Volk geachtete Vorbilder interessiert. Als König Musinga die Taufe verweigert, wird er abgesetzt; dafür sein getaufter Sohn Rudahigwa 1931 als König Mutara III. inthronisiert. Die Missionierung der Hutu verläuft erfolgreicher, so daß der folgenden Generation von Missionaren Tutsi als religiöse Minderheit erscheinen.

Gekoppelt mit dem Kolonialimport demokratischen Mehrheitsdenkens beginnt die Hutu-Mehr-

heit im Namen der Freiheit der Tutsi-Minderheit die Legitimation ihrer Herrschaft zu entziehen. Ihr Herrschaftsglaube wird brüchig. Im berühmten „Bahutu-Manifest“ ist das neue Denken niedergelegt. In ihm wird nicht die rassistische Überlegenheit der Tutsi angegriffen; doch werden sie als „eine fremde Rasse von Invasoren“ (José Kagabo) bezeichnet, gegen die zur Gewalt aufgerufen wird.

---

## VII.

---

Die Belgier bereiten die Unabhängigkeit Ruandas vor. Aus Ruanda-Urundi werden die selbständigen Staaten Ruanda und Burundi. Noch unter dem Eindruck der Siegesstimmung rufen die Hutu in einem Coup d'Etat im Januar 1961 Ruanda als Republik aus. Im September desselben Jahres finden unter Aufsicht der Vereinten Nationen Wahlen statt. In Ruanda gewinnt die „Partei zur Emanzipation der Hutu“; in Burundi erringen die Tutsi die Regierungsmehrheit. Beide Regierungen lehnen den UN-Vorschlag einer föderativen Vereinigung ab. Wie in vielen der 160 nach dem Zweiten Weltkrieg unabhängig gewordenen Staaten muß auch in Ruanda die republikanische Staatsform der traditionellen Gesellschaft dienstbar gemacht werden. Die Hutu besitzen weder Regierungs- noch Republikserfahrung. Sie wahren Kontinuität. Einmal an der Macht, knüpfen sie an die Tutsi-Tradition der zentralistischen Monarchien an. Wie die Geschichte Deutschlands vom Kaiserreich über den Reichspräsidenten Hindenburg und den Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung bis zur nationalsozialistischen Diktatur als „historische Kontinuität“ (H.U. Wehler) gefaßt worden ist, so führten die beiden ruandischen Hutu-Staatspräsidenten Kayibanda (1962–1973) und Habyarimana (1973–1994) die Tradition des monarchischen Zentralismus in Form einer patriarchalisch-zentralistischen Republik fort.

Besonders unter Habyarimana „entstand eine um die Person des Staatsoberhauptes zentrierte personelle Herrschaft“ (P. Molt). Eine neue Elite wuchs heran. Ihr Einfluß bemaß sich – im Muster konzentrischer Kreise – nach der Nähe zum Staatsoberhaupt. Loyalität wurde zum entscheidenden Kriterium. Auch Tutsi hatten eine Chance oder „hutuisierten“ aus Vorteilsabsicht. Erheblicher Nepotismus und Korruption griff um sich. Machtbalancen zwischen Süd- und Zentralruanda und dem traditionellen

Hutu-Norden, den Präfekturen Gisenyi und Ruhengeri und den südlichen Präfekturen Butare und Gitamara, mißlingen. Machtkämpfe in der Armee, dem Rückgrat seiner Macht, gerieten dem Staatschef außer Kontrolle. Die souveräne Gewalt der Republik, die den Bürgern Frieden, Sicherheit und Wohlstand bringen sollte, unterlag in Exekutive, in Verwaltung und Armee von innen einem schleichenden Verfall. Gleichzeitig jedoch wurde der 1960 aufgebrochene Rassenkonflikt durch die Ökonomie, knappe landwirtschaftliche Nutzfläche und das starke Bevölkerungswachstum zum ethnischen Klassenkonflikt des Landes radikalisiert. Es fehlt die Kraft, die sich öffnende Lücke zwischen Nahrungsproduktion und Bevölkerungswachstum zu schließen. Weder kann die Nahrungsproduktion gesteigert noch das rapide Bevölkerungswachstum gedrosselt werden.

---

## VIII.

---

Die ersten Jahre der jungen Republik verrieten dem Blick von außen nichts von dieser Konfliktstruktur. Gemeinsam mit dem Königreich Swasiland galt Ruanda bis in die achtziger Jahre als die Schweiz Afrikas. Doch die zwei bis drei Jahrzehnte der unabhängigen Republik erweisen sich im nachhinein als Jahre der Scheinblüte. Aus Belgien, Frankreich, Deutschland, von der Europäischen Gemeinschaft, der Weltbank, den Vereinten Nationen und von anderen Gebern fließen jährlich mehrere hundert Millionen Dollar ins Land. Durch Straßenbau erhielt Ruanda Anschluß ans Transportnetz und Zugang zum Hafen Mombasa; die Zinnindustrie wurde modernisiert; Trinkwasserversorgung und Telekommunikation ausgebaut; Kirchen und private Organisationen engagierten sich im Bereich der Gesundheit, der Bildung und der zwischenmenschlichen Hilfen.

In den sechziger und siebziger Jahren wird das vom internationalen Agrarwissenschaftler und Friedensnobelpreisträger von 1970, N.E. Bourlaug, entworfene Konzept der „Grünen Revolution“ zum Hoffnungszeichen der Entwicklungsexperten. Ruanda ist ein grünes Land mit mildem Klima und einer Durchschnittstemperatur von 19 Grad Celsius; mühevoll terrassierte Hänge und Hügel machen auf den Betrachter den Eindruck einer paradiesischen Landschaft. Und in der Tat schien sich Ruandas Landwirtschaft unter Mithilfe vieler

Agrarexperten zu einem Musterfall unter den schwarzafrikanischen Staaten zu entwickeln.

In diesen Jahren hätte sich keine Tutsi-Rebellion eine breite Unzufriedenheit im Lande zunutze machen können, nicht einmal unter der eigenen Bevölkerung. Dagegen entlud sich ihr Haß 1972 im benachbarten Burundi; nach einem erfolglosen Hutu-Aufstand wurden in einem blutigen Völkermord aus Rache 100 000 Hutu abgeschlachtet. Im August 1988 flammt die bittere Volksfeindschaft erneut auf, als sich die von Tutsi dominierte Armee für erlittene Mordanschläge rächte. In und um Bujumbura, der burundischen Hauptstadt, massakriert sie etwa dreitausend Hutu-Familien; im Hinterland sollen es mehr gewesen sein. Die Zahl der Opfer wird auf 20 000 geschätzt.

Die Völkermorde der siebziger und achtziger Jahre in Burundi erklärt die Genozidforschung als „Explosion von Völkerhaß“ (R. Lemarchand). Völkerhaß ist nicht nach Kulturen teilbar. Europäischer, asiatischer oder afrikanischer Völkerhaß haben eines gemeinsam: menschlicher Haß zu sein. Er gehört wie die Liebe zur Affektausstattung unserer Gattung. Völkerhaß ist unpersönlicher Haß, der bestimmter Nahrung und Beeinflussung bedarf, um sein persönliches Objekt zu finden. Die Nahrung findet sich da, wo Ethnien (und Glaubensgemeinschaften) trotz Zusammenlebens und sozialräumlicher Nähe „Unterschiede, Barrieren, Asymmetrien“ fühlen, „die auf Privilegien und Rechte, in der Regel auf die Verteilung von Vermögen und Machtposten zurückzuführen sind“ (M. Foucault). Die Mutigen, Starken und Ehrgeizigen unter denen, denen die Verteilung von Vermögen und Posten Nachteile bringt, beginnen, sie zu ihren Gunsten verändern zu wollen. Am Beginn stehen Phantasien und Pläne; es folgt ein öffentlicher Kampf um Begriffe: in Schule und Universität, in Presse und Kirche. Am Ende steht eine „Ideologie“ – Gerechtigkeit, Freiheit, Demokratie, Ehrlichkeit (= gegen Korruption) –, mit der die jeweilige Elite in Militär, in Politik und Ökonomie attackiert wird. Die Nachdenklichen unter den Attackierten sind die Schwachen. Sie werden von den anderen mit unbedingtem Machtanspruch aussortiert, bis sie resignieren, überlaufen oder verschwinden. Das hat vielen oppositionellen Hutu und gemäßigten Ministern der Regierung Habyarimanas in Ruanda das Leben gekostet.

Nichts hassen unbedingte Machthaber mehr als Widerstand und Angriff, weil es eine natürliche Leidenschaft ist, eine einmal erlangte Macht erhalten oder vergrößern zu wollen. Fühlen sie sich

durch die Attacken geschädigt, mischt sich in den Haß die Rachsucht, um den Schädiger seine Tat eines Tages bereuen zu lassen. Ihre Gewaltbereitschaft hat einen affektiven Unterbau. Obwohl in der Minderheit, hatten burundische Tutsi ihre traditionelle Vorrangstellung auch unter republikanischer Staatsform behaupten können. Sechzig Prozent des Geschäftslebens lag in ihrer Hand; sie stellten und stellen achtzig Prozent der Universitätsstudenten in Bujumbura. Vielen war das ruandische Trauma der Vertreibung von 1960 ein Teil ihrer Identität geworden. Die anderen standen im Austausch mit Familienmitgliedern, Freunden und Nachbarn, die in den Flüchtlingslagern unter dem Trauma litten. Eine instinktive ethnische Opfer-solidarität gehörte zum Alltagsleben.

Den burundischen Hutu dagegen steckte der Emanzipationsgeist des Bahatu-Manifests wie ein Stachel im Fleisch. Sie wollten nicht immer unterprivilegiert bleiben. Ihr Emanzipationskampf konnte nur bewaffnet gewonnen werden. Waffen bedeuten im Bürgerkrieg alles. Wer Waffen hat, hat Geld, und wer Geld hat, zieht Habenichtse an. Im Kampf um die Neuverteilung von Vermögen und Posten setzten sich die Stärksten durch, und sie zahlten 1972 und 1988 mit viel Blut. Es bedurfte oft nur eines Auslösers: einer Korruption, eines Anschlags oder Racheakts, in jedem Fall eines ersten Toten. Oft wurde jemand in einem Akt unpersönlichen Hasses niedergestreckt, um den Stein des Bürgerkrieges ins Rollen zu bringen. Der erste Tote ist es, der alle mit dem „Gefühl der Bedrohtheit“ (E. Canetti) ansteckt. Das war auch beim Tod Präsident Habyarimanas der Fall.

---

## IX.

---

In den drei Jahrzehnten nach 1960 ereignete sich in Ruanda noch keine Explosion des Völkermordes. Aber die Zündschnur glimmte. Es ist eine Explosion ganz anderer Art, die die strukturell tiefste Ursache für den neu entbrannten Bürgerkrieg und Völkermord sein dürfte: die Bevölkerungsexplosion. Mit durchschnittlich zehn Schwangerschaften und 8,3 Lebendgeburten pro gebärfähige Frau gehört Ruanda zu den fruchtbarsten Ländern der Welt. Von 1960 bis 1993 hat sich die Bevölkerung von ungefähr drei auf 7,5 Mio. Einwohner mehr als verdoppelt. Spätestens in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wird erkennbar, daß das wirtschaftliche Wachstum der Blütezeit hinter dem Bevölkerungswachstum zurückbleibt; dessen Blüte-

zeit steht mit einer weiteren Verdoppelung auf 15 Mio. Einwohner in den kommenden einundzwanzig Jahren bevor.

Insbesondere stößt die Nahrungsproduktion an Grenzen; die Exporterlöse aus Rohstoffen, Kaffee und Tee waren und sind zu gering, um den Mangel durch Nahrungsmittelimporte auszugleichen. 92,9 Prozent der Bevölkerung lebten 1986 auf dem Land; 50 Prozent des Bodens bestehen aus landwirtschaftlicher Nutzfläche; der Rest ist Wald und Weideland für Ziegen, Kühe und Schafe. Im Erbrecht gilt das Prinzip der Realteilung für Söhne; die Töchter werden in der Regel über den Heiratsmarkt versorgt. Bei einer Durchschnittsgröße von weniger als einem Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche und vier erbberechtigten Söhnen pro Bauernfamilie bleibt innerhalb einer Generationenfolge für jeden Sohn ein viertel Hektar übrig. Diese Parzelle wirft für eine Familie nicht genug ab; weder fürs Essen, noch zum Füttern des Viehs. Es gibt kaum Überschüsse für den Markt, um vom Erlös das, was die Menschen für ihr Leben als erstrebenswert ansehen, kaufen zu können. Sie werden arm.

Um den Boden intensiver zu nutzen, wird der traditionelle Brachezyklus nicht eingehalten; das laugt den Boden aus und führt zu Ertragsrückgängen. Einzig durch Rodung der 22,6 Prozent des Bodens an Wäldern und Naturparks könnte die Nutzfläche vergrößert werden. Da durch Erbfolge auf die Enkelgeneration ein Sechzehntel des großväterlichen Besitzes überginge, suchen nicht-erbende Hutu und Tutsi nach anderen Formen der Existenzsicherung. So wie sie die Zukunftslosigkeit ihrer bäuerlichen Existenz empfinden, so empfinden die verjagten Tutsi die Zukunftslosigkeit ihrer Exilantenexistenz. Für beide Gruppen ist die Verteilung des knappen Landes durch die Machtfrage zu entscheiden. Hier droht der Krieg zwischen Hutu und Tutsi zum Krieg eines jeden gegen jeden zu werden.

Beim Recht auf Leben wählt jeder die Mittel, die Aussicht geben, es erfolgreich zu erkämpfen oder zu verteidigen. So laufen Hutu zu Tutsi und Tutsi zu Hutu über – je nach Vorteils- und Siegeserwartung. Präsident Habyarimana hatte die Rückkehr der Tutsi-Exilanten wegen Überbevölkerung abgelehnt. Er spürte die Gefahr des Bürgerkrieges und den Verlust staatlicher Souveränität. Pläne, den Bevölkerungsdruck nach dem Modell eines demographischen „Verschiebebahnhofs“ durch Zwangsumsiedlungen in Nachbarländer zu verringern, ließ er aus den gleichen Gründen fallen.

---

## X.

---

Jährlich werden in Ruanda etwa 250 000 Kinder geboren. Daraus folgt, daß in jedem Jahr eine neue Altersgruppe von mindestens 50 000 bis 100 000 nichterbenden Söhnen nach einer Lohnarbeiterexistenz sucht; Töchter, die nicht als mit-helfende Familienangehörige daheim bleiben, drängen auf den Arbeitsmarkt. Sie geraten früher oder später in die Sogwirkung der Städte. Ruanda hat keine rasant wachsenden Megastädte; es hat die niedrigste Urbanisierungsrate in Afrika. Land-flüchtige müssen für einen „permis de résidence“ (Aufenthaltserlaubnis) in Kigali eine feste Anstel-lung vorweisen. Diese Politik hat den illegalen Zu-zug überschüssiger Arbeitskraft vom Lande rapide erhöht. Immerhin verdoppelte die Hauptstadt Kigali ihre Bevölkerung zwischen 1978 und 1991 auf etwa vierhunderttausend in der Hälfte der Zeit, die ganz Ruanda für den prozentual gleichen Anstieg seiner Bevölkerung benötigte. Ein kleiner Teil von ihnen hat das Glück, dort vom Arbeitsmarkt aufgenommen zu werden. Andere schlagen sich als Studierende, als Gelegenheitsarbeiter, Händler oder Dienstleister durch. Wenige von ihnen folgen den Verlockungen des Wohlstands-nordens dieser Welt; als Wirtschaftsflüchtling oder Asylant hoffen sie, dort Arbeit, Wohlstand, Glück und ein besseres Leben zu finden. Was geschieht mit den Hunderttausenden, die im eigenen Lande Arbeit und Brot, eine Zukunft, ein besseres Leben suchen, es aber nicht finden können?

---

## XI.

---

Ein Augenzeuge berichtet vom 12. April 1994: „Haumesser und Keulen schwingende Jugendliche durchziehen die Straßen, zerhacken oder zerschla-gen jene, mit denen sie alte Rechnungen zu beglei-chen haben.“ Nach einer Agenturmeldung ist „in den Straßen, in denen Banden Bewaffneter mit Macheten, Knüppeln und Speeren umherzogen, Gefechtslärm von Mörsern und schweren Maschi-nengewehren zu hören.“ Ein anderer Augenzeuge berichtet von jugendlichen Banden, die in Ar-meeuniform und mit Handgranaten die Stadtvier-tel von Kigali terrorisieren. Es sind die aus vielen Bürgerkriegen bekannten Hasadeure, Glücksrit-ter, Stadtplünderer, Möchtegernsoldaten; junge Männer zwischen fünfzehn und fünfundzwanzig

Jahren; mit Geld, Waffen und Versprechen ge-kaufte Handlanger der kämpfenden Parteien. Un-ter ihnen das Heer nichterbberechtigter Bauern-söhne vom Lande, die nicht viel mehr als ihre Zukunftslosigkeit zu verlieren haben. Sie hoffen auf Beute; sie hoffen auf Vorteile und Posten; sie erhoffen sich von den Bürgerkriegswirren eine Wende zum Besseren.

Jeder dünkt sich wie die Soldaten, die Präsidenten-garde und die Rebellen ein Souverän des Tötens. Hier kämpfen nicht nur Hutu gegen Tutsi und Tutsi gegen Hutu; hier kämpfen auch Hutu gegen Hutu und Tutsi gegen Tutsi. Der Krieg der Völker hat sich zu einem „bellum omnium contra omnes“ (Th. Hobbes) erweitert. Der Koordinator der Partnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ru-anda, P. Molt, schreibt in der „Frankfurter Rund-schau“ vom 20. Juni 1994: „Die extreme Landnot und Armut... erklärt den gerade auf dem Lande herrschenden Sozialneid, die Aggressivität, Krimi-nalität... Es entstand ein Ausmaß sozialer Desin-tegration, wie es sonst nur in den Elendsvierteln der großen Städte... zu finden ist... Das erklärt die Disposition für ein bedingungsloses Freund-Feind-Verhalten und zu anarchischer Gewalt. Nur wer die bittere und ausweglose Lage der Armen in Ruanda kennt, vermag zu ermessen, wie leicht sie mit radikalen Parolen aufgehetzt und zu sinnloser Gewalt verführt werden können.“

Das gleiche muß für die gewaltsame Landnahme gelten. Es wird berichtet, daß bewaffnete Banden auf nächtlichen Mordzügen ins Hinterland ziehen, um Bauernfamilien zu töten. Dabei findet der Unterschied zwischen Hutu-Familien und Tutsi-Familien kaum Beachtung. Das Ziel ist die Ent-völkerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Zum Schutz verkriechen sich die Familien zum Nachtschlaf in sichere Verstecke. Je mehr Land genommen wird, um so mehr Land kann der Sie-ger in diesem Krieg verteilen und nutzen. Die Un-erbittlichkeit der demographischen Logik ist vie-len Beteiligten präsent: Wenn die 250 000 bis 500 000 Tutsi-Exilanten ins Land zurückkehren, müssen andere Platz machen, durch Flucht oder Tod. So bestätigt Rebellenführer Rudasingwa im „Spiegel“: „Überbevölkerung und knappes Land sind ganz sicher die Hauptprobleme unseres Lan-des.“ Nach einer Inspektionsreise resümiert der Direktor der amerikanischen Behörde für Ent-wicklungshilfe B. Atwood: „Eine Lücke zwischen Bevölkerungswachstum und Nahrungsmittelver-sorgung bedeutet Instabilität, Konflikt, Leiden, Tod.“ Ruanda sei der „schlimmste Beweis“ dafür.

---

## XII.

---

Die internationale Staatengemeinschaft sollte – über humanitäre Hilfe hinaus – an der raschen Wiederherstellung einer kraftvollen staatlichen Autorität arbeiten, um dem Land Frieden und den Menschen das universale Recht auf Leben bringen zu können. Das Verhalten der Vereinten Nationen im Fall Ruanda läßt folgendes erkennen:

*Erstens* lag die Entscheidungsschwäche des UN-Sicherheitsrates an seiner völkerrechtlichen Konstruktion: Ihm fehlt die klare Trennung von Rat und Befehl. Ein Gremium, das Befehle erteilt, berät sich selbst; dabei gehen die Interessen der Ratgeber in den Befehl ein; das hat einen Befehl zur Herstellung des Friedens in Ruanda bisher verhindert. Der Tötung Tausender wurde tatenlos zugehört. Die Regeln einer demokratischen Diskursethik stoßen im UN-Sicherheitsrat grundsätzlich an ihre politische und zeitliche Friedensgrenze, hinter der sich eine Toleranz gegenüber Bürgerkrieg und Genozid verbergen kann. Aus den Erfahrungen weltweiter Friedensbemühungen spürt der Generalsekretär das deutlicher als Regierungsvertreter im Sicherheitsrat. In einem Ruanda-Interview über neue Entscheidungsstrukturen der UN befragt, antwortet B. Boutros-Ghali ausweichend: „Dazu werde ich mich nicht äußern, denn was ich mir vorstelle, ist noch nicht zu verwirklichen.“ Doch man weiß: Er denkt an die Trennung von Rat und Befehl, um die globalen Friedensmissionen durchführen und ihre sozialökologischen Hintergründe – Armut, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung – bereits im voraus bekämpfen zu können.

*Zweitens* fehlt zum klaren Friedensbefehl eine im Einsatzgebiet akzeptable, gut ausgerüstete und ausgebildete Truppe. Um ihre Akzeptanz im Einsatzgebiet zu erhöhen, ist die Kultureigenheit des jeweiligen Gebietes zu beachten. Sie können nach den in der Zivilisationstheorie von Huntington unterschiedenen Kulturkreisen geschnitten werden (S.P. Huntington). Aus diesen Kulturkreisen werden die Soldaten der jeweiligen Einsatztruppe rekrutiert. Beim weltweiten Problem der überschüssigen Arbeitskraft werden junge Männer und Frauen diese Friedensaufgabe gegen die Zukunftslosigkeit auf heimischen Arbeitsmärkten eintauschen.

*Drittens* ist der Grundsatz politischer und ethnischer Interventionsneutralität aufzugeben. Partei-

nahme gilt einzig dem Frieden und der Rettung von Leben. Das setzt voraus, sich so früh wie möglich mit der Partei zu verbünden, mit der ein schneller Frieden zu erzwingen ist. Ein Bündnis mit dem Schwachen verringert zumeist allerdings die Chance zum Friedenszwang und es würde in den häufigsten Fällen das Todesrisiko vieler Menschen erhöhen. Dieser Grundsatz ist der „realistic school“ (C. Offe) der Friedenstheoretiker zuzurechnen. Das Risiko einer falschen Einschätzung muß durch neutrale Beratung erfahrener Experten des Konfliktgebietes verringert werden.

Zur Wiederherstellung staatlicher Souveränität in Ruanda sollten deshalb politische und ethnische Wahrheiten Nachrang zum Frieden haben. Kann eine ethnische oder politische Wahrheit, wenn das Festhalten an ihr zur Fortsetzung von Bürgerkrieg und Völkermord führt, wahrer sein als der Frieden? Damit ein Waffenstillstand kein Scheinfrieden wird, sind zur dauerhaften Friedenssicherung außer der Regelung der ethnisch bedingten Probleme zwei Ziele vorrangig: *erstens* in einem Pionierprojekt die landwirtschaftliche Nutzfläche – trotz ökologischer Bedenken – kurzfristig so weit wie möglich zu vergrößern, *zweitens* – trotz ethischer Bedenken – ein wirkungsvolles nationales Geburtenkontrollprogramm zu implementieren. Die Arbeit der im Volksmund „Kondombehörde“ genannten ONAPO („Office National de la Population“) sollte ausgebaut und um eine Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung ergänzt werden, damit arme Bauernfamilien zum Schutz gegen Notfälle des Lebens nicht auf viele Kinder angewiesen sind. Den Kampf gegen Armut in den Dienst eines Kampfes gegen das Bevölkerungswachstum zu stellen ist das Ziel der von den Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages eingebrachten Beschlußempfehlung „Ausbau und Entwicklung von sozialen Sicherungssystemen in Entwicklungsländern“.

Wären diese Maßnahmen mit einem Teil der Entwicklungsgelder in den Dekaden nach 1960 begonnen worden, hätte Ruanda heute auf einer erweiterten landwirtschaftlichen Nutzfläche eine Million Einwohner weniger. Vielleicht wäre Ruanda dann zu einem Musterfall für bevölkerungsexplosive Bürgerkriegsländer in Schwarzafrika geworden. Denn die Logik des gesunden Menschenverstandes sagt: „Und ist das ganze Land von Bewohnern überfüllt, so bleibt als letztes Mittel der Krieg, der für jedermann Sieg oder Tod bereit hat“, wie der scharfsinnige Bürgerkriegstheoretiker Thomas Hobbes schon 1651 im Leviathan niederschrieb.

# Flucht und Vertreibung in Afrika im Schatten der internationalen Policy-Krise

## Das Beispiel Sudan

---

### I. Einleitung

---

Wenn Salim A. Salim, Generalsekretär der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), zum 20. Jahrestag des Inkrafttretens der OAU-Konvention über Flüchtlinge am 20. Juni 1994 geschrieben hat, es sei seine feste Überzeugung, das afrikanische Flüchtlingsproblem werde in naher Zukunft eher ein historisches Phänomen sein denn ein fortbestehendes Problem, so entspringt dieser enorme Optimismus vielleicht dem unbedingten Willen, den Kontinent nicht als verloren aufzugeben.

Die Zahlen aber sind niederdrückend. Von weltweit 20 Millionen Flüchtlingen gibt es sechs Millionen in Afrika. Noch alarmierender ist die Entwicklung der Binnenvertreibung in Afrika: Von jenen 25 Millionen Binnenvertriebenen weltweit, die aus unterschiedlichen Gründen keine internationalen Grenzen überschreiten, sind allein in Afrika mehr als 15 Millionen Flüchtlinge in ihren eigenen Heimatländern vertrieben<sup>1</sup>.

Eine Analogie zwischen diesen niedrig geschätzten Zahlen und dem enormen Potential für bewaffnete Konflikte auf dem Kontinent ist unbestreitbar<sup>2</sup>. Die meisten Kriege sind heute, anders als in der Vergangenheit, innerstaatliche Konflikte, während bestehende Sicherheitssysteme auf mögliche zwischenstaatliche Auseinandersetzungen gerichtet sind<sup>3</sup>. Genauso wie es eine Diskrepanz zwi-

schen Sicherheitssystemen und Realität gibt, existiert eine gewaltige Lücke zwischen dem heute bestehenden Flüchtlingsrecht und der Tatsache, daß die internationale Staatengemeinschaft nur mangelnde Eingriffsmöglichkeiten besitzt, dem massiven Problem der Binnenvertreibung, die auf fremden Territorien verursacht und forciert wird, vorzubeugen.

Die internationale Gemeinschaft – wollte sie denn eine Einmischung erwägen – besitzt mit den Grundlagen des Völkerrechts, so wie es heute existiert, eine nur unzureichende Handhabe, früh- und damit rechtzeitig in innere Konflikte einzugreifen, um künftige Flüchtlingsströme einzudämmen. Setzt dies erst einmal Handlungsbereitschaft voraus, wie sie im Falle Ruandas gefehlt hat, so ist sie dennoch ungenügend vorbereitet für den Zeitpunkt, zu dem sie erkennen muß, daß die humanitäre Nachsorge, die heute betrieben wird, kein Modell mehr sein kann für die Zukunft.

Auf Platz eins der Länder, die Binnenvertriebene hervorbringen, steht der Sudan<sup>4</sup>. Dort gibt es eine akute Fluchtkrise – unheilvoll kombiniert mit einer drohenden Hungerkatastrophe. Über dieses Land, obwohl flächengrößter Staat in Afrika, wird immer noch vergleichsweise wenig berichtet. Der Mangel an Öffentlichkeit und Information scheint einherzugehen mit der fehlenden Bereitschaft, notabene in Verantwortung der einzelnen UN-Mitgliedstaaten, einen innenpolitischen Ausgleich zwischen den Bürgerkriegsparteien handelnd einzufordern.

Allein befriedete Verhältnisse im Land böten für die Zukunft eine Grundlage dafür, große interne und externe Fluchtbewegungen zu verhindern. Haben sie erst die Krisenausmaße wie nun in Ruanda erreicht, sind die Auswirkungen der Flucht auch mit humanitärer Hilfe nur schwierig aufzufangen,

1 Vgl. U.S. Committee for Refugees (USCR), World Refugee Survey 1994, Washington 1994, sowie den Ende Juni erstmals in deutscher Sprache erschienenen Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, UNHCR-Report 1994, Bonn 1994.

2 Über die Zählweise von bewaffneten Konflikten gibt es erhebliche Differenzen, je nach zugrundeliegender Konfliktdefinition. Der Berliner Friedensforscher Ulrich Albrecht zählt derzeit 70 Bürgerkriege, wobei 280 Volksgruppen nach Eigenstaatlichkeit streben.

3 Vgl. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht über die Menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994, S. 55.

4 Zum Problem der Binnenvertreibung allgemein: Francis Mading Deng, Internally Displaced Persons, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/95, United Nations Social and Economic Council, 25. January 1994.



geschweige denn kurzfristig wieder rückgängig zu machen. Ein Ende der Konflikte zwischen dem muslimisch geprägten Norden und dem animistischen und christlichen Süden ist nicht abzusehen; im Gegenteil, die Menschenrechtssituation hat sich nach einem Bericht des UN-Sonderberichterstatters Gáspár Biró<sup>5</sup> vom Februar dieses Jahres weiter verschlechtert.

Menschenrechtsverletzungen gehören zu den Hauptfaktoren, die Flucht auslösen, sei es über nationale Grenzen hinweg oder aber innerhalb des Landes. Fast 400 000<sup>6</sup> Sudanesen, die in Nachbarstaaten Zuflucht suchen, werden derzeit vom Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) versorgt<sup>7</sup>. Die tatsächliche Anzahl der über die Grenzen geflüchteten Sudanesen dürfte allerdings um einiges höher liegen. Der Sudan beherbergt seinerseits 635 000 Flüchtlinge<sup>8</sup> hauptsächlich aus Eritrea, Äthiopien und dem Tschad<sup>9</sup>.

Von außen unkontrolliert aber ist das noch schwerwiegendere Problem der Binnenvertreibung in diesem 2,5 Millionen Quadratkilometer großen Staat. Derzeit gibt es vier Millionen Binnenvertriebene im Sudan – sie sind Flüchtlinge im eigenen Land. Nur in Südafrika, wo eine Jahrzehnte währende Apartheidpolitik Menschen in künstliche Homelands gedrängt hat und wo Vertreibung systematisch verfolgtes Ziel der ehemals weißen Minderheitsregierung war, gehört eine gleich große Anzahl Binnenvertriebener zum Erbe Nelson Mandelas.

Die Lage der sudanesischen Zivilbevölkerung, über die diese Zahlen ein nur anonymisiertes Bild vermitteln – die Situation eines Volkes, das zudem unter den Auswirkungen mehrerer Dürreperioden leidet –, ist Anlaß für den nachfolgenden Aufsatz. Er soll im ersten Teil die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse im Sudan beleuchten ein-

schließlich der vermeintlich ethnischen Wurzeln des innerstaatlichen Konflikts, in dessen Folge große Fluchtbewegungen entstanden sind. Der zweite Teil wird Rekurs nehmen auf die derzeitige Flucht- und Flüchtlingssituation in Afrika sowie Vorschläge unterbreiten, welche politische Entwicklung international eingeleitet werden müßte, um diese globale Herausforderung künftig zu bestehen.

---

## II. Ethnisch-religiöse Identifikationsmuster im Sudan: Pluralität und Fragmentierung

---

Der Sudan ist siebenmal größer als das vereinte Deutschland. Geographisch gehört er zu Nordostafrika und besitzt acht Landesgrenzen. Im Norden liegt Ägypten; im Osten gibt es mit dem Hafen Port Sudan einen Zugang zum Roten Meer und die Landesgrenze zu Äthiopien; im Süden ist er begrenzt durch Kenia, Uganda und Zaire, im Westen durch die Zentralafrikanische Republik und den Tschad, im Nordwesten durch Libyen (vgl. Karte, S. 26).

Einer sudanesisch-regierungsamtlichen Volkszählung von 1992 zufolge wird die Bevölkerung des Sudan auf 27 Millionen Menschen geschätzt. Das Land ist also verglichen mit seiner Größe dünn besiedelt. In der nördlich gelegenen Hauptstadt Khartoum und an ihren Randgebieten existieren große Flüchtlingslager; man spricht allein hier von einer fast 1,9 Millionen Menschen umfassenden Flüchtlingsbevölkerung<sup>10</sup>.

Das Land der „Schwarzen“, was Sudan übersetzt bedeutet, ist immer wieder als afrikanisch-arabischer Mikrokosmos des Kontinents bezeichnet worden. Positiv gefaßt, kann man es als kulturell ungemein vielfältiges Land beschreiben. Das negative Pendant dieser Charakterisierung ist die Struktur der ethnisch stark heterogenen Bevölkerung. Es können 56 Hauptethnien und 597 Untergruppierungen unterschieden werden.

<sup>10</sup> Laut USCR World Survey 1994 ist diese Zahl sukzessive während der achtziger Jahre gestiegen: durch Menschen, die infolge des 1983 von neuem ausgebrochenen Bürgerkriegs nach Khartoum gegangen sind. Im Bericht: United Nations 1994 Consolidated Inter-Agency Appeal des UN-Department of Humanitarian Affairs (Januar 1994) wird die Zahl der direkt infolge des Bürgerkriegs Vertriebenen mit 800 000 angegeben, 350 000 Menschen wurden aufgrund von Dürre im Zentral- und im Westsudan nach Khartoum vertrieben.

5 Vgl. Gáspár Biró, Situation of human rights in the Sudan. Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Biró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1993/60, United Nations Economic and Social Council, 1. February 1994.

6 UNHCR-Statistik vom März 1994.

7 UNHCR versorgt 200 000 Sudanesen in Uganda, 111 000 in Zaire, 44 000 in Äthiopien und 36 800 in Kenia. Die Zahlen sind letztmals erstellt worden im Januar und Februar 1994.

8 USCR (Anm. 1), S. 69. Die Zahl bezieht sich auf Dezember 1993. Sudanesische Regierungsquellen geben im Frühjahr 1994 die Zahl der Flüchtlinge im Sudan mit 840 000 an.

9 351 400 Flüchtlinge werden von UNHCR in sudanesischen Flüchtlingslagern betreut: 288 000 Eritreer und 59 000 Äthiopier im Ost- und Zentralsudan sowie 4 400 Tschader im Westsudan.

# SUDAN



Quelle: Department of Humanitarian Affairs, United Nations 1994 Consolidated Inter-Agency Appeal: Sudan, January 1994, S. 6.

Repetiert wird immer wieder die Spaltung zwischen dem arabisch-muslimischen Norden und dem afrikanisch-christlichen Süden, was einer groben Verallgemeinerung gleichkommt.

Zutreffender ist, auch wenn bzw. weil die Konfliktlinien nicht klar anhand ethnisch-religiöser „cleavages“ gezogen werden können, daß Sudanese multikultureller Herkunft sind. Nicht die kulturelle Vielfalt hat zu bestehenden Konflikten geführt, sondern vielmehr schürt und verschärft das Beharren auf vermeintlich klaren Trennungslinien zwischen arabisierten Muslimen und schwarzafrikanischen Animisten<sup>11</sup> und Christen das Konfliktpotential im Land.

Entlang religiöser Identifikationsmuster sind etwa 73 Prozent der Bevölkerung sunnitische Muslime<sup>12</sup>. Mag man darauf verweisen, daß dies mehr als zwei Drittel der Gesamtbevölkerung sind, so ist dennoch um so wichtiger, daß neben dieser muslimischen Mehrheit – aus der bislang alle sudanesischen Regierungen hervorgegangen sind, und zwar sowohl die wenigen religiös-zivilen als auch die Militärregierungen – nahezu 30 Prozent der sudanesischen Bevölkerung (etwa 17 Prozent Animisten, neun Prozent Christen, ein Prozent andere) anderen Religionen angehören. Dieses demographische Verhältnis bedeutet zugleich, daß die Interessen dieser zusammengenommen konfliktstarken Minderheit von keiner noch so starken bzw. repressiven Militär-Zentralregierung ignoriert werden können. Politisch betrachtet, hat dieses Kräfteverhältnis bislang zu einer Patt- oder auch No-Win-Situation geführt.

Betrachtet man die ethnische Zugehörigkeit, so gibt es schon geringer werdende Mehrheitsverhältnisse im Land: 49 Prozent sind Sudanese, die sich als „arabisch“ bezeichnen<sup>13</sup>, zwölf Prozent insge-

samt der eigentlich südsudanesischen Bevölkerung gehören dem Stamm der Dinka an, sechs Prozent sind Beja, fünf Prozent Nuer, drei Prozent Azande und jeweils zwei Prozent sind Bari, Fur und Shilluk, die Lotuko machen ein Prozent der Bevölkerung aus. Die übrigen ethnischen Gruppen haben Zugehörigkeiten unter ein Prozent der Gesamtbevölkerung. Während Arabisch von 51 Prozent der Bevölkerung gesprochen wird, sprechen etwa zehn Prozent Dinka. Weitere, von zwischen fünf und zwei Prozent der Bevölkerung gesprochene Sprachen sind Beja, Nuer, Fur, Zande. Darüber hinaus existieren noch etwa hundert andere Sprachen im Sudan.

Was außerhalb Afrikas allzu leicht vergessen wird, ist, daß die Identitätsmuster der Bevölkerung nicht entlang nationaler, aus der Kolonialzeit rührender Grenzen verläuft. Wie man jetzt in Ruanda und Burundi erkennen kann, erhält die tribale Zugehörigkeit zu den Tutsi und den Hutu, die in beiden Ländern vertreten sind, je nach politischem Kontext und insbesondere in Konflikten weit stärkeres Gewicht, oder aber sie wird trotz anderer den Konflikten zugrundeliegender Ursachen vorgeschoben. In Krisensituationen sind Fluchtbewegungen in Nachbarländer mit Bevölkerungsanteilen gleicher oder verwandter Stammeszugehörigkeiten wahrscheinlich. Dies trifft auch auf den Sudan zu. Verwandte tribale Gruppen existieren vor allem in Äthiopien, Kenia, Uganda und Zaire<sup>14</sup> – in jenen Ländern also, die heute die meisten sudanesischen Flüchtlinge beherbergen.

Seit der sudanesischen Unabhängigkeit im Jahr 1956 werden ethnische und religiöse Unterschiede immer wieder als einander ausschließende Gruppenkonzepte vorgestellt. Tatsächlich sind Teile der Bevölkerung entlang der unterschiedlichen „cleavages“ miteinander verschmolzen. Dennoch sind zum Beispiel die ethnischen Zugehörigkeiten nicht irrelevant geworden, sondern werden in inneren Konflikten um so stärker in den Vordergrund geschoben. Dies ist mit Unterbrechungen im nunmehr mehr als fünfunddreißigjährigen Bürgerkrieg die Situation im Sudan.

Viele der kleineren Stämme stehen als politische Konfliktgruppe im Hintergrund, teils aufgrund fehlender Organisation, teils weil sie sich wechselnd größeren „Koalitionen“ anschließen. Hierin

chen. Unterschiedliche Clanzugehörigkeiten existieren allerdings auch im Norden unter der arabischen Bevölkerung des Landes.

14 Vgl. Peter Bechthold, *Politics in the Sudan – Parliamentary and Military Rule in an Emerging African Nation*, New York – Washington – London 1976.

11 Als Animisten werden Anhänger von traditionellen Naturreligionen bezeichnet. Zusammengefaßt bilden sie im Sudan nach Muslimen und vor Christen die zweitgrößte Gruppe nach Religionszugehörigkeit.

12 Im Islam existiert nicht nur das Schisma zwischen Sunniten und Schiiten. Was für den Sudan ganz besonders zutrifft ist, daß die muslimische Bevölkerung zudem Anhänger unterschiedlicher sufisch-mystischer Bewegungen umfaßt, die zum Teil erheblich vermischt sind mit traditionellen vorislamischen Elementen, also nicht deckungsgleich sind mit „orthodoxer“ islamischer Glaubensrichtung. Zwei wichtige islamische Bewegungen sind die Gruppen der Ansar (Anhänger der „Mahdi“) und Khatmiya (Anhänger der Mirghani). Entlang dieser Zugehörigkeiten existieren auch politische „Parteien“ gleichen Namens, daneben, als fundamental-islamische Partei, die NIF (National Islamic Front) unter Hassan at-Turabi.

13 Was für die Aufsplitterung religiöser islamischer Glaubensinhalte gilt, trifft ebenso zu auf die ethnische Zugehörigkeit. Zumeist wird von südsudanesischen Stämmen gespro-

liegt einer der Gründe, warum sich die beliebte Nord-Süd-Grobunterscheidung so hartnäckig hält: Damit ist weder eine Aussage zum politischen Verhalten der betreffenden Gruppierungen noch zum politischen Kräfteverhältnis im Sudan getroffen. Kleinere Gruppen sind deshalb politisch nicht ohne Bedeutung, da eine nationale oder regionale Politik, die die Interessen dieser Verbände übergeht, durch die spezifischen Loyalitätsbindungen immer wieder an die Grenzen ihrer Durchsetzungsfähigkeit stößt und ihr so die allgemeine Legitimationsbasis entzogen ist<sup>15</sup>.

Kleinere Gruppen sind lokalen Autoritäten verpflichtet – eine Tatsache, der vor dem militärischen Engagement in Somalia zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dies wird bei einer pluralen Landesstruktur gerade in Situationen, in denen eine Zentralmacht auseinanderbricht, um so wichtiger. Clan-Chefs zu übergehen, die die Interessen ihrer Gruppen bündeln können, beruht auf einer Fehleinschätzung der Autoritätsbindung – dies gilt auch für militärisch unterstützte humanitäre Interventionen, in deren Vorfeld geklärt sein sollte, mit wem etwaige Verhandlungen zu führen sind.

Ethnische Heterogenität allein wirkt nicht destabilisierend. Als ethnische Fragmentierung kann sie aber vor allem in Gesellschaften mißbraucht werden, in denen dominante Gruppen (vor)herrschen und ungenügende Garantien für eine politische Partizipation von Minderheiten existieren<sup>16</sup>. Lange bevor nationale Grenzen existierten, hat es eine Vermischung von Arabern und autochtoner afrikanischer Bevölkerung gegeben, die über Jahrhunderte hinweg anhielt. Mit der Unabhängigkeit und der Vorherrschaft des arabisierten Nordens wirkt das inklusive Moment der Mehrheitsreligion Islam nicht verbindend, sondern exklusiv, indem es signifikante Minderheiten ausschließt, die der jeweiligen Herrschaftsgruppe nicht angehören.

Man sollte jedoch nicht glauben, mit der Aufzählung der verschiedenen ethnischen und religiösen Zugehörigkeiten auch den Schlüssel zur Analyse bestehender Konfliktlinien in Händen zu halten. Diese „cleavages“ sind keine statischen Gebilde, anhand derer bestimmte Überzeugungen oder gar

konkretes politisches Verhalten klar abzuleiten wäre<sup>17</sup>. Es ist davon auszugehen, daß wechselnde Identifikationsmuster zu wechselnden Koalitionen führen werden, wobei Zweckbündnisse ebenso leicht wieder zerbrechen können. Was nach wie vor fehlt, ist die Etablierung eines pluralen politischen Systems, das sich an den pluralen gesellschaftlichen Verhältnissen orientiert.

---

### III. Wendekreis der sudanesischen Politik

---

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum der Sudan in zirkulären Entwicklungen abwechselnd Militärregierungen oder aber exklusive muslimisch geprägte Zivilregierungen hervorgebracht hat: ein Land in permanenter Transition.

Zivile Regime gab es lediglich zwischen 1956 und 1958, zwischen 1964 und 1969 und zuletzt zwischen 1986 und 1989. Die Numeiri-Militärdiktatur hielt sich unter wechselnden Taktiken, wenn es ihr opportun erschien auch unter dem Banner des Islam, zwischen 1969 und 1986 fast 17 Jahre lang an der Macht. Der ihm folgende letzte zivile Regent Sadiq al-Mahdi, Führer der religiösen Ansar-Bewegung, wurde vom Militär unter Umar al-Bashir nach drei Jahren Amtszeit gestürzt. Al-Bashir hält bis heute die Macht in Händen.

Drei zivile Regierungen, die sich jeweils der Demokratisierung des Landes verschrieben hatten, sind gescheitert. Nie ist es gelungen, ein funktionierendes parlamentarisches System im Sudan aufzubauen. Mit der Forderung nach Demokratie sind zweimal Militärdiktaturen gestürzt worden. Nachfolgende zivile Regierungen – allerdings immer von aus dem Norden stammenden religiösen Bewegungen gestellt – waren erheblich kurzatmiger als das Regiment der Offiziere und erschienen ihrerseits bald so unerträglich, daß sie durch anfänglich von der Bevölkerung sogar begrüßte Militärcoups beseitigt werden konnten.

Keiner Gruppierung ist es gelungen, eine konsens-tragende Verfassung zu entwickeln. Man muß heute bezweifeln, ob daran überhaupt ein Interesse bestanden hat oder ob nicht vielmehr die Erwartungshaltung auf seiten der jeweiligen Potentaten vorgeherrscht hat bzw. vorherrscht, daß eine repressive Politik gegenüber konfliktsschwachen

15 Vgl. Carola Reißland, Demokratisierungschancen in einem Land der Vierten Welt: Herrschaft und Konflikt im Sudan seit dem Sturz Numeiris, Wissenschaftliche Halbjahresarbeit zur Erlangung des Grades einer Diplom-Politologin an der Universität Hamburg, November 1989.

16 Vgl. Victor Olorunsola/Dan Muhwezi, Security and Stability Implications of Ethnicity and Religious Factors, in: Bruce Arlinghaus (Hrsg.), African Security Issues – Sovereignty, Stability, and Solidarity, Boulder 1984.

17 Vgl. Francis M. Deng, Identity Factor in the Sudanese Conflict (Autorenmanuskript), Washington, D.C. 1987.

Teilen der Bevölkerung auch langfristig durchzuhalten ist. Hier ist ein Grund dafür zu finden, warum einigen Gruppierungen daran liegen muß, bestehende „cleavages“ sowie trennende oder spaltende Elemente der sudanesischen Gesellschaftsstruktur zu betonen. Wie die Bürokratie gehört „divide et impera“ zum kolonialen Erbe.

Eine konstruktive, auf Ausgleich zielende Entwicklung ist daher, wenn dieses Muster nicht durchbrochen wird, auch zukünftig nicht zu erwarten: weder für die enormen wirtschaftlichen Probleme des Landes noch für den in den achtziger Jahren erheblich brutalisierten Bürgerkrieg, noch für die resultierende Flüchtlingskrise und die damit einhergehenden Hungerkatastrophen sowie für den Tatbestand, daß im Jahr 1994 rund 15 Prozent der gesamten Bevölkerung innerhalb ihrer Landesgrenzen vertrieben und entwurzelt wurden.

---

#### IV. Die Lage der sudanesischen Zivilbevölkerung

---

Etwa 1,9 Millionen Vertriebene, darunter auch viele Südsudanese, leben in den Elendsbezirken Khartoums oder in Elendssiedlungen außerhalb der Stadt. Ein Großteil von ihnen ist seit Wiederausbruch der Kämpfe vor elf Jahren in die Hauptstadt gekommen. Die sudanesishe Regierung versucht seit Jahren, diese Binnenvertriebenen aus Khartoum auch mit gewaltsamen Mitteln abermals zu vertreiben. 1992/93 wiesen die sudanesischen Behörden 700 000 Menschen aus der Stadt. Der Abriß von Elendssiedlungen durch die Behörden wurde 1993 dadurch aufgehalten, daß es an Benzin für die Bulldozer fehlte<sup>18</sup>.

Zehntausende von Südsudanese wurden nach einer Militäroffensive der Regierungstruppen von Anfang Februar 1994 gegen die oppositionelle Sudan People's Liberation Army (SPLA) im Süden des Landes von neuem vertrieben. Die Menschen bewegten sich in Richtung kenianische Grenze, und nach Bombardierungen des sogenannten „Drei-A-Dreiecks“, das die Flüchtlingslager Ame, Atepi und Ashwe umfaßt, strömten 60 000 Menschen in Richtung Uganda. Hunderttausende wurden innerhalb des Landes vertrieben. Unter den Folgen dieser militärischen Angriffe leidet vor allem die zivile Bevölkerung. Bei einem vergleichbaren Angriff 1993 hatte die Anzahl der Binnenver-

triebenen schon um eine Million zugenommen. Im Februar 1994 strömten 1000 Menschen pro Tag in die grenznahen Flüchtlingslager<sup>19</sup>.

UN-Schätzungen zufolge hat die südsudanese Bevölkerung aufgrund von Tod und Vertreibung um 30 Prozent abgenommen. Acht von zehn Südsudanese sind seit Wiederausbruch des Bürgerkriegs 1983 mindestens einmal vertrieben worden. Der zuständige UN-Sonderberichterstatter<sup>20</sup> warf sowohl der Regierungsarmee (die auf 60 000 Soldaten geschätzt wird) als auch den SPLA-Truppen (etwa 40 000 Bewaffnete) in den jeweils von ihnen kontrollierten Zonen „ernste und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen“ vor. Diese umfassen außergerichtliche Einzelne wie auch Massenhinrichtungen, „Verschwindenlassen“ und systematische Folterungen. Den Regierungsorganen werden Entführungen vorgeworfen, Frauenhandel, Sklaverei und Vergewaltigung. Kinder in südsudanesischen SPLA-Gebieten werden im Waffengebrauch trainiert, an die Front geschickt und zu Kundschafterdiensten mißbraucht.

Verhaftungen seitens der Regierung erfolgen, so der Sonderberichterstatter, aufgrund des Verdachts der Mitgliedschaft in der SPLA. Betroffen sind unter den Intellektuellen Gewerkschafter, Rechtsanwälte, Journalisten, zivile Beamte und Studenten. Aufgrund dieser Lage empfiehlt das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen, bei der Verhandlung von Asylanträgen im Ausland keine Abschiebungen von Südsudanese nach Khartoum vorzunehmen und auf eine sorgfältige Einzelfallprüfung bei politisch aktiven Personen und Nichtmuslimen aus anderen Landesteilen zu achten<sup>21</sup>.

Auch die Ernährungslage hat sich seit Beginn der neunziger Jahre durch wiederholte Dürreperioden und aufgrund der Kämpfe fortdauernd verschlechtert. Beiden Kampfparteien wird vorgeworfen, Nahrungsmittelieferungen der internationalen Hilfsaktion „Operation Lifeline Sudan“ (OLS) gezielt zu behindern und so den Hunger noch zu verschärfen. Wie auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien wird hier sowohl von seiten der Regierung als auch von seiten der SPLA eine Obstruktionspolitik betrieben, die das Massensterben ihrer eigenen Bevölkerung nicht nur in Kauf nimmt, sondern geradezu forciert, sofern es den jeweiligen militärischen Zielen dient. Im Jahr 1992 wurde

19 Vgl. UNHCR-Lagebericht, Genf Headquarters, 10. März 1994.

20 Vgl. G. Biró (Anm. 5).

21 Vgl. UNHCR-Empfehlung an die Innenminister der Bundesländer.

18 Vgl. USCR (Anm. 1), S. 70.

**Tabelle 1: Flüchtlinge und Asylsuchende in Afrika, die Schutz und/oder Unterstützung benötigen (Stand 31. Dezember 1993)**

| <b>AFRICA</b>                          |                             | <b>TOTAL - 5 825 000</b>    |                         |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| <b>Algeria</b> 121 000                 | <b>Egypt</b> 11 000         | <b>Malawi</b> 700 000       | <b>Tanzania</b> 479 500 |
| W. Sahara 80 000                       | Somalia 6 000               | Mozambique 700 000          | Burundi 350 000         |
| Mali 35 000                            | Palestinians 4 300          | <b>Mali</b> 13 000          | Mozambique 60 000       |
| Niger 6 000                            | Ethiopia 400                | Mauritania 13 000           | Rwanda 50 000           |
| <b>Angola</b> 11 000                   | Other 300                   | <b>Mauritania</b> 46 000    | Zaire 15 000            |
| Zaire 11 000                           | <b>Ethiopia</b> 156 000     | Mali 46 000                 | S. Africa 3 000         |
| <b>Benin</b> 120 000                   | Somalia 100 000             | <b>Namibia</b> 5 000        | Somalia 1 200           |
| Togo 120 000                           | Sudan 43 000                | Angola 5 000                | Other 300               |
| <b>Botswana</b> 500                    | Djibouti 7 000              | <b>Niger</b> 3 000          | <b>Uganda</b> 257 000   |
| <b>Burkina Faso</b> 6 000              | Kenya 6 000                 | Chad 3 000                  | Sudan 150 000           |
| Mali 6 000                             | <b>Gabon</b> 200            | <b>Nigeria</b> 4 400        | Rwanda 90 000           |
| <b>Burundi</b> 110 000                 | <b>Gambia</b> 2 000         | Liberia 3 000               | Zaire 15 000            |
| Rwanda 85 000                          | Senegal 2 000               | Chad 1 400                  | Other 2 000             |
| Zaire 25 000                           | <b>Ghana</b> 133 000        | <b>Rwanda</b> 370 000       | <b>Zaire</b> 452 000    |
| <b>Cameroon</b> 2 500                  | Togo 120 000                | Burundi 370 000             | Angola 200 000          |
| Chad 2 000                             | Liberia 13 000              | <b>Senegal</b> 66 000       | Sudan 120 000           |
| Other 500                              | <b>Guinea</b> 570 000       | Mauritania 66 000           | Burundi 60 000          |
| <b>Central African Republic</b> 41 000 | Liberia 420 000             | <b>Sierra Leone</b> 15 000  | Rwanda 50 000           |
| Sudan 23 000                           | Sierra Leone 150 000        | Liberia 15 000              | Uganda 20 000           |
| Chad 18 000                            | <b>Guinea-Bissau</b> 16 000 | <b>South Africa</b> 300 000 | Other 2 000             |
| <b>Congo</b> 13 000                    | Senegal 16 000              | Mozambique 300 000          | <b>Zambia</b> 158 500   |
| Angola 10 000                          | <b>Kenya</b> 332 000        | <b>Sudan</b> 633 000        | Angola 120 000          |
| Chad 2 000                             | Somalia 280 000             | Eritrea 420 000             | Mozambique 22 000       |
| Other 1 000                            | Sudan 37 000                | Ethiopia 200 000            | Zaire 13 000            |
| <b>Cote d'Ivoire</b> 250 000           | Ethiopia 10 000             | Chad 7 000                  | S. Africa 500           |
| Liberia 250 000                        | Other 5 000                 | Other 6 000                 | Other 3 000             |
| <b>Djibouti</b> 60 000                 | <b>Lesotho</b> 100          | <b>Swaziland</b> 57 000     | <b>Zimbabwe</b> 200 000 |
| Somalia 40 000                         | S. Africa 100               | Mozambique 50 000           | Mozambique 200 000      |
| Ethiopia 20 000                        | <b>Liberia</b> 110 000      | S. Africa 7 000             |                         |
|  | Sierra Leone 110 000        |                             |                         |

Anmerkung: Flüchtlinge und Asylsuchende, die internationalen Schutz und/oder Unterstützung brauchen, sind aufgrund der Angst vor Verfolgung und Gewalt in ihren Heimatländern nicht in der Lage oder nicht gewillt, dorthin zurückzukehren. Diese Tabelle schließt jene Flüchtlinge nicht ein, die sich dauerhaft in anderen Ländern niedergelassen haben. In einigen der hier aufgeführten Fälle benötigen Flüchtlinge nicht länger humanitäre Unterstützung, jedoch internationalen Schutz. Aufnahmeländer sowie die Anzahl der von ihnen insgesamt beherbergten Flüchtlinge sind grau unterlegt und fett gedruckt.

Quelle: U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1994, Washington 1994, S. 40.

publik, daß die Khartoumer Regierung Zehntausende von Tonnen Hirse nach Libyen verkauft hatte, um dafür Waffen zu erwerben. Hier liegt eine der Schwachstellen des internationalen Systems: Es gelangen immer noch Waffenlieferungen in Kriegsgebiete – kurzfristig zum finanziellen Vorteil der Exporteure –, deren Folgen die internationale Gemeinschaft durch massive humanitäre Unterstützung nicht einmal mehr auffangen kann. Die zivile Bevölkerung im Sudan gerät immer wieder zwischen die Fronten und befindet sich dort in Geiselhaft jener Militärfraktionen, die selbst dringend

benötigte Hilfe unterbinden, um das Leiden der Bevölkerung als Pfand für ihre Ziele auszunutzen. Sudan ist hier ein Beispiel von mehreren, wo der Genozid der Bevölkerung hingenommen wird.

UN-Schätzungen zufolge sind allein seit 1993 eine halbe Million Zivilisten an Hunger gestorben. Eine Studie von USCR<sup>22</sup> gibt an, daß seit 1983 mindestens 1,3 Millionen Südsudanesen infolge von Krieg, kriegsbedingtem Hunger und Krankheit

22 Vgl. Anm. 1.

und infolge der von der Regierung verfolgten Politik gestorben sind<sup>23</sup>. Etwa vier Millionen sind derzeit akut vom Hungertod bedroht, und insgesamt 6,5 Millionen Menschen – größtenteils aufgrund kriegsbedingter Ursachen sowie aufgrund von Ernteaussfällen – benötigen noch im Laufe dieses Jahres Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Unterstützung<sup>24</sup>.

## V. Afrika zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der OAU-Konvention

Als am 20. Juni 1994 der Afrikanische Tag des Flüchtlings begangen wurde, geschah dies möglicherweise kurz vor Ausbruch eines weiteren Massenexodus quer durch den Kontinent, wenn, wie jetzt zu befürchten ist, eine weitere Trockenperiode zu den zahlreichen Konflikten hinzukommt und die Ernte im August ausbleibt. Der 20. Juni ist zugleich der Tag, an dem vor zwanzig Jahren die Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit in Kraft trat. Über die Genfer Konvention von 1951 hinaus, die politisch Verfolgten Schutz verspricht, wird gemäß den OAU-Regelungen auch jenen Asyl gewährt, die infolge von „Aggression, Fremdbesetzung oder Vorherrschaft oder Ereignissen, die die öffentliche Ordnung stören“<sup>25</sup>, gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen.

Ohne diese OAU-Konvention hätte schon längst der Aufschrei auch durch den industrialisierten Norden gehen müssen. Noch wird wie selbstverständlich darauf vertraut, daß einige der ärmsten Länder der Welt Millionen von Menschen Schutz und Unterstützung gewähren. Doch die Lücken im internationalen Flüchtlingsrecht und im internationalen humanitären Recht werden immer offener. Zwar schützt die OAU-Konvention Menschen, die Bürgerkriegen entfliehen, und es steht nicht zwingend die individuelle politische Verfolgung im Vordergrund, wie sie für die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 maßgeblich ist. Beiden gemeinsam ist jedoch die Prämisse, daß

23 Vgl. USCR (Anm. 1), S. 69.

24 Vgl. Department of Humanitarian Affairs (DHA), United Nations 1994 Consolidated Inter-Agency Appeal: Sudan, January 1994, S. 29.

25 OAU-Konvention, Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika, angenommen von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs auf ihrer Sechsten Ordentlichen Beratung (Addis Abeba, 10. September 1969, in Kraft getreten am 20. Juni 1974, entsprechend Artikel XI), United Nations Treaty Series, No. 14691.

Flüchtlinge internationale Grenzen überschritten haben müssen, bevor sie Subjekt der Konventionen werden und sodann Schutz und Asyl erhalten.

Existieren erst einmal Szenarien wie in Somalia oder heute in Ruanda und in den betroffenen Drittstaaten wie Tansania und Burundi, dann ist die Krise bereits auf ihrem Höhepunkt angelangt. Aus den überbevölkerten Staaten wie Ruanda flüchten die Menschen aufgrund der Gewalt in die Nachbarländer. Die UN-Menschenrechtskommission bezeichnete die Greuelthaten in Ruanda als „Akte des Völkermords“.

**Tabelle 2: Liste ausgewählter afrikanischer Staaten mit signifikanten Bevölkerungen von Binnenvertriebenen (Stand 31. Dezember 1993)**

|              |           |
|--------------|-----------|
| Sudan        | 4 000 000 |
| Südafrika    | 4 000 000 |
| Mosambik     | 2 000 000 |
| Angola       | 2 000 000 |
| Liberia      | 1 000 000 |
| Somalia      | 700 000   |
| Zaire        | 700 000   |
| Burundi      | 500 000   |
| Äthiopien    | 500 000   |
| Sierra Leone | 400 000   |
| Kenia        | 300 000   |
| Ruanda       | 300 000   |
| Eritrea      | 200 000   |
| Togo         | 150 000   |
| Dschibuti    | 140 000   |

Anmerkung: Die Tabelle umfaßt eine Liste ausgewählter afrikanischer Staaten mit signifikanten Zahlen von Binnenvertriebenen. Sie wurden innerhalb ihrer Heimatländer aufgrund von Konflikten oder erzwungener Umsiedlung vertrieben. Obwohl sie viele Charakterika mit Flüchtlingen teilen, die internationale Grenzen überschreiten, stehen sie gemäß des internationalen Flüchtlingsrechts im allgemeinen nicht unter internationalem Schutz. Weil die Information über Binnenvertriebene bruchstückhaft ist, gibt die Tabelle nur Schätzungen wieder; Gesamtzahlen werden nicht angegeben. Die tatsächliche Anzahl der Binnenvertriebenen in Afrika liegt unzweifelhaft viel höher.

Quelle: Die Zahlen für Afrika wurden der weltweiten Statistik zu Binnenvertriebenen des U.S. Committee for Refugees entnommen (s. Tabelle 1; hier S. 30).

In Flächenstaaten wie dem Sudan durchqueren die meisten Menschen Tausende von Kilometern im eigenen Land, ohne die Staatsgrenzen zu verlassen. Entwurzelte Binnenvertriebene sind aber nicht weniger des Schutzes und der Unterstützung bedürftig als jene, die nationale Grenzen überschreiten. Mehr als 15 Millionen Binnenvertrie-

bene in Afrika sind potentielle Flüchtlinge. Sollten selbst jene vier Millionen sudanesischer Binnenvertriebener keinen Ausweg mehr wissen als den, ihre Landesgrenzen zu überschreiten, um Schutz und Unterstützung zu erhalten, steht zu befürchten, daß sie dann auch an die Grenzen jener vielbeschworenen afrikanischen Großzügigkeit stoßen.

In Afrika mischen sich Migrationsprobleme, Flüchtlingskrisen, Vertreibung und Hungerkatastrophen wie auf keinem anderen Kontinent. Ruanda, Burundi, Angola, Mosambik, Liberia und das gesamte Horn von Afrika sind hier nur die augenfälligsten Konfliktherde. Sollte sich in Ostafrika, nachdem bereits im vergangenen Jahr Regenfälle ausgeblieben sind und schon jetzt Nahrungsmittelknappheit herrscht, auch dieses Jahr die Trockenperiode fortsetzen, dann sind quer durch Ostafrika, von Äthiopien bis Tansania, 20 Millionen Menschen vom Hungertod bedroht, so der Vorsitzende der US-Agency for International Development, J. Brian Atwood<sup>26</sup>. Die Auswirkungen dieser Trockenperioden, die an sich schon schwer in den Griff zu bekommen sind, werden durch Kriegssituationen zusätzlich verschärft und beschleunigen so den Kreislauf von Flucht und Vertreibung. Besonders im Sudan, in Somalia und in Ruanda ist die Bevölkerung aufgrund kriegerischer Angriffe dem Hungertod um so näher. Die Tatsache, daß die US-Regierung 1,5 Milliarden US-Dollar ausgegeben hat, um allein in Somalia Hunger und Anarchie einzudämmen, hat deutlich gemacht, wieviel notwendiger präventive Maßnahmen gegenüber jenen seien, mit denen man, Atwood zufolge, lediglich auf schon eingetretene humanitäre Krisen in Afrika reagiere.

---

## VI. Den Vertreibungskreislauf durchbrechen: Einige Vorschläge zur präventiven Vorsorge

---

Im Juli 1994 haben die Kämpfe zwischen Tutsi und Hutu in Ruanda Hunderttausende von Menschen das Leben gekostet<sup>27</sup>. Hätten Ressourcen, die für humanitäre Hilfe in Krisensituationen aufgewandt werden, nicht besser in präventive Hilfe investiert werden müssen? Hätte so das Massensterben in

26 Vgl. International Herald Tribune vom 1. Juni 1994, S. 1.

27 Stark schwankende Schätzungen sprechen von zwischen 200 000 und 500 000 Toten.

Ruanda verhindert werden können? Mögen auch Konjunktivdiskussionen hier müßig sein, so sind doch für kommende Konfliktsituationen Konsequenzen aus den Ereignissen in Somalia und in Ruanda zu ziehen und die Alarmzeichen im Sudan wahrzunehmen.

Die Parameter möglicher Eingriffsmöglichkeiten können schon jetzt abgesteckt werden. Sudan ist hier ein Beispiel von mehreren. Erfolgte zum jetzigen Zeitpunkt die dringende Unterstützung, so käme eine multilaterale Hilfskooperation bereits zu einem sehr späten Zeitpunkt.

Die Informationen über menschenrechtsverachtende Praktiken liegen längst vor. Die Verantwortlichen, die ihre eigene Bevölkerung hinwegmorden, können benannt werden. Jeder afrikanische Staat muß daran interessiert sein und auch die internationale Staatengemeinschaft, daß die derzeitige Flüchtlingskrise nicht durch weiteren Massenexodus außer Kontrolle gerät. Schon im letzten Jahr hätte ein Frühwarnsystem ankündigen müssen, daß die Nahrungsmittelkapazitäten aufgrund der Dürre abnehmen. Ein solches System kann aber nur effektiv sein, wenn auf Hochrechnungen entsprechende politische Taten folgen. Bis die Abstimmungsverfahren zwischen den einzel- und zwischenstaatlichen Gremien soweit gediehen sind, daß Einsätze und Hilfsmaßnahmen genehmigt werden, könnte der Massenexitus bereits eingetreten sein.

Gerade was den Sudan anbelangt, kann man zu sehr viel früheren Zeitpunkten Krisen voraussagen. Auch fehlen hier Abschreckungsmaßnahmen, um die sudanesischen Regierung von Bombardierungen wie etwa im Februar 1994 abzuhalten. Das gleiche gilt für die zahlreichen Menschenrechtsverstöße seitens der Regierung und der SPLA oder für die Behinderung internationaler Hilfsgütertransporte.

Trotz internationalen Kriegsvölkerrechts und der internationalen Rechts- und Völkerrechtsbestimmungen befindet sich die weltweit mehr als 45 Millionen umfassende Flüchtlingsbevölkerung<sup>28</sup> in einer verheerenden Lage. Für die 25 Millionen Binnenvertriebenen ist aufgrund der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten auf fremden Territorien selbst humanitäre Hilfe nicht sichergestellt, geschweige denn internationaler Schutz. Für Afrika trifft dies um so mehr zu, als es hier sowohl die meisten Flüchtlinge wie auch die meisten Binnenvertriebenen gibt.

28 Zu Flüchtlingsfragen vgl. UNHCR-Report 1994 (Anm. 1).



Es gibt kein Land, über das nicht „political risk studies“ existierten, wie sie etwa von der Wirtschaft herangezogen werden, bevor diese dort investiert. Genauso existieren Konfliktstudien zu Ländern, in denen Bürgerkriege herrschen oder auszubrechen drohen. Genauere Analysen zu Ländern, die signifikante Zahlen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen hervorbringen und in denen Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet sind, müßten mit politischen Strategiebeschlüssen auf multilateraler Ebene abgestimmt werden. Konkrete Handlungsempfehlungen für jeweils bestimmte Konfliktstadien könnten politisch umgesetzt werden. Immer spektakulärere Hilfsaktionen verschlingen Ressourcen für Schäden, die auch hätten vermieden werden können. Es wird erst dann geholfen, wenn Hunger- und Kriegstote auf westlichen Fernsehbildschirmen entsprechenden Druck produzieren. Nur allzu oft gehen damit keine grundlegenden politischen Initiativen einher, die eine Krisensituation auch dauerhaft lösen. Diese Handlungsweise verrät nicht nur die humanitären Prinzipien, die sich die Welt gesetzt hat, sie ist zudem ökonomisch äußerst bedenklich, betrachtet man die Dinge unter einem rationalen Kalkül. Ein „Ende des Mitleids“ wird auch dadurch heraufbeschworen, daß internationale Hilfsaktionen allzu oft im Krisenmanagement verpuffen und sich womöglich zwei Jahre später die gleiche Katastrophe wiederholt. In Äthiopien kann dies nunmehr erwartet werden.

Entschließt sich ein Land wie die Vereinigten Staaten im Fall Somalia zur Intervention, ist festzustellen, daß nicht nur die Rechtsgrundlagen hierfür brüchig sind, sondern auch der Informationsstand über Bevölkerungsinteressen und Konflikten zugrundeliegende Ursachen unzulänglich ist. Politisches Handeln auf der wackeligen Grundlage einfacher Kausalzusammenhänge und verkürzter Urteile zur ethnischen Fragmentierung stellt die Glaubwürdigkeit eines Eingreifens von außen zudem sehr in Frage. Als die internationale Intervention in Somalia begann, wurden die internen Landesstrukturen nur wenig diskutiert. Die Autorität bestimmter Clan-Führer wurde zu lange ignoriert und unterschätzt. Zu wenig, und dieses Schlagwort ist aus Europa bekannt, wird darauf geachtet, daß Afrika weniger ein Kontinent der durch unzweifelhafte Territorialgrenzen zu teilenden Staaten als vielmehr ein Kontinent der Regionen ist.

In der Reaktion auf die Situation in Ruanda kann man den Eindruck gewinnen, daß dort die tribale Trennung zwischen Tutsi und Hutu ebenso hingenommen wird wie in Bosnien die der christlichen

Serben, der muslimischen, serbischen und kroatischen Bosnier. Absehbar ist aber, daß immer mehr territoriale Trennungslinien nicht dafür sorgen werden, daß Frieden einkehrt. Die Tatsache, daß viele Tutsi von den Hutu niedergemetzelt worden sind, weist nicht darauf hin, daß eine Regierung dieser Minderheit über die Hutu-Bevölkerungsmehrheit tragbar oder künftig Morde der Tutsi an den Hutu ausgeschlossen wären. Auf der Grundlage einer Segregation von Volksgruppen und von „ethnischen Säuberungen“ kann kein künftiger Friede entstehen.

So bekämpfen sich im Sudan nicht nur der Norden und der Süden; beide Landesteile sind entlang vielfältiger „cleavages“ in sich gespalten und gleichzeitig aufeinander angewiesen. Die sudanesischen Rebellenarmee SPLA ist keine homogene Kampftruppe. Doch die Spaltung der SPLA allein mit tribalen Rivalitäten zwischen Dinka, denen der Rebellenführer John Garang angehört, und anderen Stämmen zu erklären, bietet keine Grundlage für politisches Handeln von außen. Wenige Informationen gibt es über konkrete Forderungen regional gebundener Bevölkerungsteile, die ihnen eine sichere Lebensgrundlage zur friedlichen Koexistenz böten. Auch der Norden ist nicht entlang des religiösen Identifikationsmusters geeint. Nicht nur die südsudanesischen Bevölkerung wendet sich gegen die Anwendung islamischer Scharia-Gesetze, sondern auch muslimische Gruppierungen opponieren gegen Hudud-Strafen, denen zufolge die Amputation von Gliedmaßen noch immer erlaubt ist.

Die Sezession, die vom Süden oft gefordert worden ist, wäre für die Probleme des Landes keine Lösung. Heute werden Territorialgrenzen immer unwichtiger; schon gar nicht sind sie ein Garant für friedliche Koexistenz. Die größten Probleme des Kontinents – Krieg, Flucht, Vertreibung, Dürren und Hunger – machen vor nationalen Grenzen nicht halt. Flüchtlingsströme destabilisieren Aufnahmeländer mit ohnehin knappen Ressourcen und verstärken so den Zyklus von Konkurrenz und Gewalt. Die Regime, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene hervorbringen, müssen in die Verantwortung für ihre eigenen Völker genommen werden.

Anhand der derzeitigen Lage in Afrika, für die jene der sudanesischen Zivilbevölkerung nur stellvertretend ausgeführt wurde, lassen sich einige Vorschläge in Richtung einer verantwortungsgemäßen strategischen Politik der Staatengemeinschaft in bezug auf Flüchtlingsprobleme und Binnenvertreibung diskutieren. Für ein zu verfei-

nerndes Konzept der Strategischen Vorsorge seien hier folgende zehn Punkte aufgeführt:

1. Entwicklungszusammenarbeit müßte an die Friedfertigkeit und den Verantwortungsgrad der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung gekoppelt werden. Dies beinhaltet auch den Stopp von Waffenlieferungen.
2. Entwicklungshilfe müßte noch stärker regionalisiert und unter Zusammenarbeit mit lokalen Autoritätspersonen ausgehandelt werden und nicht zur Verteilung vornehmlich an Regierungsstellen gelangen.
3. Das Potential für gewaltsame Konflikte in Krisengebieten muß in Länderanalysen jeweils auf den neuesten Stand gebracht werden.
4. Ein Datenaustausch zwischen den von den einzelnen Regierungen zu berufenden Länderreferenten hätte in regelmäßigen Jours fixes dafür Sorge zu tragen, daß bei allen der gleiche Informationsstand herrscht.
5. Auf dieser Grundlage sollten verschiedene Handlungsszenarien zu verschiedenen möglichen Eskalationsstufen entwickelt werden.
6. Entwickelte Konzepte sind von den Regierungen der „Interventionsstaaten“ zu verabschieden. Festgelegte Handlungsschritte müßten, tritt eines der Szenarien ein, binnen einer kurzen, festzulegenden Frist, z.B. 48 Stunden, umgesetzt werden.
7. Ein Investitionsfaktor für die Krisenvorsorge könnten die zu erwartenden Kosten der Nachsorge sein. Ein interessanter Vorschlag zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen – internationale Devisentransfers mit beispielsweise 0,05 Prozent zu besteuern und in einen flexiblen Fonds einzuzahlen – wurde bei der kürzlichen Vorstellung des UNDP-Berichts<sup>29</sup> gemacht.
8. Handlungszwang besteht bei der ersten erreichten Eskalationsstufe.
9. Konsultationen sollten mit den unterschiedlichen Gruppierungen in den Ländern erfolgen, die viele Flüchtlinge und Binnenvertriebene hervorbringen. Dabei wird auch deren Grad an Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung bewertet sowie die Kooperationsbereitschaft bei der Beseitigung von Mißständen.
10. Ein „droit de regard“, ein Recht zur Beachtung (betreffe Einhaltung der internationalen Menschenrechtsstandards), muß im Völkerrecht verankert werden. Einmischung erfolgt beispielsweise aufgrund von Genozid und systematischen Menschenrechtsverletzungen durch einzeln abgestufte, im vorhinein geplante Handlungsschritte.

29 Vgl. United Nations Development Programme (UNDP)/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1994.

# Perspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika nach Aufhebung der Sanktionen

## I. Der Wandel in Südafrika

Die politischen Reformen in Südafrika haben Mitte der achtziger Jahre begonnen und beschleunigten sich seit Anfang der neunziger Jahre. Wachsender Druck aus dem In- und Ausland, durch Sanktionen bedingte Einkommensverluste, die schlechten wirtschaftlichen Perspektiven und eine zunehmende Kapitalflucht haben in der weißen Bevölkerung einen Prozeß des Umdenkens veranlaßt. Nach Frederik de Klerks historischer Rede zur Parlamentseröffnung am 2. Februar 1990, in der er das Ziel einer demokratischen Gesellschaft nach westlichem Muster proklamierte, wurden der African National Congress (ANC), die Kommunistische Partei Südafrikas (SACP) und der Pan African Congress (PAC), die bis zu diesem Zeitpunkt verboten waren, legalisiert. Darüber hinaus wurde Nelson Mandela nach über 27 Jahren aus der Haft entlassen. 1991 wurden die letzten Säulen der Apartheidgesetzgebung aufgelöst, und im März 1992 wurde von der weißen südafrikanischen Bevölkerung ein Referendum angenommen, das den Weg für die ersten allgemeinen und gleichen Wahlen in Südafrika ebnete. Einen neuen Höhepunkt erreichten die südafrikanischen Reformen mit den Wahlen im April dieses Jahres, bei denen erstmals in der Geschichte des Landes auch der schwarzen Bevölkerung die Stimmabgabe und die Aufstellung eigener Kandidaten erlaubt war.

Das Wahlergebnis kann als deutliches Indiz dafür gewertet werden, daß die große Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung für einen friedlichen Übergangsprozeß und marktwirtschaftliche Prinzipien eintritt (Tabelle 1).

Obwohl einige radikale Parteien zum Wahlboykott aufriefen und versuchten, den Urnengang zu behindern, lag die Wahlbeteiligung bei rund 87 Prozent. Die Koalition aus ANC und SACP verpaßte knapp die Zweidrittelmehrheit, die ihr ermöglicht hätte, die neue Verfassung ohne Rücksicht auf die politischen Vorstellungen der anderen Parteien zu schreiben. Nun kann die Koalition bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung auf Kompromisse

mit den anderen Parteien mit hohem Stimmenanteil nicht verzichten. Dadurch verzögert sich zwar der Entscheidungsprozeß, gleichzeitig wird jedoch ein breiter parteiübergreifender Konsens eher gewährleistet. Mit mehr als 20 Prozent der Stimmen im Land und der Stimmenmehrheit am Westkap erzielte die National Party (NP), die seit 1948 Südafrika autonom regierte und die die Apartheid am Kap einst institutionalisierte, einen beachtlichen Erfolg. Der Wahlsieg der NP in der Kapprovinz ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sie die Farbigen (Colourds) von ihren Konzepten überzeugen konnte. Auch die Inkatha Freedom Party (IFP), die vor allem die Interessen der Zulus vertritt und sich erst eine Woche vor dem Wahltermin zur Teilnahme entschloß, kann mit dem Wahlergebnis zufrieden sein. Sie erreichte die absolute Mehrheit im traditionellen Siedlungsgebiet der Zulus, Kwa-zulu/Natal, und geht insgesamt als drittstärkste Partei aus den Wahlen in Südafrika hervor.

**Tabelle 1: Das Ergebnis der Wahlen in Südafrika vom April 1994**

| Partei                               | Wahlergebnis in Prozent |
|--------------------------------------|-------------------------|
| African National Congress (ANC/SACP) | 62,55                   |
| National Party (NP)                  | 20,39                   |
| Inkatha Freedom Party (IFP)          | 10,54                   |
| Freedom Front (FF)                   | 2,17                    |
| Democratic Party (DP)                | 1,73                    |
| Pan African Congress (PAC)           | 1,25                    |
| Sonstige                             | 1,27                    |
| Wahlbeteiligung                      | etwa 87 %               |

Den teilnehmenden radikalen Parteien wurde gleichzeitig eine entschiedene Absage erteilt: Weder die rechtsgerichtete, von Weißen geführte Freiheitsfront (FF) Constand Viljoens noch der von Schwarzen dominierte, linksradikale PAC konnten mit etwas über zwei bzw. einem Prozent der abgegebenen Stimmen die gesteckten Ziele erreichen. Auch das Ergebnis der Demokratischen Partei (DP) blieb mit weniger als zwei Prozent

Stimmenanteil weit hinter den Erwartungen der Partei zurück. Seit der Vereidigung Nelson Mandelas am 10. Mai 1994 wird Südafrika nun erstmals von einem schwarzen Präsidenten regiert. Zu seinen Vertretern wurden Thabo Mbeki, der zum moderaten Flügel des ANC gezählt wird, und Frederik de Klerk (NP) bestellt. Inkatha-Führer Buthelezi wurde die wichtige Rolle des neuen Innenministers Südafrikas zugestanden. Eine wesentliche Aufgabe der Übergangsregierung, die nicht länger als fünf Jahre im Amt bleiben soll, wird die Erarbeitung einer neuen Verfassung sein, auf deren Grundlage dann Neuwahlen stattfinden sollen.

Die jetzige Übergangsregierung steht gegenwärtig jedoch auch einem verhängnisvollen Kreislauf gegenüber: Ohne politische Stabilität wird in Südafrika nicht genügend investiert, somit werden nur unzureichend neue Arbeitsplätze geschaffen – und ohne eine Verminderung der Arbeitslosigkeit wird es in Südafrika keine stabilen politischen Verhältnisse geben. Die Regierung ist somit dem Druck ausgesetzt, die von der schwarzen Bevölkerungsmehrheit eingeforderten materiellen Erwartungen möglichst schnell zu erfüllen. Angesichts der eher schlechten Wirtschaftslage am Kap wird es jedoch der Regierung nicht leicht fallen, diesem Erwartungsdruck gerecht zu werden. Den beiden großen Parteien ist gemeinsam, daß sie vor den Wahlen versprochen haben, sich für die Schaffung neuer Arbeitsplätze einzusetzen, die relative Position der unterprivilegierten Bevölkerungsschichten zu verbessern und eine Politik der makroökonomischen Stabilisierung zu verfolgen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem ANC und der NP liegt jedoch in der Art und Weise, wie die angekündigten Ziele erreicht werden sollen. Während hinter dem Wirtschaftsprogramm der NP in erster Linie ein neoliberales Konzept steht, das heißt, daß hohe Wachstumsraten das erforderliche Umverteilungspotential erst schaffen sollen, orientiert sich der ANC eher an der Grundbedürfnisstrategie und mißt staatlichen Aktivitäten eine tragende Rolle bei der Beschleunigung des Wirtschaftswachstums bei. Insgesamt wird im wirtschaftspolitischen Konzept des ANC in den letzten Jahren allerdings eine Abkehr von tradierten sozialistischen Vorstellungen und eine Hinwendung zu einer pragmatischen, an marktwirtschaftlichen Grundsätzen orientierten Politik deutlich.

Dem innenpolitischen Liberalisierungsprozeß muß nun auch die außenwirtschaftliche Reintegration Südafrikas in die Weltwirtschaft folgen. Nach der Aufhebung der Sanktionen eröffnen sich für Südafrika Möglichkeiten, verstärkt am internationalen

Ressourcenaustausch teilzunehmen. Die Kaprepublik will sich künftig von der Importsubstitutionspolitik lösen und eine stärker exportorientierte Handelspolitik nach dem Vorbild der asiatischen Schwellenländer betreiben. Dies erfordert eine tiefgreifende Umstrukturierung der südafrikanischen Wirtschaft. Die staatstragenden südafrikanischen Parteien haben eingesehen, daß ausländische Direktinvestitionen diesen Strukturwandel nachhaltig unterstützen können. Infolgedessen begrüßen sie einmütig das Engagement multinationaler Unternehmen in Südafrika. Im Zuge der angestrebten politischen und wirtschaftlichen Reformen werden in Südafrika überdies neue Märkte entstehen, die flexiblen und anpassungsfähigen Unternehmen gute Absatzaussichten eröffnen. Die Staaten im südlichen Afrika werden die Zusammenarbeit mit Südafrika suchen und kommen als zusätzliche Märkte in Betracht. Gleichzeitig kann Südafrika seine Qualität als Produktionsstandort für den Absatz auf dem Weltmarkt verbessern. Hieraus ergeben sich Chancen für eine verstärkte privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südafrika, aber auch die Risiken eines verstärkten Wettbewerbs auf den südafrikanischen Märkten.

Deutsche Unternehmen müssen sich angesichts dieser Lage den neuen Herausforderungen am Kap der Guten Hoffnung stellen. Der Wettbewerb wird zunehmen: Unternehmen aus anderen westlichen Industrieländern, osteuropäischen Transformationsstaaten und aus südostasiatischen Schwellenländern werden auf den bislang abgeschirmten Markt in Südafrika drängen. Ausgangspunkt für die Abwägung der Chancen und Risiken für die privatwirtschaftliche Kooperation zwischen deutschen und südafrikanischen Unternehmen ist eine Analyse der Wirkungen der Sanktionen in Hinblick auf die Standortattraktivität Südafrikas und das durch die Öffnung zu erwartende südafrikanische Wirtschaftspotential. Hieraus werden Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen an die Republik Südafrika und an die Bundesrepublik Deutschland sowie an die Europäische Union abgeleitet.

---

## II. Die Außenwirtschaftsbeziehungen Südafrikas

---

Bereits seit den sechziger Jahren wird die Apartheidpolitik in Südafrika von den meisten Staaten der Welt kritisiert. Um die südafrikanische Regierung zur Aufgabe dieser Politik zu zwingen, wurden Sanktionen gegen die Kaprepublik beschlos-

sen. Diese erreichten ihren Höhepunkt 1986, als die Vereinten Nationen Maßnahmen durchsetzten, die in Südafrika neue Investitionen verhindern, die internationale Kreditgewährung einschränken und die Zusammenarbeit im Nuklearbereich unterbinden sollten. Darüber hinaus wurde von den Vereinten Nationen der Handel mit Gütern für polizeiliche und militärische Zwecke sowie die Lieferung von Erdöl und daraus hergestellten Produkten untersagt.

Die Europäische Gemeinschaft beschloß, die wirtschaftlichen Beziehungen so weit fortzusetzen, wie es die gemeinsamen Interessen geboten erscheinen ließen. Der Rassentrennung wurde jedoch jede Unterstützung versagt. Neben der militärischen und nuklearen Zusammenarbeit ist der Import von Eisen, Kohle, Stahl und Goldmünzen aus Südafrika verboten worden. Außerdem mußten die europäischen Unternehmen mit Betriebsstätten und Tochtergesellschaften in Südafrika jährlich berichten, inwiefern eine Gleichbehandlung aller Mitarbeiter, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit, praktiziert wurde. Die technische Entwicklungszusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen in Südafrika war mit dem Sanktionsbeschluß vereinbar. Sie sollte der nicht-weißen Bevölkerung den Zugang zum Bildungs- und Gesundheitswesen ermöglichen. Weitere Maßnahmen blieben den einzelnen Mitgliedsländern der EG überlassen.

Deutschland und Großbritannien praktizierten eine eher liberale Politik gegenüber Südafrika. Diese nahm einerseits Rücksicht auf die engen wirtschaftlichen Beziehungen und beruhte andererseits auf der Überzeugung, daß Sanktionsmaßnahmen ohnehin keinen entscheidenden Einfluß auf die südafrikanische Politik hätten. Frankreich und Italien verhielten sich ähnlich. Im Gegensatz dazu wurde der Sanktionsbeschluß besonders streng von den nordeuropäischen Staaten durchgesetzt, und vor allem die USA und Japan drängten auf einen Rückzug aus dem südafrikanischen Markt.

Eine Messung der Wirkungen der Sanktionen auf die südafrikanische Volkswirtschaft ist nicht möglich. Dennoch können einige qualitative Aussagen getroffen werden: Im allgemeinen werden die Handelssanktionen bis auf eine unwesentliche Veränderung des Technologietransfers als weitgehend wirkungslos beschrieben. Dieses Bild muß jedoch differenziert werden: Die Sanktionen richteten sich gegen ein Land, dessen Volkswirtschaft angesichts der verfolgten Importsubstitutionsstrategien bereits zu einem beträchtlichen Teil vom

Weltmarkt isoliert war. Deshalb konnte Südafrika von den Handelssanktionen auch nicht sichtbar und direkt getroffen werden. Allerdings hatte Südafrika während der Sanktionszeit auch nicht die Möglichkeit, von der Importsubstitutionsstrategie abzurücken, da es stets mit einer konsequenten Durchsetzung der Sanktionen rechnen mußte. Somit lassen sich die Opportunitätskosten der Sanktionen nicht von den Kosten der Importsubstitution abgrenzen. Wirkungsvoller als die Handelssanktionen waren die finanziellen Sanktionen gegen Südafrika. Diese führten zu einem Nettokapitalabfluß aus Südafrika. Bei ohnehin relativ geringer Sparquote resultierte daraus ein sehr niedriges Investitionsvolumen. Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen waren in der Zeit der Importsubstitution und der Sanktionen die Alternative für den Güter- und Technologiehandel einerseits und für die Kreditaufnahme auf den internationalen Kapitalmärkten andererseits. Deshalb konzentrierte sich die südafrikanische Wirtschaftspolitik darauf, ausländische Investoren durch günstige Standortbedingungen anzulocken. In dem Maße, wie ausländische Investoren in Südafrika die Fertigung aufnahmen bzw. nicht aufgaben, gelang es, die Sanktionen zumindest zu entschärfen. Dennoch war Südafrika infolge der Sanktionen und der Importsubstitutionsstrategie Ende der achtziger Jahre weltweit eine der isoliertesten Volkswirtschaften.

Allerdings hatten die Sanktionen auch unbeabsichtigte Folgen. Zum einen wurden von internationalen Investoren aufgegeben Kapitalanlagen vor allem von der weißen Bevölkerung zu verhältnismäßig günstigen Bedingungen aufgekauft. Dies verstärkte noch die bereits bestehende ungleiche Verteilung der Vermögen zwischen der weißen und der schwarzen Bevölkerung. Zum anderen war von der steigenden Arbeitslosigkeit in Südafrika in erster Linie die schwarze Bevölkerung betroffen.

Im Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union fällt im Rahmen des Warenaustauschs mit Südafrika insbesondere die starke Position Großbritanniens und Deutschlands auf. Sowohl bei den Einfuhren als auch bei den Ausfuhren stehen beide Länder an der Spitze. Die schwächere Stellung von Anbietern aus anderen Industrieländern ist aber auch eine Folge der politischen Eingriffe in die Handelsströme; dadurch wurden Märkte für die deutschen Unternehmen geöffnet. Nach den politischen Reformen in Südafrika und der Aufhebung der Sanktionen wird es Anbietern aus anderen Industrieländern nun möglich sein, ihre Spezialisie-

rungsvorteile auszuschöpfen und den deutschen Unternehmen zunehmend als Wettbewerber gegenüberzutreten.

Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Südafrika sind aus deutscher Sicht kaum bemerkenswert, aus südafrikanischer Sicht jedoch von herausragender Bedeutung. Deutschland importierte 1992 für 3,9 Mrd. DM aus Südafrika und exportierte für 4,3 Mrd. DM nach Südafrika. Während die deutschen Exporte nach Südafrika in der Vergangenheit eher abnahmen, stiegen die deutschen Importe aus Südafrika, so daß sich das Handelsbilanzdefizit allmählich verminderte (Tabelle 2). Die deutschen Einfuhren aus Südafrika entsprechen in ihrer Größenordnung denen aus Griechenland und die Ausfuhren denen nach Kanada. Alles in allem betragen die Anteile des bilateralen deutsch-südafrikanischen Handels jedoch weniger als ein Prozent der gesamten Ein- bzw. Ausfuhren Deutschlands.

**Tabelle 2: Der Außenhandel Deutschlands mit Südafrika, 1985-1992 (Mio. DM)**

| Jahr | Importe | Exporte |
|------|---------|---------|
| 1985 | 3 163   | 4 997   |
| 1986 | 2 881   | 4 191   |
| 1987 | 2 243   | 4 554   |
| 1988 | 3 025   | 5 868   |
| 1989 | 3 184   | 6 128   |
| 1990 | 2 934   | 4 930   |
| 1991 | 3 194   | 4 703   |
| 1992 | 3 915   | 4 339   |

Die Arbeitsteilung zwischen Südafrika und Deutschland entspricht überwiegend dem Muster zwischen einem Industrie- und einem Entwicklungsland. Die deutschen Lieferungen bestehen in erster Linie aus Halb- und Fertigwaren, die südafrikanischen Lieferungen mehrheitlich aus energetischen und mineralischen Rohstoffen (darunter Gold und Diamanten) sowie aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In den Warenströmen sind zudem unternehmensinterne Lieferungen zwischen südafrikanischen Tochtergesellschaften und Betriebsstätten deutscher Unternehmen und ihren Muttergesellschaften in Deutschland enthalten. Deutsche Unternehmen liefern technologieintensive Halbwaren zur weiteren Verarbeitung nach Südafrika und beziehen im Gegenzug arbeitsintensiv hergestellte Waren, die weiterverarbeitet und schließlich auf dem Weltmarkt angeboten werden. Der Technologietransfer durch Patente und Lizenzen in Verbindung mit Direktinvestitionen deutet

auf eine technologische Lücke zwischen Deutschland und Südafrika hin.

Allerdings gibt es angesichts der bestehenden Handelshemmnisse in der Europäischen Union und in Südafrika noch beträchtlichen Spielraum für Wohlstandserhöhungen durch eine intensivere Nutzung internationaler Spezialisierungsvorteile. Zum einen hat die Europäische Union tarifäre Handelshemmnisse noch nicht restlos abgebaut und hält weiterhin die gemeinsamen Marktordnungen (insbesondere für landwirtschaftliche Erzeugnisse bzw. Steinkohle) aufrecht. Zum anderen schützt die südafrikanische Regierung noch immer den Inlandsmarkt durch die dort praktizierte Importsubstitutionspolitik. Insbesondere nach dem Ende des internationalen Sanktionsdrucks ergibt sich nun für Südafrika erheblicher Spielraum hinsichtlich einer Anpassung der Handelsstrukturen.

Da sich die deutschen Unternehmen kaum an dem durch die Sanktionen geforderten Abbau von Direktinvestitionen und an einer Einschränkung des Technologietransfers an südafrikanische Unternehmen beteiligten, zählen sie gegenwärtig zu den größten ausländischen Investoren und Arbeitgebern in Südafrika. Zum Teil wurden über den eigenen Bedarf hinaus südafrikanische Arbeitskräfte aus- und fortgebildet. Dies sollte nicht nur die Rentabilität der Kapitalanlagen sichern, sondern auch den Engpaß an Humankapital überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit der südafrikanischen Volkswirtschaft erhöhen. Die deutsche Position scheint allerdings gefährdet, da nach Aufhebung der Sanktionen Unternehmen aus anderen Industrieländern angekündigt haben, in Südafrika verstärkt zu investieren. Dahinter steht die Absicht, frühzeitig in einem Land zu fertigen und anzubieten, von dem angenommen wird, daß es bei einer günstigen innenpolitischen Entwicklung und bei der Stabilisierung des Wirtschaftsverlaufs einen rasch expandierenden Markt aufweisen kann. Die in Südafrika vorhandenen Rohstoffe sind ein weiterer Grund für ausländische Unternehmen, ihre Präsenz zu verstärken. Auf längere Sicht wird zumindest von südafrikanischen Unternehmen erwartet, daß Spezialisierungsvorteile im Rahmen der Integration des Landes in die internationale Arbeitsteilung wahrgenommen und von Südafrika aus nicht nur die Märkte im südlichen Afrika beliefert werden können. Während bei den amerikanischen und englischen Unternehmen diese Ankündigungen eher zögerlich umgesetzt werden, gibt es Anzeichen dafür, daß die japanischen Unternehmen ihre Kapitalanlagen stark ausweiten, oft in enger Kooperation mit südafrikanischen Unternehmen.

Der Handel zwischen Südafrika und den afrikanischen Entwicklungsländern südlich der Sahara ist nach den verfügbaren Statistiken bislang gering. Verschiedene Hinweise von Unternehmen in Südafrika zeigen jedoch, daß Südafrika durchaus engere Beziehungen zu den schwarzafrikanischen Staaten unterhielt. Dazu gehörten Lieferungen von Waren, Kooperationen zur Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Transithandel über südafrikanische Häfen. Gelegentlich haben südafrikanische Firmen Unternehmen in den schwarzafrikanischen Ländern technisch beraten. Dennoch bleibt festzuhalten, daß als Ergebnis der politisch motivierten Ausgrenzung Südafrikas durch die Frontstaaten Anstrengungen weitgehend unterblieben, mögliche komparative Kostenvorteile auszunutzen. Darüber hinaus erfüllen die schwarzafrikanischen Entwicklungsländer angesichts der mangelhaften Ressourcenausstattung in vielen Bereichen und der geringen technischen Leistungsfähigkeit nicht die Voraussetzungen für eine schnelle Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika.

Ähnliches gilt für den Handel zwischen den Industrieländern und den schwarzafrikanischen Ländern. Aufgrund des Devisenmangels, der schlechten Ausstattung mit Produktionsfaktoren und der damit verbundenen geringen technischen Absorptionsfähigkeit ist der Handel zwischen Deutschland und den schwarzafrikanischen Entwicklungsländern ebenfalls gering. Die geringe quantitative und qualitative Elastizität des Produktionsapparates schränkt die Fähigkeit der Unternehmen in diesen Ländern ein, die Spezialisierungsvorteile aus dem Handel mit den Staaten im südlichen Afrika und einer zunehmenden Integration in den Welthandel zu nutzen. Deshalb ist Südafrika ein herausragender Handelspartner des afrikanischen Kontinents geblieben, wengleich die diplomatischen Beziehungen nicht besonders eng waren.

Neben den zwischen unabhängigen Staaten üblichen diplomatischen Beziehungen bestehen zwischen Deutschland und Südafrika vertragliche Regelungen für die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit. Hierzu gehören ein Gesetz über das Erste Protokoll vom 27. Oktober 1951 über zusätzliche Zugeständnisse zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen und ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung aus dem Jahre 1975. Mittelbaren Bezug zur privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit hat das Kulturabkommen aus dem Jahre 1964. Weitaus enger sind die Kontakte zur Verstärkung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit durch die Deutsch-Südafrikanische Kammer für Handel und Industrie, durch die Wirt-

schaftsabteilungen der Botschaften und durch den Afrika-Verein e.V. in Hamburg.

In Übereinstimmung mit dem Sanktionsbeschluß und entsprechend der eigenen politischen Vorgaben hat Deutschland darüber hinaus technische Entwicklungszusammenarbeit an nichtstaatliche Organisationen in Südafrika geleistet. Diese hatte das Ziel, den von der Apartheidpolitik benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Bildungseinrichtungen und einer medizinischen Versorgung zu ermöglichen und dadurch deren Aussichten auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern. Dies wurde auch als Teil einer wirtschaftsnahen Zusammenarbeit verstanden, während die Europäische Union ihre Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen in Südafrika vorrangig zur unmittelbaren Armutsbekämpfung einsetzte.

Über die staatliche Kooperation hinaus gibt es Ausbildungsprojekte im informellen Sektor, die von deutschen Unternehmen und der Deutsch-Südafrikanischen Kammer für Handel und Industrie gefördert werden. Ziel der handwerklich-gewerblichen Ausbildung ist die anschließende Gründung von Kleinbetrieben, die zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen sollen.

Nach der Aufhebung der Sanktionen steht einer Verstärkung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Südafrika grundsätzlich nichts mehr im Wege. Die Integration in die Weltwirtschaft und ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum setzen voraus, daß politische Stabilität gewährleistet ist und eine investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik die notwendigen Grundlagen zur Mobilisierung von Produktionsfaktoren schafft. Die Transformationsprozesse können durch eine Stärkung der Marktkräfte, die Verstetigung der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte sowie eine Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen verstärkt werden. Hinreichende Bedingung zur Reintegration Südafrikas in den Weltmarkt ist jedoch langfristig die Umstrukturierung der Wirtschaft, die infolge der Sanktionen und der Importsubstitutionspolitik gegenwärtig international nicht wettbewerbsfähig ist. Horizontale und vertikale ausländische Direktinvestitionen können diesen Prozeß beschleunigen. Multinationale Unternehmen stellen nicht nur Technologie und Kapital zur Verfügung, aus dem keine unmittelbare Rückzahlungsverpflichtung entsteht, sondern können darüber hinaus positive Impulse auf südafrikanische Unternehmen ausüben, da sie die Erwartung gesamtwirtschaftlich positiver Rahmenbedingungen für Kapitalanlagen signalisieren.

Allerdings stehen auch die südafrikanischen Standortbedingungen, die den Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen letztlich zugrunde liegen, im internationalen Wettbewerb. Wenngleich sich kein allumfassender Indikator für die Standortattraktivität eines Landes entwickeln läßt, kann ein Katalog wichtiger Standortfaktoren erstellt werden: Zunächst spielen die politischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bei internationalen Investitionsentscheidungen eine zentrale Rolle. Politische Stabilität in Südafrika ist Grundvoraussetzung für ein tragfähiges Investitionsklima, und es wäre müßig, über wirtschaftliche Standortbedingungen zu diskutieren, wenn nicht ein Mindestmaß an politischer Stabilität gewährleistet ist.

---

### III. Neue politische und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

---

Südafrikas Reintegration in die Weltwirtschaft erfordert eine an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierte Wirtschaftsordnung und anhaltende politische Stabilität. Eine Analyse des neuen politischen Umfelds ergibt, daß das Parteienspektrum in Südafrika noch immer im wesentlichen zweigeteilt ist: Auf der einen Seite stehen die sehr populistisch argumentierenden extremen Parteien, die durch Gewalttaten überkommene Leitbilder in eine neue Zeit retten wollen. Dazu zählen erstens die rechtsradikalen Parteien, die noch immer einen „Afrikaner-Volksstaat“ mit eingeschränkten Grundrechten für die schwarze Bevölkerung fordern, und zweitens der PAC, der mit seinem militanten Nationalismus friedliche Verhandlungslösungen mit der weißen Bevölkerung weiterhin ablehnt. Falls die in diesen Parteien vertretenen politischen Vorstellungen und die ethnisch bedingten Konflikte zwischen Teilen der schwarzen Bevölkerung auch in Zukunft zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen, dürfte es schwierig sein, glaubwürdige, die Wirtschaftsentwicklung fördernde Rahmenbedingungen in Südafrika zu garantieren.

Auf der anderen Seite gibt es in Südafrika die gemäßigten Parteien, die zu einer konstruktiven Lösung der politischen und wirtschaftlichen Probleme des Landes beitragen wollen. Dazu zählen insbesondere die NP und der ANC. Die IFP ist schwer zwischen den beiden Polen einzuordnen. Da diese Partei zunächst die Selbstbestimmung der Zulus in Südafrika nicht gewährleistet sah, trat sie noch

eine Woche vor den Wahlen für deren Boykott ein. Die NP reformierte unter dem Druck der zunehmenden internationalen Isolation und der damit verbundenen schlechten Wirtschaftslage das System der ethnischen Diskriminierung und avancierte inzwischen zum wichtigsten Gesprächspartner des ANC. Denn auch im ANC hat sich der eher gemäßigte Flügel durchgesetzt, dessen ordnungspolitische Vorstellungen sich im wesentlichen an den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft orientieren. Der ANC muß in nächster Zeit den Balanceakt meistern, einerseits die Lebensbedingungen der weißen Bevölkerung nicht radikal zu verschlechtern, um den Auswanderungsdruck dieser relativ gut ausgebildeten Bevölkerungsschicht nicht noch zu verstärken, und andererseits für seinen „linken Flügel“, dessen Standpunkte noch immer stark von sozialistischen Einflüssen geprägt sind, koalitionsfähig zu bleiben.

Nach der Ansicht des ANC sollte der Staat in der Wirtschaft eine größere Rolle spielen, insbesondere hinsichtlich der Stimulierung der Wirtschaft und der Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit mittels Budgetumschichtungen. Vor allem aus dem Militärbereich sollen Mittel für Ausbildung, Wohnungsbau und Infrastrukturaufbau in Gebiete mit überwiegend schwarzer Bevölkerung umgeleitet werden. Bei zusätzlichen Ausgaben will der ANC streng auf Budgetdisziplin achten und auf eine Verschuldung im Ausland möglichst verzichten. Die inländischen Finanzinstitutionen sollen nach seinen Vorstellungen die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen beenden und mehr Mittel in den Grundbedürfnissektor leiten. Arbeitsmarktprogramme sollen unter der Verantwortung des ANC Arbeitsplätze schaffen sowie ethnische und regionale Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt abbauen. In der Handelspolitik strebt die Partei einerseits die volle Teilnahme an den multilateralen Handelsabkommen und andererseits eine engere Integration in die Märkte im südlichen Afrika an. Gespräche mit der Southern African Development Community (SADC) und der Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States (PTA) finden bereits statt. Eingriffe in den freien Handel sind jedoch in einer Vielzahl von Ausnahmefällen vorgesehen. Ausländische Direktinvestitionen werden vom ANC ausdrücklich begrüßt und sollen die gleiche Behandlung erfahren wie die Investitionen südafrikanischer Unternehmen.

Aus den Programmen des ANC wird eine Abkehr von tradierten sozialistischen Vorstellungen, wie sie noch in der „Freiheitscharta“ vertreten werden, deutlich. Jedoch scheinen die Politikrichtlinien des



ANC weiterhin stark vom Verteilungsziel bestimmt zu sein; zumindest wird nicht deutlich genug hervorgehoben, daß die Umverteilung in erster Linie aus dem Wachstum des Sozialprodukts resultieren soll. Enteignungen werden noch immer nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wenngleich im Bergbausektor, der wegen seiner zentralen Bedeutung für die südafrikanische Volkswirtschaft wiederholt verbales Ziel solcher Ankündigungen war, nun lediglich die Schürfrechte nationalisiert werden sollen. Dem sehen die südafrikanischen Bergbauunternehmen verhältnismäßig gelassen entgegen. Kritischer sind die Äußerungen des ANC hinsichtlich einer Kontrolle des Finanzsektors zu beurteilen. Der ANC sollte Lehren aus den Erfahrungen vieler Entwicklungsländer ziehen, daß direkte Eingriffe in die Finanzmärkte (finanzielle Repression) durch Quoten oder Höchstzinssätze weder zu einer verbesserten Ressourcenallokation noch zu einer gerechteren Einkommensverteilung führen. Die Arbeitsmarktprogramme des ANC werden im allgemeinen in Südafrika als berechtigt anerkannt, vor allem wenn die Programme die Chancengleichheit im Arbeitsmarkt fördern und keine strikten Quoten für das obere Management vorsehen, für das es bei den bisher benachteiligten Bevölkerungsteilen kurzfristig kaum ausreichend qualifizierte Mitarbeiter geben wird. Als sehr problematisch ist schließlich zu beurteilen, daß den Versprechungen in den Richtlinien des ANC bisher kein schlüssiges Finanzierungskonzept gegenübersteht. Außerdem sind viele Vorstellungen des ANC noch in jede beliebige Richtung interpretierbar. Eine Konkretisierung könnte die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte stabilisieren und infolgedessen zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen beitragen.

#### IV. Wirtschaftliche Standortbedingungen

Südafrika erholt sich allmählich von einer langwährenden Rezession, die in den letzten Jahren (auch wegen der Landwirtschaft, die von einer Dürre betroffen war) zu real negativen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts führte. Die Arbeitslosigkeit hat inzwischen beträchtliche Ausmaße erreicht, woraus sich einerseits sozialer Sprengstoff vor allem in den unterprivilegierten Schichten der Bevölkerung entwickeln könnte und andererseits ein zunehmender Auswanderungsdruck auf hochqualifizierte Arbeitskräfte ergibt. Ein Grund für die hohe Arbeitslosigkeit in den un-

teren Einkommenschichten ist unter anderem in der Überkompensation des Anstiegs der Arbeitsproduktivität durch Lohnerhöhungen zu sehen. Die Inflationsrate sank infolge der sehr restriktiven Geldpolitik im Juli 1993 wieder unter die Zehn-Prozent-Grenze, nachdem sie in den achtziger Jahren durchschnittlich 14,4 Prozent betrug. Das Budget 1992/93 ist insbesondere aufgrund der konjunkturellen Probleme expansiv ausgerichtet. Allerdings stieg wegen der unzureichenden Einnahmen des Staates die Neuverschuldung stark an – mit der Gefahr höherer Realzinsen und somit geringerer privater Investitionsimpulse. Der gewichtete reale Wechselkurs der Währung Südafrikas ist im Gegensatz zu den Währungen einiger anderer südafrikanischer Länder seit der Wiedereinführung des „Finanz-Rand“ im wesentlichen stabil. Der Abstand des Finanz-Rand zum Handels-Rand spiegelt das Vertrauen ausländischer Investoren in die südafrikanische Entwicklung wider. Je größer dieser Abstand ist, desto geringer ist das Vertrauen in die südafrikanische Volkswirtschaft. Dieser Indikator zeigt an, daß das Investitionsklima in Südafrika 1986 am schlechtesten war, sich in den Jahren 1990 und 1991 stark erholte, um dann im August 1993 wieder auf das Niveau von 1989 zurückzufallen (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Wirtschaftliche Indikatoren für Südafrika, 1985–1993**

| Jahr    | BIP <sup>1</sup> | Wachstum | Inflation <sup>2</sup> | Wechselkursabschlag <sup>3</sup> |
|---------|------------------|----------|------------------------|----------------------------------|
|         | Mio. Rand        |          |                        |                                  |
| 1985    | 112 448          |          | 16,35                  | 39,29                            |
| 1986    | 112 459          | 0,01     | 18,53                  | 50,91                            |
| 1987    | 114 220          | 1,57     | 16,15                  | 34,60                            |
| 1988    | 118 558          | 3,80     | 12,72                  | 40,65                            |
| 1989    | 121 216          | 2,24     | 14,70                  | 26,84                            |
| 1990    | 120 488          | -0,60    | 14,42                  | 23,53                            |
| 1991    | 119 838          | -0,54    | 15,30                  | 12,96                            |
| 1992    | 117 037          | -2,34    | 13,88                  | 41,33                            |
| Aug. 93 | 119 549          | 2,15     | 9,10                   | 28,30                            |

Anmerkungen:

- 1 BIP = Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1985.
- 2 Veränderung des Konsumentenpreis-Index.
- 3 Der Wechselkursabschlag errechnet sich als prozentuale Differenz zwischen Finanz- und Handels-Rand.

Die geographischen Standortbedingungen der Kaprepublik sind stark durch deren Ausstattung mit natürlichen Ressourcen geprägt. Im landwirtschaftlichen Sektor ist Südafrika der führende afrikanische Produzent von Zuckerrohr, Mais und einer Vielzahl von Obstsorten. Allerdings weist die

Landwirtschaft stark dualistische Strukturen auf, mit rein marktwirtschaftlich orientierten Farmen einerseits und der Subsistenzbewirtschaftung andererseits. Die Aufhebung der Sanktionen, das verbesserte außenpolitische Klima und potentielle Märkte in Osteuropa lassen auf hohe Exportzuwächse hoffen. Insbesondere beim Export von Südfrüchten ist gegenwärtig schon ein beträchtliches Wachstum zu verzeichnen. Darüber hinaus verfügt Südafrika weltweit über eine der größten Lagerstätten bei vielen mineralischen Rohstoffen. Die herausragenden Exportrohstoffe sind Kohle, Gold, Platin und Diamanten. Die gegenwärtige Ausfuhrstagnation bei der Steinkohle resultiert zum einen aus dem Verlust traditioneller Märkte infolge der Sanktionen und zum anderen aus dem niedrigen Qualitätsstandard südafrikanischer Kohle. Im Goldbergbau dominieren die strukturellen Probleme aufgrund der sich allmählich erschöpfenden Lagerstätten und des sinkenden Goldgehaltes des abgebauten Gesteines. Der Platinexport wird infolge einer Steigerung der weltweiten Nachfrage zunehmen, was auf strengere Umweltschutzbestimmungen zurückzuführen ist. Die Metalle der Platingruppe sind von zentraler Bedeutung für die Herstellung von Abgaskatalysatoren. Die Stagnation des Weltdiamantenmarktes resultiert aus dem zusätzlichen Diamantenangebot aus Angola einerseits und den Nachfragerückgängen westlicher Industrieländer andererseits. Eine Marktbelebung könnte mit der erwarteten Konjunkturerholung in Japan und den USA sowie durch die steigende Kaufkraft der osteuropäischen Länder erfolgen.

Bereits seit 1985 stagniert die von einer Importsubstitutionspolitik geschützte Produktion im verarbeitenden Gewerbe. Die Analyse beschränkt sich auf Branchen, die insbesondere für die europäischen Wirtschaften interessant sind: Die Kraftfahrzeugindustrie wächst zwar unterproportional, hofft jedoch auf eine künftig erhöhte Nachfrage seitens der schwarzen Bevölkerung. Die chemische Industrie wird im wesentlichen von südafrikanischen Unternehmen beherrscht, die Agrochemikalien und Bergbausprengstoffe herstellen und die ineffiziente Kohle-Öl-Konversion betreiben. Im Maschinenbau sind die südafrikanischen Unternehmen nur bei Bergbaumaschinen konkurrenzfähig; die anderen Unternehmen werden vor allem durch die protektionistischen Eingriffe erhalten.

Das südafrikanische Finanzsystem ist im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern relativ hochentwickelt. Das maßgebliche Ziel der monetaristisch geprägten Zentralbank, die auch ein hohes inter-

nationales Ansehen genießt, ist die Stabilität des Geldwertes. Erste Erfolge erzielte die Notenbank mit diesem Konzept Anfang der neunziger Jahre, seitdem sie von der Regierung relativ unabhängig agieren kann. Außerdem können Unternehmen sowohl auf einen gut ausgebauten Kreditsektor zur Fremdkapitalfinanzierung als auch auf eine Börse in Johannesburg zur Eigenkapitalfinanzierung zurückgreifen. Überdies gibt es verschiedene staatliche Institutionen, die öffentliche Mittel zur Finanzierung bestimmter Projekte vergeben. Letztlich verfügt Südafrika, verglichen mit den der EG durch das Lomé-Abkommen assoziierten Entwicklungsländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Raum (AKP-Staaten), über eine gut ausgebaute Straßen-, Schienen-, Hafen- und Telekommunikationsinfrastruktur. Somit könnte die Kaprepublik auch in die Rolle eines Brückenkopfes zur Belieferung der Märkte im südlichen Afrika hineinwachsen.

Wenngleich Südafrika im südlichen Afrika über das höchste Niveau an Humankapital verfügt (gemessen am „Human Development Index“), kann sich die Kaprepublik mit den südostasiatischen Schwellenländern hinsichtlich der Ausstattung mit Humankapital nicht messen. Allerdings ist das Bildungsniveau in Südafrika infolge der Apartheidpolitik zwischen den ethnischen Gruppen sehr unterschiedlich. Daraus resultiert in der Kaprepublik eine Analphabetenquote, die mit etwa 30 Prozent sogar höher liegt als in einigen schwarzafrikanischen Ländern. Trotz einiger unbestreitbarer Standortvorteile spricht somit vieles dagegen, daß Südafrika in absehbarer Zeit eine Dynamik entwickeln wird, wie sie in den südostasiatischen Schwellenländern zu beobachten ist.

---

## V. Handlungsbedarf seitens der Republik Südafrika

---

Für die Konsolidierung der Demokratie in Südafrika ist es notwendig, die Situation der Masse der Bevölkerung zu verbessern. Die südafrikanische Regierung kann dieses Ziel durch eine pragmatische und berechenbare Politik sowie den Verzicht auf populistische Umverteilungsmaßnahmen unterstützen. Allerdings bedeutet dies auch, daß diejenigen Parteien, die die unterprivilegierten Bevölkerungsschichten vertreten, unrealistische Erwartungen ihrer Wähler bereits im Vorfeld der Wahlen korrigieren und beispielsweise darauf hinweisen müssen, daß der notwendige Strukturwandel in Südafrika kurzfristig auch gesellschaftliche Kosten verursachen wird.

Dieser Umstrukturierungsprozeß muß dennoch durch armutsorientierte Programme unterstützt werden. Es sollte bei deren Implementierung darauf geachtet werden, daß diese Programme möglichst positive Wachstumswirkungen haben. Langfristig sind die besten Strategien zur Armutsbekämpfung zum einen in der Entwicklung eines verbesserten Ausbildungs- und Gesundheitswesens und zum anderen im Aufbau funktionsfähiger Kapitalmärkte für Kleinkreditnehmer zu sehen. Kurzfristig werden zur Armutsbekämpfung zusätzlich Staatsausgaben notwendig sein, im Rahmen derer möglichst öffentliche Güter erstellt werden, die den Armen selbst wieder zugute kommen.

Den Zugangsbeschränkungen innovativer Kleinunternehmen zu den formellen Finanzmärkten sowie den Finanzierungsproblemen des sozialen Wohnungsbaus in den Townships und ländlichen Gebieten kann im Rahmen von Kleinkreditprogrammen begegnet werden. Die bestehenden staatlichen Finanzinstitutionen in Südafrika bieten gute Ansatzpunkte zur Implementierung solcher Programme. Diese Banken sollten streng auf eine hohe Rückzahlungsquote achten und möglichst nur denjenigen Kredite gewähren, die keinen Zugang zum formellen Finanzsektor haben. Letztlich könnte überdacht werden, solche Programme um weitere Dienstleistungen (z. B. Vermarktung, technologische Beratung) zu ergänzen.

Im Humankapitalbereich besteht sowohl eine sozial akzeptierte Möglichkeit der Umverteilung als auch ein Potential zur Erhöhung der Effizienz der Ressourcenallokation in Südafrika. Maßnahmen, die beiden Zielen gleichzeitig gerecht werden können, sind zur Festigung der politischen Stabilität ideal. In Zukunft sollten die Ausbildungsausgaben vor allem die Primärbildung begünstigen. Daraus leitet sich unmittelbar eine Umstrukturierung der Ausgaben zwischen den ethnischen Gruppen ab. Letztlich bedarf es auch einer Mittelschichtung im tertiären Sektor, um die Engpässe im technisch-administrativen und berufsbildenden Bereich zu überwinden.

Eine ähnliche Strategie sollte im Gesundheitswesen verfolgt werden: Zum einen sollten sich die staatlichen Interventionen im wesentlichen auf die Grundversorgung beschränken, zum anderen sollten Privatisierungsanstrengungen im Bereich der anspruchsvolleren medizinischen Versorgung in Betracht gezogen werden.

Das Programm des ANC enthält hinsichtlich der Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben noch kein schlüssiges Konzept. Eine Umstrukturierung

der Ausgaben wird nicht ausreichen, um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf decken zu können. Eine rein monetäre Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben würde nur vordergründig die Bedürfnisse der Armen befriedigen, da die daraus resultierende „Inflationssteuer“ stark regressiv wirken würde. Höhere Steuern sind ebenfalls ungeeignet, da die Steuerbelastung Südafrikas im internationalen Vergleich bereits verhältnismäßig hoch ist. Ebenso sollte die übermäßige inländische Staatsverschuldung kritisch abgewogen werden, da sie höhere Realzinsen und eine (partielle) Verdrängung privater Investitionen bewirken kann. International ist Südafrika gegenwärtig jedoch im Gegensatz zu einigen lateinamerikanischen und osteuropäischen Ländern unterdurchschnittlich verschuldet. Somit bietet sich eine Erhöhung der Auslandsverschuldung insbesondere für Investitionen im Humankapitalbereich und beim Aufbau funktionsfähiger Kapitalmärkte an, zumindest sofern es sich um Investitionen handelt, bei denen hohe (soziale) Rentabilitätsraten zu erwarten sind. Die Geldpolitik sollte auch in Zukunft unabhängig von der Regierung realisiert werden und auf die Sicherung des Geldwertes ausgerichtet sein. Im Rahmen des neu zu schaffenden Notenbankgesetzes sollte der ANC die Möglichkeit nutzen, ein erstes Zeichen dafür zu setzen, daß er es mit marktwirtschaftlichen Prinzipien ernst meint. Die Zentralbank sollte darüber hinaus Anstrengungen unternehmen, das duale Währungssystem in den nächsten Jahren abzuschaffen.

Die wichtigsten Parteien des Landes haben nunmehr auch die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Außenwirtschaftspolitik erkannt. Die seit Jahrzehnten praktizierte und durch Sanktionen verschärfte Politik der Importsubstitution und Selbstversorgung mit strategischen Gütern soll durch ein exportorientiertes Außenhandelsregime ersetzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu fördern und die Importkapazität des Landes zu erhöhen. Allerdings unterscheidet sich die südafrikanische Ökonomie in wesentlichen Eigenschaften von den Wirtschaften der südostasiatischen Staaten, so daß sich diese Staaten nur sehr bedingt als Vorbilder für Südafrika hinsichtlich des Außenwirtschaftsregimes eignen. Südafrika muß seine komparativen Vorteile auf anderen Märkten suchen, die insbesondere in der Weiterverarbeitung der reichlich vorhandenen mineralischen und agrarischen Ressourcen liegen können.

Die Regierung möchte in Zukunft einerseits an den Mechanismen des GATT voll partizipieren

und andererseits die regionale Integration in Afrika vorantreiben. Darin besteht nicht notwendigerweise ein Widerspruch. Regionale Integrationsmöglichkeiten bestehen im Rahmen der Southern African Customs Union (SACU), in der Südafrika bereits Mitglied ist, der SADC und der PTA. Angesichts des potentiellen Migrationsdrucks wird Südafrika voraussichtlich mit größeren Ländern im südlichen Afrika den Kooperationsrahmen einer Freihandelszone oder Zollunion nicht überschreiten. Entsprechend wäre ein mehrstufiges Integrationsschema denkbar: Südafrika und Lesotho würden als Wirtschaftsunion ein Zentrum bilden, Swasiland könnte sich mit beiden Ländern zu einem gemeinsamen Markt integrieren. Mit den anderen SADC-Staaten (Namibia und Botswana) wäre schließlich eine Zollunion denkbar. Andere Länder im südlichen Afrika könnten dann in den Verbund aufgenommen werden, wenn ihre Währungen ein Mindestmaß an Konvertibilität aufweisen. In einer Übergangsphase könnte ihnen mit Hilfe von Assoziierungsabkommen ein bevorzugter Marktzugang gewährt werden. Bei der Auswahl der Form einer künftigen Zusammenarbeit mit den schwarzafrikanischen Ländern sollte berücksichtigt werden, daß die Unternehmen in Südafrika zum Teil bereits enge Kontakte zu den Nachbarländern und anderen Staaten in der Region hergestellt haben. Eine Öffnung der Märkte wird zwar zunächst die Exporte aus Südafrika ausweiten, langfristig aber auch in Südafrika einen Anpassungsbedarf erforderlich machen, da die Auslagerung arbeitsintensiver und technologiearmer Produktionszweige angesichts der niedrigen Lohnstückkosten in Nachbarstaaten möglich wird. Unabhängig von der angestrebten Form und der vorhergesehenen Intensität der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollte Südafrika auf die handelspolitische Offenheit der Region bedacht sein.

Der Paradigmenwechsel im Außenhandelsregime muß aber eher als längerfristiges Phänomen gesehen werden, das einer Periode der ökonomischen Umstrukturierung der Volkswirtschaft bedarf. Zuerst muß eine umfassende Liberalisierung des Außenhandels erfolgen, wengleich angesichts der drohenden Arbeitslosigkeit während einer Übergangsperiode selektive, aber zeitlich befristete Anpassungshilfen gewährt werden müssen. Multinationale Unternehmen können diesen Prozeß unterstützen, da sie Zugang zu internationalen Finanzmärkten haben und moderne Technologie nach Südafrika transferieren können. Der zukünftige Wohlstand der Kaprepublik wird maßgeblich davon abhängen, wie schnell die Reintegration in den Weltmarkt gelingt.

---

## VI. Handlungsbedarf seitens Deutschlands und der Europäischen Union

---

Unter den durch die Öffnung veränderten Bedingungen sollten deutsche Unternehmen die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südafrika dann verstärkt fortsetzen, wenn dort die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum, die Integration in die Weltwirtschaft und die Herstellung der internationalen Konkurrenzfähigkeit gewährleistet werden. Die Transformation Südafrikas schafft einerseits neue Märkte und vernichtet andererseits die Absatzchancen von Produkten, die bislang zum Teil mit hohem Gewinn in der Kaprepublik abgesetzt werden konnten. Der Wettbewerb wird sich vor allem durch Direktinvestitionen von Unternehmen aus anderen Industrieländern sowie neuerdings aus den Schwellenländern verschärfen. In dieser Phase des Übergangs und der Öffnung können vor allem innovative Unternehmen ihren Absatz ausweiten.

Deutsche Unternehmen, die ihre Produkte in Südafrika aufgrund der Sanktionen bislang nicht anboten, können bei der Markterkundung die Kenntnisse des Landes, der Wirtschaft und der Märkte nutzen, die während der langjährigen Präsenz deutscher Unternehmen in Südafrika gewonnen wurden. Die enge Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Kammern der beiden Staaten sollte zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch und bei der Suche nach Maßnahmen genutzt werden, die die Risiken infolge unvollständiger Marktkenntnis mindern. Eigene Handelsniederlassungen, die Zusammenarbeit mit deutschen Exporteuren, die Südafrika und das südliche Afrika bereits gut kennen, sowie die Kooperation mit südafrikanischen Importeuren und Händlern im südlichen Afrika können den Absatz deutscher Erzeugnisse in Südafrika unterstützen.

Als potentiell wachstumsträchtig gelten in Südafrika die Märkte für Konsum- und Gebrauchsgüter. Dazu gehören Kraftfahrzeuge, Kosmetika, hochwertige Nahrungsmittel und Getränke. Daneben wurden öffentliche Investitionen zur Erneuerung und Erweiterung des Fernmeldesystems, der Energieversorgung und des Eisenbahnwesens angekündigt. Vermehrt sollen öffentliche Investitionen zur Erschließung des ländlichen Raums und Sanierung der Townships und der ländlichen Armutsgebiete getätigt werden. Groß ist der Bedarf an Ausrüstungen in allen Wirtschaftszweigen zur

Rationalisierung bestehender Anlagen, zur Energieeinsparung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Kurzfristig wird jedoch die Investitionsnachfrage südafrikanischer Unternehmen nicht sehr günstig beurteilt. Vor allem wegen der Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung und über die Inhalte der Wirtschaftspolitik der neuen Regierung werden Investitionsentscheidungen von vielen Unternehmen gegenwärtig zurückgestellt.

Darüber hinaus können deutsche Anbieter durch die Zusammenarbeit mit südafrikanischen Unternehmen aus der Handelsausweitung Nutzen ziehen, die angesichts der regionalen Zusammenarbeit im südlichen Afrika entstehen kann, und somit einer Handelsumlenkung ausweichen, mit der die regionale Kooperation im südlichen Afrika verbunden ist. Die Voraussetzungen dafür sind insofern günstig, als Südafrika nach Aufhebung der Sanktionen enge Handelsbeziehungen zu den Nachbarn aufbauen will. Vor überzogenen Erwartungen soll allerdings gewarnt werden. Deutsche Unternehmen müssen beachten, daß die Öffnung Südafrikas gegenüber den schwarzafrikanischen Staaten kurzfristig zu keinem nennenswerten zusätzlichen Warenaustausch führen wird. Im südlichen Afrika sind die Bedingungen für eine Handelsausweitung und -umlenkung infolge regionaler Kooperation ungünstiger als bei vergleichbaren Zusammenschlüssen zwischen Industrieländern oder zwischen Schwellenländern in Südostasien. Nicht nur wegen der Sanktionen oder der Importsubstitution konnte Südafrika den Handel mit diesen Staaten lediglich in vergleichsweise geringem Umfang ausweiten. Vielmehr hängt die Importkapazität dieser Länder wesentlich von der öffentlichen Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer ab. Die Kooperation zwischen deutschen und südafrikanischen Unternehmen wird erleichtert, wenn finanzielle Leistungen Deutschlands und der Europäischen Union für trilaterale Kooperationen verwendet werden dürfen und/oder Südafrika eine eigene staatliche Exportfinanzierung für Lieferungen an die Entwicklungsländer in Schwarzafrika bereitstellt. Letzteres ist jedoch solange nicht zu erwarten, wie die vorhandenen öffentlichen Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums im eigenen Land benötigt werden.

Außerdem bestehen bisher nur schwache Beziehungen beispielsweise zwischen Südafrika und Nigeria, das in der Vergangenheit einer der größten Märkte für Importerzeugnisse aus westlichen Industrieländern war. Die Transport- und Kommunikationsverbindungen nach Zaire und Kenia

sind derzeit noch nicht so weit entwickelt, daß eine Substitution von Lieferungen aus Europa durch Bezüge aus südafrikanischen Unternehmen Kostenvorteile verspräche. In dem Maße, in dem Südafrika die Verkehrsanbindungen zu den schwarzafrikanischen Staaten verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärkt, steigen auch die Chancen, von Südafrika aus Märkte im südlichen Afrika zu beliefern. Es wäre begrüßenswert, wenn Südafrika durch öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und eine offene Handelspolitik versuchte, den Handel in der Region auszuweiten und damit Wachstumsprozesse in den schwarzafrikanischen Ländern zu fördern.

Für südafrikanische Betriebsstätten und Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen ist es nach der Öffnung erforderlich, kostensenkende Investitionen durch Kapital- und Technologietransfer vorzunehmen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit den veränderten Bedingungen auf den Märkten anzupassen. Wenn dies unterbleibt, werden die deutschen Unternehmen in Südafrika ihre Wettbewerbsvorteile schnell verlieren. Der Freiraum für kostensenkende Maßnahmen ist allerdings allgemein in Südafrika kleiner als in anderen Entwicklungsländern. Es wird erwartet, daß eine ANC-Regierung dem Abbau der Arbeitslosigkeit unter den wirtschaftspolitischen Zielen oberste Priorität einräumen und infolgedessen Entlassungen soweit wie möglich zu verhindern suchen wird. Zudem gibt es Bestrebungen, darauf hinzuwirken, daß die Unternehmen verpflichtet werden, künftig mehr Nicht-Weiße einzustellen und verstärkt auszubilden. Die Vertreter des ANC verlangen darüber hinaus, daß Zulieferungen von nichtweißen Unternehmen berücksichtigt werden, auch wenn deren Preise über denen anderer Anbieter liegen. Außerdem fordert der ANC, daß die ausländischen Unternehmen die sozialen Leistungen aufrechterhalten und damit ihren Beitrag zur Überwindung der Rassentrennung leisten. Das Verhalten der Unternehmen in Südafrika zeigt, daß derartige Forderungen weitgehend erfüllt werden, nicht zuletzt um die notwendige Anerkennung beim ANC zu finden und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht benachteiligt zu werden. Insbesondere kann es sich für deutsche Unternehmen anbieten, die Kooperation mit südafrikanischen Unternehmen zu suchen, um auf diese Weise die Risiken einer Diskriminierung zu reduzieren. Außerdem sollten Kooperationen mit Unternehmen aus anderen Ländern oder mit anderen deutschen Unternehmen nach der Öffnung in Südafrika verstärkt werden, um die Konkurrenzfähigkeit zu steigern.

Südafrika kann von deutschen Unternehmen nach der Öffnung als Dienstleistungszentrum und Brückenkopf im südlichen Afrika genutzt werden, um in die angrenzenden schwarzafrikanischen Länder zu exportieren oder von dort aus Waren nach Deutschland zu importieren. Die regionale Zusammenarbeit mit südafrikanischen Unternehmen, die Inanspruchnahme leistungsfähiger Häfen, Flughäfen und Bankendienste versprechen Kostensenkungen und Risikoteilung, wenn Südafrika und die schwarzafrikanischen Staaten mit Nachdruck eine regionale Zusammenarbeit verfolgen.

Da die Europäische Union ihren Rohstoffbedarf ohne Importe nicht decken kann, ist die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit rohstoffreichen Ländern und infolgedessen auch mit Südafrika und den schwarzafrikanischen Ländern von Bedeutung. Während der Zeit der Sanktionen war die Zusammenarbeit mit Südafrika dadurch beeinträchtigt, daß kurzfristig durchgesetzte Sanktionen den Import von Rohstoffen hätten unterbinden können. Nach der Öffnung können die Unternehmen durch langfristige Lieferverträge und durch bi- oder trilaterale Unternehmenskooperation die Versorgung sichern. Voraussetzung dafür ist, daß die derzeit noch hohen und im Vergleich zu anderen Ländern nicht konkurrenzfähigen Förderkosten in Südafrika dem weltweit üblichen Standard angepaßt werden. Zudem ist es notwendig, daß die Europäische Union Marktordnungen außer Kraft setzt, die bislang die Einfuhren, vor allem für Kohle, begrenzen.

Die Zusammenarbeit zwischen deutschen Unternehmen und Rohstofflieferanten im südlichen Afrika wird von deutscher Seite nur vereinzelt gepflegt. Das insgesamt ungünstige Investitionsklima in den schwarzafrikanischen Staaten läßt Direktinvestitionen kaum zu. Lieferverträge stehen unter dem Vorbehalt, daß ein Mindestmaß an wirtschaftlicher und politischer Stabilität auch in diesen Ländern gesichert ist und die Förderung sowie die Verschiffung aufrechterhalten werden können. Nach der Öffnung können sich deutsche und südafrikanische Unternehmen gemeinsam darum bemühen, die Risiken einer Rohstoffversorgung durch die schwarzafrikanischen Länder zu diversifizieren. Die Kooperation mit südafrikanischen Unternehmen hilft, potentielle Engpässe bei der Förderung und bei der Verschiffung von Rohstoffen zu vermeiden. Dies setzt wiederum voraus, daß die Staaten im südlichen Afrika alle Barrieren beseitigen, die bislang eine regionale Zusammenarbeit behindert haben. Deutsche Unternehmen sollten die Investitionen in den Rohstoffsektor als wichtige, aber nicht ausschließliche Investition sehen, da die

Öffnung und der damit angeregte Strukturwandel in Südafrika zu einer Diversifizierung der Produktions- und Exportstrukturen führen werden.

Deutsche Unternehmen werden die Zusammenarbeit mit Südafrika dann verstärken, wenn der Transformationsprozeß und die Öffnung auf eine konsequente Integration in die Weltwirtschaft abzielen. Die dafür notwendigen Bedingungen zu schaffen ist eine Aufgabe der südafrikanischen Unternehmen und der Regierung. Mittelbar können derartige Bemühungen durch die deutsche Bundesregierung unterstützt werden, zum Beispiel dadurch, daß sie innerhalb der Europäischen Union ihren Einfluß geltend macht, damit Marktordnungen bzw. der Außenschutz für agrarische und energetische Rohstoffe beseitigt werden. Dies ist jedoch nicht zu erwarten. Somit sollte die Europäische Union Südafrika den Marktzugang nach dem Muster der Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und den Mittelmeerländern gewähren. Diese Regelung soll einerseits die Märkte für südafrikanische Produkte öffnen und andererseits Ineffizienzen hinsichtlich des Bestands von Unternehmen und Arbeitsplätzen in der Europäischen Union und in Südafrika vermindern. Eine Aufnahme Südafrikas in das AKP-EWG-Abkommen kann gegenwärtig nicht erfolgen, da die Kaprepublik nicht die Kriterien erfüllt, die für eine Aufnahme in das Abkommen gefordert werden.

Zur Unterstützung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit empfiehlt sich darüber hinaus in der derzeitigen Phase der Unsicherheit über die künftige Entwicklung der Abschluß eines Investitionsförderungsvertrags und die Erweiterung der Ausfuhrbürgschaften Südafrikas. Diese Garantien könnten das öffnungsbedingte Risiko Südafrikas vermindern und zu einer Verstärkung der in- und ausländischen Kapitalbildung in der Republik Südafrika führen. Außerdem wird zur Förderung von Unternehmenskooperationen zwischen Deutschland und Südafrika vorgeschlagen, das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zu aktualisieren. Für die Zeit der Transformation der südafrikanischen Wirtschaft sollte überdies die Gewährung eines fiktiven Steuereinkredits in Deutschland für Investitionen in Südafrika in Betracht gezogen werden. Damit würde die Bereitschaft der südafrikanischen Regierung verstärkt, durch niedrigere Steuern und befristete Steuerminderungen günstige Voraussetzungen für ausländisches Kapital zu schaffen.

Die privatwirtschaftliche Kooperation und die Integration Südafrikas in die Weltwirtschaft können auch durch die technische Entwicklungszusam-

menarbeit unterstützt werden. Insbesondere die Armutsbekämpfung zugunsten der nichtweißen Bevölkerung würde die bisher übliche Benachteiligung beim Zugang zum Schulsystem, zur Gesundheitsvor- und -fürsorge beseitigen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum müssen verbessert, eine weitere Ballung der Wirtschaftstätigkeit in den Großstädten sollte durch die Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in allen Landesteilen vermieden werden. Da die Regierung die dafür notwendigen Institutionen noch nicht mit der erforderlichen Kompetenz ausgestattet hat und weil die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf Erfahrungen mit der Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen zurückgreifen kann, sollten auch weiterhin Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen als Partner Vorrang erhalten. Sie können zudem in engem Zusammenwirken mit der nicht-weißen Bevölkerung deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärken und die politische Struktur stabilisieren, was eine der notwendigsten Voraussetzungen für die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit ist. Schließlich sollte die Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen, mit Handels- und Handwerkskammern genutzt werden, um zusätzliche Kenntnisse über die Organisation einer betrieblich-gewerblichen und betrieblich-kaufmännischen Ausbildung zu vermitteln. Die Wirksamkeit derartiger Anstrengungen wird dadurch erhöht, daß im Zuge der Zusammenarbeit die Notwendigkeit einer verstärkten Liberalisierung des Arbeitsmarktes angeregt wird.

Außerdem empfiehlt es sich, die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit dadurch zu erleichtern, daß eine wirtschaftspolitische Beratung die südafrikanische Regierung mit den Erfahrungen einer Marktwirtschaft vertraut macht und Erkenntnisse aus

bisherigen Strukturanpassungsprogrammen vermittelt. Vertreter der nicht-weißen Bevölkerung sollten die Elemente einer marktorientierten Wirtschaftspolitik kennenlernen. Ihnen sollten die Vorteile einer Wirtschaftspolitik vermittelt werden, welche den Technologie- und Kapitalimport anregt, die berufliche Bildung verstärkt und die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen steigert. Der Regierung und den politischen Vertretern der nichtweißen Bevölkerung nahestehende Wirtschaftsforschungsinstitute können durch Entsendung von Experten, Sachmittelausstattung und gemeinsame Forschungsprojekte im Zuge der wirtschaftspolitischen Beratung Vorstellungen über eine die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit fördernde Wirtschaftspolitik nahegebracht werden. Des weiteren wäre es hilfreich, durch Stipendienprogramme den Kontakt zu Wirtschaftswissenschaftlern in Deutschland und in den Mitgliedsländern der Europäischen Union zu fördern.

Um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Südafrika und den schwarzafrikanischen Staaten zu unterstützen, können die Bestimmungen zur Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im AKP-EWG-(Lomé-)Abkommen zum Gegenstand einer Kooperation zwischen der Europäischen Union und Südafrika gemacht werden. Die im Vertrag vorgesehene Unterstützung des ländlichen Raums, der Nahrungsmittelversorgung, der Gesundheits- und Ausbildungsprogramme, der Nutzung der Fischbestände und Wasservorräte, des Schutzes der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, der Industrialisierung, des Auf- und Ausbaus des Verkehrssystems, der Förderung und Finanzierung des Handels sowie der Koordination der Wirtschaftspolitik kann die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen anregen.

### **Volker Matthies: Die UNO in Somalia: Operation Enttäuschte Hoffnung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/94, S. 3–13

Im Dezember 1992 begann nach Ausbleiben von Präventivmaßnahmen in Somalia die Operation „Neue Hoffnung“. Die Weltgemeinschaft schickte sich im Auftrag der UNO und unter Führung der USA an, dem bürgerkriegsgeschüttelten afrikanischen Land und seiner hungernden Bevölkerung Hilfe und Frieden zu bringen. Somalia galt als der erste Fall einer genuinen „humanitären Intervention“, also einer kollektiven Aktion mit militärischen Mitteln zur Linderung menschlichen Leides. Die UN-Operation in Somalia war auch der erste Fall eines sogenannten „robusten“ Blauhelmeinsatzes. Mittlerweile ist es, wenn auch noch unter der Schirmherrschaft der UN, zu einer „Somalisierung“ der Konfliktregelungsbemühungen gekommen. Möglicherweise gelingt es den Bürgerkriegsparteien und traditionellen Autoritäten in eigener Regie, im Interesse der Bevölkerung und des Wiederaufbaus einem flächendeckenden Wiederaufleben von Kampfhandlungen vorzubeugen. Aus der gescheiterten Operation gilt es Lehren für künftige UN-Missionen zu ziehen, namentlich für Präventivmaßnahmen.

### **Hartmut Dießenbacher: Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda. Ethnischer Klassenkonflikt und Bevölkerungswachstum**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/94, S. 14–23

Der Tod Präsident Habyarimanas am 6. April 1994 hat zur Explosion von Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda geführt. Der rassische Unterschied zwischen Hutu-Mehrheit und Tutsi-Minderheit war in vierhundert Jahren zentralistischer Tutsi-Monarchien kein Anlaß zu Krieg und Massenmord. Mit dem Kolonialeinfluß und der Missionierung erfährt der rassische Unterschied eine Umwertung: Aus der aristokratischen Oberschicht der Tutsi wird eine zum Herrschen befähigte und ausbeuterische Minderheit, aus der bäuerlichen Unterschicht der Hutu eine unterdrückte und demokratische Mehrheit. Ihr Emanzipationskampf führt 1960 zur Revolution gegen das Ancien régime. Tausende der Oberschicht werden ermordet, Abertausende in die Nachbarländer verjagt. Seitdem warten die Flüchtlinge auf Rückkehr ins „Land der Väter“.

### **Carola Reißland: Flucht und Vertreibung in Afrika im Schatten der internationalen Policy-Krise**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/94, S. 24–34

Der Sudan ist ein arabisch-afrikanischer Mikrokosmos des Kontinents und gleichzeitig flächengrößter Staat Afrikas. Seit über drei Jahrzehnten herrscht im Land Bürgerkrieg. Zur Erklärung dieses brutal ausgetragenen Konflikts werden oft die ethnisch-religiösen Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden des Landes herangezogen. Ethnische Pluralität und verschiedene Glaubensüberzeugungen aber sind typisch für den afrikanischen Kontinent. Diese Vielfalt an sich ist keine Konfliktursache – allerdings können Konflikte geschürt und verschärft werden, indem bestimmten Gruppen das Recht auf gleiche Partizipationschancen verwehrt wird.

Die Lage der sudanesischen Zivilbevölkerung ist gekennzeichnet durch Vertreibung, Flucht und die Bedrohung durch den Hungertod. Während für ganz Ostafrika unter Umständen schon in wenigen Wochen mit einer Hungerkrise gerechnet werden muß, die ihrerseits den Zyklus von Vertreibung und Flucht verstärken wird, kommt das Engagement für internationale politische Initiativen oft zu spät. Eine Lösung dieses wie auch anderer Konflikte auf dem Kontinent wird nur zu erreichen sein, wenn es gelingt, einen ausgleichenden Frieden zwischen den kämpfenden Parteien herzustellen. Gefordert ist hier die politische Vorsorge anstelle der humanitären Nachsorge.

### **Karl Wolfgang Menck/Bernd Schnatz: Perspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika nach Aufhebung der Sanktionen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/94, S. 35–47

Südafrika steht gegenwärtig an einem Wendepunkt. Nach Abschaffung der Apartheidgesetze hob die internationale Gemeinschaft im Gegenzug die gegenüber Südafrika verhängten Sanktionen weitgehend wieder auf. Die Kaprepublik will sich künftig von der Importsubstitutionspolitik lösen und eine stärker exportorientierte Handelspolitik betreiben. Dies erfordert eine tiefgreifende Umstrukturierung der südafrikanischen Wirtschaft. Ausländische Direktinvestitionen können diesen Strukturwandel nachhaltig unterstützen. Hieraus ergeben sich Chancen für eine verstärkte privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südafrika, aber auch die Risiken eines verstärkten Wettbewerbs auf den südafrikanischen Märkten.

Angesichts dieser Herausforderungen sind die Ausgangsbedingungen für deutsche Unternehmen gegenwärtig vergleichsweise gut. Neben Großbritannien ist Deutschland der wichtigste Handelspartner Südafrikas und zählt zu den größten ausländischen Investoren in der Kaprepublik. Deutsche Unternehmen können bei der Markterkundung auf Kenntnisse und Institutionen zurückgreifen, die während ihrer langjährigen Präsenz in Südafrika aufgebaut wurden.