

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

4/2005 · 24. Januar 2005



## Afrika

*Dirk van Laak*

Der deutsche Kolonialismus und seine Nachwirkungen

*Ulf Engel*

Deutschland, Afrika und gemeinsame Interessen

*Robert Kappel*

Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika

*Siegmar Schmidt*

Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union

*Stephan Kaußen*

Südafrikas gelungener Wandel

*Khalid Y. Khalafalla*

Der Konflikt in Darfur

## Editorial

Kein anderer Erdteil scheint im Bewusstsein der Deutschen weiter entfernt zu sein als Afrika – der „vergessene“ Kontinent. Das deutsche Afrikabild ist geprägt durch Klischees: Armut, Hunger, Seuchen, Staatszerfall, Korruption, Bürgerkriege und Chaos. Dass Deutschland einmal in Afrika von 1884 bis 1919 über ein stattliches Kolonialreich verfügte, ist längst in Vergessenheit geraten. In der Öffentlichkeit wird der Kontinent nur dann zur Kenntnis genommen, wenn er negative Schlagzeilen produziert. Dabei ist Afrika ein faszinierender Erdteil, der sich durch eine Vielfalt auszeichnet, die beeindruckend ist.

Neben Elend und Schatten gibt es auch Positives. Südafrika zeigt, dass die afrikanische politische Elite durchaus in der Lage ist, ein großes Land aus der Apartheid und politischen Isolation in ein stabiles demokratisches Gemeinwesen zu führen. Ohne die einzigartige Persönlichkeit von Nelson Mandela wäre dieser Transformationsprozess sicherlich nicht so reibungslos verlaufen. Das Land kann auf zehn Jahre politische Stabilität zurückblicken.

Die meisten Länder des sub-saharischen Afrika dürften die Vorgaben zur Reduzierung der Armut, wie sie in den Millennium Development Goals beschrieben sind, bis zum Jahr 2015 nicht erreichen – trägt doch Afrika nur zwei Prozent zum Welt-Bruttosozialprodukt bei. Dass die afrikanischen Politiker die Zeichen der Zeit erkannt haben, zeigt die Gründung der Afrikanischen Union (AU), die der Einheit und Entwicklung des Kontinents einen neuen Schub verleihen könnte. Erste Erfolge wie die Entsendung einer panafrikanischen Friedenstruppe für den Sudan stimmen positiv. Ein weitgehender Verzicht auf Souveränitätsrechte ist für die Staaten Afrikas ein Novum.

*Ludwig Watzal*

*Dirk van Laak*

# Deutschland in Afrika. Der Kolonialismus und seine Nachwirkungen

Wenige Weltgegenden erscheinen heute von Deutschland aus so weit entfernt wie Afrika. Der Berichterstattung über afrikanisches Leben zufolge herrscht dort für Tiere das Paradies, für Menschen jedoch die Hölle. Keine der menschlichen Apokalypsen – Armut, Hunger, Seuchen, Staatszerfall und Kriege –, die nicht auf Afrika in Extremform zutrifft. Seit den achtziger Jahren gilt Afrika geradezu als „vergessener“ Kontinent. Nahezu jeder Optimismus, von Europa aus für ein gutes Jahrhundert genährt, ist inzwischen verschwunden. „Im Herzen des Kontinents sind ganze Landstriche in die Unentdecktheit zurückgesunken.“<sup>1</sup> Nur in weltpolitisch ruhigen Zeiten besinnen sich die Medien auf die Potenziale des Kontinents. Ansonsten zeichnet Afrika in Europa und Amerika eine Abwesenheit aus, die schon deshalb auf ein schlechtes Gewissen schließen lässt, weil sie mit der ständigen Aufforderung zur humanitären Hilfe verbunden ist. Dass Deutschland in Afrika einmal Kolonien besaß und sogar ein geschlossenes mittelafrikanisches Kolonialreich angestrebt hat, ist im öffentlichen Bewusstsein wenig präsent.

Dabei war das nach 1945 teilweise aktiv verdrängte Erbe des Kolonialismus bis dahin überaus lebendig. Anfang der vierziger Jahre besaß der Reichskolonialbund fast zwei Millionen Mitglieder, beträchtliche Geldbeträge flossen in die Kolonialforschung. In den Schubladen zahlreicher Instanzen lagen ausgearbeitete Pläne für eine erneute Inbesitznahme der im Ersten Weltkrieg verlorenen

Gebiete bereit. Unzählige Freiwillige meldeten sich für einen baldigen Einsatz auf dem südlichen Kontinent. Die fachlichen Kenntnisse der deutschen Kolonial- und Tropentechnik waren auf dem neuesten Stand. Und einer der letzten Spielfilme des „Dritten Reiches“, der nicht mehr uraufgeführte „Quax in Afrika“, ließ Heinz Rühmann 1945 noch einmal zum schwarzen Kontinent fliegen – wo er freilich eine Bruchlandung erlebte.<sup>2</sup>

Diese Bilanz war für den deutschen Kolonialrevisionismus nach 1918, vielleicht sogar für den deutschen Kolonialismus seit 1884 insgesamt zu ziehen. Doch zeigen die Filme und die Erwartungen der Koloniallobby zugleich, wie stark die afrikanischen Phantasien in Deutschland lange Zeit waren. Als die Sieger des Ersten Weltkriegs Deutschland 1919 aus dem Kreis der aktiven Kolonialmächte ausschlossen, rief dies einen Aufschrei der Empörung hervor. Die politische Zustimmung zu den Kolonien war in Deutschland am einmütigsten, als die kolonisatorische Mission der Deutschen von außen her für beendet erklärt wurde und Deutsch-Südwestafrika, Deutsch-Ostafrika, Kamerun und Togo als Mandatsgebiete in die Verwaltung der ehemaligen Kriegsgegner übergingen. Wirtschaftlich und finanziell traf der Verlust das Deutsche Reich freilich kaum. Der Anteil der Kolonien am deutschen Außenhandel betrug 1913 gerade einmal 0,6 Prozent. Nicht zuletzt brandmarkten die Kolonialgegner die dreißig Jahre, in denen Deutschland einige wenig ertragreiche Gegenden in Afrika, einen Brückenkopf in China sowie einige südpazifische Besitzungen besessen hatte, oft genug als „nationales Verlustgeschäft“.

## Imperialistischer Denkstil

Wie ist dieser Widerspruch zwischen der geringen Bedeutung der deutschen Kolonien und der heftigen Empörung über ihren Verlust zu erklären? Verständlich wird die Emphase, mit der die Kolonialrevisionisten nach 1918 auf Kolonien als Siedlungs- und Lebensräume, als Rohstoff- und Absatzmärkte pochten, nur vor dem Hintergrund einer Weltsicht, die eine ganze Epoche des europäischen Kolonialismus zwischen dem ausgehenden 19. und der Mitte

<sup>1</sup> Bartholomäus Grill, Ein Kontinent in Flammen, in: Die Zeit vom 18. 5. 2000, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. Dirk van Laak, Imperiale Infrastruktur. Deutsche Planungen für eine Erschließung Afrikas 1880 bis 1960, Paderborn u. a. 2004.

des 20. Jahrhunderts prägte. In Europa und Amerika ging man im Zeitalter des Imperialismus von der unbedingten Notwendigkeit einer weltweiten Erschließung von Raum und Ressourcen aus. Die dynamische Entwicklung der Industrialisierung und Urbanisierung, vor allem die rasante Entwicklung von Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen, schoss über die nationalen Grenzen hinaus und ließ eine aktive Raumordnung angeraten sein. Dabei bildete sich ein nationaler Leistungswettbewerb sowie eine weltweite Rivalität um Ressourcen heraus, die für ein stetiges Wachstum der „jungen“ und „kräftigen“ Nationen notwendig schienen. Der modernen Technik und der Medizin kamen dabei zentrale Funktionen zu, denn sie bestätigten dem Augenschein nach die Überlegenheit der „entwickelten“ Völker und Nationen. Die Europäer verstanden es als ihre Mission, die „Segnungen der Technik“, die sie zu Hause als so umwälzend erlebten, in die Welt zu tragen. Der wissenschaftlich-technische „Fortschritt“ wurde zu einer Erfolgsideologie, die durch fortgesetzte Triumphe – etwa den Bau des Suezkanals, die Vollendung der transkontinentalen Eisenbahnlinien in den USA oder die Verlegung der Unterseekabel – immer wieder bestätigt wurde.

„Die Weltmachtspolitik ist eng gebunden an die Beherrschung der weltwirtschaftlichen Hochstraßen. (...) Eisenbahn und Telegraf, Dampfschiff und Kabel sind die Werkzeuge, durch die der moderne ‚homo sapiens‘ sich alle Teile der Erde *erschlossen* und unterworfen hat – sie sind zugleich hervorragende Werkzeuge politischer Macht und die besten Waffen eines neuzeitlichen Staates im Kampfe um die Teilung der Welt.“<sup>1</sup> Zur „Torschlusspanik“ um die letzten unerschlossenen Räume, um Einflussgebiete, Märkte und Absatzgebiete gesellte sich die Bevölkerungsfrage: Unter den Vorzeichen einer weltweiten Konkurrenz machte es sehr wohl einen Unterschied, wem die Auswanderung letztlich zugute kam, die sich in Deutschland schubweise vollzog. Es schien angeraten, den deutschen Emigranten Alternativen zu bieten, damit sie sich nicht als „Völkerdünger“ in die Welt zerstreuten. Vielmehr sollten sie nach Möglichkeit ein „Deutschland in Übersee“ gründen oder wenigstens als „Brückenköpfe“ des deutschen Einflusses wirken.

Eng verknüpft mit der Gründung eines Nationalstaats erschien es vielen Deutschen

<sup>1</sup> Arthur Dix, *Deutschland auf den Hochstraßen des Weltwirtschaftsverkehrs*, Jena 1901, S. 4, 7.

schon 1848 selbstverständlich, dass sich aus einem geeinten Reich gleichsam naturwüchsig so etwas wie deutsche „Weltpolitik“ entwickeln werde. Zahlreiche „Lehnstuhl-Eroberer“ glaubten schon lange vor der aktiven deutschen Kolonialpolitik aus der Beobachterposition heraus, die besseren Kolonisatoren zu sein.<sup>4</sup> Die in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts einsetzende, rund dreißigjährige Realgeschichte des deutschen Kolonialismus besaß eine längere Vorgeschichte, in der bereits mit Siedlungs- und Erschließungskolonien experimentiert sowie ein ganzes Tableau kolonialer Erwartungen formuliert wurde. Die verschiedenen Kolonisationsvereine in Nord-, Mittel- und Südamerika scheiterten jedoch. Besonders nach 1871 wiesen Reisende die Regierung des Deutschen Reiches immer wieder auf Gebiete hin, die sich angeblich zu einem „deutschen Indien“ eigneten.<sup>5</sup> Afrika als letzter „unerschlossener“ Kontinent schien vergleichsweise billig und risikoarm erobert und friedlich aufgeteilt werden zu können. Bismarck, bis dahin den Kolonien gegenüber zögerlich, versuchte auf der von November 1884 bis Februar 1885 tagenden Kongo-Konferenz in Berlin die Rechtstitel zu klären, mit denen bislang scheinbar „herrenloses“ Land okkupiert worden war. Denn eine „Balgerei um Afrika“, von der die „Times“ im selben Jahr schrieb, hätte schädlich auf die europäische Gleichgewichtspolitik rückwirken können.

Das 1884 durch die Verleihung von „Schutzbrieffen“ an Abenteuer suchende Händler wie Adolf Lüderitz oder Conquistadoren wie Carl Peters entstandene deutsche Kolonialreich war in seiner Ausdehnung willkürlich und zufällig. Peters räumte später ein, bei der Auswahl der deutschen Kolonien hätten weder „geographische noch ethnographische, landwirtschaftliche, noch handelspolitische, sprachliche, noch klimatische oder militärische Gesichtspunkte“ eine Rolle gespielt.<sup>6</sup> Das war keineswegs ungewöhnlich. Die Gründe, Kolonien zu erwerben, waren nicht nur strategischer, „weltpolitischer“ oder wirtschaftlicher Natur. Exotik

<sup>4</sup> Vgl. Susanne Zantop, *Kolonialphantasien im vorkolonialen Deutschland (1770–1870)*, Berlin 1999.

<sup>5</sup> Vgl. Hans Fenske, *Ungeduldige Zuschauer. Die Deutschen und die europäische Expansion 1815–1880*, in: Wolfgang Reinhard (Hrsg.), *Imperialistische Kontinuität und nationale Ungeduld im 19. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1991, S. 87–123.

<sup>6</sup> Carl Peters, *Ein deutsches Kolonialreich in Afrika*, in: Adolf Grabowsky/Paul Leutwein (Hrsg.), *Die Zukunft der deutschen Kolonien*, Gotha 1918, S. 48.

und Erotik, von Reiseberichten und Abenteuerromanen geschürt, gehörten ebenso zum Kolonialismus wie Fernweh und Tropenfieber“, die eine realistische Wahrnehmung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen dem Eigenen und dem „Fremden“ trübten.

Nicht zuletzt aus Prestige Gründen fiel es vielen Kolonialenthusiasten schwer, sich mit dem Erreichten zufrieden zu geben. Am lautstärksten agitierte der „Alldeutsche Verband“ für territoriale Erweiterungen. Deutsche „Weltpolitiker“ verwiesen zudem darauf, dass man zwar eine Fläche von 2 953 000 qkm verwaltete, also fünfmal mehr als das Deutsche Reich. Die Niederländer, Portugiesen, Spanier, Belgier, Franzosen und vor allem Briten jedoch besaßen im Verhältnis zum „Mutterland“ noch weitaus größere Kolonialreiche. Doch trotz des imperialistischen Konkurrenzdenkens gab es bis 1914 nur selten die Gefahr militärischer Konflikte. Ein Räderwerk an territorialen und politischen Kompensationsgeschäften nahm dem europäischen Wettlauf um Raum und Ressourcen viel an Zündstoff. Durch ihre fortgesetzten Forderungen und das diplomatische Ungeschick gerade ihres Kaisers Wilhelm II. brachten sich die Deutschen dennoch immer wieder in Bedrängnis. Letztlich überwog aber die Einigkeit der europäischen Kolonisatoren bis zum Ersten Weltkrieg, besonders dann, wenn ihr Anspruch von den Kolonisierten, wie im Falle des chinesischen Boxeraufstandes, einmal kollektiv in Frage gestellt wurde.<sup>17</sup>

## Das koloniale Dilemma

Unter Bismarck wollte das Deutsche Reich zunächst lediglich als Sicherungsmacht in den Kolonien präsent sein, der offizielle Ausdruck „Schutzgebiete“ dokumentierte dies sinnfällig. Dieser Ansatz beruhte auf der Erwartung, dass die lautstarke Koloniallobby – seit 1887 zur „Deutschen Kolonialgesellschaft“ zusammengeschlossen – sich in privater Initiative für die Erschließung der neu erworbenen Gebiete einsetzen würde. Die wirtschaftliche Entwicklung und Teile der Verwaltung wurden daher Terrain-, Charter- und Handelsgesellschaften übertragen, denen auch der Aufbau einer Infrastruktur überlassen wurde. Es erwies sich jedoch, dass deutsche Unternehmer in Afrika zwar an Gewinnen, nicht aber an einer koordinierten Ent-

wicklung der Gebiete interessiert waren. Ohne dauerhafte staatliche Investitionen waren die Kolonien weder in lohnende Wirtschafts- noch in Siedlungsgebiete zu verwandeln. Auch vom anhaltenden Widerstand der indigenen Bevölkerung war man überrascht. Die ersten Maßnahmen bestanden daher in einer „Befriedung“ der Gebiete – die meist gewaltsam erfolgte und selten dauerhaft gelang – sowie in der medizinischen Vorsorge und Ungezieferbekämpfung, um den Aufenthalt weißer Soldaten, Verwaltungsbeamter und Siedler überhaupt zu ermöglichen. Weil die Anlage von Wasserstellen, Häfen, Straßen oder Eisenbahnen echte Pionierarbeiten waren, wurden sie von Unternehmern und Siedlern als staatliche Aufgaben verstanden. Damit bewegte sich die deutsche Kolonialpolitik von Beginn an in einem Missverständnis zwischen privater und öffentlicher Initiative. Zum Austragungsort dieser Spannungen wurden die Debatten des Reichstags, der über die kolonialen Etats entschied. Manche Parlamentarier lehnten den Imperialismus kategorisch ab, andere hielten das Projekt Kolonien für ein zu riskantes und teures Unternehmen, und sie sahen sich durch die ersten zehn bis fünfzehn Jahre deutscher Kolonialpolitik fast durchgängig bestätigt.

Hinzu kam, dass bald eine Reihe von Unregelmäßigkeiten und höchst anfechtbare Verhaltensweisen der deutschen Kolonisatoren bekannt wurden, vor allem Vergehen gegen die einheimische Bevölkerung. Manche der Soldaten und Verwaltungsbeamten, aber auch Siedler oder Unternehmer glaubten, den Afrikanern mit einem ausgeprägt „herrischen“ Auftreten begegnen zu müssen. Zum bekanntesten Kolonialskandal wurde der „Fall Peters“: Die Symbolfigur der deutschen Koloniallobby hatte seine schwarze Geliebte mitsamt ihrem Liebhaber aufhängen lassen, was Kolonialgegner nicht nur für seine Absetzung nutzten, sondern auch zu einer Generalabrechnung über die deutschen Kolonialmethoden.<sup>18</sup> Diese Kolonialdebatten bezogen sich aber stets auf innenpolitische Konfliktlinien, so dass sie die afrikanischen Zustände selten lebensnah erfassten.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Franz Giesebrecht, Ein deutscher Kolonialheld. Der Fall „Peters“ in psychologischer Beleuchtung, Zürich 1897; ders., Die Behandlung der Eingeborenen in den deutschen Kolonien. Stellungnahmen deutscher Kolonialpioniere, Berlin 1897.

<sup>19</sup> Vgl. Hans Spellmeyer, Deutsche Kolonialpolitik im Reichstag, Stuttgart 1931; Maria-Theresia Schwarz, „Je weniger Afrika, desto besser“. Die deutsche Kolonial-

<sup>17</sup> Vgl. Susanne Kuß/Bernd Martin (Hrsg.), Das Deutsche Reich und der Boxeraufstand, München 2002.

Der um die Jahrhundertwende so eklatante Widerspruch zwischen der fortgesetzten deutschen Behauptung nach einem „Platz an der Sonne“ und der tatsächlichen Entwicklung in den Kolonien hatte mehrere Ursachen:

– Die Deutschen waren vergleichsweise unerfahren in der praktischen Kolonisation der Tropen. Sie mussten daher viele der Erfahrungen, die Briten oder Franzosen bereits seit längerem besaßen, beschleunigt nachholen. Bismarcks Versuch eines „Kolonialreichs mit beschränkter Haftung“ scheiterte.<sup>10</sup>

– Die Erschließung der gewaltigen Gebiete war problematischer als zunächst geglaubt. Nach anderthalb Jahrzehnten waren lediglich einige Stützpunkte, Stichbahnen sowie Dampferlinien auf einigen ostafrikanischen Seen eingerichtet. Zudem gab es uneinheitliche Vorstellungen darüber, welchen Zweck man überhaupt mit den Kolonien verband, ob man dort siedeln, sie ausbeuten oder sie um ihrer selbst willen „aufwerten“ wollte.

– Da sie weithin unbekannte Territorien erworben hatten, stellten die Deutschen erst mit Verzögerung fest, wie wenig ertragreich sie waren. Hinzu kam eine Reihe unglücklicher Zufälle wie die Rinderpest von 1897, die in Südwafrika ca. 80 Prozent des Viehbestandes der „Eingeborenen“ und mehr als 50 Prozent des Viehs deutscher Siedler vernichtete. Deutsche Unternehmer investierten eher in die lukrativer erscheinende Bagdadbahn als in afrikanische Projekte.

– Die Erwartung, dass deutsche Auswanderer in den deutschen Kolonien siedeln würden, um ihre fortwährende „Entdeutschung“ zu verhindern, erfüllte sich schon deshalb nicht, weil Deutschland ab den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts von einem Auswanderer- zu einem Einwandererland wurde. Somit hielten sich in Deutsch-Südwafrika vor dem Ersten Weltkrieg nicht mehr als 15 000 „Weiße“ auf (nicht alle davon waren Deutsche), in Deutsch-Ostafrika rund 5 000, in Kamerun 2 000 und in Togo 500. In den Siedlergesellschaften und im Verwaltungspersonal hielten sich oft Rückstände von anson-

sen überlebten, spätfudalen Verhaltensweisen. Und gerade die Siedlerfrauen, die nur mit großen Schwierigkeiten angeworben werden konnten, sahen sich oft als strikte Wahrerinnen von Tradition und „Deutschtum“.<sup>11</sup>

ten überlebten, spätfudalen Verhaltensweisen. Und gerade die Siedlerfrauen, die nur mit großen Schwierigkeiten angeworben werden konnten, sahen sich oft als strikte Wahrerinnen von Tradition und „Deutschtum“.<sup>11</sup>

– Die „Eingeborenen“, über die man anfangs ebenso wenig wusste wie über das Territorium, wurden als „Eigentümer“ ihres Landes bestenfalls gering geschätzt. Die Behauptung, dass sie aus den ihnen anvertrauten Räumen und Ressourcen nichts machten, was auch nur entfernt an die produktive Arbeit und Wertschöpfung der Europäer erinnerte, schien Grund genug, sie zu enteignen. Gegen die meist unfairen und oft gewaltsamen Methoden der Kolonisatoren, sie zurückzudrängen und ihrer Lebensgrundlagen zu berauben, hatten die Afrikaner allen Grund, Widerstand zu leisten. Er war jedoch gegenüber den sehr „ehrpussligen“ Deutschen meist zwecklos, denn er wurde mit ungleichen Waffen geführt. Neben einer Vertreibung blieb als Alternative die langsame Anpassung an europäische Arbeit, Geldwirtschaft und stationäre Lebensweise. Entgegen der Erwartung der Kolonisatoren führte dies jedoch zu einer umfassenden „Entwurzlung“ der traditionellen afrikanischen Gesellschaften.

– Die deutsche Öffentlichkeit begeisterte sich nur zögerlich für die Kolonien. Denn jenseits der exotischen Faszination für das „Fremde“ wurden die zukünftigen Entwicklungen selbst an deutschen Stammtischen zum Teil ungemein realistisch eingeschätzt: „Wenn die deutschen Pioniere ihre Kultur-aufgabe in Asien, Afrika usw. erfüllt haben werden und man hier glauben wird, der Moment sei gekommen, um die erhofften Glücksgüter zu sammeln, da werden die fremden Völkerstämme sich aufraffen und das Sklavenjoch von sich werfen, und der deutsche Michel hat dann das Nachsehen.“<sup>12</sup>

## „Kolonisation der Erhaltungsmittel“

Auf dem ersten deutschen Kolonialkongress 1902 wertete der Bonner Professor Ferdinand Wohltmann die ersten 18 Jahre der deutschen Kolonialzeit „gleichsam als die phantasiereichen sorglosen Flitterwochen, die ein jedes

kritik am Ende des 19. Jahrhunderts, Frankfurt/M. u. a. 1999.

<sup>10</sup> Vgl. Rudolf von Albertini (unter Mitarbeit von Albert Wirz), Europäische Kolonialherrschaft. Die Expansion in Übersee von 1880–1940, München 1982, S. 448 f.

<sup>11</sup> Vgl. Lora Wildenthal, German Women for Empire, 1884–1945, Durham 2001.

<sup>12</sup> Richard J. Evans (Hrsg.), Kneipengespräche im Kaiserreich. Stimmungsberichte der Hamburger Politischen Polizei 1892–1914, Reinbek 1989, S. 351.

lebensfrisches Paar und ein lebensfrohes Volk, das glücklich Kolonien heimführt, durchmachen muß“. Nach seiner Auffassung lag die Zukunft der Kolonien „mehr in der Dichte und Kaufkraft der eingeborenen Bevölkerung als in Pflanzungsanlagen“. <sup>13</sup> Hier deutete sich ein Umschwung an, der sich um die Jahrhundertwende bei fast allen Kolonialmächten vollzog: Eine „Inwertsetzung“ der Kolonien schien der einzige Weg, um zu verhindern, dass sie auf Dauer ein Zuschussgeschäft bleiben würden. Die „Eingeborenen“ wurden als künftige Subjekte von Markt und Staat entdeckt. Sie zur Arbeit anzuhalten, schien ihre „Proletarisierung“ zu verhindern und sie aus dem Zustand der „Unproduktivität“ zu erlösen. Umstritten blieb, ob man diese Arbeitsleistung am besten über eine Besteuerung, die Weckung von Bedürfnissen oder durch Zwang bewirkte. Die deutschen Kolonien experimentierten mit unterschiedlichen Formen der Arbeiterziehung, zumal sich die Afrikaner selten freiwillig auf regelmäßige Lohnarbeit einließen. <sup>14</sup>

Am 15. Juli 1902 beleuchtete die „Deutsche Zeitung“ am Beispiel Deutsch-Ostafrikas den vermuteten Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen, Arbeitsleistung, Konsum, Sicherheit und Infrastruktur: „Sobald Eisenbahn-Verbindungen aus dem Innern zur Küste hergestellt sind, kann die Steuererhebung nicht nur räumlich weiter und weiter ausgedehnt werden, sondern die Steuerschraube kann auch fester angezogen werden. Statt drei Rupien Hüttensteuer können ohne jede Schwierigkeit sechs Rupien von der Familie erhoben werden, da mit der Möglichkeit des Absatzes der Wert der Arbeit ins Vielfache steigt, und der Neger die Bedeutung wirtschaftlicher Vorteile außerordentlich schnell erfaßt. Derart werden sich die Einnahmen der Kolonie von Jahr zu Jahr heben und die geringe Garantiesumme für den Bahnbau mit Leichtigkeit decken.“ Doch die Bahnbauten kamen nur schleppend voran, erst 1894 wurde ein Teilstück der so genannten Usambarabahn eröffnet. Die Eisenbahnfrage sollte die gesamte zweite Hälfte der deutschen Kolonialzeit vor 1914 bestimmen.

<sup>13</sup> Verhandlungen des Deutschen Kolonialkongresses 1902 zu Berlin am 10. und 11. Oktober 1902, Berlin 1903, S. 505, 507.

<sup>14</sup> Vgl. Anton Markmiller, Die Erziehung des Negers zur Arbeit. Wie die koloniale Pädagogik afrikanische Gesellschaften in die Abhängigkeit führte, Berlin 1995.

Tatsächlich tat das Deutsche Reich seit Mitte der neunziger Jahre des 19. Jahrhunderts mehr für die Entwicklung der deutschen Kolonien. Die Berliner Kolonialverwaltung wurde aufgewertet, ein Kolonialdirektor eingesetzt, ein Kolonialrat gebildet, Gouverneure und Verwaltungspersonal an eine kürzere Leine genommen. Um die Jahrhundertwende entstand eine Reihe von Einrichtungen, die sich der Erforschung und Entwicklung der deutschen Kolonien annahm, darunter das 1896 gegründete Kolonialwirtschaftliche Komitee, das vor allem agrarische Grundlagenforschung betrieb. Im Mai 1891 wurde in Dahlem eine Botanische Zentralstelle für die Kolonien eingerichtet, ab 1899 wurden in der Deutschen Kolonialschule bei Witzenhausen „Kulturpioniere“ ausgebildet. 1900 entstand in Hamburg das Institut für Schiffs- und Tropenkrankheiten, 1902 folgte das Biologisch-Landwirtschaftliche Institut Amani in Deutsch-Ostafrika, um nur einige zu nennen. Denn alle Kolonialmächte waren nun davon überzeugt, dass Imperien nicht mehr primär durch Kraft und Willen, sondern vielmehr durch wissenschaftliche Information zu festigen seien. <sup>15</sup> Die Deutschen waren auf ihre „wissenschaftlichen“ Kolonisationsmethoden besonders stolz, die von den kolonialen Konkurrenten vor 1914 durchaus anerkannt wurden.

Kritisiert wurde jedoch, dass noch immer „zu viel in Theorie und zu wenig in Praxis gemacht“ <sup>16</sup> und die Erkenntnisse mit deutscher „Gründlichkeit“ auf die Schutzgebiete übertragen wurden. Akademische Gedanken über eine „Hebung“ ihres Kulturlevels erreichten die Afrikaner im Wesentlichen als Arbeitszwang. Ihre eigene Kultur, ihr Wirtschafts- und Ökosystem waren durch die Eingriffe der Kolonisatoren bereits gründlich aus der Balance geraten. Viele gut gemeinte Ansätze versandeten nach wie vor im Gewirr unklarer Zuständigkeiten und einer unflexiblen Bürokratie. Der „Assessorismus“ mancher Kolonialbeamter wurde in Deutschland geradezu sprichwörtlich.

Ein wirklicher Durchbruch zu einer neuen Kolonialpolitik vollzog sich erst nach einer Reihe blutiger Erhebungen. Wegen der schär-

<sup>15</sup> Vgl. Thomas Richards, *The Imperial Archive. Knowledge and the Fantasy of Empire*, London 1993, S. 5.

<sup>16</sup> So der Kolonialtechniker Franz Allmaras, Ich baue 2 000 km Eisenbahnen, in: Heinrich Pfeiffer (Hrsg.), *Heiß war der Tag. Das Kolonialbuch für das junge Deutschland*, Berlin 1933, S. 41.

feren Gangart bei der Erschließung brachen 1904 sowohl in Deutsch-Südwestafrika als auch in Deutsch-Ostafrika lang anhaltende Aufstände der „Eingeborenen“ aus. Eine Rolle spielten dabei offenbar nichteingelöste Zusagen an nomadisierende Völker, ihre Lebensgrundlagen nicht über Gebühr einzuschränken. Die Herero und Nama in Südwestafrika wehrten sich mit strategischem Geschick gegen die deutsche Kolonialmacht, die hierauf – und auf den nahezu zeitgleichen Maji-Maji-Aufstand in Deutsch-Ostafrika – mit beispielloser Härte reagierte.<sup>17</sup> Das Deutsche Reich sah sich durch die Aufstände fundamental herausgefordert. Die moderaten Stimmen um Gouverneur Theodor Leutwein, die auf dem Erhalt der „schwarzen“ Arbeitskraft wie auch der Sachwerte bestanden, konnten sich nicht durchsetzen. General Lothar von Trotha, der die Schutztruppen in Deutsch-Südwestafrika befehligte, spekulierte offenbar auf eine „rein weiße“ Kolonie. Sein Feldzug enthielt manche Aspekte der späteren Praxis einer Eroberung von „Lebensraum“ im europäischen Osten, so die Bezeichnung als „Rasse“- und „Vernichtungskrieg“, das Abschieben in lebensfeindliche Gegenden, die Vernichtung der Nahrungsgrundlagen, die unterschiedslosen Exekutionen oder die Tötung durch Vernachlässigung.<sup>18</sup>

Die Kriege bescherten den Kolonien im Deutschen Reich zum ersten Mal wirkliche Aufmerksamkeit. Der entrichtete „Blutzoll“ – gemeint waren die getöteten deutschen Siedler und Soldaten – ließ kein Zurück zu einer halbherzigen Kolonialpolitik zu. 1907 wurde zu einem Wendejahr. Nach der so genannten „Hottentottenwahl“, die im Reichstag eine kolonialfreundliche Mehrheit schuf, führte der Kolonialstaatssekretär Bernhard Dernburg ein modernisiertes koloniales Management ein. Nicht mehr nur Kritiker wie Matthias Erzberger, der noch 1906 eine vernichtende „Kolonial-Bilanz“ vorgelegt hatte, befassten sich mit den Kolonien.<sup>19</sup> Auch die

Ökonomen Karl Helfferich, Moriz Julius Bonn und Walther Rathenau unterbreiteten Vorschläge für eine „Sanierung“ des deutschen Kolonialprojekts. Für kurze Zeit unterstützte das Reich den Infrastrukturausbau, der sich auf Eisenbahnen konzentrierte. Dernburg sprach von einer „Kolonisation der Erhaltungsmittel“<sup>20</sup>. Seine Politik einer „Hebung der Eingeborenenkultur“ wertete die Afrikaner nun als wirtschaftliches „Aktivum“. Von diesem Zugeständnis ihrer Entwicklungsfähigkeit setzten sich freilich rassistisch-biologische Auffassungen ab, die in den „Farbigen“ das unveränderlich „Anderere“ erblickten. „Herrenmenschen“ wie Carl Peters waren von der schleichenden Aufwertung des „Negers“ befremdet, da dieser doch eine „Sklavennatur“ sei, der nur ein „männlicher selbstbewußter Wille“ imponiere.<sup>21</sup> Die allmähliche Angleichung der zivilisatorischen Niveaus zwischen Schwarzen und Weißen brachte also auch eine immer ausgeprägtere Unterscheidung nach rassistischen Kriterien mit sich.<sup>22</sup> Die Rassenfrage – besonders das Problem der so genannten „Mischehen“ – beherrschte die Debatten. Paul Rohrbach, zeitweise „Ansiedlungskommissar“ in Deutsch-Südwest, meinte, unter dem Einfluss farbiger Konkubinen ginge den Ansiedlern „jedes Gefühl für Sitte, Kultur, gesellschaftliche Ordnung und nationale Würde“ verloren, sie seien letztlich „verkauft“.<sup>23</sup> Und der Tropenarzt Ludwig Kütz wies sogar auf den „kontraselektorisches Einfluß“ hin, den die Weißenherrschaft mit ihren Kultursegnungen in Afrika bewirke.<sup>24</sup>

Immerhin wurden die afrikanischen Arbeitskräfte in der Folge besser behandelt. Gegen 1913 waren in den deutschen Kolonien ca. 150 000 Afrikaner getauft, und

Verhandlungen des Reichstags im Sessionsabschnitt 1905/06, Berlin 1906.

<sup>17</sup> Bernhard Dernburg, *Zielpunkte des deutschen Kolonialwesens*. Zwei Vorträge, Berlin 1907, S. 9.

<sup>18</sup> Carl Peters, *Kolonialpolitik und Kolonialskandal* (1907), in: ders., *Gesammelte Schriften*, 1. Bd., München–Berlin 1943, S. 441 f.

<sup>19</sup> Vgl. Pascal Grosse, *Kolonialismus, Eugenik und bürgerliche Gesellschaft in Deutschland 1850–1918*, Frankfurt/M.–New York 2000.

<sup>20</sup> Peter Scheulen, *Die „Eingeborenen“ Deutsch-Südwestafrikas. Ihr Bild in deutschen Kolonialzeit-schriften von 1884 bis 1918*, Köln 1998, S. 138 f.

<sup>21</sup> Wolfgang Uwe Eckart, *Medizin und Kolonial-imperialismus. Deutschland 1884–1945*, Paderborn 1997, S. 65; vgl. auch Birthe Kundrus, *Moderne Imperialisten. Das Kaiserreich im Spiegel seiner Kolonien*, Köln 2003, S. 219–279.

<sup>17</sup> Zum Herero-Krieg vgl. die literarischen Verarbeitungen von Gustav Frenssen, *Peter Moors Fahrt nach Südwest*. Ein Feldzugsbericht, Berlin 1906; Uwe Timm, *Morenga*. Roman, München 1978; Gerhard Seyfried, *Herero*. Roman, Frankfurt/M. 2003.

<sup>18</sup> Vgl. Jürgen Zimmerer, *Krieg, KZ und Völkermord in Südwestafrika. Der erste deutsche Genozid*, in: ders./Joachim Zeller (Hrsg.), *Völkermord in Deutsch-Südwestafrika. Der Kolonialkrieg (1904–1908) in Namibia und seine Folgen*, Berlin 2003, S. 60.

<sup>19</sup> Vgl. Matthias Erzberger, *Die Kolonial-Bilanz. Bilder aus der deutschen Kolonialpolitik auf Grund der*

120 000 lernten an deutschen Schulen. Auch wurden bis 1914 in den deutschen Kolonien etwa 3 754 Kilometer Eisenbahnen gebaut. Trotzdem blieb die Kolonialpolitik ein unrentables Zuschussgeschäft, lediglich Togo trug sich finanziell selbst. Schätzungen zufolge wurden von der Gründung bis zum Ausbruch des Krieges 646 Millionen Reichsmark für die afrikanischen Kolonien aufgewandt. Die Einfuhr an Sisal, Baumwolle, Kaffee, Erdnüssen, Kopro oder Bananen war auf dem Weltmarkt leicht zu kompensieren.<sup>25</sup> Wolfgang Reinhard sieht in dieser Bilanz ein „Grundmuster“ des europäischen Kolonialismus: „Die ‚öffentlichen Hände‘ übernehmen mehr oder weniger notgedrungen die Infrastrukturkosten, ohne unmittelbar entsprechenden Gewinn aus den Kolonien zu ziehen, das heißt, für die meisten Staatskassen war Kolonialherrschaft defizitär, was die deutschen Sozialdemokraten der Regierung im Reichstag oft genug vorgehalten haben. Hingegen haben ‚private Hände‘ immer wieder satte Gewinne aus Kolonialgeschäften eingestrichen, so daß bis zuletzt von Regierungsseite immer wieder Anläufe unternommen wurden, um diese eigentlichen Gewinner auch für die Unkosten der Kolonialherrschaft aufkommen zu lassen.“<sup>26</sup>

## Koloniale Folgen

Als Deutschland im Juli 1911 nach der zweiten Marokko-Krise in Gestalt von Neu-Kamerun ein Kompensationsobjekt von immerhin 280 000 Quadratkilometern hinzugewann, setzte dies Erwartungen an ein zusammenhängendes mittelafrikanisches Kolonialgebiet frei. Die Vorstellung wurde nach 1914 zu einem deutschen Kriegsziel. Doch nach Ausbruch des Krieges drangen Franzosen, Briten und ihre Dominions in die deutschen Kolonien ein und versuchten, durch die Verdrängung eines lästigen Konkurrenten ihre Sicherheitsinteressen zu befriedigen.<sup>27</sup> Togo fiel den „Feindtruppen“ nahezu unmittelbar in die Hände, Südwesafrika wurde von der südafrikanischen Armee im Frühjahr 1915 einge-

<sup>25</sup> Vgl. Horst Gründer, *Geschichte der deutschen Kolonien*, Paderborn u. a. 1991<sup>2</sup>, S. 239.

<sup>26</sup> Wolfgang Reinhard, *Öffentliche und andere Hände. Privatisierung und Deregulierung im Lichte historischer Erfahrung*, in: Helga Breuninger/Rolf Peter Sieferle (Hrsg.), *Markt und Macht in der Geschichte*, Stuttgart 1995, S. 281.

<sup>27</sup> Vgl. Wolfgang Petter, *Der Kampf um die deutschen Kolonien*, in: Wolfgang Michalka (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg*, Weiyarn 1997, S. 393.

nommen, während Kamerun sich in Teilen sogar bis 1916 halten konnte. Geradezu legendär für jede weitere deutsche Bezugnahme auf die afrikanischen Kolonien wurde jedoch die geschickte Guerilla-Taktik Paul von Lettow-Vorbeckes in Deutsch-Ostafrika. Mit einer etwa 5 000 Mann starken Schutztruppe vorwiegend schwarzer Askari bewegte er sich jahrelang im Zickzack-Kurs durch Ostafrika. Dabei band er letztlich nicht weniger als 130 000 feindliche Soldaten. Nach 1919 galt die Truppe in Deutschland als „im Felde unbezigt“.

Aus den deutschen Kolonien wurden laut Versailler Vertrag Mandatsgebiete des Völkerbundes. Nicht unbedingt zu ihrem Vorteil, denn der Erste Weltkrieg hatte die finanziellen Spielräume für eine Gestaltung der kolonialen Ökonomie stark eingeschränkt. Während Briten und Franzosen sich nach und nach auf ein investitionsintensives „colonial development“ einließen – dadurch aber Befreiungsbewegungen eher beförderten als unterdrückten –, war Deutschland zumindest von diesen Lasten befreit. So konnte Carl von Ossietzky 1928 in der „Weltbühne“ schreiben: „Deutschland ist unter allen Ländern des Krieges das einzige, das mit Fug und Recht behaupten kann, der Friedensvertrag habe ihm Nutzen gebracht. Es hat zwar Gebiete verloren, es muß schwere Reparationen leisten, und noch ist ein Stück Rheinufer besetzt. Dafür aber ist es aus der Sphäre des Imperialismus heraus, und es hat kein Deutschland in Übersee zu verteidigen.“<sup>28</sup>

Die Spitze dieser Behauptung richtete sich deutlich gegen den Kolonialrevisionismus. Denn nichts traf die Deutschen nach 1919 so empfindlich ins Herz wie die Behauptung der Alliierten, dass sie sich koloniasatorisch als unfähig erwiesen hätten. Die Weimarer Nationalversammlung legte im März 1919 mit 414 gegen sieben Stimmen Protest ein und forderte die „Wiedereinsetzung Deutschlands in seine kolonialen Rechte“. Doch weder vier Millionen Unterschriften noch der Verweis auf die „Treue“ der ostafrikanischen Askari vermochten den Artikel 119 des Versailler Vertrages zu verhindern, in dem es hieß: „Deutschland verzichtet zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche in bezug auf seine überseeischen Besitzungen.“

<sup>28</sup> Carl von Ossietzky, *Deutschland ist . . .*, in: *Die Weltbühne*, 24. Jg., Nr. 45 vom 6. 11. 1928, S. 689.

Die deutsche Kolonialzeit endete damit zwar als Realgeschichte, als Phantasie- und Projektionsgeschichte jedoch noch lange nicht. In Gestalt der „Farbigen“ unter den belgischen und französischen Besatzungssoldaten im Rheinland schien Afrika ab 1920 sogar bedrohlich nahe zu rücken. Deutsche Nationalisten sahen ihr Land nun selbst zu einer Kolonie herabgewürdigt und werteten die militärische Verwendung farbiger Truppen als eine schwere Gefahr für die ganze „weiße Rasse“, die aller kolonialen Erfahrung ins Gesicht schlage.<sup>129</sup> Am heftigsten reagierten die völkischen Rassisten: In Adolf Hitlers Raumwahrnehmung standen französische „Negerhorden“ am Rhein, drohte von Frankreich her sogar „ein gewaltiges, geschlossenes Siedlungsgebiet vom Rhein bis zum Kongo (. . .), erfüllt von einer aus dauernder Bastardisierung langsam sich bildenden niederen Rasse“<sup>130</sup>.

Die Debatte, die später um die so genannten „Rheinlandbastarde“ fortgeführt wurde, war symptomatisch für die zunehmende Vermischung des geopolitischen Denkens mit rassistischen Elementen. Die deutsche Koloniallobby vollzog diese Wandlung jedoch nur teilweise mit. Sie bildete eine kleine, aber gut organisierte Minderheit im politischen Spektrum Weimars, die es verstand, die Kolonialfrage immer wieder zu einem Prüfstein für die internationale Wiederanerkennung der Deutschen zu machen. Dabei stützten sie sich auf die Erwartung, dass die verbliebenen Kolonialmächte mit der Erschließung der Tropen langfristig überfordert sein würden. Die Aufarbeitung des europäischen „Ergänzungskontinents“ sollte nun vielmehr zu einem gesamteuropäischen Projekt der Völkerverständigung werden. Noch im Schuman-Plan vom Mai 1950 klang diese eurafrikanische Perspektive an.<sup>131</sup>

Bei vielen Deutschen hinterließen die Kolonien in Afrika eine Art von „Phantom-schmerz“. Bis in die frühen vierziger Jahre

<sup>129</sup> Vgl. Christian Koller, „Von Wilden aller Rassen niedergemetzelt“. Die Diskussion um die Verwendung von Kolonialtruppen in Europa zwischen Rassismus, Kolonial- und Militärpolitik (1914–1930), Stuttgart 2001.

<sup>130</sup> Wolf W. Schmokel, Der Traum vom Reich. Der deutsche Kolonialismus zwischen 1919 und 1945, Gütersloh 1967, S. 30 mit Bezug auf „Mein Kampf“.

<sup>131</sup> Vgl. Thomas Oppermann, „Eurafrika“ – Idee und Wirklichkeit, in: Europa-Archiv, 23 (1960), S. 695–706.

hinein wurde die Hoffnung genährt, dass sie wieder in Besitz genommen werden könnten. Doch langfristig überwogen diejenigen Kräfte, die Afrika mitsamt seiner unvollständig angestoßenen „Entwicklung“ wieder sich selbst überlassen wollten. Die deutsche Wirtschaft verschmerzte den Verlust der Kolonien rasch, stellte sich auf die neuen Begebenheiten ein und begann, es als einen Vorteil zu sehen, dass Deutschland nicht mehr kolonial belastet war. Die industrielle Forschung forcierte die Entwicklung synthetischer Rohstoffe, die Deutschland von kolonialen Ressourcen unabhängig machen sollten. Geopolitiker orientierten sich neben Afrika auf andere Expansionsgebiete und empfahlen erneut die „friedliche Durchdringung“ des Balkans bis zum Nahen Osten. Hitler und seine NS-Bewegung verfolgten dagegen den Plan, deutschen Lebensraum im Osten Europas zu erobern. Nach der „Machtergreifung“ schaltete er die Kolonialbewegung gleich, nutzte sie zu außenpolitischen Strategiespielen und „wickelte“ sie nach Beginn des Russlandfeldzuges rasch „ab“. „Als das deutsche Kolonialreich auf dem Reißbrett fast fertiggestellt und perfekt organisiert war,“ bilanzierte Klaus Hildebrand, „da beendete Anfang 1943 ein im Auftrag Hitlers von Martin Bormann erlassener Befehl jede Tätigkeit auf kolonialem Gebiet.“<sup>132</sup> Im Vergleich mit den Planungen für eine zukünftige „germanische“ Raumordnung in Osteuropa erscheinen die Kolonialplanungen sogar als relativ „moderat“. Denn bei allem Rassismus, der sich darin ausdrückte, war doch die Vorstellung einer umfassenden völkischen „Flurbereinigung“, wie sie die Ostraumplanungen voraussetzten, hier keine wirkliche Alternative mehr.

Gerade dadurch konnte die deutsche Afrika-Sehnsucht auch in der zweiten Nachkriegszeit noch einmal aufflackern. Manche Autoren sahen in Afrika auch nach 1945 noch „Europas Gemeinschaftsaufgabe Nr. 1“. Andere blickten dagegen mit gemischten Gefühlen auf die von den Europäern angestoßenen Wandlungsprozesse.<sup>133</sup> Ihre wachsende Eigenständigkeit weckte Befürchtungen, die dekolonisierten Afrikaner könnten dem Islam oder dem Kommunismus anheimfallen. Die

<sup>132</sup> Klaus Hildebrand, Vom Reich zum Weltreich. Hitler, NSDAP und koloniale Frage 1919–1945, München 1969, S. 774.

<sup>133</sup> Anton Zischka, Afrika. Europas Gemeinschaftsaufgabe Nr. 1, Oldenburg 1951; auch Gustav-Adolf Gedat, Was wird aus diesem Afrika? Wiedersehen mit einem Kontinent nach fünfzehn Jahren, Stuttgart 1952.

zaghaften Ansätze einer Entwicklungshilfe in beiden deutschen Staaten wurden im Westen als Vordringen des Ostblocks gewertet, im Osten als Neokolonialismus gebrandmarkt. Beiden Systemen fiel es noch immer schwer, den Afrikanern auf gleicher Augenhöhe zu begegnen.<sup>134</sup> Mit der Unabhängigkeit weiter Teile Afrikas im Jahr 1960 verloren die Industrieländer jedoch merklich ihr politisches Interesse an den Entwicklungsländern. Stattdessen kapitulierten sie zunehmend vor der Problematik der losgetretenen Entwicklungen – besonders die fortgesetzte Aufzehrung der bescheidenen ökonomischen Steigerungsraten durch ein explodierendes Bevölkerungswachstum – und fühlten sich immer stärker wie ratlose „Zauberlehrlinge“.

Spielt Afrika deshalb keine Rolle mehr für die Deutschen? Gelegentlich sieht man an alten Hauswänden noch einen verblichenen Hinweis auf einen „Kolonialwarenladen“. Auch können zahlreiche Museen, botanische Gärten oder Forschungseinrichtungen auf eine koloniale Vorgeschichte zurückgeführt werden. In Hamburg oder Berlin lässt sich an vielerlei Spuren nachverfolgen, dass Afrika einmal ein reichhaltiger und dauerhafter Phantasieraum der Deutschen war.<sup>135</sup> Als die südwestafrikanischen Herero von Deutschland wenigstens eine Entschuldigung für den versuchten Genozid einforderten, wurde dies in der deutschen Öffentlichkeit gern als Skurrilität abgetan. Solche Gesten stellen sich aber immer mehr als eine unentrinnbare Begleiterscheinung der Globalisierung heraus. Und Afrika hat der Welt durchaus etwas zu bieten: Unmengen an Ressourcen, gewaltige Energiepotenziale und eine Einwohnerzahl von über 700 Millionen. Schon allein die Eigendynamik der technischen Vernetzung legt nahe, dass Afrika – von den Europäern nur unvollständig erschlossen und mit den Folgeerscheinungen weitgehend allein gelassen – nicht auf Dauer an der Peripherie von Weltmarkt und Weltgesellschaft bleiben wird. Die Zeit des scheinbar so vergessenen Kontinents wird wiederkommen.

<sup>134</sup> Vgl. Ulf Engel/Hans-Georg Schleicher, Die beiden deutschen Staaten in Afrika. Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949–1990, Hamburg 1998.

<sup>135</sup> Vgl. Ulrich van der Heyden/Joachim Zeller (Hrsg.), Kolonialmetropole Berlin. Eine Spurensuche, Berlin 2002.

Ulf Engel

## Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen

Deutlicher als jemals zuvor in der über 50-jährigen Geschichte der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Staaten Afrikas südlich der Sahara haben sich in den letzten fünf Jahren eine Vielzahl substanzieller gemeinsamer Interessen ausgeprägt. Zwar teilten die Bundesregierungen und ihre Gegenüber in Afrika auch schon in den Dekaden zuvor ein Mindestmaß an entwicklungs- oder friedenspolitischer Rhetorik, nie zuvor allerdings waren sich beide Seiten im Hinblick auf Problemwahrnehmungen und notwendige Handlungsstrategien so einig wie zu Beginn dieses Millenniums – und dies nicht nur auf der Ebene allgemeiner entwicklungspolitischer Lyrik, sondern in sehr viel weiter reichenden, auch unmittelbar handlungsrelevanten Fragen.

**Ulf Engel**

Privatdozent, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1962; Hochschuldozent am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig. Beethovenstr. 15, 04107 Leipzig. uengel@uni-leipzig.de

Dieser Interessenskonsens schlägt sich in der gemeinsamen Unterstützung der *Millennium Development Goals* (MDG) der Vereinten Nationen sowie der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) der Afrikanischen Union nieder.<sup>1</sup> In diesem Beitrag soll erstens erörtert werden, wie diese gemeinsamen Interessen vor dem Hintergrund der bisherigen deutschen Afrikapolitik einzuordnen sind, und zweitens, wie diese Interessenkonvergenz zu interpretieren ist.

<sup>1</sup> Vgl. United Nations, Millennium Development Goals, September 2000 (<http://www.developmentgoals.org>); NePAD Secretariat, The New Partnership for Africa's Development, Oktober 2001 (<http://www.nepad.org>) bzw. South African Dept. of Foreign Affairs (<http://www.dfa.gov.za/au.nepad/index.html>).

## Der neue afrikapolitische Konsens

Den Millennium Development Goals und NEPAD gemeinsam ist der Versuch, globale Entwicklungsziele zu definieren und eine gemeinsame Lösungsstrategie für die Länder des Nordens und des Südens zu entwerfen. Mit der Annahme der MDG haben sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im September 2000 darauf verständigt, die extreme Armut und den Hunger weltweit bis zum Jahr 2015 zu halbieren (gemessen an den Zahlen von 1990). Für Afrika hieße dies unter anderem, die Zahl derer, die ihr Leben mit weniger als einem US-Dollar am Tag bestreiten müssen, von 227 Mio. (1990) auf 113,5 Mio. (2015) zu reduzieren. (Aktuell beläuft sich diese Zahl allerdings auf 316 Mio.)<sup>12</sup> Weitere Ziele der Deklaration richten sich auf die weltweite Bereitstellung von Primarschulbildung, die Förderung von Geschlechtergleichheit und Frauenrechten, die Verringerung der Kindersterblichkeit und die Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern. Ferner sollen HIV/AIDS, Malaria und andere schwere Krankheiten bekämpft, eine nachhaltige Umweltpolitik gefördert und globale Partnerschaften gestärkt werden.

NEPAD bekräftigt diese Ziele, formuliert weiter gehende Entwicklungsvisionen und bietet dem Norden darüber hinaus einen konkreten Entwicklungspakt an. Ausgehend von einer Initiative der Präsidenten Südafrikas, Nigerias und Algeriens, haben sich die Staaten Afrikas im Juli 2001 auf einen Kanon von Politikzielen verständigt – Armutsreduzierung, nachhaltiges Wachstum, Integration Afrikas in die Globalisierung, Stärkung der Rechte von Frauen – und sich auf eine Reihe von Prinzipien geeinigt, deren wichtigste gute Regierungsführung, afrikanische *ownership*, Partizipation der Bevölkerung und regionale wie internationale Partnerschaften sind. Im Gegenzug für die Selbstverpflichtung auf diese Prinzipien und die gegenseitige, zunächst freiwillige Kontrolle ihrer Einhaltung (*peer review*) versprechen sich die Befürworter von NEPAD einen verstetigten Ressourcentransfer aus dem Norden, langfristig in Form von ausländischen Direktinvestitionen, kurzfristig zu einem großen Anteil noch in Form von Mitteln der Entwicklungszusam-

<sup>12</sup> Vgl. African Development Bank, *Achieving the Millennium Development Goals in Africa. Progress, Prospects, and Policy Implications* (= Global Poverty Report), Abidjan 2002.

menarbeit. Um die weitgesteckten, im Wesentlichen mit den MDG korrespondierenden Entwicklungsziele des NEPAD-Programms erreichen zu können, muss sich über einen Zeitraum von 15 Jahren, also bis 2015, ein jährliches Wirtschaftswachstum von sieben Prozent einstellen, sollen über die bereits erweiterte Initiative zugunsten der hoch verschuldeten Entwicklungsländer (HIPC 2) hinaus weitere Schuldenerlasse erfolgen, und schließlich muss ein jährlicher Mittelzufluss in Höhe von 64 Mrd. US-Dollar (bzw. zwölf Prozent des afrikanischen Bruttoinlandsprodukts) gesichert werden.

Obleich NEPAD in den politischen Apparaten Deutschlands durchaus auch auf Kritik gestoßen ist, hat sich die Bundesregierung – insbesondere das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Gestalt seiner Staatssekretärin und persönlichen G-8-Afrikabeauftragen des Bundeskanzlers, Uschi Eid (B90/Die Grünen) – dieses Programm von Anbeginn an zu Eigen gemacht. Tatsächlich haben die MDG, und mehr noch NEPAD, der afrikapolitischen Diskussion in Deutschland neue Impulse verliehen, einen überparteilichen Orientierungsrahmen geschaffen und somit zu einer Renaissance der deutschen Afrikapolitik beigetragen. Die Bundesregierung hat ihre Hilfe unter anderem in Form des „Aktionsprogramm 2015“, der regionalen Afrikakonzepte des Auswärtigen Amtes bzw. des BMZ sowie der Mitarbeit am Afrika-Aktionsplans der Gruppe der sieben großen demokratischen Industriestaaten plus Russland (G 8) zum Ausdruck gebracht.<sup>13</sup> Nicht nur die Politik der Bundesregierung, sondern auch die politischen Parteien, die großen Kirchen und Teile der Wissenschaft haben, scheinbar alternativlos, die Unterstützung von NEPAD in das Zentrum ihrer afrikapolitischen Vorstellungen gerückt.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Bundesregierung, *Aktionsprogramm 2015* ([http://www.aktionsprogramm2015.de/www\\_home\\_1\\_1\\_2f.htm](http://www.aktionsprogramm2015.de/www_home_1_1_2f.htm)); Auswärtiges Amt, Stand: Februar 2004 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/afrika/afrika\\_allg.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/afrika/afrika_allg.html)); G8 Africa Action Plan vom 27. 6. 2002 (<http://www.g7.utorontoca/summit/2002kananaskis/>). Vgl. auch Heidemarie Wieczorek-Zeul, *Grundlinien der Afrikapolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, in: FR-Online vom 10. 7. 2003 (<http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede100720031.html>).

<sup>14</sup> Vgl. Ulf Engel, *Afrikabilder und Afrikarealitäten*. Die jüngste Diskussion im Deutschen Bundestag, in: Rolf Hofmeier/Cord Jakobeit (Hrsg.), *Afrika Jahr-*

Dies ist zunächst einmal Ausdruck einer gemeinsamen Problemwahrnehmung hinsichtlich der wichtigsten Herausforderungen, mit denen sich die Staaten Afrikas konfrontiert sehen – Armut, Hunger, gewaltsame Konflikte, ökonomische Marginalisierung, HIV/Aids, Umweltprobleme unter anderem in den Bereichen abnehmender Biodiversität, Versteppung und Verwüstung, Wassermangel usw. Dies gilt aber insbesondere auch im Hinblick auf die geeigneten Strategien, mit denen Afrika diesen Herausforderungen begegnen soll. Beide Seiten teilen die Sicht, dass es zunächst einmal Aufgabe der afrikanischen Staaten selbst – und nicht der internationalen Politik – sei, diese Herausforderungen anzunehmen. Eines der Leitmotive von NEPAD lautet daher *African ownership*. Zweitens wird der Art und Weise der Herrschaftsausübung eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Agenda zugeschrieben: *Good Governance* ist das entsprechende Schlagwort, mit dem „gute Regierungsführung“ – gemeint ist: demokratische Praxis, Gewährleistung der Menschenrechte und breite Partizipation der Bevölkerung – eingefordert wird. Drittens wird, in Abgrenzung zur bisherigen Praxis der neopatrimonialen Rentenökonomien,<sup>15</sup> einer privatwirtschaftlich fundierten Wettbewerbsfähigkeit Afrikas das Wort geredet. Wie bereits in der Vergangenheit wird ferner ein Ausbau von regionaler und kontinentaler Integration gefordert. Erst auf dieser Basis wird schließlich der Aufbau einer qualitativ neuen Entwicklungspartnerschaft zwischen Afrika und dem Norden angestrebt.<sup>16</sup>

## Wandel in der deutschen Afrikapolitik

Wie ist diese Entwicklung nun vor dem Hintergrund der bisherigen deutschen Afrikapolitik einzuordnen? Die gemeinsame politische Linie, die zwischen Deutschland und den

buch 2000, Opladen 2001, S. 25–35; Andreas Mehler, Die neue deutsche Afrikapolitik, in: Mir. A. Ferdowski (Hrsg.), Afrika – ein verlorener Kontinent?, München 2004, S. 293–311.

<sup>15</sup> Vgl. Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, Cambridge 2001.

<sup>16</sup> Diese geteilte Analyse lässt eine stark staatszentrierte Perspektive erkennen, die erstens nicht frei ist von einem funktionalistischen und instrumentellen Verständnis des Staats, die zweitens dazu neigt, die technische Gestaltungsfähigkeit von Entwicklung zu fetischisieren, und die drittens, in historischer Perspektive, die Leistungsfähigkeit des afrikanischen Staats überschätzt.

Staaten Afrikas erkennbar wird, ist zunächst einmal Spiegel eines veränderten Interessenbegriffs in der deutschen Außenpolitik insgesamt, damit auch in der Afrikapolitik. Spätestens seit den siebziger Jahren wird deutsche Afrikapolitik als relativ frei von „harten“ nationalen Interessen wahrgenommen. Die deutschlandpolitische Instrumentalisierung auch der Afrikapolitik war durch die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen im September 1973 nicht endgültig obsolet geworden.<sup>17</sup> Eine arbeitsmarktrelevante bzw. wirtschaftsfördernde Funktion von Afrikapolitik war zu Zeiten der ersten Konjunkturkrisen der Nachkriegszeit Mitte der sechziger Jahre zwar angelegt, wurde dann aber auch angesichts des schleichenden außenwirtschaftlichen Bedeutungsverlusts Afrikas sukzessive wieder aufgegeben.<sup>18</sup>

Seit Mitte der siebziger Jahre hat die Bundesrepublik auch auf dem Gebiet der Afrikapolitik vielmehr ein Rollenverständnis entwickelt, das als Zivilmachtkonzept beschrieben worden ist, im Sinne einer außenpolitischen Kultur, die durch den partiellen Souveränitätstransfer auf arbeitsteilige Organisationen der internationalen Politik, die Beteiligung an Regimebildung, einen Trend zur Verrechtlichung und die Erweiterung institutionalisierter Kooperation, ferner durch die Verflechtung von Interessen und universellen Werten sowie die Ausbildung spezifischer Handlungsmuster geprägt ist.<sup>19</sup> Auf dem Feld der Afrikapolitik hat sich dies in einer Ausrichtung auf die Europäische Gemeinschaft (später die Europäische Union), die Vereinten Nationen sowie einer Orientierung an den Rollenerwartungen wichtiger bilateraler Partner, vor allem Frankreichs, ausgedrückt. „Harte“ sicherheits- oder außenwirtschaftliche Interessen artikulieren sich seither kaum noch. Mit dem Ende des Kalten Krieges, der Lösung der Namibia-Frage 1989 und der Abschaffung der Apartheid 1993/1994 haben auch die letzten strategischen Interessen Deutschlands in

<sup>17</sup> Vgl. Ulf Engel, Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999. Rollen und Identitäten, Münster u. a. 2000, S. 39–56.

<sup>18</sup> 1954 hatte die Bundesrepublik noch sechs Prozent ihres Exportvolumens mit Afrika (inkl. Nordafrika) abgewickelt, 1950 hatte sie gar neun Prozent aller Importe aus Afrika bezogen. Diese relative Bedeutung Afrikas ist mittlerweile auf Werte um die Zwei-Prozent-Marke sowohl bei Im- wie auch bei Exporten zurückgegangen. Vgl. U. Engel, ebd., S. 44, 67 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Knut Kirste/Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3 (1996) 2, S. 283–312.

Afrika an Bedeutung verloren. Lediglich zwei Muster von Interessen erfuhren seither eine vernehmbare, wenngleich keineswegs dominante Ausprägung: Umweltpolitik und globale Ordnungsfragen, darunter an erster Stelle die Armutsbekämpfung.<sup>10</sup>

Mit dem Amtsantritt der rot-grünen Koalition im Herbst 1998 veränderten sich die Eckwerte deutscher Afrikapolitik zunächst kaum. Afrika blieb marginalisiert. Das Handelsvolumen stagnierte auf niedrigem Niveau, und die Summe der privaten Direktinvestitionen in Afrika blieb gering. Der Abwärtstrend beim Volumen der Entwicklungszusammenarbeit, dem traditionell wichtigsten Instrument deutscher Afrikapolitik, setzte sich erst einmal fort: Wurde 1990 noch 0,42 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für öffentliche Entwicklungshilfeleistungen (ODA) aufgebracht, so war dies 1998 und 1999 jeweils nur noch 0,26 Prozent.<sup>11</sup> Dies ging jedoch einher mit einer höheren politischen Aufmerksamkeit. Die Reisediplomatie der Regierung Schröder in Richtung Afrika wurde deutlich intensiviert, mit regelmäßigen Besuchen des Kanzlers, Außenministers und von anderen Ressortleitern. Auch thematisch versuchte die Regierung, ihrer Afrikapolitik ein höheres Profil zu verleihen – auch wenn dies zuweilen nur als symbolisch wahrgenommen wurde. Die wichtigsten Themen der ersten Legislaturperiode dieser Regierung (1998–2002) waren Demokratisierung, Verschuldung und Krisenprävention.<sup>12</sup>

In einer Grundsatzrede zur Afrikapolitik unterstrich Außenminister Joschka Fischer im März 2000 in Johannesburg, dass deutsche Afrikapolitik in erster Linie die Förderung der jungen Demokratien in Afrika zum Ziel habe. Sie begreife Rechtssicherheit und den Schutz der Menschenrechte als Grundvoraussetzung für die Herstellung bzw. den Erhalt von Frieden und Sicherheit sowie wirtschaftlichen

Wohlstand.<sup>13</sup> Die Bundesregierung trug ferner wesentlich dazu bei, dass die 1996 von Weltbank und Internationalem Währungsfond (IWF) aufgelegte Entschuldungsinitiative für die HIPC-Staaten 1999 auf dem G-7-Gipfel in Köln substanzial erweitert wurde. Der deutsche Beitrag an der Gesamtentlastung in Höhe von 70 Mrd. US-Dollar soll ca. 6 Mrd. US-Dollar betragen. Bis März 2004 sind – vor allem afrikanischen Staaten – bereits Schulden gegenüber der Bundesrepublik in Höhe von 2 Mrd. US-Dollar erlassen worden. Als programmatische Innovation muss auch das Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gelten, das seit 1998 Eingang in alle wesentlichen Dokumente auch der Afrikapolitik gefunden hat, wenngleich es auf der operativen Ebene noch erheblichen Handlungsbedarf gibt und die praktische Politik auch nicht frei von Widersprüchen ist.<sup>14</sup>

In der Entwicklungszusammenarbeit brach die Bundesregierung im Mai 2000 mit dem in der Vergangenheit gepflegten „Gießkannenprinzip“, d. h. der Vergabe von Entwicklungshilfe an möglichst viele Staaten in Afrika (diese Politik hatte ihren historischen Ursprung in dem Bemühen, die internationale Anerkennung der DDR zu verhindern). Um die Effizienz dieses wichtigen Instruments zu steigern, reduzierte die Bundesregierung die Zahl der Empfängerländer und konzentrierte in diesen Staaten auch die Zahl der Entwicklungshilfeprojekte. Ursprünglich 16 afrikanische Staaten wurden zu „Schwerpunktländern“ erklärt, in denen sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit künftig auf drei Sektoren (wie z. B. Dezentralisierung, Bildungs- oder Gesundheitswesen) konzentrieren wollte. Neun weitere Staaten wurden in den Rang von „Partnerländern“ erhoben, in denen künftig jeweils nur noch ein Schwerpunktsektor gefördert werden sollte. Im Ergebnis verblieben von 48 Staaten Afrikas südlich der Sahara nur noch 22 als Partner der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.<sup>15</sup> Regionale Schwerpunkte der Afrikapolitik insgesamt blieben indes Südafrika und Nigeria, die in ihren jeweiligen Regionen nunmehr

<sup>10</sup> Vgl. Stefan Mair, German interests and German African policy, in: Ulf Engel/Robert Kappel (Hrsg.), *Germany's Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism*, Münster u. a. 2001, S. 9–17.

<sup>11</sup> Vgl. ([http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/nettoauszahlungen\\_oda.pdf](http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/nettoauszahlungen_oda.pdf)).

<sup>12</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Ulf Engel, *Germany. Renaissance of a Marginalized Policy*, in: Colin Legum (Hrsg.), *Africa Contemporary Record*. Vol. 27 (1999–2000), New York 2004, A103–A114; ders., *Germany. Renaissance Reloaded*, in: Colin Legum (Hrsg.), *Africa Contemporary Record*. Vol. 28 (2001–2002), New York (i. E.).

<sup>13</sup> Rede des Außenministers vor dem South Africa Institute of International Affairs, 31. 3. 2000, (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000>).

<sup>14</sup> Vgl. Andreas Mehler, *Krisenprävention als neues Paradigma deutscher Afrikapolitik*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 16 (2000) 2, S. 175–187.

<sup>15</sup> Vgl. *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 41 (2000) 9, S. 248.

als strategische „Ankerländer“ galten. Vor allem Südafrika kam in den Genuss einer „bevorzugten“ Partnerschaft.

Auch die deutsche Afrikapolitik blieb von den Folgen des 11. September 2001 nicht ausgenommen. Die Vertreter deutscher Afrikapolitik fanden im politischen Raum nun wieder mehr Gehör und konnten ihre Rhetorik in stärkerem Maße auch mit finanziellen Mitteln unterlegen. Auch wenn sie den systematischen Nachweis einer Kausalbeziehung zwischen Armuts- und Terrorismusbekämpfung schuldig blieben, half die wiederholte Behauptung eines solchen Zusammenhanges auch in Deutschland, z. B. den rückläufigen ODA-Trend umzukehren. Der ODA-Anteil am BSP stieg 2000 leicht auf 0,27 Prozent und wurde seitdem auf diesem Niveau stabilisiert. Im Rahmen der EU-Beschlüsse zum UN-Entwicklungsgipfel von Monterrey (Mexiko) im März 2002 willigte die Bundesregierung ein, den ODA-Anteil am BSP bis zum Jahr 2006 auf mindestens 0,33 Prozent zu erhöhen. Die Forderung nach einem neuen Entwicklungspakt – wie ihn NEPAD darstellte – galt deutschen Politikern nunmehr als eine sinnvolle Antwort auf den Terror.<sup>16</sup> Vertiefte Partnerschaften (*enhanced partnerships*) auf der Basis der NEPAD-Prinzipien stellen seither eine forciert betriebene Perspektive deutscher Afrikapolitik dar. Entsprechend unterstrich die Bundesregierung 2003 auf dem G-8-Gipfel in Evian (Frankreich), an dem auch die wichtigsten Vertreter von NEPAD – die Präsidenten von Südafrika, Nigeria und Algerien – teilnahmen, dass sie bevorzugte Partnerschaften mit jenen Staaten anstrebe, die sich dem *African Peer Review Mechanism*, dem im März 2003 offiziell begründeten Kernstück von NEPAD, unterziehen würden.<sup>17</sup>

In der Folge der neuen politischen Rhetorik nach dem 11. September wurde nun auch die Afrikapolitik stärker zur Arena ursprünglich anderen geographischen Räumen vorbehaltenen Politikinstrumente, so etwa der Militärpo-

<sup>16</sup> Vgl. auch eine entsprechende Forderung der zuständigen BMZ-Ministerin, zit. in: *Süddeutsche Zeitung* vom 20. 10. 2001.

<sup>17</sup> Vgl. UN Economic Commission for Africa, *The African Peer Review Mechanism. Prospects and Challenges*, in: *African Security Review*, 11 (2002) 4, S. 7–13; *South African Journal of International Affairs*, 11 (2004) 1, Special Issue: Critique of the African Peer Review Mechanism; und „Documents [zum APRM]“ unter: (<http://www.nepad.org>) (Anm. 1).

litik. Im Rahmen des US-geführten „Anti-Terror“-Einsatzes *Enduring Freedom*, nahm die Bundesmarine ab 2002 mit dem größten Einsatz seit ihrem Bestehen am Horn von Afrika eine Schlüsselstellung bei der Sicherung und Kontrolle der Seewege ein. Sie operierte, teilweise als Inhaber der alliierten Kommandogewalt, mit zwischenzeitlich bis zu 1 470 Mann und drei Fregatten sowie Marinefliegern von Basen in Djibouti und Kenia aus.<sup>18</sup> Im Folgejahr entschloss sich die Bundesregierung unter dem Eindruck US-amerikanischer Forderungen nach einer Beteiligung am Krieg im Irak und unter Verweis auf das eigene umfangreiche militärische Engagement auf dem Balkan und in Afghanistan zur Beteiligung an einer von den UN mandatierten und zeitlich bis zum 1. September 2003 begrenzten militärischen Mission der EU in Afrika. Um weitere Massaker im Raum Ituri/Bunia im Nordosten der DR Kongo zu unterbinden, hatten die UN eine mit einem „robusten Mandat“ versehene Unterstützungsmission ihrer eigenen Blauhelm-Truppe eingesetzt. Die erste genuin militärische Mission im Rahmen der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik – *Operation Artemis* – sollte helfen, die humanitäre Situation zu verbessern, den Flughafen und die Flüchtlingslager in Bunia zu sichern sowie zur Sicherheit der Zivilbevölkerung und der dort stationierten MONUC-Truppen der UN beizutragen. Deutschland stellte für den mit einiger Routine vom Bundestag genehmigten Einsatz Staboffiziere für das Hauptquartier der Operation in Paris ab, ferner medizinische Spezialflugzeuge und Transall-Transportmaschinen.

Zu den von der Bundesregierung im Rahmen von NEPAD und G-8-Aktionsplan geförderten Grundstrukturen der neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur zählen die multinationale, Teilstreitkräfte übergreifende afrikanische Eingreiftruppe, die bis zum Jahr 2010 aufgebaut werden soll, sowie technische Hilfe auf der Ebene der Afrikanischen Union (AU) und der Regionalorganisationen (wie z. B. das Kofi Annan International Peace Training Centre in Ghana, das Peace Support Training Centre in Kenya oder der Konfliktbewältigungsmechanismus der AU).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Ulf Engel, *Deutsch-Afrikanische Beziehungen* 2002, in: Rolf Hofmeier/Andreas Mehler (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch 2002*, Opladen 2003, S. 25.

<sup>19</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Kurzdarstellung zum gemeinsamen G-8/Afrika-Plan zur Förderung der afrikanischer Fähigkeiten zur Konfliktbewältigung und Krisenintervention für den G-8-Gipfel in Evian*. Hintergrund, Berlin

## Afrikapolitische Konvergenz und hegemoniales Entwicklungsmodell

Zur Mitte der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung kann für die deutsche Afrikapolitik also tatsächlich von einer erheblichen Interessenkongruenz zwischen Deutschland und den Staaten Afrikas gesprochen werden, die bis in die Ausgestaltung bestimmter Politikfelder reicht. Wie ist die Entstehung gemeinsamer Interessen zu erklären?

Die Ausbildung gemeinsamer Interessen zwischen Deutschland und Afrika folgt einem globalen Trend, der durch nationale Besonderheiten akzentuiert wird. Der allgemeine Trend kann als die Hegemonie eines neoliberalen Entwicklungsmodells begriffen werden, die sich in den neunziger Jahren herausgebildet hat.<sup>19</sup> Ursächlich hierfür waren das Ende des Kalten Krieges, die temporäre Konsolidierung einer unipolaren Weltordnung und eine scheinbare Entideologisierung der internationalen Politik (obgleich die Auflösung der Blockkonfrontation keineswegs das von manchem Beobachter bereits auserufene „Ende der Geschichte“ mit sich brachte). Bereits in den achtziger Jahren hatten sich die Internationalen Finanzinstitutionen, Weltbank und IWF, mit einem Programm der wirtschaftlichen Konditionalisierung der Beziehungen zwischen dem Süden und der OECD-Welt durchgesetzt. Dem neo-liberalen *Washington Consensus* folgte ein die sozialen Konsequenzen dieser Politik stärker reflektierender *Post-Washington Consensus*, der nunmehr im Rahmen der HIPC-Initiative durch das Regime der Poverty Reduction Strategies (PRS) abgelöst wird.<sup>21</sup> Die allenthalben propagierte ökonomische Konditionalisierung ist in den neunziger Jahren in Form des *Good Governance*-Diskur-

ses durch eine politische Konditionalisierung ergänzt worden. Bereits vor den Millennium Development Goals oder NEPAD fußten die maßgeblichen multilateralen Entwicklungsregime auf einem „Entwicklungskontrakt“, in dem der Zugang zu Entwicklungsressourcen nur gegen die Selbstverpflichtung zu marktwirtschaftlichen und demokratischen Prinzipien in Aussicht gestellt wurde. Das Nachfolgeabkommen der Lomé-Partnerschaft zwischen der EU und den AKP-Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik ist Ausdruck eben dieser Entwicklung: Im Cotonou-Abkommen von 2000 ist der so genannte politische Dialog institutionalisiert und auf die Einhaltung von *Good Governance*-Kriterien orientiert.<sup>22</sup> Die Umsetzung dieser Kontraktidee litt allerdings auch in der Vor-NEPAD-Zeit an Inkonsistenzen, die zumeist durch konkurrierende opportunistische Interessen oder Verwerfungen im Prozess der bürokratischen Implementierung erklärt werden können.<sup>23</sup>

Auf den ersten Blick mag es also so erscheinen, als habe Deutschland die politischen Forderungen Afrikas in einer neuen Art und Weise aufgegriffen. Bei genauerer Betrachtung jedoch muss in Rechnung gestellt werden, dass die afrikanischen Staaten, allen voran Präsident Thabo Mbeki aus Südafrika, ein Mantra wiederholen, dass genau jenen hegemonialen neoliberalen Diskurs widerspiegelt, der gerade nicht in Afrika entstanden ist. Der neue afrikapolitische Konsens trägt zwar ein afrikanisches Gewand – er kommt aber nicht aus Afrika. So wie NEPAD ist er Ausdruck des hegemonialen Entwicklungsdiskurses des Nordens, dem einige Eliten Afrikas aus Einsicht, Überzeugung oder mangels Alternativen ihre Zustimmung gegeben haben.

Überdies ist ein zweites Moment zu berücksichtigen, wenn es gilt, die Leichtigkeit zu erklären, mit der NEPAD im politischen Berlin Unterstützung gefunden hat. NEPAD wurde den Staats- und Regierungschefs der

2003 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoser vice/download/pdf/friedenspolitik/g8/konfliktbewael tigung\\_afrika\\_2003.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoser vice/download/pdf/friedenspolitik/g8/konfliktbewael tigung_afrika_2003.pdf)); Bundesregierung, Die Umsetzung des G-8-Afrika-Aktionsplans. Bericht zum G-8-Gipfel in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003, Berlin 2003 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/g8/umsetzungsbericht\\_afrika\\_aktionsplan.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/g8/umsetzungsbericht_afrika_aktionsplan.pdf)).

<sup>19</sup> Vgl. Richard Sandbrook, Economic liberalisation vs political democratisation: a social democratic resolution?, in: Canadian Journal of African Studies, 31 (1997) 3, S. 482–516; Rita Abrahamson, Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa, London–New York 2000.

<sup>21</sup> Vgl. Walter Eberlei, Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung, in: E+Z, 41 (2000) 6, S. 165–168.

<sup>22</sup> Vgl. EU Commission. DG Development, ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, Brussels (<http://www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/index-en.htm>).

<sup>23</sup> Vgl. Gordon Crawford, Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of effectiveness and consistency, in: Democratization, 4 (1997) 3, S. 69–108; William Easterly, The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid, Washington, D.C. 2002, Center for Global Development, Institute for International Economics.

G 8 in einer historischen Situation präsentiert, nämlich auf dem G-8-Gipfel in Genua (Italien) im Sommer 2001, als neue soziale Bewegungen in den Metropolen der G 7 gegen Zustände aufbegehrten, die als Ergebnis von Globalisierungsprozessen wahrgenommen wurden (und für die den Regierenden der G-7-Staaten auch direkte Verantwortung zugeschrieben wurde). Aus Sicht der G 7 bestand somit durchaus die Gefahr, dass sich – zumindest in Europa – eine in der Bevölkerung breite Unterstützung findende regierungskritische Allianz formierte. Gerade in Deutschland zählen die Sympathisanten eines wie auch immer definierten Anti-Globalisierungsdiskurses potenziell aber zum Wählerreservoir der rot-grünen Regierung. Eine engagierte Unterstützung von NEPAD bedeutete in dieser Situation also, der drohenden *dark side of globalisation*<sup>24</sup> sozusagen eine *bright side of globalisation* entgegenzusetzen. NEPAD als Chiffre der afrikapolitischen Konvergenz verheißt letztendlich die Aussicht darauf, dass die Globalisierung gezähmt werden kann, dass sich Globalisierungsgewinne auch in den marginalisierten Ökonomien des Südens einstellen werden und dass die Staaten als maßgebliche Instanzen dieses Steuerungsprozesses ihre Handlungsautonomie im Angesicht anonymer „Marktkräfte“ werden behaupten können.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich der Stellenwert deutscher Afrikapolitik als Regionalpolitik. Im Endeffekt scheint die afrikapolitische Interessenkonvergenz weniger eine Frage originärer Afrikapolitik im Sinne einer distinkten Regionalpolitik zu sein als vielmehr eine der internationalen Politik insgesamt. Es geht um eine grundsätzliche Verortung Deutschlands zu Schlüsselfragen des Verhältnisses zwischen den Staaten zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Afrikapolitik ist lediglich ein regionales Politikfeld, in dem sich dies auf besondere Weise niederschlägt. Eine Beantwortung der Frage, wie belastbar die gemeinsamen Interessen tatsächlich sind, wenn hinter der Zivilmacht-Prägung deutscher Außenpolitik einmal konkrete Eigeninteressen hervorschauen, steht noch aus.

<sup>24</sup> Die Formulierung bezieht sich auf eine Sprachfigur, welche die Europäische Kommission in einem zentralen Dokument zur Krisenprävention in Afrika benutzt hat. Vgl. European Commission, Communication from the Commission on Conflict Prevention, COM(2001)211, Brussels, 11. 4. 2001.

Robert Kappel

## Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika

Eine überwiegende Zahl von Ländern des sub-saharischen Afrika wird ihre Armut nicht, wie in den Millennium Development Goals (MDG) intendiert, bis zum Jahr 2015 reduzieren können.<sup>1</sup> Woran liegt es, dass die Ziele weitgehend verfehlt werden? Der Beitrag zeigt, dass selbst erfolgreiche Länder große Schwierigkeiten haben.

Die drei in der Literatur als Erfolgsmodelle gekennzeichneten Länder stehen für sehr unterschiedliche Entwicklungsstadien, Reformertolge und unterschiedliche Voraussetzungen (Agrarökonomie Uganda, Rohstoffökonomie

**Robert Kappel,**

Dr. rer. pol., geb. 1946; seit 2004 Vorsitzender des Vorstandes des Deutschen Übersee-Instituts und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. DÜI, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg. kappel@duei.de

Botswana und Weltmarktintegration Mauritius). Alle drei hatten in den letzten fünfzehn Jahren ein sehr hohes Wachstum des Brutto-sozialprodukts zu verzeichnen, dennoch stehen sie an einer Wegscheide. Uganda steht trotz sehr deutlicher Reformanstrengungen vor dem Problem wieder ansteigender Armut und kaum gestiegener Pro-Kopf-Einkommen (PKE). Das Land wird selbst bei weiterhin hohen Wachstumsraten in absehbarer Zeit nicht zu den Staaten mit mittlerem Einkommen gehören. Botswanas Ungleichheit nimmt weiter zu, und die Diversifizierungsanstrengungen sind gescheitert. Botswanas Wachstumsprozess ist durch die Ausbreitung von HIV/AIDS und zunehmendes Rentseeking (Rentenökonomie) gefährdet. Mauritius sieht sich erhöhter internationaler Konkurrenz, sinkenden Präferenzen und steigender Arbeitslosigkeit ausgesetzt.

<sup>1</sup> Vgl. James D. Wolfensohn/François Bourignon, Development and Poverty Reduction. Looking Back, Looking Ahead, Washington, D.C. 2004.

Die ausgewählten Länder können nicht unterschiedlicher sein. Sie haben nur drei Dinge gemeinsam: 1. Ihre Voraussetzungen für Wachstum waren durch die geografische Isolation (Insel- oder Binnenlage) nicht günstig. 2. Sie werden in der Literatur und seitens der Geber-Institutionen als erfolgreiche Wirtschaftsreformer bezeichnet. 3. Sie haben über einen langen Zeitraum hohes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen. Mauritius und Botswana gehören zu den erfolgreichsten Aufholländern Afrikas,<sup>12</sup> mit einem PKE von inzwischen über 3 000 US-Dollar. Sie werden immer wieder als Beispiele dafür genannt, dass auch afrikanische Länder aufholen können. Uganda ist ein Niedrigeinkommensland, das seit Beginn der neunziger Jahre zum „Showcase“ deklariert wurde. Uganda gilt als der erfolgreichste Reformer Afrikas der letzten 15 Jahre und hat es geschafft, innerhalb von zehn Jahren (1990–2000) die Armut stark zu reduzieren.<sup>13</sup> Aber alle drei Länder zeigen Schwächen, wenngleich sehr unterschiedliche.

Viele Studien zeigen, dass für Erfolg und Misserfolg vor allem Institutionen die entscheidende Rolle spielen. In *Cross-Country-Analysen* wird ein entsprechender Zusammenhang verdeutlicht. Dennoch ist die These, wonach Wachstum und Armutsreduktion vor allem von Institutionen abhängen, nicht vollkommen überzeugend. Zwar sind Institutionen von großer Relevanz, aber die bisher vorherrschende Methode der *Cross-Country-Analysen* verwischt die besonderen Bedingungen, unter denen die Länder agieren, seien es unterschiedliche geografische Gegebenheiten, seien es Verstärkergrade, Ungleichheiten, historische Bedingungen, unterschiedliche ökonomische Ausgangsbedingungen (bspw. Länder in Armutsfallen vs. Mitteleinkommensländer), hohe Informalität (Subsistenzorientierung ohne Akkumulation), verzerrte Handelsstrukturen oder der unterschiedliche Stand in der demografischen Transition. Dieser Tatbestand der Verzerrungen wird als *strukturelle Instabilität* bezeichnet,<sup>14</sup> d. h., die Fokus-

<sup>12</sup> Vgl. Robert Kappel, Catching-Up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika, in: Renate Schubert (Hsrg.), *Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern*, (Schriften des Vereins für Socialpolitik), Berlin 2001, S. 87–115.

<sup>13</sup> Vgl. Robert Kappel/Jann Lay/Susan Steiner, Uganda: No More Pro-poor Growth, in: *Development Policy Review*, (2005) 1 (i. E.).

<sup>14</sup> Vgl. Robert Kappel/Andreas Mehler/Henning Mehler, *Structural Stability in an African Context*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, Working Paper DP 24/2003.

sierung auf einen Aspekt, die institutionellen Bedingungen, wird in anderen Studien relativiert. Zahlreiche ökonomische und politologische Studien verdeutlichen, dass die o.g. Faktoren als wesentlich für unzureichendes Wachstum, Armutsreduktion, Modernisierung von Gesellschaften oder lang anhaltende Unterentwicklung anzusehen sind.<sup>15</sup>

In dem Beitrag möchte ich versuchen, zwei Fragen aufzuwerfen und zu beantworten: Woher kommt der große Erfolg aller drei Länder? Welches waren die Erfolgsfaktoren? Worin bestehen die Schwächen im gegenwärtigen Wachstumsprozess? Denn trotz erfolgreicher Reformen haben die drei Länder während der letzten Jahre strukturelle Probleme nicht beseitigen können. Diese sind in dem Niedrigeinkommensland Uganda völlig andere als in den Mitteleinkommensländern Botswana und Mauritius.

Die drei Länder gehören sehr unterschiedlichen Gruppen von Entwicklungsländern in Afrika an. Diese Zuordnung ist naturgemäß zu grob, um ein genaues Bild der Situation der untersuchten Länder geben zu können. Die Einteilung ist dennoch sinnvoll: Mauritius gehört zu den wirklichen Erfolgsländern (Emerging Economies), Botswana hat wirtschaftliche Potenziale und hat sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt, und Uganda werden Chancen zum Aufholen attestiert.

## Die Rohstoffökonomie Botswana

Botswana fand als Binnenland und aufgrund der klimatischen Bedingungen besonders ungünstige Voraussetzungen für seine Entwicklung vor. Botswana ist eine Rohstoffökonomie, Rohstoffrenten werden extrahiert und fließen als Royalties dem Staat zu. Diese „Rentenökonomie“ hat sich anders als Nigeria oder Angola sehr erfolgreich entwickelt. Das PKE stieg von 200 (1960) auf ca. 3 500 US-Dollar (2002) an. Ein Drittel der Wirtschaftsleistung wird vom Diamantensektor erwirtschaftet. Das Land ist durch seine geographische Lage und seine natürlichen Bedingungen in einer ausgesprochen schlechten Ausgangssituation gewesen. Das hohe Wachstum des realen BIP, das in den siebziger Jahren durchschnittlich 16 Prozent und in den achtziger Jahren noch 11 Prozent betrug,

<sup>15</sup> Vgl. Jeffrey Sachs, Globalization and Patterns of Economic Development, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 136 (2000) 4, S. 579–600.

wurde vor allem durch den Abbau von Diamanten ermöglicht. Zirka zwei Drittel der Export- und Staatseinnahmen beruhen auf den Aktivitäten des Diamantensektors. Die neunziger Jahre führten aufgrund einer Schwäche auf dem Weltdiamantenmarkt und zahlreicher Dürren zu einem Absinken des Wirtschaftswachstums, das seitdem durchschnittlich 6 Prozent betrug. In den letzten zehn Jahren hat sich, wenn auch langsam, eine Diversifizierung der Wirtschaft vollzogen. Botswana hat gezeigt, dass trotz der geographischen Nachteile (Binnenland, hohe Transportkosten, klimatische Nachteile und Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen) ein nachhaltiges Wachstum möglich ist und Dutch Disease vermieden werden kann. Botswana kann eher mit Chile als mit Nigeria und Gabun verglichen werden und als Beispiel dafür dienen, dass trotz Rohstoffreichtum Entwicklung möglich ist.<sup>16</sup>

Botswanas relativer Erfolg in den letzten vier Jahrzehnten basiert auf folgenden Zusammenhängen: Bereits 1966 fand eine Investitionstransition statt. Ferner gehört Botswana zu den wenigen afrikanischen Ländern, in denen das Wachstum auf Investitionen (Kapitalakkumulation) und Produktivitätsgewinnen beruht.<sup>17</sup> Die Verzerrung der Ökonomie wurde nicht verstärkt. Dutch-Disease-Effekte wurden weitestgehend vermieden. Das heißt, Rentseeking ist nicht so weit verbreitet wie in anderen afrikanischen Rohstoffländern. Die Währungs Kooperation mit dem südafrikanischen Rand im Rahmen der Südafrikanischen Freihandelszone (SACU) fungierte als „agency of restraint“<sup>18</sup>. Botswana verzichtete auf eine eigene Handelspolitik. Güter zirkulieren frei zwischen dem Haupthandelspartner Südafrika und Botswana. Im Rahmen der SACU findet eine Umverteilung der Zolleinnahmen an alle SACU-Mitgliedsländer statt, d. h., die botswanische Regierung hat keine Kontrolle über die Zolleinnahmen, und sie kann nicht direkt in den Handel intervenieren.<sup>19</sup> Für die po-

<sup>16</sup> Vgl. Daron Acemoglu/Simon Johnson/James A. Robinson, *An African Success Story. Botswana*, in: Dani Rodrik (Hrsg.), *In Search for Prosperity*, Princeton–Oxford 2003, S. 80–119.

<sup>17</sup> Vgl. Jean-Claude Berthélemy/Ludvig Söderling, *Emerging Africa*, Paris 2001.

<sup>18</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, *Wirtschaftsreformen in Afrika: Getragen von der Gunst der Geber?*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 116 (1996) 1, S. 119–144.

<sup>19</sup> Vgl. Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*, Washington, D.C. 1996, S. 126.

sitive Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte war auch von Bedeutung, dass Botswana seine Performanz im Human Development Index (HDI) in relativ angemessener Weise dem Wirtschaftswachstum anzupassen wusste.<sup>10</sup> Es gab die Hoffnung, dass sich zukünftige Erfolge durch Humankapitalinvestitionen besser bewerkstelligen ließen. Sie finden ihren Ausdruck in den Indikatoren der humanen Entwicklung. Botswana hat ein einigermaßen funktionierendes Schul- und Gesundheitswesen aufgebaut. Die Lebenserwartung lag 1995 bei 68 Jahren und die Einschulungsrate bei 96 Prozent. Fast 100 Prozent der urbanen Bevölkerung haben Zugang zu sauberem Wasser (im ländlichen Bereich ca. 76 Prozent). Es gelang Botswana, so aus einem Teufelskreis von niedrigem Wirtschaftswachstum und niedrigem HDI in einen „virtuous cycle“ hohen Wachstums bei gleichzeitiger Reduzierung der Armut bis in die neunziger Jahre, besserer Ausbildung, höheren Ausgaben für Gesundheit etc. hineinzuwachsen und damit auch positive Rückkopplungseffekte verbesserter humaner Entwicklung für Wirtschaftswachstum zu nutzen (bspw. durch die Erhöhung der Kompetenzen von Unternehmern, Farmern, Arbeitern, Managern, Staatsbeamten und durch leichtere Adaption von Technologieimport). Aber die relativ hohen Investitionen in das Humankapital haben kaum die gewünschte Nachhaltigkeit im Wirtschaftswachstum – verbunden auch mit einer Differenzierung der Produktion – gebracht. Ein besonders schwerwiegendes Problem stellt HIV/AIDS dar. Ein Viertel der Bevölkerung ist HIV-positiv. Der Verlust an Humankapital ist sehr hoch, weil insbesondere die wirtschaftlich aktive und relativ gut ausgebildete Bevölkerung stirbt. Diese Situation verdeutlicht auch institutionelles Versagen.

Es besteht unter Entwicklungsökonomern die Auffassung, dass Botswanas hohe Wachstumsraten durch gute Institutionen zustande gekommen seien. Zahlreiche Autoren konstataren „good leadership, prudent economic management, strong, efficient bureaucracy, effective planning, successful management of aid“<sup>11</sup>. Acemoglu, Johnson und Robinson haben hervorgehoben, dass gute Politik durch gute Institutionen möglich geworden sei. Sie

<sup>10</sup> Vgl. Gustav Ranis/Frances Stewart/Alejandro Ramirez, *Economic Growth and Human Development*, in: *World Development*, 28 (2000) 2, S. 209.

<sup>11</sup> Dirk Hansohm, *Integration and Development Through Good Economic Policies and Institutions – The Case of Botswana*, in: *African Development Perspectives Yearbook*, (2000/2001), Part A, S. 293–316.

nennen diese „institutions of private property“ (IPP), im Gegensatz zu den „extractive institutions“, die hohen Risiken der Enteignung durch die Regierung, die Eliten oder andere Agenten unterliegen. Zwei implizite Anforderungen enthält das Cluster von IPP: 1. Institutionen sichern private Verfügungsrechte, so dass diese entsprechende Erträge auf ihre getätigten Investitionen erwarten können. 2. Eine breite Bevölkerungsschicht hat die Möglichkeit zu investieren, und nicht nur eine kleine Elite. IPP erfordern daher auch politische Stabilität, Grenzen der extraktiven Aneignung und Dominanz durch die Eliten. Getestet wird die Bedeutung auf der Basis eines Indikators von „Political and Risk Services“ und Gurr’s Polity IV data set. Die Ergebnisse offenbaren im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern, dass Institutionen die entscheidende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg Botswanas waren.<sup>12</sup>

Dennoch zeigen sich in Botswana strukturelle Probleme, welche die Grenzen einer erfolgreichen Armutsbekämpfung verdeutlichen und die u. a. mit der Rohstofforientierung der Ökonomie zu tun haben. Botswana ist der größte Diamantenproduzent der Welt. Die Produktion der Diamanten wird von einem Joint Venture von de Beers und der Regierung unter dem Namen DEBSWANA durchgeführt. Die zumeist hochwertigen Diamanten werden international über die in London ansässige Tochterfirma von de Beers, Central Selling Organisation (CSO), verkauft. Diese nimmt weltweit eine führende Position ein, ist aber auch von der Nachfrage nach Diamanten abhängig. Der internationale Nachfragerückgang nach Diamanten und das inzwischen erreichte „Plateau“ der Förderung hat zu einer Stagnation des Wachstums des BIP beigetragen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die hohen Wachstumsraten der siebziger bis neunziger Jahre nicht wieder erreicht werden. Die Fluktuation der Diamantenproduktion und auch die Volatilität der Preise zeigen, dass das botswanische Modell an Wachstumsgrenzen gestoßen ist. Der Rohstoffsektor kann nicht mehr die Wachstumslokomotive sein. Die Wachstumsgrenzen werden auch deutlich an den wenig erfolgreichen Diversifizierungsbemühungen, die, was den Aufbau einer verarbeitenden Industrie betrifft, als relativ gescheitert angesehen werden müssen. Zwar hatten sich sogar

Automobilproduzenten während der Zeit der Apartheid in Südafrika an der Grenze zu Südafrika angesiedelt – unter Nutzung der SACU als Währungsmodell –, aber dieser Prozess ist trotz hoher Subventionen 1999 eingestellt worden. Die gewünschte Einbettung in globale Wertschöpfungsketten erweist sich für einen modellhaften Weg der Diversifizierung als nicht tragfähig. Es war das Ziel der Regierung, die geringe Produktionstiefe und Wertschöpfung dadurch zu erhöhen, dass klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) gestärkt werden sollen, damit sie in Zukunft auch als Vorproduzenten und Zulieferer fungieren können. Hier sind keine nachhaltigen Erfolge erzielt worden.

Bei nachlassendem Wachstum des mineralischen Sektors stellt sich die Frage, woher zukünftige Wachstumsschübe kommen können. Landwirtschaft und verarbeitende Industrie haben niedrigere Wachstumsraten als das BIP, hingegen weisen Dienstleistungen, Handel und Tourismus leicht höhere Wachstumsraten auf. Wie der erforderliche Wachstumsschub zur nachhaltigen Armutsbekämpfung in Zukunft erzeugt werden soll, ist nicht erkennbar. Dies reflektieren auch die Investitions- und Sparquoten: Die Investitionsquote hat nach einem ersten Sprung in den sechziger und siebziger Jahren einen beständigen Rückgang erfahren. Das Abflachen der Investitionsquote und der relativ schwache Zufluss an Portfolio- und Auslandsdirektinvestitionen ist auch Ausdruck einer nicht mehr optimalen Wirtschaftspolitik und unzureichender Diversifizierungsanstrengungen.

Obwohl Botswana über einen langen Zeitraum ein sehr hohes Wirtschaftswachstum gehabt hat und der Wohlstand im Durchschnitt stark angestiegen ist, ist Armut vor allem auf dem Land sehr weit verbreitet und steigt zudem an. Die Herausforderungen der HIV/AIDS-Katastrophe, die zunehmende Armut, anwachsende urbane Arbeitslosigkeit, eine „Missing Middle“ von Unternehmern, die Schulabgänger und Arbeitslose beschäftigen könnten, die schwach entwickelte Landwirtschaft und die steigende Ungleichheit verdeutlichen, dass Botswanas Erfolg gefährdet ist.

## Die Inselökonomie Mauritius

Mauritius ist ein ganz anderer Fall. Es hat seit den siebziger Jahren durch wirtschaftspolitische Weichenstellungen einen schnellen Wan-

<sup>12</sup> Vgl. D. Acemoglu/S. Johnson/J. A. Robinson (Anm. 6).

del von der Zuckerökonomie zu einer relativ diversifizierten und dynamischen Wirtschaft durchgemacht. Die Inselrepublik mit einer Fläche von gerade 1 860 qkm und einer Bevölkerung von knapp 1,2 Millionen Einwohnern wandte sich nach einer kurzen Zeit der Import-Substitutions-Industrialisierung ab Ende der sechziger Jahre einer exportorientierten Wirtschaftspolitik zu. Diese hat Mauritius ein hohes Wirtschaftswachstum beschert und zu einem – für afrikanische Verhältnisse – hohem Pro-Kopf-Einkommen geführt. Dies liegt höher als das Südafrikas und auf gleichem Niveau wie das Malaysias.

Entscheidend für den Erfolg des mauritischen Wunders sind folgende Grundbedingungen: 1. Umwandlung der Zuckerwirtschaft bei gleichzeitiger Nutzung der garantierten Zuckerabnahme durch Großbritannien und die Europäische Union. 2. Dynamische Entwicklung der Exportproduktionszone (EPZ) und Strukturwandel zu einem Dienstleistungszentrum. 3. Hoher Zufluss an Auslandsinvestitionen und Zuwanderung von ausländischen Experten und Unternehmern. 4. Hoher Ausbildungsstandard und gute Infrastruktur. 5. Hohe Investitionsquote und 6. Politische Stabilität.

Die Zuckerwirtschaft stellt immer noch ein wichtiges Standbein der mauritischen Wirtschaft dar. Das Land hat aber bereits in den siebziger Jahren begonnen, eine EPZ aufzubauen. Diese hat einen rasanten Aufschwung genommen und zur Diversifizierung der Wirtschaft der Insel beigetragen. Es ist eine stetige Weiterentwicklung der EPZ festzustellen, was sich an der Zahl und Struktur der angesiedelten Firmen, an der Zahl der Beschäftigten und an der Bandbreite der Produktion festmachen lässt.

In den letzten zehn Jahren hat Mauritius ein im Großen und Ganzen positives Wirtschaftswachstum zu verzeichnen.<sup>13</sup> Das wirtschaftliche Wachstum wird aller Voraussicht nach jedoch nicht mehr so hoch sein, da auf Mauritius qualifizierte Arbeitskräfte fehlen. Die Anwerbung billiger Arbeitskräfte aus China kann kurzfristig sicherlich einen Beitrag zur Sicherung der Exportfähigkeit für Textil- und Kleidungsexporte leisten, aber langfristig nicht zur notwendigen Anpassung

<sup>13</sup> Vgl. Deborah Brautigam, Mauritius: Rethinking the Miracle, in: *Current History*, 98 (1999) 628, S. 228–231.

der Industrie an die globalen Wettbewerbsbedingungen beitragen. Notwendig ist die Einwanderung von Experten, die dem Finanzplatz und Dienstleistungszentrum Mauritius neue Impulse geben können.<sup>14</sup>

Seit Jahren durchläuft Mauritius einen Strukturwandel, das Land hat sich den Herausforderungen der Liberalisierung und Globalisierung gestellt.<sup>15</sup> Durch sinkende Terms of Trade, sinkende Exporteinnahmen aufgrund einer schlechten Zuckerernte und noch nicht nachhaltiger Erfolge der EPZ aber gerät das „Wunder Mauritius“ an seine Grenzen. Vor allem der Textilsektor war nicht in der Lage, in das Segment hochwertiger Bekleidung zu expandieren und sich nachhaltig als Anbieter in der globalen Wertschöpfungskette zu etablieren.<sup>16</sup> Ein Teil der Produktion wurde wegen Lohnkostenvorteilen nach Madagaskar verlagert.

## Reformen und Wachstum in Uganda

Nach dem Ende des Bürgerkrieges hat Uganda ein ambitioniertes Wirtschaftsreformprogramm verfolgt, das mit den Washingtoner Institutionen abgestimmt und durch Entwicklungshilfe unterstützt wurde. Die Wirtschaft Ugandas wurde stabilisiert und liberalisiert, wodurch sich die Anreizsysteme erheblich veränderten. Das Land konnte hohe Wachstumsraten erreichen; selbst bei einem Nachlassen während der letzten Jahre sind diese noch relativ hoch und höher als der afrikanische Durchschnitt. Die Inflation ging stark zurück, Privatinvestitionen nahmen erheblich zu. Der Banksektor wurde restrukturiert, und andere Sektorreformen brachten eine Liberalisierung und Stabilisierung der Ökonomie. Mit Hilfe verschiedener Strategien sollte Uganda auf einen Wachstumskurs gebracht und eine Modernisierung aller Sektoren unterstützt werden wie z. B. mit Plan of Modernisation of Agriculture (PMA), Medium-Term Competitive Strategy for the Private Sector (MTCS), Strategic Export Program (STRATEX) und Strategic Export

<sup>14</sup> Vgl. Calvin McDonald/James Yao, Mauritius: Unemployment and the Role of Institutions, IMF Working Paper WP/03/211, Washington, D.C. 2003.

<sup>15</sup> Vgl. Arvind Subramanian/Devesh Roy, Who Can Explain the Mauritian Miracle, in: D. Rodrik (Anm. 6), S. 205–243.

<sup>16</sup> Vgl. Peter Gibbon, Back to the Basics Through Delocalisation: The Mauritian Garment Industry at the End of the Twentieth Century, (CDR Working Paper 00.7), Kopenhagen 2000.

Intervention Programme (SEIP). Weitreichende institutionelle Reformen fanden statt wie z. B. Dezentralisierung, Abschaffung von Marketing Boards, Umstrukturierung der staatlichen Verwaltung, Privatisierung von Staatsunternehmen. Die Entwicklungshilfe gab entscheidende Anstöße für das Wirtschaftswachstum.

Das Wirtschaftswachstum Ugandas kommt trotz geringer Investitionsrate zustande. Obwohl diese steigt, ist sie immer noch unterdurchschnittlich. Diese niedrige Rate reflektiert geringe Marktintegration, Unsicherheiten, schwache Verwaltungen und unzureichende institutionelle Reformen.<sup>17</sup> Investitionsaktivitäten konzentrieren sich im Bausektor, der die zerstörte Infrastruktur wieder aufzubauen half. Aufgrund niedriger Einkommen, geringer Finanztiefe und sehr schweren Zugangs zu Finanzdienstleistungen gibt es auch nur eine sehr geringe Sparneigung (Sparquote 3,6 Prozent). Die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe steigt. Uganda exportiert vor allem landwirtschaftliche (Kaffee) und Fischprodukte, die sehr starken Preisschocks unterworfen sind.

Trotz ausgesprochen hoher Bereitschaft zu Reformen und eines starken Engagements auf Regierungsseite ist der Erfolgsfall Uganda durch zahlreiche Schwächen gekennzeichnet, die dazu beitragen, dass das Land auch im Jahr 2025, selbst bei hohen Wachstumsraten, weiterhin ein Niedrigeinkommensland sein wird. Als wesentliches Problem werden politische und wirtschaftliche Instabilität, soziale Fragmentierungen, niedrige Spar- und Investitionsquoten, hohe Entwicklungshilfeabhängigkeit sowie nachlassende Bereitschaft zu politischen und wirtschaftlichen Reformen genannt. Das Ziel, die Armut bis 2017 auf eine Quote von zehn Prozent der Bevölkerung zu drücken, ist nicht zu erreichen. Denn nachdem die Armut zirka zehn Jahre lang gesunken war, steigt sie seit 1999 wieder an.

Für Uganda lässt sich zeigen, weshalb es trotz guter Reformbestrebungen noch nicht den erhofften strukturellen Durchbruch gegeben hat. Institutionelle Probleme spielen dabei eine große Rolle. Ob ihre Beseitigung allerdings zum erhofften Durchbruch führt, lässt sich nicht vorhersagen.

Die ugandische Landwirtschaft ist von sehr großer Bedeutung für die Entwicklung des Landes, denn die Mehrheit der ugandischen Bevölkerung (80 Prozent) wohnt in ländlichen Gebieten. Die Landwirtschaft verbuchte in den letzten Jahren ein niedrigeres Wachstum als die anderen Sektoren. Hauptursachen sind außer dem Niedergang der Preise der meisten Cash-crop Produkte (Kaffee, Tee usw.) vor allem folgende Probleme der Landwirtschaft, die einen *urban bias* signalisieren:

– Der Zugang zu Elektrizität ist nur in sehr geringem Maß vorhanden. Lediglich zwei Prozent der Bevölkerung haben Zugang zu Strom. Lagerhaltung für verderbliche Produkte ist häufig nicht möglich. Daher ist die Marktintegration der Bauern stark eingeschränkt.

– Ein völlig unzureichendes Transportwesen behindert Investitionen und Wachstum. Die Transportkosten sind sehr hoch, so dass Farmer aus entlegenen Gebieten große Schwierigkeiten haben, die Märkte zu bedienen.

– Der Zugang zu Finanzdienstleistungen auf dem Land ist erschwert. Banken haben keine Filialen auf dem Land, und Mikrofinanzinstitutionen haben kaum die Reichweite, die Bevölkerung zu bedienen. Banken sind an ländlichen Kunden wegen so genannter „Treasury Bills“ des Staates mit hoher Verzinsung nicht interessiert.

Eine vergleichbare Entwicklung findet sich bei den klein- und mittelständischen Unternehmen. Diese sind kaum in der Lage, wegen ihrer Risikominimierungs- und Überlebensstrategie zu expandieren. Eine eigene Dynamik lässt sich nicht erkennen. Auch wenn das Wachstum der städtischen Bevölkerung sehr hoch ist, spielen die Städte noch keine sehr große Rolle, was sich auch in der geringen Zahl von Unternehmen niederschlägt. Diese sind zahlreichen Hindernissen ausgesetzt (bspw. hohe Transaktionskosten). Ein Industrialisierungsprozess ist kaum existent. Lediglich wenige Unternehmen (wie in der Textilindustrie) sind auch im Export tätig. Uganda kann aufgrund hoher Transportkosten kaum in traditionellen Industriesektoren erfolgreich sein. Noch schwerer ist die Lage der KMU.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Philip Keefer, Growth and Poverty Reduction in Uganda: The Role of Institutional Reform, Draft Paper 4/27/00, World Bank, Washington, D. C. 2000.

<sup>18</sup> Vgl. Robert Kappel/Jann Lay/Susan Steiner, The Missing Links – Uganda's Economic Reforms and Pro-Poor Growth, Report commissioned by Deutsche Ge-

– Die meisten KMU sind sehr jung. Es zeigt sich, dass gerade junge Unternehmen nur sehr schwer Zugang zu den Banken finden.

– Obwohl die Mehrheit der KMU in einem Markt agiert, der durch hohen Wettbewerb gekennzeichnet ist, waren immerhin 60 Prozent der KMU in der Lage zu wachsen (Umsatz- und Beschäftigungswachstum). Viele der befragten Unternehmen haben investiert und planen auch weitere Investitionen. Die Expansion der Unternehmen kann jedoch nicht auf Exportwachstum zurückgeführt werden, da die KMU – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht exportieren. Sie wachsen, weil es insgesamt ein hohes Wachstum in Uganda gegeben hat und sich die Einkommen in den letzten 15 Jahren verbessert haben. Die lokale Konsumnachfrage bildet die Basis auch für das Wachstum der lokalen Kleinunternehmen.

– Die Mehrheit der kleinen Unternehmen ist durch starke Behinderungen gekennzeichnet. Von besonderer Bedeutung sind Hindernisse beim Zugang und den Kosten für Land, Finanzdienstleistungen und Investitions- und Ausrüstungsgüter. Verglichen mit größeren Unternehmen<sup>19</sup> werden vor allem die ländlichen KMU, stark benachteiligt. Banken haben kaum Interesse an Kunden, denen Sicherheiten fehlen und die hohen Risiken wegen mangelnder Kreditdisziplin ausgesetzt sind. Dieses staatlich geförderte *Crowding-Out* ist eine wesentliche Grenze für das Wachstum der KMU.

– KMU sind großen institutionellen Hindernissen ausgesetzt. Ein ugandisches Unternehmen benötigt 17 verschiedene Formulare, um sich registrieren lassen zu können, was hohe Kosten verursacht. Als Folge lassen sich die meisten KMU nicht registrieren und verbleiben informell.

– Die große Mehrheit der KMU hat nur geringe Kompetenzen und agiert lokal, die meisten Unternehmen nehmen nur in Ausnahmefällen Unteraufträge an. Es handelt sich um eine „localized economy“, in der Risikominimierung oberstes Gesetz ist. Nur wenige Unternehmen verfügen über Kennt-

nisse der nichtlokalen Märkte. Lokale Steuern (Marktgebühren) und hohe Transportkosten behindern den Marktzugang. Ferner ist Uganda eine reine *Cash-Economy*. Transaktionen werden in bar abgewickelt. Zudem sind Vertrauensbeziehungen zwischen Kunden und KMU nur schwach ausgeprägt. KMU haben kein Vertrauen in staatliche Institutionen. Unternehmensnetzwerke sind nicht existent. Dazu gehört auch, dass die überwiegende Mehrheit der Unternehmen (95 Prozent) noch nie einen Bankkredit aufgenommen hat, und nur wenige KMU konnten Kleinkredite über Mikrofinanzinstitutionen erhalten. KMU finanzieren ihre Investitionen über Freunde und Verwandte. Eine Unternehmenskultur ist wenig ausgeprägt. Die Folge ist, dass der Zugang zu neuer Technologie und sogar zu Second-Hand-Technologie, zu Importeuren und Händlern weitgehend nicht existiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Ugandas Unternehmen durch wenige große und vom Staat durch Exportsubventionen geförderte Unternehmen, einen zahlenmäßig dominanten informellen Sektor mit Subsistenzorientierung und eine sehr kleine Mittelschicht von Unternehmen gekennzeichnet ist.

## Wirtschaftsreformen und Missing Links

Alle drei Länder haben in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten erheblich Reformanstrengungen unternommen, ihre Erfolgsgeschichten sind indes sehr unterschiedlich. Weshalb hat Uganda den Durchbruch noch nicht geschafft? Die Standardargumentation lautet: Die Reformen seien nicht gut genug durchgeführt worden, und die Implementierung der Maßnahmen sei unzureichend gewesen. Die Institutionen funktionierten nicht gut genug. Die externen Schocks seien so groß, dass Uganda es besonders schwer habe, Armut zu bekämpfen. Aufgrund der Binnenmarktlage (Geographie) und damit hohen Transportkosten falle es Uganda besonders schwer, einen Sprung zu machen. Krieg, Bürgerkriege und derzeitige Konflikte im Norden des Landes verhinderten eine Allokation der Ressourcen zugunsten von Wohlstandsmehrung, stattdessen müsse in die Verteidigung investiert werden (50 Prozent des Haushalts). Der unzureichende Transformationsprozess in der Landwirtschaft (50 Prozent Subsistenzökonomie) verhinderten einen Durchbruch, und

sellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn 2004.

<sup>19</sup> Vgl. Ritva Reinikka/Paul Collier (Hrsg.), *Uganda's recovery. The role of farms, firms, and government*, Washington, D.C. 2001.

ein hohes Bevölkerungswachstum mache alle Fortschritte zunichte.

Die genannten Argumente haben sicherlich ihre Berechtigung und sind auch in verschiedenen *Cross-Country*-Analysen getestet und für wichtig befunden worden. Unsere Analyse zeigt aber konkreter, dass Institutionen nicht gut funktionieren, wobei das Kernproblem ist, dass sich der Markt als Institution – aufgrund von geringer Finanztiefe, aufgrund Subsistenzorientierung eines großen Teils der Bevölkerung, aufgrund zahlreicher Infrastrukturprobleme (mangelnder Zugang zur materiellen Infrastruktur, eingeschränkter Zugang zu Humankapital) – nicht entwickelt bzw. zu langsam entwickelt. Gerade deshalb wird Uganda noch längere Zeit benötigen, um die Armut beseitigen zu können. Der Transformationsprozess hin zu einer weniger von Landwirtschaft abhängigen Ökonomie ist vor allem deshalb erforderlich, weil die langfristigen Wachstumsraten auf dem Land geringer sind als die in der Stadt und in der Industrie und weil Investitionen in das Humankapital und die Infrastruktur auf dem Land weitaus geringere Erträge aufweisen als die entsprechenden städtischen Investitionen.

Unsere Analyse zeigt auch, dass es strukturelle Instabilität gibt, die dazu führt, dass das produktive Kapital sich nicht voll entfalten kann: Der Krieg im Norden ist eine wesentliche Ursache für strukturelle Instabilität. Eine weitere besteht in der Politisierung der Wirtschaftsentscheidungen: Kleinbauern, kleine Farmer sowie KMU werden benachteiligt, während Großfarmen und größere Unternehmen begünstigt werden (Exportsubventionen, Zugang zu Staatsaufträgen und Krediten). Daraus entsteht eine Rentendynamik, die es lohnenswerter erscheinen lässt, politisch aktiv zu werden. Die Folge ist, dass große Unternehmen und Farmen diese Möglichkeit wahrnehmen, während den KMU und den kleineren Farmen besondere Hindernisse auferlegt werden. Diese Verzerrung behindert die ugandischen Wachstumsmöglichkeiten. Unter solchen Bedingungen kann sich eine Mittelschicht nicht entwickeln.

Die zunehmende Ungleichheit und Armut sind vor allem auf diese Mängel in der Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Steigende Ungleichheiten begrenzen die Wachstums- und Wohlstandssteigerung. Ungleichheiten im Zugang zu Humankapital und Infrastruktur verstärken diese Entwicklungen. Zwar hat

Uganda seit 1990 erhebliche Anstrengungen unternommen, um über Bildungs- und Gesundheitsausgaben einen Beitrag zur Reduktion von Ungleichheiten zu leisten. Diese Ausgaben steigen, aber auch hier gibt es Verzerrungen, wie z. B. die stärkere Unterstützung der städtischen Schulen sowie der Sekundarbildung und die Negierung von beruflicher Bildung. Die von der Regierung einseitig propagierte Exportorientierung vernachlässigt die Möglichkeiten ländlicher Industrialisierung, der Entwicklung von KMU, die für die lokalen Märkte produzieren und durch die genannten Hindernisse oft nicht einmal der Importkonkurrenz gewachsen sind.

Völlig anders sind die Probleme in Mauritius gelagert. Alle in Uganda festgestellten Probleme sind in Mauritius nicht mehr existent. Die Basisprobleme, die ursprünglich komplizierten Ausgangsbedingungen (kleiner lokaler Markt, Insellage, geographische Isolation, tropisches Klima, ethnolinguistische Vielfalt) wurden in den siebziger Jahren mit einer exportorientierten Politik (mit hoher Subvention der EPZ) und durch die Reduktion der Transaktionskosten (Hafenausbau, Telekommunikation, Finanzsektorentwicklung) beseitigt. Alle Analysen bescheinigen Mauritius aber eine im Vergleich mit anderen Ländern nur durchschnittliche Außenhandelsorientierung. Trotzdem ist es ein Ausnahmefall. Die konventionellen Determinanten von Wachstum können den ungewöhnlichen Erfolg nicht vollständig erklären. Begünstigende Handelsbedingungen und die Schaffung der EPZ gab es auch anderswo. Für Mauritius gilt besonders, dass gut funktionierende lokale Institutionen diesen Erfolg ermöglichten – bspw. durch die frühzeitige Einführung von Demokratie und den schnellen Rückgang des Bevölkerungswachstums, das heute auf dem europäischen Niveau liegt. Ausgehend von einem hohen Niveau der wirtschaftlichen Diversifizierung, der Außenhandelsorientierung (Öffnung der Märkte) und hoher institutioneller Qualität (Recht und Ordnung, Wahlen, Konfliktresolution, hoher institutioneller Index, gut bezahlte Beamtenschaft, soziales Sicherungssystem), muss Mauritius heute auf einem globalen Markt agieren. Durch die Liberalisierung der Märkte (Abschaffung von Präferenzen) treffen Unternehmen aus Mauritius auf erhöhte Konkurrenz vor allem aus China und anderen asiatischen Ländern (Textilien, Spielzeug, Zucker). Erforderlich sind Produktivitätsfortschritte durch Humankapitalentwicklung, da ansonsten die komparati-

ven Vorteile verloren gehen. Die einstmals gepriesene ethnische Diversität scheint indes zum Problem zu werden. Ethnische Konflikte wie schon in den sechziger Jahren können Gefährdungen heraufbeschwören.

Botswana ist ein Sonderfall, denn alle Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Durchbruch waren nicht gegeben. Botswana, ein Rohstoff- und Binnenland in isolierter Geographie mit sehr geringer und unausgebildeter Bevölkerung und einem sehr kleinen Binnenmarkt, hat es trotz dieser sehr ungünstigen Voraussetzungen geschafft, erfolgreich zu sein. Die Regierung nutzte die Möglichkeiten des Präferenzabkommens mit der Europäischen Union (das Rinderprotokoll begünstigte Exporte). Entscheidend für den Durchbruch waren allerdings der Diamantenexport und das verfolgte Modell der Übertragung der Förderung an einen ausländischen Konzern. Ein dominanter ausländischer Investor organisierte die Governance, die durch eine Währungsgovernance (als *agency of restraint*) ergänzt wurde. Südafrika sicherte die Währungsstabilität durch die Rand-Pula-Kooperation. Typische Probleme von Rohstoffländern treten auch in Botswana auf, wie etwa geringe Bildungsanstrengungen (da kaum Nachfrage nach Arbeitskräften besteht), große Ungleichheiten in der Einkommensverteilung und rapide ansteigende urbane Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig nichtentwickelter Industrie. Der stark subventionierte Aufbau einer Industrie ist gescheitert. KMU wurden durch sehr hohe Subventionen (nicht-rückzahlbare Kredite) ins Leben gerufen und sind sehr schwach. Rentenorientierung ist daher bis in das lokale Unternehmertum verbreitet. Wachstumsverluste sind durch die starke Ausbreitung von HIV/AIDS bereits entstanden. Über die schwierige Lage täuschen die hohen Diamantenexporte und das steigende durchschnittliche PKE hinweg. Die starken Institutionen sind schwächer geworden, und so steht Botswana am Scheideweg.

Alle drei Länder zeigen, dass Geographie kein Schicksal sein muss. Durch institutionelle Reformen ist Wachstum möglich. Voraussetzung ist, dass Reformen sich der Bekämpfung der wesentlichen Hindernisse für Wachstum und der Beseitigung struktureller Instabilitäten zuwenden.

Siegmar Schmidt

# Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union

Das Ende der Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) war eher unauffällig: Im Juli 2002 ging die erste panafrikanische Organisation in die Afrikanische Union (AU) über. Mit dem Übergang von der OAE zur AU wurde der erste – weitestgehend erfolglose – Versuch einer Kooperation zwischen den afrikanischen Staaten, die nordafrikanischen Staaten eingeschlossen, zu Grabe getragen. Die im Jahr 1963 gegründete OAE war ein Kind der Dekolonisierungsphase: Angesichts der kolonialen Erfahrung entwickelte sich die

**Siegmar Schmidt**

Dr. phil., geb. 1961;  
Professor für Politikwissenschaft  
an der Universität  
Koblenz-Landau, Campus Landau.  
Institut für Sozialwissenschaften,  
Kaufhausgasse 9, 76 829 Landau.  
schmidts@uni-landau.de

Organisation zum Advokaten des Prinzips der Souveränität und vertrat eine strikte Politik der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten. Alternativvorschläge, wie der Entwurf der Vereinigten Staaten von Afrika des ghanaischen Präsidenten Kwame Nkrumah aus dem Jahr 1963 besaßen in diesem politischen Klima keine Chance. Der größte „Erfolg“ der OAE war es, die territoriale Integrität der neuen Staaten zu bewahren, da alle Grenzveränderungen oder gar die Entstehung neuer Staaten strikt abgelehnt und delegitimiert wurden, auch wenn sie ökonomisch oder politisch Sinn ergeben hätten. Die zum Grundprinzip erklärte Nichteinmischung hatte zur Folge, dass die Organisation auch angesichts einer Serie von Putschen, zahlreichen Bürgerkriegen und schwersten Menschenrechtsverletzungen passiv blieb. In institutioneller Hinsicht stand die Organisation auf schwachen Füßen. Das OAE-Sekretariat blieb ohne eigene Befugnisse, und die Organisation litt zunehmend unter einem eklatanten Mangel an Ressourcen, da zahlreiche Mitgliedsstaaten keine Beiträge zahlten. Die Organisation de-

generierte daher immer stärker zu einer „permanenten Konferenz“ der Staats- und Regierungschefs Afrikas, die ihre Auftritte am Sitz der Organisation in Addis Abeba vor allem zur Repräsentation nutzten. Divergierende Interessen, enges nationalstaatliches Denken und mangelnde Kooperationsbereitschaft bedingten eine weitgehende politische Handlungsunfähigkeit. Lediglich in der strikten Ablehnung und der politischen Mobilisierung gegen die „Siedlerregime“ (Rhodesien [ab 1980 Zimbabwe], Südafrika, Namibia) und die verbleibenden Kolonien im südlichen Afrika (Angola und Mosambik) herrschte politische Einigkeit, was zu diplomatischen Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen führte.

Anfang der neunziger Jahre, unter dem Eindruck zahlreicher Krisen und Konflikte und vor dem Hintergrund des geostrategischen Bedeutungsverlustes Afrikas, unternahm die OAE einen Versuch, ihre Konfliktbearbeitungspolitik neu auszurichten.<sup>1</sup> Der neu geschaffene „Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten“ führte zu einer Ausweitung der Aktivitäten, wie sie sich in zahlreichen Vermittlungs- und Tatsachenermittlungsmissionen niederschlugen. Die viel diskutierte militärische Komponente kam jedoch über konzeptionelle Ansätze kaum hinaus, sieht man von einigen Beobachtermissionen ab. Insgesamt konnte die OAE weder einen Beitrag zur Entwicklung des Kontinents leisten noch ihren Anspruch, den Frieden auf dem Kontinent zu bewahren, einlösen.

Ende der neunziger Jahre setzte in Afrika eine Diskussion über eine Reform der bestehenden kontinentalen Strukturen ein. Zum einen starteten die Regierungen des Senegals, Algeriens, Nigerias und Südafrikas verschiedene Initiativen, die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Kontinents voranzutreiben. Diese mündeten Ende 2001 in die Gründung der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Der wegen seiner Verstrickung in terroristische Attentate vom Westen geächtete libyische Staatschef Khadafi spielte eine Schlüsselrolle beim Übergang von der OAE zur AU. Er forderte bereits im Jahr 1999 eine Reform der OAE und warb auf einem Treffen im libyschen

<sup>1</sup> Vgl. Volker Matthies, Friedenspolitische Bearbeitung kriegerischer Konflikte, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), Afrika – ein verlorener Kontinent?, München 2004, S. 225–248.

Sirte im September 1999 in der Tradition Nkrumahs<sup>2</sup> für die Idee der Vereinigten Staaten von Afrika mit gemeinsamer Armee, Währung und starker zentraler Führung. Die OAE-Mitgliedsstaaten lehnten zwar die hochfliegenden Pläne Khadafi ab, erkannten aber die Notwendigkeit eines umfassenden Neuanfanges und beschlossen die Gründung der AU.

## Die Afrikanische Union

Die 33 Artikel umfassende Gründungsakte der AU<sup>3</sup> nennt einen umfassenden Katalog an Zielen und Prinzipien der Union. Dazu gehören die Förderung der afrikanischen Einheit auf allen Gebieten, die Verwirklichung von demokratischen Grundsätzen, Menschenrechten und guter Regierungsführung sowie Frieden, Sicherheit und Stabilität.<sup>4</sup>

Artikel 3 der Gründungsakte betont zwar ausdrücklich die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedsstaaten, doch wird im Folgenden das Souveränitätsprinzip erheblich relativiert. Die AU-Gründungsakte ist der erste völkerrechtliche Vertrag, in dem ein Recht einer militärischen Intervention aus humanitären Gründen festgeschrieben ist. Gemäß Artikel 4 (h) kann die Versammlung der Staats- und Regierungschefs bei schwerwiegenden Umständen, insbesondere im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen wider die Menschlichkeit, einen Militäreinsatz anordnen. Nichtverfassungsgemäße Regierungswechsel, z. B. durch einen Militärputsch, werden abgelehnt. Ausgedehnt wurde diese sehr weitgehende Bestimmung noch 2003 durch den Vertragszusatz, dass Interventionen auch im Falle von „ernsthaften Bedrohungen der legitimen Ordnung“ möglich seien. Diese äußerst weit ausgreifenden Bestimmungen sind bislang rechtlich nicht eindeutig kodifiziert worden. Unklar ist z. B., in welchen Fäl-

<sup>2</sup> Vgl. zur Umwandlung der OAU zur AU Peter Meyns, Die „Afrikanische Union“ – Afrikas neuer Anlauf zu kontinentaler Einheit und globaler Anerkennung, in: Rolf Hofmeier/Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2001, Opladen 2002, S. 51–67.

<sup>3</sup> Die Gründungsakte kann unter [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org) abgerufen werden. Teilübersetzung in: Internationale Politik, 56 (2001) 11, S. 78–85.

<sup>4</sup> Im Folgenden konzentriert sich diese Darstellung vor allem auf Institutionen, ausgeblendet werden u. a. die Entwicklungsdimension, der Handel sowie die geplante Einrichtung von fünf regionalen Wirtschaftsgemeinschaften.

len eine Bedrohung legitimer Ordnung vorliegt und was eine „ernsthafte“ Bedrohung ist. Die Interpretation der Ziele und Prinzipien der AU wird eine Hauptaufgabe des in der Gründungsakte vorgesehenen Afrikanischen Gerichtshofes sein. Das Statut des Gerichtshofes ist Mitte 2004 von einer ausreichenden Zahl von Staaten ratifiziert worden und kann seine Arbeit aufnehmen. Mittlerweile gehören alle Staaten des afrikanischen Kontinents mit Ausnahme Marokkos der AU an.<sup>15</sup>

## Die AU-Institutionen

Die institutionelle Struktur der AU orientiert sich stark am Vorbild der EU.

– Das oberste Organ bildet die Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Die Konstruktion entspricht dem Europäischen Rat mit dem wesentlichen Unterschied, dass sie Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit und bei verfahrenstechnischen Fragen sogar mit einfacher Mehrheit fällen kann.

– Der Exekutivrat besteht in der Regel aus den Außenministern und entspricht dem Ministerrat der EU in der Formation des allgemeinen Rates. Auch er trifft im Unterschied zum EU-Ministerrat, der mit sowohl absoluten als auch qualifizierter Mehrheiten (je nach Politikbereich) Entscheidungen fällt, Entscheidungen generell wiederum mit einer Zweidrittelmehrheit.

– Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bereitet wie die gleichnamige EU-Institution die Sitzungen des Exekutivrates vor.

– Im Unterschied zur EU-Kommission ist die AU-Kommission bisher lediglich als Sekretariat konzipiert.

– Im März 2004 wurde das Pan-Afrikanische Parlament (PAP) ins Leben gerufen. Nach einer fünfjährigen Übergangsperiode als beratende Institution soll das Parlament volle legislative Befugnisse erhalten und direkt gewählt werden.

Neben dem bereits erwähnten Afrikanischen Gerichtshof ist noch die Einrichtung einer ganzen Reihe von zusätzlichen, in erster Linie beratenden Institutionen vorgesehen.

<sup>15</sup> Marokko protestiert damit gegen die Mitgliedschaft der Republik Westsahara in der AU.

Innerhalb der Institutionen gilt nicht das EU-Prinzip einer wenn auch nur sehr grob gewichteten proportionalen Stimmverteilung nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Staaten, sondern strikt das Prinzip der Stimmengleichheit. Dies bedeutet in der Praxis, dass Nigeria mit seinen zirka 130 Millionen Einwohnern genau wie der Inselstaat Sao Tomé and Príncipe mit rund 200 000 Einwohnern nur eine Stimme in der Versammlung und dem Exekutivrat besitzt. Ferner entsendet jeder Mitgliedsstaat fünf Abgeordnete, unter denen mindestens eine Frau sein muss, in das PAP. Bemerkenswert ist vor dem Hintergrund europäischer Erfahrungen vor allem der Verzicht auf ein Vetorecht. Dies bedeutet, dass auch große und mächtige Staaten Abstimmungsniederlagen hinnehmen müssten. Dies widerspricht der afrikanischen Tradition von Entscheidungsprozessen, die erstens stark konsensorientiert ist und in der zweitens offene Abstimmungsniederlagen als Gesichtungsverlust gelten, der das Ansehen von Regierungen und Individuen, aber auch den Nationalstolz schwer beschädigen würde. Abzuwarten bleibt auch, ob in Abstimmungen unterlegene Staaten die Entscheidung respektieren werden.

Die AU-Institutionen befinden sich gegenwärtig im Prozess der Selbstkonstituierung. Häufig stehen sie zunächst nur auf dem Papier, da weder die physische Infrastruktur noch die „Spielregeln“, wie z. B. Geschäftsordnungen, vorhanden sind. Wie das gegenwärtig laufende Verfahren über die Bestellung der Richter für den Afrikanischen Gerichtshof demonstriert, bedarf es – wie auch in der EU – des schwierigen und zeitraubenden Ausräumens von Interessen bei Personalentscheidungen. Der AU-Beschluss, die Organe in verschiedenen Regionen Afrikas anzusiedeln, bekräftigt das Prinzip des Regionalpropozes. Angesichts der weitaus größeren Entfernungen als in der EU und einer schwachen Infrastruktur wird diese Entscheidung zu logistischen Problemen führen.

Die größten Fortschritte machte bisher die Einrichtung des PAP, dessen Sitz in Midrand in der Nähe der südafrikanischen Hauptstadt Pretoria sein wird. Aus den Auseinandersetzungen zwischen Libyen, Ägypten und Südafrika um den Parlamentssitz ging Südafrika als Sieger hervor, da das Land die Infrastruktur zur Verfügung stellen und die vorläufige Finanzierung garantieren wird, Ägypten wahrscheinlich andere Institutionen erhält

und Libyen für viele Staaten inakzeptabel war, da es selbst kein frei gewähltes Parlament besitzt. In der Diskussion um Gründung und Sitz des PAP spielte der finanzielle Aspekt eine zentrale Rolle. Die von der tansanischen Parlamentspräsidentin Gertrude Mongella eingeforderte Summe von 18 Mio. US-Dollar wurde von den Staats- und Regierungschefs schließlich reduziert. Die Diskussion über die Kosten für das PAP ist symptomatisch für die Finanzierungsprobleme der AU. Die AU kann das ohnehin geringe Budget für laufende Kosten für 2003/2004 von nach AU-Angaben rund 43 Mio. US-Dollar nicht aufbringen. Bis Juli 2004 hatten lediglich 13 der 53 AU-Mitgliedsstaaten ihre Beiträge entrichtet.<sup>16</sup> Um die Funktionsweise der AU sicherzustellen, finanzieren Algerien, Südafrika, Libyen und Nigeria zur Zeit 40 Prozent der Haushaltes. Zukünftig sollen die Mitgliedsstaaten 0,5 Prozent ihres Haushaltes für die AU bereitstellen, wobei eine Ermäßigung für arme Staaten auf 0,25 Prozent in der Diskussion ist.<sup>17</sup>

Im Rahmen eines Treffens im Juni 2004 beschloss die AU die Einrichtung des in der Gründungsakte vorgesehenen Rats für Wirtschaft, Soziales und Kultur (Economic, Social and Cultural Council, ECOSOCC). Der Rat, der wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU nur beratende Funktion besitzt, wird sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Berufsverbände zusammensetzen. Von den 150 Delegierten werden 106 – also zwei aus jedem Mitgliedsland – von Organisationen aus den Mitgliedsstaaten und 24 von transnationalen Einrichtungen entsendet werden. Hinzu kommen als ein innovatives Element 20 Delegierte aus der im Ausland weit verstreuten afrikanischen Diaspora. Unklar ist allerdings, nach welchen Kriterien die entsendenden Organisationen ausgewählt werden und wie sich die im Ausland lebenden Afrikaner überhaupt erfassen lassen. Mit der Gründung von ECOSOCC reagierte die AU auch auf massive Kritik zivilgesellschaftlicher Organisationen in Afrika, die bislang vom gesamten AU-Prozess ausgeschlossen waren. Die AU wie auch NEPAD sind bislang ausschließlich Projekte der afrikanischen Staats- und Regierungschefs ohne Verankerung in der Öffentlichkeit.

<sup>16</sup> Vgl. Cape Times, Business Report vom 1. 10. 2004.

<sup>17</sup> Eine externe Finanzierung der laufenden Kosten ist weder von afrikanischer Seite erwünscht noch von Geberstaaten in Betracht gezogen worden.

Die im Oktober aus mehreren anderen Initiativen hervorgegangene NEPAD-Initiative ist von der AU zu ihrem Entwicklungsprogramm erklärt worden. NEPAD unterscheidet sich von vergleichbaren Vorgängerunternehmungen dadurch, dass zunächst eine vorurteilsfreie und auch selbstkritische Bestandsaufnahme der Fehler der Vergangenheit unternommen wird und ein klares Bekenntnis zu demokratischen Prinzipien, Menschenrechten, Good Governance und marktwirtschaftlichen Strukturen erfolgt.<sup>18</sup> Die Impulse zu einer Gesundung des Kontinents müssen, so NEPAD, aus Afrika selbst kommen, doch benötigt der Kontinent eine neue Partnerschaft (insbesondere Investitionen) mit den entwickelten Staaten. Das umfangreiche Programm erwähnt nahezu alle relevanten Aspekte von Entwicklung. Ein zentrales neues Element stellt der African Peer Review Mechanism (APRM) dar. Staaten, die ein diesbezügliches Protokoll unterschrieben haben,<sup>19</sup> verpflichten sich damit, einer Überprüfung durch andere Mitglieder des „Klubs“, inwieweit sie die durch NEPAD eingegangenen Verpflichtungen einhalten, zuzustimmen. Der APRM, der dem Vorbild der OECD folgt, sieht einen fünfstufigen Mechanismus vor,<sup>10</sup> der auch den Besuch einer hochrangigen Delegation umfasst, die durch Gespräche mit Offiziellen, aber auch Vertretern der Opposition und Zivilgesellschaft sowie Recherchen vor Ort Defizite und Leistungen feststellen soll. Nachdem der überprüften Regierung die Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erstellung eines Aktionsprogramms gegeben worden ist, sollen die Ergebnisse des „Reviews“ in verschiedenen AU-Institutionen diskutiert und veröffentlicht werden. Ein Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung der Prinzipien ist nicht vorgesehen, vielmehr wird betont, dass der Mechanismus auf Lern-

<sup>18</sup> Das Schlüsseldokument von Oktober 2001 kann unter [www.nepad.org](http://www.nepad.org) abgerufen werden.

<sup>19</sup> Bis August 2004 waren folgende 24 Staaten dem APRM beigetreten: Algerien, Angola, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Ägypten, Äthiopien, Gabun, Ghana, Kenia, Lesotho, Mali, Malawi, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Tansania, Uganda, Sambia.

<sup>10</sup> Vgl. Siegmund Schmidt/Keith Gottschalk, *The African Union and the New Partnership for Africa's Development – strong institutions for weak states?*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (IPG), (2004) 4, S. 138–158; Jakkie Cilliers, *A guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*, Pretoria 2003.

effekte abzielt. Für die Überprüfung erstellte das NEPAD-Sekretariat im März 2004 eine Liste mit 21 Zielen, die mit 78 Kriterien überprüft werden sollen.<sup>11</sup> Für die Überprüfung, inwieweit ein Unterzeichnerstaat die Kriterien beachtet, wurden bislang noch keine verbindlichen Indikatoren definiert. Das Dokument gibt lediglich 98 Beispiele für Indikatoren.<sup>12</sup>

Von der AU wurde die Zusammenlegung der NEPAD- und AU-Institutionen beschlossen. So wird das NEPAD-Sekretariat in der AU-Kommission aufgehen. Unklar ist jedoch noch, wie der APRM-Prozess von AU-Institutionen gesteuert und ausgewertet werden soll.

## Der Rat für Frieden und Sicherheit

Anstelle des unzulänglichen Konfliktmechanismus der OAE ist mit dem Rat für Frieden und Sicherheit (Peace and Security Council, PSC) eine vollkommen neue, zentrale Institution mit umfassenden Funktionen getreten. Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2000 zirka die Hälfte aller afrikanischen Staaten und 20 Prozent der Bevölkerung direkt oder indirekt von Gewaltkonflikten betroffen waren,<sup>13</sup> kommt der Konfliktprävention und -bearbeitung herausragende Bedeutung für die Zukunft Afrikas zu. Der PSC-Rat ist ein permanentes Organ mit umfassenden Zuständigkeiten: Er kann die Entsendung von Friedensmissionen anordnen und der Versammlung der Staats- und Regierungschefs militärische Zwangsmaßnahmen empfehlen, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen. Artikel 8 (13) bestimmt, dass Entscheidungen im PSC nach Möglichkeit im Konsens getroffen werden sollen, doch sofern dies nicht möglich ist, benötigen sie eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder. Ein Vetorecht wie im UN-Sicherheitsrat existiert nicht. Analog zum Sicherheitsrat der UN besteht der PSC aus 15 Mitgliedern, von den fünf für drei Jahre und die übrigen zehn für jeweils zwei Jahre von den AU-Staaten, die das PSC-Protokoll ratifiziert haben, mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Dabei

<sup>11</sup> Vgl. NEPAD, Objectives, standards, criteria and indicators for the APRM (<http://www.nepad.org/documents/110.pdf>).

<sup>12</sup> Die Beispielindekatoren sind in der Regel sehr allgemein definiert und beziehen sich zum größten Teil auf internationale Verträge und Abkommen.

<sup>13</sup> Vgl. V. Matthies (Anm. 1), S. 226.

gilt ein Regionalproporz, denn jede der fünf Regionen kann drei Mitglieder wählen. Für die Wahl in den PSC gelten strenge Auswahlkriterien, u. a. müssen Beiträge gezahlt worden sein, die Staaten müssen in der Lage sein, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, und demokratische Prinzipien, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit respektieren.<sup>14</sup> Wird insbesondere das letzte Kriterium ernst genommen, so reduziert sich die Zahl der zur Verfügung stehenden Staaten erheblich.<sup>15</sup> Wird im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechte „großzügig“ verfahren, so verliert der Rat insgesamt an Glaubwürdigkeit. Es wäre nahezu absurd, wenn Staaten, in denen die Menschenrechte und demokratische Prinzipien verletzt werden, eine Intervention beschließen oder sogar selbst intervenieren würden, um gerade diese Prinzipien zu verteidigen, die sie selbst nicht beachten würden. Trotzdem wurden im März 2004 mit Südafrika, Nigeria, Algerien, Äthiopien und Gabun Mitglieder für drei Jahre in den PSC gewählt, von denen die drei letztgenannten die Demokratie-kriterien nicht erfüllen.

Der PSC besitzt folgende Instrumente und Organe:<sup>16</sup>

– Eingreiftruppen (Stand-by Force), die eine Sollstärke von 15 000 Mann bis zum Jahr 2010 erreichen sollen;

– ein kontinentweites Frühwarnsystem bestehend aus Experten der Mitgliedsstaaten, die in einem Lagezentrum („Situation Room“) Analysen erstellen, und Beobachtermissionen vor Ort entsenden können;

– ein „Panel of the Wise“, das aus fünf respektierten Persönlichkeiten besteht und dem PSC beratend zur Seite steht;

– ein Militärausschuss, der in unterschiedlicher Formation bis zur Ebene der Verteidigungsminister für militärische Fragen zuständig ist.

<sup>14</sup> Vgl. Jakkie Cilliers/Kathryn Sturman, Challenges facing the AU's Peace and Security Council, in: African Security Review, 13 (2004) 2, S. 97–104.

<sup>15</sup> Anfang 2004 hatten insgesamt 28 Staaten das PSC-Protokoll unterschrieben, von denen u. a. Algerien, Burundi, Kamerun, Sudan, Äthiopien, Libyen und Zimbabwe den Kriterien nicht entsprechen.

<sup>16</sup> Vgl. hier das Protokoll über die Errichtung des PSC, abrufbar über die Homepage der AU (Anm. 3). Das Protokoll trat am 25. 5. 2004 in Kraft, nachdem es von der erforderlichen Zahl von Staaten ratifiziert worden war.

Weiterhin wird ein spezieller Friedensfonds für die Finanzierung von Militäreinsätzen eingerichtet. Der Fonds soll aus dem regulären Haushalt der AU sowie durch freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten, Unternehmen und Zivilgesellschaften und der Geberstaaten finanziert werden.

Der Rat soll eine dezentralisierte Struktur erhalten. In den fünf Regionen – Nord-, West-, Ost- und Zentralafrika sowie das südliche Afrika – soll jeweils eine Brigade mit einer Stärke von zirka 10 000 Soldaten aufgebaut werden. Die konzeptionellen Planungen für den Aufbau der Ostafrikanischen Brigade haben bereits begonnen.<sup>17</sup>

Wie die anderen Institutionen der AU befindet sich der PSC noch in der Aufbauphase und sieht sich mit erheblichen Finanzierungslücken konfrontiert.

Gleichwohl engagierte sich die AU – ganz im Gegensatz zur passiven Arabischen Liga – im Konflikt in der Region Darfur im Sudan. Nachdem die AU zunächst nur ein kleines Kontingent von 120 Militärbeobachtern und rund 250 Mann Begleitpersonal entsandt hatte, beschloss die Versammlung, die Truppen auf bis zu 3 000 Mann aufzustocken. Angesichts der Dimensionen der Krise ist es zweifelhaft, ob die Truppenstärke ausreichen wird, doch markiert der Einsatz eine politische Wende, da die traditionelle Politik der Nichteinmischung aufgegeben worden ist und die sudanesishe Regierung gezwungen wurde, der Aktion wenn auch widerwillig zuzustimmen. Aufgrund mangelnder eigener Kapazitäten bleibt die AU auf logistische Unterstützung westlicher Staaten angewiesen. Der Deutsche Bundestag hat dem Einsatz deutscher Transportflugzeuge im Dezember 2004 zugestimmt.

## Südafrika als Motor der Integration

Im Unterschied zur OAE ist mit Südafrika der wirtschaftlich leistungsfähigste und am weitesten in seiner Entwicklung fortgeschrittene Staat Schwarzafrikas von Beginn an Mitglied der AU. Thabo Mbeki versucht wie sein Vorgänger Nelson Mandela, den wegen der Apartheidpolitik einstigen Paria-Staat wieder „zurück“ nach Afrika zu bringen. Südafrika

<sup>17</sup> Vgl. Nelson Alusala, African Stand-by Force. East Africa moves on, in: African Security Review, 13 (2004) 1, S. 109–120.

ist nach den ersten Wahlen 1994 zum Motor der panafrikanischen Entwicklungen auf dem Kontinent geworden. Zu den wichtigsten Projekten oder nationalen Interessen gehören der Aufbau von AU und NEPAD.<sup>18</sup> Besondere Bedeutung kommt dabei dem Aufbau einer Sicherheitsarchitektur zu. In Analogie zu Willy Brandts berühmtem Ausspruch „Ohne Frieden ist alles nichts“ formulierte Thabo Mbeki: „No peace without development, no development without peace.“<sup>19</sup>

Das Land arbeitet zum Teil eng mit Nigeria und anderen reformbereiten Staaten zusammen. Für Präsident Mbeki ist gerade das NEPAD-Projekt Herzstück der von ihm propagierten Afrikanischen Renaissance. Dieses am Panafrikanismus orientierte Konzept verbindet vorkoloniale Werte wie das *ubuntu*-Konzept gegenseitiger Solidarverpflichtung mit Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung. Ein demokratischer und friedvoller Kontinent wird von den Architekten der NEPAD als Vorbedingung für die (Re-)Integration des Kontinents in die globalisierte Welt betrachtet.<sup>20</sup> Sowohl die Konstruktion von NEPAD als auch der AU tragen deutlich Südafrikas Handschrift.<sup>21</sup>

Besonderen Einfluss auf NEPAD besitzt das Land auch dadurch, dass sich der Sitz des NEPAD-Sekretariats im Midrand bei Johannesburg befindet. Das Sekretariat logiert im gleichen Gebäude wie die südafrikanische Entwicklungsbank und wird von Wiseman Nkuhlu, einem Wirtschaftsberater Präsident Mbekis, geleitet.

Ferner erbringt Südafrika erhebliche finanzielle Leistungen für die AU und ist Sitz des PAP. Südafrikas Engagement hat das internationale Ansehen des Landes erhöht und es zum wichtigsten Ansprechpartner in Afrika für die Industrieländer gemacht. Die zunehmende politische Dominanz Südafrika, die

<sup>18</sup> Vgl. Anthoni van Nieuwkerk, South Africa's National Interest, in: African Security Review, 13 (2004) 2, S. 85–98.

<sup>19</sup> Zit. in: Chris Landsberg, The quiet diplomacy of liberation, Johannesburg 2004, S. 198.

<sup>20</sup> Vgl. Siegmund Schmidt, Afrika – ein marginaler Kontinent? Die Globalisierung aus afrikanischer Perspektive, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hrsg.), Neues Jahrbuch Dritte Welt. Globalisierung und Entwicklungsländer, Opladen 2003, S. 87–100.

<sup>21</sup> Vgl. Tim Hughes, Composers, conductors and players. Harmony and discord in South African foreign policy, Johannesburg 2004, S. 73–110.

begleitet wird von einer aggressiven Expansionsstrategie südafrikanischer Unternehmen in afrikanischen Staaten – südafrikanische Supermarktketten finden sich mittlerweile in Mosambik und Sambia –, hat zu Misstrauen anderer afrikanischer Staaten geführt. Das Image Südafrikas bewegt sich zwischen den Polen „Messias“ und „Merkantilist“<sup>22</sup>. Die historische Hinterlassenschaft der Apartheid und die Sensibilität der Nachbarstaaten führt dazu, dass das Land in der Zimbabwe-Politik sehr vorsichtig agiert.

Innerhalb Südafrikas werden von der Opposition vor allem die Übernahme der Kosten für das PAP unter Hinweis auf eigene Entwicklungsprobleme kritisiert. Der Präsident, der die Einigung und die Reintegration Afrikas in die Welt als seine „Mission“ betrachtet,<sup>23</sup> hat sich ungewohnt scharf gegen diese Kritik verwahrt. Das Engagement des Landes droht zu einer Überdehnung seiner militärischen Kapazitäten zu führen. Es fehlen gut ausgebildete Truppen der mit insgesamt 55 000 Soldaten kleinen Armee, die überdies durch eine HIV/AIDS-Infektionsrate von 23 Prozent geschwächt wird. Über den Einsatz der 3 000 bereits in Peacekeeping-Missionen eingesetzten Truppen hinaus sind gegenwärtig keine weiteren größeren Aktionen möglich.

## Reaktionen der Gebergemeinschaft

Die wichtigsten Geberstaaten reagierten anfangs sehr positiv, teilweise sogar euphorisch auf NEPAD. Im Jahr 2002 verabschiedeten die in den G 8 zusammengeschlossenen wichtigsten Industriestaaten in Reaktion auf NEPAD einen Aktionsplan, in dem umfassende Unterstützung zugesagt wurde, sowohl im Bereich der politischen Reformen als auch für die eher traditionellen Entwicklungsvorhaben im Infrastrukturbereich. Besonders betonten die G-8-Staaten die Bedeutung von Friedens- und Sicherheitsaspekten sowie den Kampf gegen Krankheiten, insbesondere die HIV/AIDS-Pandemie. Auf dem letzten G-8-Treffen in Sea Island im Juni 2004 im US-Bundesstaat Georgia zeigte sich, dass Sicher-

heitsfragen für die G 8 höchste Priorität haben und demgegenüber nur relativ geringes Interesse an den umfangreichen Infrastrukturprogrammen der NEPAD besteht. Damit erfüllten sich die Erwartungen der teilnehmenden afrikanischen Regierungschefs, unter ihnen Thabo Mbeki aus Südafrika und Olegun Obasanjo aus Nigeria, dass die G 8 substanzielle Zusagen zur Finanzierung des Programms machen würden, nicht. Besonders Interesse besteht auf Geberseite am APRM-Mechanismus. Mit Enttäuschung reagierten die Geber einerseits auf die langsamen Fortschritte des APRM und die relativ vagen Kriterien für die Überprüfungen. Sie kritisieren hinter vorgehaltener Hand, dass AU-Institutionen eine Schlüsselrolle im APRM-Mechanismus einnehmen werden, da diese noch nicht hinreichend konstituiert und in der AU Staaten vertreten sind, die weder Demokratie und Menschenrechte achten noch Good Governance praktizieren. Insgesamt warten die in den G 8 informell zusammengeschlossenen Geberstaaten die Ergebnisse der ersten Überprüfungen ab. Verschiedene Regierungen der OECD-Staaten haben bereits angekündigt, weitere Unterstützung an die Ergebnisse der Überprüfungen bzw. die Reformbereitschaft der untersuchten Staaten zu knüpfen. Diese offen angekündigte Konditionalität steht im deutlichen Kontrast zum Verzicht des APRM auf Sanktionen. Entgegen den Erwartungen vieler Beobachter wurde das Ignorieren der Entwicklung in Zimbabwe durch NEPAD nicht als Lackmus-Test für deren Glaubwürdigkeit betrachtet, sondern hat eher dem Ansehen der Entwicklungsgemeinschaft im südlichen Afrika (SADC) schweren Schaden zugefügt.

Während das Interesse an NEPAD zweifelsohne zurückgegangen ist, wird der AU zunehmend mehr Interesse entgegengebracht. Erneut steht der Sicherheitsbereich im Vordergrund: Die G-8-Staaten haben angekündigt, finanzielle Unterstützung u. a. für das Training afrikanischer Peacekeeping-Einheiten in einer Größenordnung von bis zu 75 000 Mann zu leisten. Bislang ist es jedoch bei Ankündigungen geblieben, auch weil die AU zunächst keine konkreten Planungen vorgelegt hat, wofür die Mittel verwendet werden sollen. Neben der Weltbank, die einige Infrastrukturprojekte von NEPAD mit rund einer halben Mrd. US-Dollar fördert, hat die EU bereits Zusagen in Höhe von 250 Mio. Euro für den Peace Fund des PSC gemacht. Hinzu kommen Mittel für das PAP

<sup>22</sup> 22 So der Titel eines Zeitungsbeitrages des aus Nigeria stammenden Direktors des Centre for Conflict Resolution in Kapstadt, Adekeye Adebajo, *South Africa: messiah or mercantilist?*, in: *This Day* vom 4. 5. 2004.

<sup>23</sup> Vgl. den Beitrag des früheren südafrikanischen Botschafters in Russland, Gerrit Olivier, *Is Thabo Mbeki Africa's saviour?*, in: *International Affairs*, 79 (2003) 4, S. 815–828.

und noch einmal 111 Mio. Euro für die AU-Mission in der sudanesischen Krisenregion Darfur. Mit NEPAD und der AU sowie ihrer regelmäßigen Teilnahme an den Gipfeln ist es den afrikanischen Staatschefs gelungen, Afrika wieder oben auf die internationale Agenda zu setzen.

## Bewertung und Perspektive

Jede Bewertung der AU-Institutionen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorläufigen Charakter haben. Die Einrichtung eines derart komplexen Institutionensystems, das die Souveränität afrikanischer Staaten selbst in Sicherheits- und Verteidigungsfragen deutlich reduzieren wird, stellte ein ambitioniertes, wahrscheinlich ein überambitioniertes Projekt dar: Es ist erstens angesichts des allgegenwärtigen Ressourcenmangels, der die Ausbildung eines notwendigen bürokratischen Unterbaues verhindert, und zweitens unter Berücksichtigung der traditionell hohen Wertschätzung staatlicher Souveränität schwer vorstellbar, wie in aus historischer Perspektive sehr kurzer Zeit funktionsfähige Institutionen entstehen können. Dies verdeutlicht nicht zuletzt der Blick auf die Geschichte der europäischen Integration.

Doch selbst wenn sich nicht alle Vorhaben und Institutionen realisieren lassen und eventuell nur eine begrenzte Zahl von Staaten den politischen Willen zeigt, die ehrgeizigen Projekte zu unterstützen, haben NEPAD und die AU bereits eine innerafrikanische Diskussion über die Zukunft des Kontinents ausgelöst und für neue Dynamik im Verhältnis zu den Gebern gesorgt, die auf ein höheres Maß an Kooperation bei Konfliktverhütung und -eindämmung (auch in Form von Militäreinsätzen) hinauslaufen könnte. Für die internationale wie innerafrikanische Glaubwürdigkeit der AU wird das Engagement im Sudan eine entscheidende Rolle spielen. Im Bewusstsein weiter Bevölkerungskreise spielen die jüngsten Entwicklungen noch keine Rolle. Beide Initiativen benötigen langfristig aber die Unterstützung der Bevölkerung, da sie sonst Fremdkörper bleiben werden.

Stephan Kaußen

# Südafrikas gelungener Wandel

Das neue Südafrika ist eine – gemessen an „afrikanischen Standards“ – vorbildlich pluralistische Demokratie. Das politische System erlaubt faire Wahlen, allen Bürgern und den Medien freie Meinungsäußerung und hat den Rechtsstaatsgedanken etabliert. Außerdem findet man ein Jahrzehnt nach dem Ende der Apartheid in Südafrika Stabilität und einen Zustand der weitgehenden demokratischen Normalität vor, der vor der großen politischen Wende kaum vorstellbar schien.<sup>1</sup>

**Stephan Kaußen**

Dr. phil., geb. 1969;

Politikwissenschaftler an der RWTH Aachen und freiberuflicher Publizist.

Nellessenstr.6, 52066 Aachen.  
stephankaussen@hotmail.com

Diese wurde im Februar 1990 durch den damaligen Staatspräsidenten Frederic W. de Klerk eingeleitet, als er Nelson Mandela nach 27 Jahren Haft entließ und die südafrikanische „Mauer“ zwischen Schwarz und Weiß einriss. Kurz darauf begannen offizielle Verhandlungen zur Überwindung der Rassentrennung.

Erst ein intensiver Elitenkompromiss der alten politischen, intellektuellen und wirtschaftlichen Führung mit der kommenden schwarzen politischen Klasse um den großen Versöhner Mandela ermöglichte eine friedvolle Koexistenz.<sup>2</sup> Aus der Sackgasse der Apartheid – die sich durch eine „negative Stabilität“ auszeichnete, in der das weiße Regime alle Kräfte zum Selbsterhalt mobilisieren musste und sich die schwarze Opposition als nicht stark genug zu dessen Überwindung herausstellte – entwickelte sich über vier schwierige Verhandlungsjahre das südafrikanische „Wunder“ der allgemeinen Demokratisierung. Es erhielt mit der Einigung auf die

<sup>1</sup> Vgl. Stephan Kaußen, *Von der Apartheid zur Demokratie. Die politische Transformation Südafrikas*, Wiesbaden 2003; Allister Sparks, *Morgen ist ein anderes Land. Südafrikas geheime Revolution*, Berlin 1996; ders., *The Mind of South Africa. The Story of the Risk and Fall of Apartheid*, London 1990.

<sup>2</sup> Vgl. Nelson Mandela, *Long Walk to Freedom*, London 1994; Heribert Adam/Kogila Moodley, *The Negotiated Revolution. Society and Politics in Post-Apartheid South Africa*, Johannesburg 1993.

Übergangsverfassung vom November 1993 sein Herzstück – noch bevor die demokratischen Gründungswahlen im April 1994 symbolisch den Beginn einer neuen Ära dokumentierten. Am 10. Mai 1994 wurde Nelson Mandela erster frei gewählter Präsident Südafrikas.

Seitdem ist die politische Gleichberechtigung aller Südafrikaner fest verankert. Je drei nationale Parlaments- und Regional- sowie zwei Lokalwahlen fanden im neuen Südafrika bisher statt – mit den im April 2004 zuletzt bestätigten Ergebnissen: Die schwarze Bevölkerungsmehrheit (knapp 80 Prozent der zirka 46 Millionen Südafrikaner) besitzt über „ihre“ Repräsentanten ein entscheidendes politisches Gewicht. Aber auch die in der Wirtschaft weiterhin dominierenden Weißen (etwa zehn Prozent) sowie Farbige und Inder (zusammen ebenfalls rund zehn Prozent) sind mehr als proportional im politischen Leben repräsentiert. Der ANC verfügt über eine stabile Zweidrittelmehrheit und stellt (seit 2004) in allen neun Provinzen den Regierungschef bzw. die -chefin – vier davon sind neuerdings Frauen.

Weil die Vormachtstellung der alten (weißen) Eliten in vielen Gesellschaftsbereichen bislang weitgehend unangetastet blieb, ist es berechtigt, in Südafrika von einer „narrow transition“ zu sprechen, die eben „nur“ die politischen Machtverhältnisse veränderte.<sup>13</sup> Neu ist allerdings eine wachsende schwarze Ober- und Mittelschicht, weshalb jetzt die „positive Stabilität“ weitaus fundierter scheint, als es zum Ende der Apartheid vorstellbar war. Es herrscht eine liberale Marktwirtschaft mit Garantie von Privatbesitz, was die ANC-Allianz – mit den Partnern Kommunistische Partei (SACP) und Gewerkschaftsbund (COSATU) – bis 1994 stets anzugreifen propagiert hatte.<sup>14</sup>

Somit lässt sich, so paradox das klingen mag, ein gesellschaftlicher Wandel in Stabilität ausmachen. Denn die Emanzipation der einst komplett (weil politisch und wirtschaftlich) Unterprivilegierten hat tiefgreifend ein-

gesetzt und hält an, ohne alles Alte hinwegzufegen. Die Gratwanderung zwischen den Mehrheits- und Minderheitsinteressen der gesellschaftlichen Gruppen gelang aus der Sicht vieler Beobachter im Großen und Ganzen gut – wenn auch aus der Perspektive derer, die bisher nicht oder kaum materiell von der Transformation profitierten, nur in unzureichender Weise. Man muss das neue Südafrika als eine – im Vergleich zu europäischen und nordamerikanischen Verhältnissen – „umgekehrte Zweidrittelgesellschaft“ begreifen, mit viel mehr Bedürftigen als Wohlhabenden.

Hierin ist die Parallelaufgabe des neuen Südafrika begründet: Vielen der mittlerweile politisch Gleichberechtigten muss nun auch sozioökonomisch mehr gegeben werden, ohne den nötigen alten und neuen Wirtschafts- und Funktionseliten zu viel zu nehmen. Wandel in Stabilität heißt: ein anspruchsvoller Kompromiss aus entwicklungspolitischer Dynamik und besitz- bzw. strukturwahrender Statik. Wieviel Wandel verträgt Südafrika, ohne seine Funktionalität zu gefährden?

Die wichtigste Übergangsinstitution zwischen dem alten und dem neuen Südafrika bildete eine Regierung der Nationalen Einheit, an der alle relevanten Bevölkerungsgruppen über drei Parteien beteiligt waren: ANC-Allianz, Inkatha Freedom Party (IFP) und (weiße) Nationale Partei (NP). 1996 trat diese Sonderregelung allerdings – drei Jahre früher als geplant – außer Kraft, weil Vizepräsident und NP-Chef Frederik Willem de Klerk in den Verhandlungen zur endgültigen Verfassung keine Garantie eines weißen Minderheiteneinflusses erkennen konnte.<sup>15</sup> Eine stärkere föderale Ordnung innerhalb des Zweikammernsystems war sein Minimalziel, das der ANC verwehrte. Auf der Grundlage der modernen liberalen Verfassung sind aber nun neben den allgemeinen Menschenrechten zumindest kulturelle Gruppenrechte (Sprache und Erziehung)<sup>16</sup> sowie vor allem Rechtsstaatlichkeit und Parteienpluralismus garantiert. Darüber hinaus überwacht ein bedeutendes Verfassungsgericht die Einhaltung der Verfassungsprinzipien. Deren Autorität und die Unabhängigkeit der Justiz (zusammen „rule of law“) werden bislang in vorbildlicher Weise anerkannt.

<sup>13</sup> Vgl. Neville Alexander, Südafrika. Der Weg von der Apartheid zur Demokratie, München 2001, S. 70 ff. Aus Sicht des amtierenden weißen Regimes hätte das unausgesprochene Prinzip des Elitenkompromisses „Your legitimacy, my ability“ gelaute – so Ex-Verfassungsrichter Johann Kriegler im Januar 2003 gegenüber dem Autor.

<sup>14</sup> Vgl. Heribert Adam/Kogila Moodley/Frederik van Zyl Slabbert, *Comrades in Business. Post-liberation Politics in South Africa*, Kapstadt 1997.

<sup>15</sup> Vgl. Frederik Willem de Klerk, *The Last Trek – A New Beginning*, London 1998.

<sup>16</sup> Offiziell gibt es elf Amtssprachen im neuen Südafrika mit dem Englischen als lingua franca.

## Staatspräsident und demokratischer Zentralismus

Der etablierte institutionelle Überbau zeigt jedoch in der erlebten Verfassungswirklichkeit Mängel. Dadurch, dass im neuen Südafrika bislang stark entlang ehemals staatlich vorgegebener „rassischer“ Identifikationskriterien gedacht und gewählt wird, hat diese Stabilität auch zu einer Verkrustung geführt. Daraus ergibt sich ein erhebliches Problem für das politische System unter dem Aspekt der Gewaltenteilung. Auf absehbare Zeit scheint die ANC-Regierung mit dem Bonus der Befreiungsbewegung unangefochten – was durchaus typisch für Afrika ist. Der Staatspräsident erhält dadurch eine übergroße Machtfülle gegenüber dem Parlament – für die in seinem Amt durch die verfassungstechnische Zusammenlegung von Staats- und Regierungschef ohnehin der Grund gelegt ist. Somit handelt es sich teils um ein systemisches Defizit, das dann per Wahlergebnis verstärkt wird. Zu Zeiten eines Nelson Mandela, der nach einer Legislaturperiode 1999 ab- und kürzlich (als inzwischen 86-Jähriger) in den Politruhestand trat, war dies ein Vorteil, weil der „Vater“ des neuen Südafrika seine Wirkung als Versöhner mit aller präsidentialen Entscheidungsfreiheit entfalten konnte. Diese konkurrenzlose Stellung mag sich im Post-Mandela-Südafrika durchaus einmal ins Negative kehren.

Der Staatspräsident geht aus den nationalen Parlamentswahlen hervor, weshalb es sich am Kap formal um ein parlamentarisches System handelt. Andererseits zwingt die Kompetenzfülle des Präsidenten zu dem Schluss, dass Südafrika de facto einen „Superpräsidentialismus“ ausgebildet hat. Das Prinzip der wechselnden Herrschaftsbestellung per Wählervotum ist geschwächt bzw. nahezu ausgesetzt, weshalb man auch von einer partiell defekten Demokratie sprechen könnte. Fakt bleibt allerdings, dass diese Zustände aus freien und ergebnisoffenen Wahlen hervorgehen. Sehr viel wird somit aktuell und zukünftig von Persönlichkeitsstruktur und Führungsstil des Präsidenten abhängen.

## Administrative und staatsbürgerliche Defizite

Dem großen Wunder der verhandelten Revolution folgte ein pragmatischer Kompromiss der Kooperation, ein „miracle of the ordi-

nary“. Heutzutage ist die alltägliche Zusammenarbeit von Menschen verschiedener ethnischer Herkunft in Betrieben und Verwaltungen üblich. Das ist an sich schon bemerkenswert, eine „Balkanisierung“ im großen politischen wie kleinen gesellschaftlichen Rahmen wurde verhindert. Allerdings herrscht parallel dazu in den Privatsphären nach wie vor eine gewisse Trennung, und es ist eine traurige Realität, dass in der Nach-Mandela-Phase auf politischer Ebene oftmals ein Diskurs in alten (Rassen-)Kategorien geführt wird.<sup>17</sup> Das geistige „nation-building“ als Mandelas großes Projekt blieb unvollendet, woran auch die Arbeit der weltweit beachteten Wahrheits- und Versöhnungskommission (TRC) wenig ändern konnte. Auf Initiative Mandelas und unter Leitung von Erzbischof Desmond Tutu versuchte die TRC eine offene Auseinandersetzung mit der dunklen Apartheid-Vergangenheit. Dies gelang teilweise und beförderte zumindest einen allgemeinen „Nie-wieder“-Konsens, ähnlich dem Gründungsmythos der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der NS-Zeit. Leider rissen die Opfer- und Täteranhörungen, die großzügige Amnestieregelung sowie ein verschleppter materieller Reparationsprozess aber auch alte Wunden neu auf.<sup>18</sup>

Ein anderes Faktum scheint jedoch wichtiger, was die weitere Etablierung des faktischen „state-building“ angeht: eben das „Wunder“ der alltäglichen Kooperation, welches selbst bei den resistentesten Funktionären gelingen kann. Dass die ehemals ausschließlich von Weißen geführten, konservativen staatlichen Sicherheitsinstitutionen 1994 in den Elitenkompromiss eintraten, wirkt bis heute fort und ist ein beruhigendes Beispiel für den großen Pakt der Südafrikaner. Dadurch ist das staatliche Gewaltmonopol bislang unangefochten, was für die demokratische Konsolidierung ein essentieller Faktor ist. Südafrika hat seinen demokratischen „Modus Vivendi“ gefunden.

Während viele Bereiche staatlicher und halbstaatlicher Administration hervorragend funktionieren, wie das Banken- und Finanzwesen, die Telekommunikation oder Stromversorgung, arbeiten besonders die unteren

<sup>17</sup> Deshalb auch hier die (alternativlose) Verwendung der Begriffe wie „schwarz“, „weiß“, „farbig“, „Rasse“ usw.

<sup>18</sup> Vgl. Bartholomäus Grill, *Ach Afrika. Berichte aus dem Inneren eines Kontinents*, Berlin 2003, S. 309 ff.

und mittleren Polizei- und Justizebenen noch nicht reibungslos – was u. a. zu einem erheblichen Defizit bei der Ahndung der enormen Kriminalität führt. Das neue Südafrika hat eine unrühmliche Kultur der Gewalt als „Apartheid-hang-over“ beibehalten. Inkompetenz und quantitative Überforderung seitens der Behörden treffen mit antistaatsbürgerlichen Verhaltensweisen zusammen – was auf der institutionellen Seite ob der nötigen Transformation im Nach-Apartheid-Staat schwerlich anders zu erwarten, unter Aspekten der inneren Sicherheit jedoch bislang die größte Enttäuschung am Kap war. Die Kriminalitätsbekämpfung leidet zudem eklatant unter dem verstärkten Wohlstandsgefälle, da die Schere zwischen allgemein sichtbarem und persönlich auf legalem Wege erreichbarem Wohlstand weit auseinander geht.

Administrative Schwächen machen sich gerade auf der Ebene der neun Provinzen bemerkbar. Diese leiden partiell darunter, dass sie die ehemaligen Homeland-Strukturen der Apartheid-Ära integrieren mussten. Nicht zuletzt deshalb finden sich auf der regionalen Ebene zu große Verwaltungsapparate, die wegen schlechter qualitativer personeller Ausstattung auch noch ineffizient arbeiten.<sup>19</sup> Ein weiteres belastendes Erbe der Apartheid besteht im großen Bildungsgefälle, und es braucht sicherlich eine Generation, bis zahlreiche Schwarze ähnlich gut ausgebildet sind wie die vormals privilegierten Weißen. Darüber hinaus wirkt ein andauernder Sogeffekt des politischen Umbruchs, der die besten Kräfte von der Provinz- und Lokalebene ins Zentrum der Macht abzieht. Sie sind so früher oder später entweder im nationalen Parlament oder im Regierungsapparat anzutreffen. Diese Entwicklung bestärkt dann zwangsläufig die negative Leistungsbilanz vieler Provinzen, deren politische Entkräftung durch die nationale Zentrale allerdings mit eben diesem Argument auch wieder gerechtfertigt werden kann. Es handelt sich um einen sich gegenseitig verstärkenden Prozess, der nicht der sozio-ökonomischen Entwicklung dient, da diese besonders auf regionaler und lokaler Ebene ansetzen muss. Hier könnten NGOs mehr noch als bisher alternativ integriert werden und die (oftmals überforderten) formellen politischen Institutionen entlasten. Allgemein bildet Südafrika zudem keine Ausnahme in der weltweiten Korruptionsproblematik.

<sup>19</sup> Vgl. Richard Calland (Hrsg.), *The first 5 Years. A Review of South Africa's Democratic Parliament*. IDASA, Kapstadt 1999.

Obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich in Südafrikas „demokratischem Zentralismus“<sup>10</sup> dauerhaft ein ANC-„power block“ bildet, der wie im Falle der benachbarten ZANU-PF in Zimbabwe oder der SWAPO in Namibia mit dem Staat verschwimmen könnte, verfügt Südafrika – als Gegengewichte – über eine vitale Zivilgesellschaft, eine starke, diversifizierte Wirtschaft und freie Medien. Diese informellen Institutionen der Demokratie besitzen Einfluss auf das Regierungshandeln.

Ein wichtiges Verbindungsstück zwischen Gesellschaft und politischem Zentrum bilden die parlamentarischen Ausschüsse, die jedem Bürger und jeder Organisation offen stehen, in denen sich also extra-parlamentarische Interessenvertreter einbringen können. Auch verfügt Südafrika mit dem National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) über ein institutionalisiertes Verhandlungsgremium aus Regierung, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Während in reifen Demokratien trefflich behauptet werden kann, dass derart konsensorientierte Gremien der Verhandlungsdemokratie mittlerweile zum Teil mehr zum Verschleppen von Entscheidungen beitragen als zu deren Qualitätssteigerung, trägt das Modell im neuen, noch nicht konsolidierten und ethnisch heterogenen Südafrika zur diversifizierten Interessenartikulation und zum gesellschaftlichen Ausgleich bei. Dem Parlament, das zu über einem Drittel weiblich besetzt ist, darf man ebenfalls ein gelungenes erstes Jahrzehnt attestieren. Erst recht, wenn man bedenkt, dass die neue Legislative die Post-Apartheid-Ordnung in ihren Einzelheiten erst schaffen musste, indem sie bis 1996 neben der üblichen gesetzgeberischen Parlamentsarbeit auch die einer verfassungsgebenden Versammlung leisten musste.

Nicht zuletzt die Medien spielen eine gewichtige Rolle bei der Überwachung des Regierungshandelns. Sie decken Bestechungsskandale und andere Formen von Misswirtschaft auf und begleiten das politische Geschäft kritisch kommentierend. Auch wenn

<sup>10</sup> Vgl. Tom Lodge, *The ANC and the Development of Party Politics in Modern South Africa*, Johannesburg 2003.

die südafrikanischen Medien nicht immer qualitativ hoch stehend arbeiten bzw. insgesamt sehr boulevardesk und amerikanisiert sind,<sup>11</sup> ist Südafrika in diesem Punkt ein „trojanisches Pferd“ westlichen Demokratieverständnisses in Afrika. Südafrikas Demokratie braucht starke Medien – als Garantiefaktor politischer Transparenz und zur Beschneidung der Einparteien- und präsidentialen Hegemonie, die sich im „revolutionären Anspruch“ des ANC zeigt.

## Zwiespältige präsidentiale Bilanz

Präsident Thabo Mbeki steht für die moderne wirtschaftspolitische Ausrichtung von ANC und Regierung, die eigentlich nicht den politischen Grundinteressen der linken Allianzpartner COSATU und SACP entspricht. Der Staat sorgt sich um Disziplin in der Finanzpolitik, wie etwa eine für Schwellenländer sehr moderate Inflationsrate von bislang durchschnittlich 8 Prozent (mit avisiertem Zielkorridor von 6 bis 3 Prozent nach stetigen zweistelligen Ziffern zum Ende der Apartheid) oder auch die recht niedrige Staatsverschuldung belegen. Das Haushaltsdefizit liegt bei nur noch zirka 1,5 Prozent, was sich selbst im Rahmen des EU-Stabilitätspakts bewegen würde und verglichen mit den 9,5 Prozent bei Regierungsübernahme 1994 einen enormen Erfolg darstellt.<sup>12</sup> Das Wirtschaftswachstum beträgt seit 1994 durchschnittlich knapp 3 Prozent pro Jahr.

Für alle Teile der ANC-Allianz dürfte gleichermaßen gelten, dass man sich vom gegenseitig gestützten Machterhalt mehr verspricht als von einer – immer wieder medial herbeigeredeten und vom politischen Gegner sowie von konsequenten Konkurrenzdemokraten ersehnten – Spaltung der Allianz. Mbeki scheint ein Meister der internen Administration zu sein, des „divide et impera“.<sup>13</sup> Das macht ihn nicht gerade beliebt, aber konkurrenzlos. Ein Nachfolger für das so entscheidende Präsidentenamt ist nicht absehbar, laut Verfassung endet Mbekis Ära nach der zweiten Legislatur 2009.

<sup>11</sup> Vgl. Allister Sparks, *Beyond the Miracle. Inside the New South Africa*, London 2003, S. 96 f.

<sup>12</sup> Vgl. Batho Pele vom 23. 2. 2004; *Financial Mail* vom 24. 1. 1003 bzw. *Finanz und Wirtschaft* vom 10. 7. 2002.

<sup>13</sup> Vgl. Adrian Hadland/Jovial Rantao, *The Life and Times of Thabo Mbeki*, Rivonia 1999.

Der 62-Jährige war unter Nelson Mandela Vizepräsident Südafrikas und bekleidete de facto seit 1997 neben dem ANC-Vorsitz den Posten des Regierungschefs, von dem sich Mandela freiwillig peu à peu zurückzog. Mbeki nutzte diese Stellung des ungekürzten Premiers dazu, weitere Kompetenzen zuerst im Amt des Vize und letztlich im seit 1999 von ihm bekleideten Präsidentenamt zusammenzuführen, so dass er heute über mehr Macht verfügt, als es Mandela je tat. Mbeki ist dabei nicht selten als ein Parteichef aufgetreten, der es eher bevorzugt hat, ihm gewogene Genossen um sich zu scharen, als potenzielle Rivalen zu dulden, wie bedeutend deren politische Errungenschaften auch waren. So verließ etwa mit Cyril Ramaphosa ein politischer „Gigant“ die operative Funktionärsspitze des ANC, nachdem sich Mbeki gegen ihn bei Mandela in der Gunst um dessen Nachfolge durchgesetzt hatte. Prominenter Ausdruck der zentralistisch motivierten Bereitschaft des ANC mbekischer Prägung, auch die regionalen Zuständigkeiten mitunter massiv zu unterminieren, ist die Abberufung bzw. Neubestellung von Ministerpräsidenten in einzelnen Provinzen durch den Staatspräsidenten.

Während der Strategie Mbeki seine Machtposition effektiv untermauerte, ließ er mancher Versöhnungshoffnung im Post-Apartheid-Südafrika wenig Raum, indem er stets betonte, wie sehr das Land noch eines „zweier Nationen“ sei, nämlich einer armen schwarzen und einer reichen weißen. Dies musste nicht nur verkürzend, weil den sozialen Aufstieg vieler Schwarzer in Politik und Wirtschaft verschweigend wirken, sondern auch das Mandela-Projekt des geistigen „nation-building“ nachhaltig untergraben. Die „unity in diversity“, die in der Verfassungspräambel gleichsam zum Staatsziel erhoben wird, erfährt seitens Mbekis nicht gerade eine Betonung des ersten Aspektes, nämlich der Einheit aller Südafrikaner. Mbeki ist ein moderner „Afrikanist“, der aus pragmatischen Gründen die Kooperation mit den Weißen pflegt, dabei jedoch immer wieder klarstellt, dass er Verantwortlichkeiten für vergangenes und noch bestehendes moralisches und sozioökonomisches Unrecht zuteilt. Damit hat er Vermutungen bestätigt, die nach Mandelas Versöhnungskurs die Betonung afrikanischer Interessen erwartet hatten.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Richard Calland/Sean Jacobs, *Thabo Mbeki's World. The Politics and Ideology of the South African President*, London–Kapstadt 2002.

Hinzu kommt eine zum Teil enttäuschende Bilanz, was die Umsetzung des versprochenen „better life for all“ angeht. Mit diesem Slogan war der ANC einst angetreten, und Mbeki sollte als „Macher“ neuen Schwung in den Wirtschaftsprozess bringen. Diese Vor-schusslorbeeren erwiesen sich als verfrüht, auch wenn man nicht vergessen sollte, in welchem schlechtem internationalen konjunkturellen Umfeld Südafrikas Wirtschaftspolitik betrieben werden muss. Der allgemeine Abschwung in den Industrienationen zog eine weniger große Investitionsbereitschaft bezüglich Südafrika nach sich, der erhoffte kleine Marshall-Plan fürs Kap blieb ein Traum Mandelas und Mbekis.

Das ist beiden nur partiell anzulasten, denn eines kann man dem neuen Südafrika wirklich nicht vorwerfen: dass es sich nicht intensiv um internationale Investoren bemüht hätte. Im Gegenteil – behaupten unzählige linke Kritiker. Sie werten die sozialdemokratisch zu nennende, aber mit starken neoliberalen Zügen versehene Politik Mbekis als zu weitgehend in ihrer Investorenfixiertheit. Man plädiert für höhere Löhne und Binnenkaufkraft sowie einen interventionistischeren Staat. Tatsache ist, dass die Mbeki-Regierung bisher einen Mittelweg aus beiden ökonomischen Glaubensrichtungen gegangen ist. Unzweifelhaften Errungenschaften durch verbesserte Grundversorgung von Millionen Menschen mit Häusern, Wasser- und Stromanschlüssen sowie Zugang zu Schulen und medizinischen Einrichtungen steht eine Arbeitslosenquote von rund 35 Prozent gegenüber. Das stete Bevölkerungswachstum gerade in den bedürftigsten Schichten verstärkt dabei den Druck auf den Arbeitsmarkt zusätzlich.

Deshalb droht dem neuen Südafrika früher oder später eine „crisis of expectations“, da das geweckte Junktim, mit dem Ende der Apartheid werde „alles“ besser, zwar in den Köpfen der Menschen zündete, nicht jedoch in der Realität. Sicherlich 50 Prozent der Gesellschaft verharren bislang in Armut, und linke Ökonomen<sup>15</sup> behaupten, sie sei seit 1994 sogar größer geworden, eben weil sich die neue Staats- und Wirtschaftselite vom neoliberalen Zeitgeist habe korrumpieren lassen und sich selbst die Gewerkschaften nur

<sup>15</sup> Wie Sampie Terreblanche von der Universität Stellenbosch gegenüber dem Autor im Januar 2004 und in seinem Buch *A History of Inequality in South Africa 1652–2002*, Scottsville–Sandton 2002, S. 132 f.

für die Menschen stark gemacht hätten, die bereits über Arbeit verfügten.

Somit bleibt es Mbekis Herausforderung, die bisherigen positiven Errungenschaften heraus- und die ausgebliebenen Erfolge ggf. doch noch in Aussicht zu stellen. Dass er dabei die Reihen der eigenen, oftmals enttäuschten Klientel durch eine Art Vereinigungsideologie zu schließen bereit ist, indem er auf einen vermeintlich gemeinsamen, reaktionären (weißen) Widerpart hindeutet, scheint aus seiner Warte logisch. Hilfreich ist es jedoch nur bedingt, denn viele qualifizierte Weiße, die für das angestrebte Wachstum wichtig bleiben, fühlen sich mehr und mehr marginalisiert. Recht hohe Auswanderungsquoten sind die Folge, deren Zahlen wegen statistischer Mängel und unterschiedlicher Interpretationen schwanken, jedoch in die Hunderttausende gehen dürften.<sup>16</sup> Der auswanderungsbedingte „brain-drain“ könnte für das Land, sein Entwicklungspotenzial und damit langfristig auch seine Stabilität sehr teuer werden. Andererseits bedient der ANC mit seiner bisherigen Politik de facto viel mehr die Interessen der Mittelschichten und Wohlhabenden, als jene dies oftmals wahrhaben und honorieren wollen.

## Dilemmata der Opposition

Von einem neuerlich aufgeheizten politischen Diskurs muss man seit Ende der neunziger Jahre sprechen, nachdem es zuvor in der Mandela-Ära gemäßiger zugegangen war. Es gibt zwischen ANC und weißer Opposition ein Kommunikationsdefizit im konstruktiven Sinne. Oppositionschef Tony Leon als Führer der Democratic Alliance (DA) kritisiert wie aus Prinzip alles und jedes an der Regierung, Präsident Mbeki tut das Gleiche in umgekehrter Richtung. Das grundsätzliche Credo der DA lautet, dass „weniger Staat“ besser geeignet sei für eine Entfaltung großen Wirtschaftswachstums, besonders wenn der ANC-Staat den Unternehmen Quoten zur personellen Transformation zugunsten Schwarzer aufzwinge – was er qua „affirmative action“ und „black economic empowerment“ tut.

„Fight back“ hieß der Slogan Leons, mit dem er den Wahlkampf 1999 bestritt. Er einte das konservative und gemäßigte weiße La-

<sup>16</sup> Vgl. der Überblick, (2003) 4, S. 106.

ger,<sup>17</sup> das sich zuvor neben der Democratic Party (DP) auf die rechte Freiheitsfront (FF) von Ex-General Viljoen und mehrheitlich die NP aufteilte. Ein Effekt ist, dass es rechts der DP, die inzwischen mit der kleinen Federal Alliance die DA bildet, keine nennenswerte politische Kraft gibt. Gleiches gilt übrigens für das linke Spektrum jenseits des ANC. Somit darf ein unangefochtenes politisches Zentrum konstatiert werden, das radikalen Elementen wenig Raum lässt. Auch gibt es kaum religiöse Radikale und dementsprechende politisch-gesellschaftliche Auseinandersetzungen. In Südafrika dominiert das Christentum, das freilich in verschiedene afrikanische und europäische (vorrangig protestantische) Glaubensgemeinschaften zerfällt. Daneben gibt es viele Muslime und Hindus, gerade in den Regionen Kapstadt und Durban. Diese Prägungen sind für den politischen Betrieb bislang nicht von Relevanz, auch weil der ANC praktisch alle Konfessionen unter seinem Dach vereinigt.

Unter dem Aufkommen der DP/DA litt die „Neue“ NP am meisten. Sie versucht seit 2002 eine Wiederbelebung der einst selbst gesprengten Kooperation mit dem ANC, was den schnellen (N)NP-Niedergang seit dem Rückzug der Klerks aber nicht stoppen konnte. Im Sommer 2004 schloss sich die NNP als Nachfolgepartei der von 1948 bis 1994 allein regierenden Apartheid-NP formell dem ANC an.

Die Opposition befindet sich damit insgesamt in einem offensichtlichen Dilemma: Zweifelhaft ist nämlich einerseits, ob die DA mit dem konfrontativen Stil Leons tiefer als bisher ins schwarze und farbige Wählerreservoir vordringen kann. Mbekis Rhetorik zur Beschwörung des Zusammenhalts der eigenen Regierungsallianz stellt stets heraus, dass man es nicht nötig habe, sich von „yesterday's oppressors“ Vorhaltungen machen zu lassen. Die Unterdrücker von gestern gerierten sich heute als die „true or better democrats“ und vergäßen allzu schnell, wie undemokratisch sie gestern noch gewesen seien.<sup>18</sup> Somit leidet auch die neue DA unter dem Stigma der „weißen Systempartei“. Andererseits hatte die Anlehnungsstrategie der NNP noch weniger Erfolg.

<sup>17</sup> Vgl. Andrew Reynolds (Hrsg.), *Election '99 South Africa. From Mandela to Mbeki*, Claremont 1999.

<sup>18</sup> So Mbeki etwa bei einem COSATU-Kongress am 18. 9. 2000 ([www.polity.org.za](http://www.polity.org.za)).

Vorteilhaft für den ANC ist, dass die Allianz selbst schon eine gewisse Regenbogenkoalition in sich bildet. Sie ist zum einen neben den dominierenden Schwarzen auch mit Weißen, Indern und Farbigen gespickt, und zwar bis in die Regierung hinein.<sup>19</sup> Zum anderen beheimatet sie verschiedene politökonomische Glaubensrichtungen. Dementsprechend schwer fällt eine inhaltliche Oppositionsarbeit – zumindest eine aus dem weißen, eher konservativen Lager heraus. Mehr Chancen auf eine ernsthafte Veränderung der Parteienlandschaft hätten die „Linken“, wenn sie die ANC-Allianz verließen.

## Traditionelles vs. modernes Südafrika

Unter den aktuell bedeutenden Parteien spielt die IFP Buthelezis eine kuriose Zwitterrolle zwischen Regierungsbeteiligung und Opposition zum ANC. Die beiden einstigen Todfeinde trennen immer noch ideologische Welten. Vor allem sticht ein Unterschied hervor, der insgesamt eine weitere Zerrissenheit Südafrikas deutlich macht: die zwischen Tradition und Moderne. Während der ANC eine strikte Demokratisierung und Modernisierung anstrebt, vertritt die IFP den traditionell-konservativen Teil des schwarzen Südafrika, mehrheitlich der Zulu. Im Wahlkampf 2004 bildete die IFP nach Jahren der Koalition mit dem ANC eine „coalition for change“ mit der DA – erfolglos.

Ein weiterer soziokultureller Bruch spaltet de facto das Land: Das ländliche Südafrika ist wenig kompatibel mit dem Prinzip der liberaldemokratischen Verfassung. Millionen Menschen leben in überkommenen Stammeshierarchien, die wenig von der demokratischen Modernisierung berührt wurden. Hier herrschen Könige und Stammesfürsten, hier ist man vom Verstehen und Umsetzen demokratischer Individualrechte mitunter noch sehr weit entfernt. Auch der ANC tut sich bis heute schwer damit festzulegen, wo die Autorität gewählter demokratischer Strukturen und die traditioneller Führer in unüberbrückbarer Weise gegenläufig sind und deshalb der Klärung bedürfen.<sup>20</sup> Auf der anderen Seite gibt es mit Johannesburg, Kapstadt, Pretoria, Durban und Port Elizabeth große

<sup>19</sup> Vgl. Tom Lodge, *South African Politics since 1994*, Claremont 1999.

<sup>20</sup> Vgl. Hein Marais, *South Africa. Limits to Change. The Political Economy of Transition*, London–Kapstadt 2001, S. 303 f.

Metropolen, in denen Erste und Dritte Welt aufeinander prallen.

## Risiken für die Stabilität Südafrikas

Neben der drohenden „crisis of expectations“ und dem Traditionalitätenproblem stehen weitere Herausforderungen hervor: Zum einen fordert die AIDS-Epidemie Opfer, die in die Millionen gehen und neben der menschlichen Tragödie sowohl Wirtschaft als auch Gesundheitssystem belasten. Vorsichtige Schätzungen verweisen auf einen mindestens zehnpromzentigen Anteil von HIV-Positiven an der Bevölkerung, in manchen Segmenten ist gar von 30 bis 40 Prozent auszugehen, wie etwa unter den Frauen im ländlichen KwaZulu-Natal. Die Regierung Mbeki hat auf dem Feld der AIDS-Bekämpfung bislang versagt.

Zum anderen steht die Landfrage im Raum, bei der die vom ANC avisierte Reform der Besitz- und Bestellungsverhältnisse bislang nicht so zügig wie erwartet vorangetrieben wurde. Auch wenn es aus wirtschaftlichen und Stabilitätsgründen keine einfache Lösung für das kolonial vererbte Problem des Landbesitzes in den Händen weniger Weißer und der Landlosigkeit vieler Schwarzer zu geben scheint, ist weitgehend unstrittig, dass die rechtsstaatlich ausgerichtete Landreform nach dem Prinzip „willing buyer, willing seller“ noch nicht genug zur Transformation beigetragen hat.<sup>1</sup>

Ebenfalls zur „crisis of expectations“ trägt bei, dass die Alltags- und Schwermriminalität nicht in ausreichendem Maße bekämpft wird. Kapazitätsprobleme bis hin zu überfüllten und personell schlecht ausgestatteten Gefängnissen sind neben dem extremen Wohlstandsgefälle und der in der Apartheid gewachsenen Kultur der Illegalität die Ursachen. Die Tatsache, dass es heutzutage jedoch zumindest keine gewaltsamen ethnischen Auseinandersetzungen gibt, ist mit Blick auf andere Staaten des Kontinents, den Balkan oder den Nahen Osten alles andere als selbstverständlich. Offensichtlich verfügt das neue Südafrika neben der vererbten alltäglichen Kultur der Gewalt glücklicherweise auch über ein neues, stabilisierendes Mindestmaß an gesamtgesellschaftlicher Toleranz.

<sup>1</sup> Erst zirka 3 Prozent des Agrarlandes wurden bislang umverteilt. Vgl. Africa Süd, 6'02 und 3'03; Die Zeit vom 11. 3. 04.

Eine systemtheoretische Ambivalenz der jungen Demokratie besteht darin, dass der ANC zwar erster Garant der stabilen Ordnung ist, gleichzeitig jedoch eine Gefahr für die Konsolidierung pluralistischer Demokratie darstellt. Dieses Paradoxon ergibt sich aus seinem uneingeschränkten Machtstatus, der wegen der nötigen gesellschaftlichen Transformation einerseits erhaltenswert, aus anderer Perspektive wiederum gefährlich erscheint: Uneingeschränkte Macht verschafft nötige Handlungsfreiheit, auch gegenüber starken überkommenen Interessen und Strukturen (weißen wie schwarzen). Einparteienhegemonie birgt jedoch ein Langzeitproblem für die Demokratie, da ein Regierungswechsel nun einmal zu ihrem Wesen gehört.

## Schlussbemerkung

In Südafrika steht – im Gegensatz zu weiten Teilen Afrikas – hinsichtlich der demokratischen Entwicklung seit Jahren nicht mehr das große Ob im Raume, sondern „nur noch“ die Detailfrage des Wie. Allerdings mögen präsidentialer Zentralismus und Einparteienhegemonie Anfänge eines von Konkurrenzdemokraten befürchteten Demokratiedefektes sein, den u. a. Samuel P. Huntington als Analytiker der „Dritten Demokratisierungswelle“ allgemein in Transformationsstaaten festgestellt hat: „With third-wave democracies the problem is not overthrow but erosion: the intermittent or gradual weakening of democracy by those elected to lead it.“<sup>2</sup> Eine Behauptung, die in Südafrikas Nachbarschaft Zimbabwe und in Ansätzen auch Namibia sowie etwa in Osteuropa Weissrussland und Russland als ebenso junge Demokratien wie Südafrika bestätigt haben. Das neue Südafrika hat bislang allerdings in seiner politischen und wirtschaftlichen Ordnung einen stabilen, positiven Organisations- und Rationalitätsgrad verinnerlicht, der ebenso atypisch für Afrika ist wie die Beherzigung der allgemeinen Rechtsstaatsgarantie als essenzielle Voraussetzung einer demokratischen Konsolidierung. Dabei bleibt es erstaunlich, wie wenig sich die oben angedeuteten sozio-ökonomischen Enttäuschungen und sozio-kulturellen Spannungen bislang zuungunsten der demokratischen Legitimität ausgewirkt haben.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington Democracy for the Long Haul, in: Journal of Democracy, (1996) 7, S. 8.

# Der Konflikt in Darfur

Die Krise in Darfur ereignet sich zu einer Zeit, da der andere Krieg im Süden Sudans kurz vor einer Lösung zu stehen scheint. Die sudanesishe Regierung und die Rebellen aus dem Süden, die Befreiungsbewegung/Befreiungsarmee des sudanesischen Volkes (Sudan People's Liberation Movement/Army, SPLM/SPLA), unterzeichneten im Mai 2004 in Naivasha (Kenia) nach zwei Jahre dauernden Verhandlungen einen vorläufigen Friedensvertrag. Die beiden Konfliktparteien einigten sich auf eine Formel, nach der sie Macht und Reichtum zunächst teilen. Nach sechs Jahren wird der Süden das Recht erlangen, in einem Referendum darüber zu entscheiden, ob die Region weiter einem vereinten Sudan angehören will oder sich von ihm trennt.

## Khalid Y. Khalafalla

Dr.phil., geb. 1970;  
zurzeit Fellow am Zentrum für  
Entwicklungsforschung (ZEF) der  
Universität Bonn.  
ZEF, Walter-Flex Str. 3,  
53113 Bonn.  
kyousif@uni-bonn.de

In dieser Hinsicht besteht ein Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Aufruhrs in Darfur und dem Vertrag von Naivasha: Die beiden Rebellengruppen in Darfur sahen in dem Abkommen eine Gelegenheit, ihrerseits den Anspruch auf einen Anteil an der Macht und dem Reichtum zu erheben. Ende der achtziger Jahre brach zwischen den Arabern und den Fur, zwei der in den Konflikt verwickelten Stammesgruppen, ein Kampf aus. Seither schwelt in Darfur ein Konflikt geringer Intensität. Der Anthropologe Sharif Harir beschrieb die Chronologie dieses früheren Konflikts. Er argumentierte, dass Darfur eine ähnliche Entwicklung nehmen werde wie der Süden des Sudan, wenn die von der Regierung finanzierte Gewalt nicht eingedämmt werde.<sup>1</sup> Harir fungierte bis Ende 2004 als Chefunterhändler für eine der Rebellengruppen, die Sudanesishe Befreiungsarmee (Sudan Liberation Army, SLA).

Es scheint, als mangle es dem Sudan nicht an Konflikten. Aber erst in den vergangenen Monaten stand und steht das Land im Zen-

trum des Medieninteresses.<sup>2</sup> Man berichtete, es handele sich um einen Rassenkonflikt, in dem die so genannten Araber sich bewusst auf die so genannten Afrikaner eingeschossen hätten. Dem Sudan wurde vorgeworfen, arabische Milizen zu bewaffnen, die als *janjaweed* dafür bekannt sind, wahllos schwarze Zivilisten in Darfur zu töten. Darüber hinaus bezichtigte man den Sudan des Völkermordes. In keinem der zahlreichen Berichte über die Ereignisse in Darfur wurde auf die Hintergründe des Konfliktes eingegangen. Dieser Beitrag beschreibt die Geschichte und die zentralen Ursachen des Konflikts.

## Definitionen und zentrale Themen

Zunächst müssen die in diesem Beitrag verwendeten Begriffe definiert werden. Erstaunlicherweise haben viele Bewohner der Nil-Region im Sudan den Begriff *janjaweed* erstmals gehört, als er in den internationalen Medien benutzt wurde. In Darfur ist der Begriff jedoch nicht neu. Er kam in den achtziger Jahren während der Spannungen und Konflikte zwischen den Fur und den Arabern auf. Arabische Banden, die *Horde* (*janjaweed*) und *Ritter* (*fursan*) genannt wurden, zogen marodierend durch die von den Fur bewohnten Regionen, töteten wahllos und steckten Dörfer in Brand. Als Gegenreaktion bildeten auch die Fur solche Gruppen, die *Kämpfer* (*malishiyat*), und übten in ähnlicher Weise Vergeltung. Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch behauptete fälschlicherweise, „die *janjaweed* sind aus den *Abala* hervorgegangen, nomadischen Kamelhirten, die in den siebziger Jahren aus dem Tschad und Westafrika nach Darfur eingewandert sind, sowie aus Stämmen arabischer Kamelhirten aus Nord-Darfur“<sup>3</sup>. Allerdings bilden die *Zaiydiya* den bei weitem größten und einzigen nennenswerten Stamm von Kamelbe-

Übersetzung aus dem Englischen: Martina Boden, Winsen.

<sup>1</sup> Sharif Harir, 'Arab-Belt' versus 'African-Belt': Ethno-political conflict in Dar Fur and the regional cultural factors, in: ders./Terje Tvedt (Hrsg.), *Short-Cut to Decay: The Case of the Sudan*, Uppsala 1994, S. 144–185.

<sup>2</sup> Zumindest war der Darfur-Konflikt die Titelstory in TIME vom 4. 10. 2004; weitere Beiträge in: *The Economist* vom 31. 7. und 6. 8. 2004, sowie *ai-Journal*, Das Magazin für die Menschenrechte, November 2004.

<sup>3</sup> Human Rights Watch, *Darfur Documents confirm Government policy of Militia support*. A Human Rights Watch Briefing Paper vom 19. 7. 2004, S. 2.

sitzern.<sup>14</sup> Es scheint, dass sich der Großteil der *janjaweed* aus den *Baggara* rekrutiert, vor allem aus den *Beni Helba*, die Rinderhirten sind. Der Begriff ist eine Zusammensetzung aus *jan*, was „Geist“ bedeutet, und *jaweed*, einer Abwandlung von *jawad*, was „Pferd“ heißt. Der Begriff versinnbildlicht die überraschenden Angriffe dieser berittenen Milizen, die meist in der Nacht Verwüstung und Zerstörung bringen.

Man vermutet, dass es sich bei allen um arabische Stämme handelt. Wenn dies zutrifft, stellt sich die Frage: Wer sind die arabischen Sudanesen? Viele Sudanesen führen ihre Abstammung auf Arabien und sogar bis zum Propheten Mohammed zurück. Da aber der Islam und die arabische Kultur nicht nur von „reinen“ Arabern, sondern in der Hauptsache von arabisierten einheimischen Völkern verbreitet wurden, sind unausweichlich „dunklere“ Araber dabei entstanden.<sup>15</sup> Es erstaunt nicht, dass man Menschen mit sehr dunkler Hautfarbe unter den *Ja'aleen* und *Shaigiyya* findet, den beiden größten arabischen Stämmen der Flussregion.

Volkszugehörigkeit ist althergebracht und weit verbreitet. Der Begriff wird für „Nation“, „Rasse“ oder „Volk“ benutzt, die allgemeine Bedeutung bezieht sich jedoch auf die kulturelle Eigenart. In der Wissenschaft gab es eine Debatte darüber, ob Volkszugehörigkeit ursprünglich (primordial) oder instrumental sei. Ursprüngliche Volkszugehörigkeit wird eng mit Verwandtschafts- und Herkunftsbeziehungen verknüpft. Instrumentale Volkszugehörigkeit ist doppeldeutig, veränderbar und wird von Vor- und Nachteilserwägungen bei der Verfolgung unmittelbarer Interessen gelenkt. Eine kritische, aber entscheidende Differenz, die in wissenschaftlichen Debatten oft unberücksichtigt bleibt, liegt darin, dass sich Volkszugehörigkeit sowohl auf Abgrenzungsmerkmale – also einen ethnischen Unterschied – als auch auf inhaltliche Fragen (Interessen) in ethnischen Auseinandersetzungen beziehen kann. Es lässt sich also in zweierlei Hinsicht von einem ethnischen Konflikt sprechen: Er kann sich auf die Konfrontation zwischen Mitgliedern

<sup>14</sup> Vgl. H. A. MacMichael, *A History of the Arabs in the Sudan*, Band 1 und 2, Cambridge 1922.

<sup>15</sup> Vgl. O. Aguda, *Arabism and Pan-Arabism in Sudanese Politics*, in: *The Journal of Modern African Studies*, 11 (1973), S. 179; vgl. auch Yusuf Fadl Hasan, *The Arabs and the Sudan: From the Seventh to the early Sixteenth century*, Edinburgh 1967.

einer oder mehrerer ethnischer Gruppen um die Kontrolle begrenzter Ressourcen wie Wasser, Land, Diamanten, Öl usw. beziehen. Dann sind die Kontrahenten ethnisch, nicht aber der Gegenstand der Auseinandersetzung. Im zweiten Fall sind die Gegenstände des Konflikts selbst ethnisch: Sprache, Religionsausübung, Familienrecht usw. Ethnische Konflikte äußern sich in der Regel in einer klaren ethnischen oder rassistischen Forderung, bringen einen Missstand zum Ausdruck. Es gibt viele Formen des ethnischen Konflikts. Die Hauptvarianten sind: Aufruhr, Bürgerkrieg und Völkermord.

Der Begriff ethnische Gewalt bezieht sich auf „Gewalt, die über ethnische Grenzen hinweg ausgeübt wird, wobei mindestens eine Partei kein Staat (oder Vertreter eines Staates) ist, und in der der vermeintliche ethnische Unterschied ein integraler Bestandteil dieser Gewalt und nicht zufällig Teil der Gewalt ist, d. h. die Gewalt sich in irgendeiner Weise absichtlich auf die ethnische Zugehörigkeit der Opfer richtet“<sup>16</sup>. Völkermord (Genozid) wird als die vorsätzliche Auslöschung eines Volkes definiert.

## Geographischer und ethnischer Hintergrund

Darfur – die Heimat der Fur – umfasst ein Gebiet, das etwa der Größe Frankreichs entspricht. Historisch war Darfur bis zur Niederlage seines letzten Sultans, Ali Dinar, im November 1916 gegen die von den Briten angeführten Truppen nicht Teil des Sudans.

Geographisch kann man Darfur in vier Zonen einteilen: die Halbwüste im Norden, das *qoz*-Land in der Mitte des Ostens, das Lehmbekken im Süden und das zentrale Gebirge *Gabal Marra*.<sup>17</sup> Die Bevölkerung von Darfur setzt sich aus einer Vielfalt verschiedener ethnischer Gruppen zusammen. Diese Gruppen betreiben unterschiedliche wirtschaftliche Aktivitäten, dennoch kann man sie in drei Hauptgruppen unterteilen:<sup>18</sup>

<sup>16</sup> R. Brubaker/D.D. Laitin, *Ethnic and Nationalist Violence*, in: *Annual Review of Sociology*, 24 (1998), S. 428.

<sup>17</sup> *Qoz* bedeutet stabilisierte Dünen, die bevorzugt für die Landwirtschaft genutzt werden. *Jebel/Gabal* bedeutet Berg.

<sup>18</sup> Vgl. H. A. MacMichael (Anm. 4); A. B. Theobald, *Ali Dinar: Last Sultan of Darfur 1898–1916*, in: Longmans, (1965).

– sesshafte eingeborene Stämme: Dazu gehören das Volk der Fur, die entlang des Gabal Marra leben und *dura* (Sorghumhirse) sowie *dukhn* (Hirseart) als Grundnahrungsmittel anbauen. Weiter gehört das Volk der *Masalit* dazu, die in den Tälern des äußersten Westen von Darfur leben, die *Daju* und *Tunjur*, die traditionell erste herrschende Elite in Darfur, sowie die *Qimr*;

– nomadische oder halbnomadische nichtarabische Stämme: Hierzu zählen die *Zaghawa*, der große Stamm im Nordwesten von Darfur, die als Nomaden leben; die *Badayat* und die *Meidob* im Nordosten von Darfur, die Halbnomaden sind und Schaf- und Ziegenherden halten;

– arabische Stämme: Dazu gehören sesshafte Araber wie die *Messiriya*, nomadische Kamelhirten wie die *Zaiydiya* und nomadische Rinderhirten, die unter dem Namen *Baggara* bekannt sind. In Darfur leben vier Hauptgruppen der Baggara: *Rizaiqat*, *Habbaniya*, *Ta'aisha*, und *Beni Helba*.

Obwohl es Stammesterritorien (*dars*) gibt, innerhalb derer jeder Stamm sich von anderen abgrenzt, lebten diese Gruppen nicht isoliert voneinander, sondern waren bis zu einem gewissen Grad in größere Austauschsysteme integriert. Außerdem gibt es Mischehen. Tatsächlich war der erste Sultan der Fur der Nachfahre eines arabischen Vaters und einer Fur-Prinzessin. Man nannte ihn Sulyman Solong, was Sulyman der Araber bedeutet. Die saisonalen Veränderungen von Weiden und Wasserquellen führen jedoch zu erheblichen Wanderungsbewegungen in den Stammesterritorien, was aufgrund des Wettbewerbs um natürliche Lebensgrundlagen häufig Konflikte nach sich zieht.

## Historische und politische Ursachen

In den achtziger und neunziger Jahren wurden arabische Milizen aus Darfur und dem benachbarten Kordofan, die als *Marhalin* (Nomaden) bekannt waren, gegen Gemeinden in den von der SPLM kontrollierten Gebieten von Bahr-el-Ghazal, der Provinz südlich von Darfur, eingesetzt. Diese Angriffe wurden durch das Militär koordiniert und mit religiöser Ideologie gerechtfertigt. Ähnliche Taktiken wurden gegen die Nuba in Kordofan eingesetzt, einer weiteren an der Rebel-

lion im Süden beteiligten Gruppe.<sup>19</sup> Der Einsatz solcher Milizen durch die Regierung ist nicht neu und kann bis zum Massaker von Gardud von 1985 zurückverfolgt werden, als Gruppen bewaffneter Dinka aus dem Süden ein Dorf der Baggara im Süden von Kordofan angriffen. Die Regierung von Sadiq al-Mahdi beschuldigte die SPLA und verzichtete auf die Vergeltung.

Ein weiterer bedeutender Zwischenfall war das Diein-Massaker von 1987, als bewaffnete Baggara (*Rizaiqat*) Hunderte von Dinka ermordeten. Dieser Zwischenfall führte zu einem Aufschrei im Land, und als Ministerpräsident al-Mahdi 1989 vom Militär mit Fragen zur Existenz von Stammesmilizen konfrontiert wurde, antwortete er der Armee, „diese paramilitärischen Kräfte dienten nur der Verteidigung der Demokratie“<sup>10</sup>. Durch diese Schutzbehauptung konnte er seine Macht jedoch nicht mehr retten, denn am 30. Juni 1989 übernahm eine Gruppe von Offizieren, unterstützt durch die Nationale Islamische Front (NIF), die Macht. Später wertete das Militärregime diese Milizen auf und legalisierte sie im Gesetz zur Volksverteidigung von 1989 (Popular Defense Act). Das neue Regime von Al-Bashir verfolgte mit der Schaffung einer Volksverteidigungsarmee zwei Ziele. *Erstens* wollte die Regierung alle Milizen unter dem Kommando von Offizieren zusammenfassen, die einer Ideologie verpflichtet waren. *Zweitens* sollte die Armee durch die Schaffung solcher Kräfte neutralisiert und das Regime gegen einen möglichen Militärputsch geschützt werden.

Im Falle des Südens, wo die Opfer Nichtmuslime waren, benutzte die offizielle Propaganda zur Rechtfertigung dieser Angriffe das Vokabular des Heiligen Krieges, des *jihad*. Aus den *Marhalin* wurden *Mujabideen*. Inoffiziell sprach man von einem Rassenkonflikt und benutzte Begriffe wie *abid* (Sklave) und *zurga* (wörtlich „blau“, was im sudanesischen Dialekt schwarz bedeutet). Im Falle von Darfur sind alle Einwohner Muslime. Da es keine religiösen Differenzen gibt, muss offensichtlich die rassistische Rhetorik eingesetzt werden. Es soll hier darauf hingewiesen werden, dass sich nicht alle Konflikte in Darfur seit

<sup>19</sup> Vgl. Alex de Waal, *Creating Devastation and Calling it Islam: The War for the Nuba, Sudan*, in: SAIS Review, XXI (Sommer-Herbst 2001), S. 117–132.

<sup>10</sup> M. Khalid, *The Government They Deserve: The Role of the Elite in Sudan's Political Evolution*, London 1990, S. 357.

den achtziger Jahren zwischen arabischen und nichtarabischen Stämmen abspielten.<sup>11</sup>

Ein größerer Konflikt von ganz anderem Format, aber in gewisser Weise dem aktuellen Konflikt sehr ähnlich, spielte sich 1989 zwischen den Fur und einem Zusammenschluss von rund 27 arabischen Stämmen ab. Es ging um Zugang zu Territorien, Rassenvorurteile und politische Unterdrückung. All diese Konflikte wurden in der Vergangenheit durch Schlichtungskonferenzen gelöst, in denen eine dritte Partei als Mediator (*ajawid*) fungierte. Die Mediatoren sind für gewöhnlich die Stammesoberhäupter (*shaikhs*), wobei die Regierung die Konferenz unterstützt. Grundsätzlich werden alle Verluste an Menschenleben und Eigentum an Tieren durch *diyya* (Blutgeld) sowie materielle Kompensation geregelt. Die lokalen Regierungsbehörden fungieren als Garanten für die Einhaltung der bei solchen Konferenzen erzielten Abmachungen.

Es war die britische Kolonialmacht, die – in der Absicht, den Frieden zwischen den ethnischen Gruppen zu stärken – die einheimische Verwaltung durch die Übergabe der Befugnisse im Rahmen der Shaikhs Ordinance (Shaikh-Verordnung) von 1928 formalisierte und die einheimische Verwaltung neu organisierte. Die Verwaltung war der Grundstein der britischen Kolonialpolitik, die auf indirekter Herrschaft beruhte. Die Briten setzten bis zu einem gewissen Punkt erfolgreich friedliche Verhältnisse durch, ihre Politik schuf aber zugleich Bedingungen, die später zur Marginalisierung der nicht am Fluss gelegenen Teile Sudans beitrugen. Nach der Unabhängigkeit im Jahr 1956 besiegelte der Prozess der Sudanisierung des Öffentlichen Dienstes die dominierende Position der Fluss-Anrainer gegenüber dem Rest des Landes. Dies wird auf die strukturellen Bedingungen der kolonialen Bildungspolitik zurückgeführt: Bildungseinrichtungen konzentrierten sich in den flussnahen Regionen. Als die Briten das Land verließen, stellten beispielsweise die Darfuris fest, dass ihre Angelegenheiten von Eliten vertreten wurden, die sie als Fremde betrachteten. Und im Alltag beherrschten die *jellaba*-Händler vom Fluss den Handel.<sup>12</sup> In dieser Situation entstand

ein Leidensdruck, den manche mit „innerer Kolonialisierung“ umschrieben.<sup>13</sup>

Zwischen der Unabhängigkeit und der Oktober-Revolution von 1964 entstanden in Darfur zwei Untergrundgruppen. Die erste – mit dem Namen *la-lahib al-abmar* (rote Flamme) – drohte auf Flugblättern Aktionen gegen die *jellaba* an. Diese Gruppe bestand jedoch nicht lange. Die zweite Gruppe, die 1963 auftauchte, nannte sich nach einem Ort direkt unter dem Gipfel des Gabal Marra: *Soony*. Die Regierung, zu dieser Zeit das Militärregime von Abbud, nahm diese Gruppe ernster, weil ihre Mitglieder sich aus den höheren Rängen der Armee rekrutierten. Die Größe dieser Gruppe war aber nicht bekannt, und infolge einer Politik der Entlassung von Offizieren aus dieser Region verschwand sie nach einiger Zeit wieder.

Eine offene Debatte ließ eine neue Organisation zur Vertretung von Darfur entstehen. Die Darfur Entwicklungsfront (Darfur Development Front, DDF) wurde 1964 von einer Gruppe hoch gebildeter Darfuris in Khartum gegründet. Ahmed Ibrahim Diraige stand dieser Front vor. Er entschied sich, sie mit der Umma-Nationalpartei zu vereinen, um die Interessen von Darfur über die Landespolitik hinaus zu fördern. Als Diraige 1968 Führer der parlamentarischen Opposition der Umma wurde, war es schwierig, eine eigene Identität der Front beizubehalten. Tatsächlich ging die DDF in der Umma auf. 1969 verbot das Regime von Nimieri alle Parteien und regionalen Gruppierungen. 1971 löste es die einheimischen Verwaltungen auf und versuchte, das entstandene Vakuum durch das Gesetz zur Lokalen Volksregierung von 1971 zu füllen. Ein wichtiger Zwischenfall in der Ära Nimieri war der Versuch der unter dem Banner der Nationalen Front vereinten Oppositionsparteien, das Regime im Jahr 1976 gewaltsam zu stürzen, und zwar mit Rekruten, die mit Unterstützung Libyens im Norden von Darfur und Libyen ausgebildet worden waren. Der Versuch scheiterte, und die Nationale Front versöhnte sich 1977 mit dem Regime. 1980 dehnte Nimieri das

Händler. Das Wort kommt wahrscheinlich vom Gelalaba howara-Clan, die behaupten, ihre Vorfahren stammten aus Oberägypten. Sie kamen ursprünglich als Hausierer; in Darfur arbeiten die meisten von ihnen im Handel. Später wird der Begriff auch in Bezug auf arabische Flusshändler verwendet. Vgl. H. A. MacMichael (Anm. 4), Band 1, S. 336 f.

<sup>13</sup> Vgl. S. Harir (Anm. 1).

<sup>11</sup> Vgl. die von S. Harir (Anm. 1) zusammengestellte Tabelle, S. 169.

<sup>12</sup> Wenn von Fluss-Anrainern im Sudan gesprochen wird, so geht es um die Regionen in der Mitte und im Norden entlang des Nil; *jellaba* bezeichnet reisende

Gesetz über die Regionale Autonomie (Regional Autonomy Act) von 1972 (das im Süden seit der Vereinbarung von Addis Abeba von 1972 angewendet wurde) auf alle Regionen des Sudans aus. 1981 wurde Diraige zum Gouverneur von Darfur ernannt.<sup>14</sup>

Ein regionales Ereignis, das später Auswirkungen auf den Konflikt in Darfur haben sollte, war der Krieg zwischen Tschad und Libyen. 1982 zwang Hissene Habré den von Libyen unterstützten Präsidenten des Tschad, Goukoni, aus dem Amt. Wenige Tage später brach zwischen Libyen und Tschad der Krieg von 1987/88 um den Aouzou-Streifen aus. Seit dieser Zeit war Nimieri entmachtet, und die Libyer konnten den Westen des Sudans als Einfallstor in den Tschad nutzen. Die Folge waren Waffenströme nach Darfur, die dort für wenig Geld gekauft werden konnten.

Als al-Bashir mit der NIF im Juni 1989 die Macht übernahm, war der große Konflikt zwischen den Fur und dem Zusammenschluss der 27 arabischen Stämme durch eine Schlichtungskonferenz beigelegt, die Tigani Sese, der frühere Herrscher von Darfur, ausgehandelt hatte. Kleinere Konflikte, meist über den Zugang zu Territorien und Wasser sowie Diebstahl von Tieren, gab es auch in den neunziger Jahren immer wieder. Sie wurden in der üblichen Weise auf dem Wege der Schlichtung durch *ajawid* beigelegt. Der einzige größere Zwischenfall von politischer Bedeutung ereignete sich im Dezember 1991, als die Kämpfe zwischen den Regierungstruppen und der SPLA unter der Führung eines ehemaligen NIF-Mitglieds, Daoud Bolad, um Gabal Marra herum ausbrachen. Nach heftigen Verlusten auf beiden Seiten wurden die Truppen von Bolad geschlagen.

In den neunziger Jahren verschlechterte sich die Sicherheit in Darfur durch bewaffnete Raubüberfälle, weshalb Präsident al-Bashir 1994 Leutnant A-Tayyib Kahir als Gouverneur von Darfur einsetzte. 1999 beauftragte er einen weiteren Armeeeoffizier, Leutnant Mohamed al-Daabee, für Sicherheit in der Region zu sorgen. Hinsichtlich entwicklungspolitischer Projekte in Darfur unternahm die Regierung al-Bashir wenig. Der Bürgerkrieg im Süden verschlang die Ressourcen, und die Regierung richtete ihre Anstrengungen hauptsächlich auf die Ausbeutung von Erdöl, in der Hoffnung, die

finanziellen Engpässe mit Hilfe der Erdölproduktion zu überwinden. Das einzige größere Entwicklungsprojekt in Darfur, unter dem Namen Salvation Western Road bekannt, war ein Projekt, das darauf abzielte, Darfur mit Zentral-Sudan und Khartum zu verbinden. Dieses weitgehend von lokalen Initiativen finanzierte Projekt wurde wegen Korruptionsvorwürfen gestoppt.

2001 führte Abdel Wahed Mohamed al-Nur eine Gruppe an und plante eine bewaffnete Rebellion gegen die Regierung. Er überzeugte die Milizen anderer Stämme aus Darfur, sich seinem Kampf anzuschließen. Anfangs spielte die Regierung die Bedeutung dieser Gruppierung herunter. Erst 2003 begann die SLA mit Guerilla-Operationen. Am 18. April griff sie den Flughafen Al-Fashir an und zerstörte vier Flugzeuge; dabei kamen 75 Soldaten ums Leben, und der Chef der Luftwaffe wurde gefangen genommen. Die Rebellen behaupteten, der Überfall sei ein Protest gegen die Vernachlässigung von Darfur durch die Regierung einerseits und gegen die zunehmende arabische Militanz andererseits. Der Angriff kam für die Regierung überraschend. Sie antwortete mit der Bombardierung der Rebellen und rief örtliche Stämme auf, die Rebellion niederzuschlagen. Offensichtlich sahen eifrige Rekruten der arabischen Nomaden hierin eine Gelegenheit, sich Land und Vieh anzueignen, und das unter der Flagge staatlich sanktionierter militärischer Operationen. Seit April hat der Konflikt rund 10 000 Menschenleben gefordert und mehr als 1,5 Millionen Menschen zu Flüchtlingen gemacht. Sie leben in Lagern in Darfur und jenseits der Grenze im benachbarten Tschad.

Wenn die SLA auch die Muskeln spielen lässt, ist die Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (Justice and Equality Movement, JEM) der ernster zu nehmende politische Gegner. Die Regierung behauptet, diese Bewegung sei von al-Turabi gegründet worden, der den Staatsstreich vorbereitet hatte, durch den al-Bashir 1989 an die Macht kam. Ein Sprecher der JEM erklärte, al-Turabi habe keine offizielle Beziehung zur JEM. Andere widersprechen dieser Behauptung. Ein Großteil der JEM-Führung besteht jedoch aus loyalen Gefolgsleuten al-Turabis.

Der Konflikt hat sich offensichtlich verändert und kann nicht in der althergebrachten Weise auf dem Wege der Schlichtung durch Stammesälteste gelöst werden. Die Regierung

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

ist jetzt Teil des Konflikts. Diesmal muss die internationale Gemeinschaft, vertreten durch die Vereinten Nationen, den *ajawid* spielen, den Mediator. Die internationale Aufmerksamkeit konnte 2003 nur sehr langsam auf die Krise gelenkt werden. An ihrer Stelle übernahm der Tschad die Führung und vermittelte den ersten Waffenstillstand im September 2003, der 45 Tage hielt. Die Bemühungen des Tschad waren jedoch weder ausreichend noch effektiv. Präsident Debys Beziehungen zur sudanesischen Regierung sind komplex. Khartum hatte ihn bei seiner Invasion in den Tschad, die er aus dem Exil in Darfur begann, unterstützt. Deby ist außerdem ein Mitglied des Volkes der Zaghawa, das auf beiden Seiten der sudanesisch-tschadischen Grenze lebt. Ein Großteil der Führer der SLA sind Zaghawa.

Die internationalen Medien konnten 2003 nicht mobilisiert werden, über die Gewalttaten in Darfur zu berichten. Sie waren zu sehr mit den Ereignissen im Irak beschäftigt. Erst im Januar 2004 kam ein britischer Filmemacher mit den Rebellen nach Darfur, dessen Bilder CNN sendete. Anschließend wurde aufgrund der gezeigten Gewalttaten von Völkermord gesprochen.<sup>15</sup> Meinungsverschiedenheiten gab es nur bei der zentralen Frage nach den Absichten der Regierung, wie Justice Africa deutlich machte: „Ist dies ein Verbrechen, das auf der höchsten Ebene des sudanesischen Staates vorbereitet und nach einem sorgfältig aufgebauten, zentralen Plan durchgeführt wird? Oder handelt es sich um eine Gegenrebellion, über die man die Kontrolle verloren hat und die jetzt über die Ziele ihrer Finanziere hinausschießt? Es scheint ein wenig von beidem zu sein.“<sup>16</sup>

Im Juli 2004 verabschiedete der amerikanische Kongress mit 422 Stimmen eine Resolution, in der festgestellt wurde, dass die sudanesische Regierung in Darfur „Völkermord“

<sup>15</sup> Human Rights Watch und die International Crisis Group haben den Begriff Völkermord (Genozid) nicht verwendet, sie sagen jedoch, dass die sudanesischen Regierungstruppen und die *janjaweed*-Milizen für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und „ethnische Säuberungen“ verantwortlich seien. Amnesty International hat dazu aufgerufen, eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen, um die Vorwürfe wegen Kriegsverbrechen und „Behauptungen zum Völkermord“ zu untersuchen.

<sup>16</sup> Prospects for peace in Sudan, in: Justice Africa briefings, März-Mai 2004, S. 6 (<http://www.justiceafrica.org/bulletin.htm>).

begehe. Sudanesische Regierungsvertreter taten diese Resolution als zynischen Versuch ab, schwarze amerikanische Wähler zu gewinnen. Später wurde die Angelegenheit an den UN-Sicherheitsrat weitergeleitet, der über die Androhung von Sanktionen beriet. Ende Juli wurde die UN-Resolution 1556 verabschiedet, in welcher der sudanesischen Regierung ein Ultimatum bis zum 29. August gestellt wurde, um das Morden in Darfur einzustellen, den Zugang für humanitäre Hilfslieferungen in die Region zu ermöglichen und die Milizen zu entwaffnen. In der UN-Resolution 1564 wurden Sanktionen gegen den Sudan für den Fall angedroht, dass die Gewalt in Darfur anhalte.

Während auf der humanitären Seite kleine Fortschritte erzielt wurden, bewegte sich bei der Entwaffnung der Milizen nichts. Ursprünglich verleugneten sudanesische Regierungsvertreter die Existenz der *janjaweed*-Milizen, später gaben sie deren Existenz ebenso zu wie die Probleme, die sich bei der Entwaffnung dieser Milizen stellten. Botschafter Hasan Abdin äußerte sich in London folgendermaßen: „Ja – wir haben gegen diesen Angriff auf die Sicherheit der Bürger und auf öffentliches Eigentum Widerstand geleistet. Ja – wir konnten bestimmte militärische Gruppen, die gegen die Rebellen Widerstand leisten, nicht entwaffnen. Ja – die Situation ist gefährlich außer Kontrolle geraten. Aber die Kommentatoren berichten zunehmend über die andere Seite der Geschichte, beispielsweise, um einen Bericht des Nachrichtendienstes der Vereinten Nationen zu zitieren: ‚Die SLA-Rebellen griffen regelmäßig Dörfer an und plünderten sie. Sie nahmen Nahrungsmittel und töteten auch Menschen. Die Angriffe sind eine echte Bedrohung für die Nahrungsmittelversorgung und den Lebensunterhalt der Völker, weil sie die Menschen vom Anbau und von den Märkten fernhalten.‘“<sup>17</sup>

Weder die SLA noch die JEM genießen internationale Glaubwürdigkeit. Sie verfügen über keine konstruktiven Lösungen oder langfristigen Strategien. Aber die Rebellengruppen betonen weiterhin die Diskriminierung der gesamten Region als Grund für den Krieg. Eine Samisdat-Veröffentlichung, „Das

<sup>17</sup> Ansprache von Botschafter Hasan Abdin vor dem britischen Unterhaus am 19. 10. 2004 als Gast des Conservative Foreign and Commonwealth Council. Vgl. Darfur's rebels: No angels, in: The Economist vom 28. 8. 2004.

Schwarzbuch: Ungleichgewicht von Macht und Reichtum in Sudan“, erschien im Sudan in zwei Teilen in den Jahren 2000 und 2002. Das Buch enthält Informationen über die regionale und Stammesherkunft von höchsten Regierungsvertretern. Ziel dieser Darstellung war es, den unverhältnismäßig hohen Anteil von Personen aus einer einzigen Region im Norden aufzuzeigen: Sie stammen alle von den arabischen Stämmen aus der Flussregion.<sup>18</sup> Bisher haben die Rebellen keine politischen Vorschläge unterbreitet, wie ein solches Ungleichgewicht gelöst werden könnte.

## Gibt es einen Ausweg?

Die Konfliktparteien in Darfur gehören zwar ethnischen Gruppen an, die Interessen sind jedoch nicht ethnischer Natur, d. h., es geht um Zugang zu Land und Wasser. Der jüngste Konflikt wurde jedoch mit einer rassistischen Rhetorik unterlegt. Vor diesem Hintergrund muss festgehalten werden, dass zwischen den nomadischen Arabern von Darfur und den sesshaften arabischen Eliten, die den Staat kontrollieren, Welten liegen. Sie stehen ihren nichtarabischen Nachbarn in vielerlei Hinsicht näher, sogar im Arabisch, das sie sprechen. In Darfur sind ethnische Unterscheidungen veränderbar: Nomaden und Bauern teilen sich dasselbe Territorium, sie gehen Mischehen ein; Fur und andere, die Rinder kaufen, können in Baggara-Familien einheiraten. Mahmud El Zain illustrierte die fließende Konsistenz der Stammesidentitäten in seiner Diskussion der britischen Kolonialpolitik der „tribal amalgamation“, der Stammesverschmelzung, am Beispiel des Stammes der Dar Hamid im nördlichen Kordofan.<sup>19</sup>

Ebenso argumentiert Abdel Ghaffar Ahmed in seiner Neubetrachtung des Stammesbegriffs: „Statt Bevölkerungsteile als ‚Stämme‘ zu bezeichnen, die sich auf der Basis von Verwandtschaft und Zuordnung zu einem Territorium formieren, wäre es sinnvoller, die Betonung auf die Beziehungen zu legen, welche die Verteilung und Nutzung der Ressourcen in der Region regeln (. . .). In jeder Region gibt es ein Machtzentrum – ein Lager oder ein Dorf –, dessen Kernbevölkerung ihre Abstammung vielleicht auf einen

gemeinsamen Vorfahren zurückführt und Rechte an den Ressourcen in der Umgebung geltend macht. Dieses Zentrum zieht weitere Menschen an, die möglicherweise sowohl sozial als auch physisch eine gewisse Distanz zur Kernbevölkerung aufweisen. Deren Beziehungen zum Machtzentrum entsprechen dann dieser Distanz.“<sup>20</sup>

Der Krieg in Darfur scheint ein Krieg zwischen gebildeten politischen Eliten zu sein, in dem diese rücksichtslos große Mengen an wirtschaftlichen Ressourcen anhäufen. Die Bevölkerungsmehrheit wurde hinterhältig manipuliert und mit ethnischen Vorurteilen aufgestachelt, damit sie kämpfen und furchtbare Gräueltaten begehen. Zur Verantwortung einer jeden Regierung gehört es, solche Milizen zu entwaffnen und denjenigen staatlichen Institutionen Macht zu verleihen, die mit der Aufrechterhaltung von Frieden und Ordnung betraut sind (Judikative, Polizei und Armee). Zwei Jahrzehnte Bürgerkrieg sollten gezeigt haben, dass Forderungen nach mehr politischer Repräsentation nur durch Verhandlungen durchgesetzt werden können.

Die internationale Gemeinschaft hat bisher nur Versprechungen gemacht, gefordert sind aber konkrete Taten. Die Entsendung der Friedenstruppen der Afrikanischen Union (AU) nach Darfur ist ein erster Schritt, der unterstützt werden muss. Friedenssicherung ist politisches Neuland für die AU, zudem fehlen ihr die logistischen Kapazitäten. Im letzten Monat versprach die Organisation, ihre Präsenz in Darfur auf 3 320 Soldaten und Polizisten zu erhöhen. Mit der logistischen Hilfe der USA wurden bisher knapp 700 ruandische und nigerianische Soldaten stationiert. Bei einer Region von der Größe Frankreichs stehen den AU-Truppen nur wenige Fahrzeuge für den Überland-Transport zur Verfügung, und die einzige brauchbare Computerausrüstung, die sie für die Kommunikation erhielten, kam mit Software und Anleitungen in deutscher Sprache, die kein Afrikaner dort versteht.

<sup>20</sup> Abed Ghaffar/M. Ahmed, ‚Tribal‘ Elite: A base for social stratification in the Sudan, in: dies. (Hrsg.), Anthropology in the Sudan: Reflections by a Sudanese Anthropologist, Utrecht 2003, S. 65–79.

<sup>18</sup> Eine englische Übersetzung des Buches unter: ([www.sudanjem.com/english/english.html](http://www.sudanjem.com/english/english.html)).

<sup>19</sup> Vgl. Mahmud El Zain, Tribe and Religion in the Sudan, in: Review of African Political Economy, (1996) 70, S. 523–529.

# APuZ

Nächste Ausgabe 5–6/2005 · 31. Januar 2005

## Deutschland und Polen

*Peter Bender*

Normalisierung wäre schon viel

*Dieter Bingen*

Die deutsch-polnischen Beziehungen nach 1945

*Krzysztof Ruchniewicz*

Die historische Erinnerung in Polen

*Burkhard Olschowsky*

Die Gegenwart des Vergangenen

*Thomas Urban*

Historische Belastungen der Integration Polens in die EU

*Daria Dylla · Thomas Jäger*

Deutsch-polnische Europavisionen

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



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

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

- Nachforderungen der Beilage  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
Beilage zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für die Beilage zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

- Dirk van Laak*  
3-11 **Deutschland in Afrika. Der Kolonialismus und seine Nachwirkungen**  
Dass Deutschland einmal Kolonien in Afrika besessen hat, ist aus dem nationalen Gedächtnis weitgehend verdrängt worden. Dabei war die imperialistische Expansion für Generationen von Deutschen eine nationale Schicksalsfrage.
- Ulf Engel*  
11-17 **Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen**  
Seit Mitte der neunziger Jahre haben sich zahlreiche gemeinsame Interessen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Staaten Afrikas südlich der Sahara herausgebildet.
- Robert Kappel*  
17-25 **Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika**  
Die drei in der Literatur als Erfolgsmodelle gekennzeichneten Länder Afrikas – Uganda, Botswana und Mauritius – stehen für sehr unterschiedliche Entwicklungsstadien.
- Siegmar Schmidt*  
25-32 **Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union**  
Mit der Gründung der Afrikanischen Union (AU) unternimmt Afrika nach dem Scheitern der Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) einen erneuten Anlauf, die Einheit und Entwicklung des Kontinents zu stärken.
- Stephan Kaußen*  
32-39 **Südafrikas gelungener Wandel**  
Südafrika hat eine erstaunlich positive, stabile Entwicklung genommen. Die befürchtete „Balkanisierung“ nach dem Ende der Apartheid blieb aus. Es gibt eine gesunde demokratische Normalität.
- Khalid Y. Khalafalla*  
40-46 **Der Konflikt in Darfur**  
Die Konfliktparteien in Darfur gehören zwar Ethnien an, die Interessen sind jedoch nicht ethnisch motiviert; es geht um Zugang zu Land und Wasser.