DAS Schriftenreihe
Herausgegeben von der Deutschen Afrika Stiftung e.V.
Nr. 82 – Deutsche Afrikapolitik - Akteure und Konzepte

Mit Beiträgen von **Hans-Dietrich Genscher, Robert von Lucius, Uschi Eid u.a.**

Deutsche Afrikapolitik

Akteure und Konzepte

Mit freundlicher Unterstützung der Bundeszentrale für politische Bildung

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung

Impressum

Herausgeberin: **Deutsche Afrika Stiftung e.V.**

Präsident: Hartwig Fischer MdB
Vorstand: Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues (Ehrenpräsident); PStSin a.D. Dr. Uschi Eid, Christoph Straesser MdB (Vizepräsidenten); Dr. Peter Spary (Justitiar), Andreas Lämmel MdB (Schatzmeister); Dr. med. Karl Addicks, Dr. Volker Faigle, Gabriele Groneberg, PStS a.D. Klaus-Jürgen Hedrich, Klaus A. Heß, Honorargeneralkonsul Siegfried Lingel, Patrick Meinhardt MdB, Staatsministerin a.D. Kerstin Müller MdB, Dr. med. Michael Rabbow, Marina Schuster MdB, Heiko Schwiderowski, Johannes Singhammer MdB.

Generalsekretär: Jürgen Langen
Öffentlichkeitsarbeit: Dag Zimen
Projektleitung: Svenja Schindelwig

Deutsche Afrika Stiftung e.V., Ziegelstraße 30, 10117 Berlin
Tel.: 030/28 09 47 27, Fax: 030/28 09 47 28
info@deutsche-afrika-stiftung.de; www.deutsche-afrika-stiftung.de

Redaktion/Layout: Dag Zimen (V.i.S.d.P.)
Bildnachweise: Sofern nicht anders angegeben: © DAS e.V.;
Titelbild: © Bundesregierung/Christian Stutterheim (14.09.1995; Staatsbesuch von Helmut Kohl in Namibia)

Mit freundlicher Unterstützung der Bundeszentrale für politische Bildung

Das Werk in allen seinen Teilen ist urheberrechtlich geschützt.

Berlin 2012

ISBN: 978 3 941342 04 0

Deutsche Afrika Stiftung e.V.

Schriftenreihe, Heft 82

Deutsche Afrikapolitik – Akteure und Konzepte

Berlin 2012
ISBN: 978 3 941342 04 0

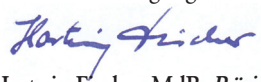
Liebe Leserin, lieber Leser,

Seit ihrer Gründung 1978 begleitet die Deutsche Afrika Stiftung e.V. die Entwicklung der deutschen Afrikapolitik. Zugleich waren und sind zahlreiche ihrer Mitglieder bis heute ihre Akteure, insbesondere als Parlamentarier. Uns trennen bisweilen Herangehensweisen und Konzepte, parteiübergreifend einen uns aber das Engagement für Afrikas Belange ebenso wie die Erkenntnis, dass wir in diesem Politikfeld sehr viel bewegen können. Und zwar immer dann besonders viel, wenn wir zusammen mit unseren afrikanischen Partnern agieren. Und: Als Akteure haben wir viel zu erzählen.

In dieser Publikation aus der *DAS Schriftenreihe* kommen zahlreiche Autoren zu Wort, die zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Funktionen selbst als Akteure in die Konzeption und/oder Ausgestaltung deutscher Afrikapolitik involviert waren oder sind. Aus erster Hand geben sie schlaglichtartige Einblicke in einzelne geschichtliche Aspekte unserer Beziehungen zu afrikanischen Ländern. Mit diesem Band können und möchten wir keinen allgemeinen Gesamtüberblick über deutsche Afrikapolitik geben, wohl aber zum Verständnis von Hintergründen und Zusammenhängen beitragen.

Die Mehrzahl der hier gesammelten Beiträge basiert auf einer Vorlesungsreihe, die die DAS e.V. in Kooperation mit der Humboldt-Universität zu Berlin und der Bundeszentrale für politische Bildung im Sommersemester 2010 veranstaltete. In diesem Zusammenhang möchte ich neben den Initiatoren Dr. Uschi Eid, Dr. Stefan Mair und Prof. Dr. Andreas Eckert insbesondere der Bundeszentrale für politische Bildung ausdrücklich dafür danken, dass sie diese Publikation finanziell ermöglicht hat.

Ihnen viel Vergnügen bei der Lektüre! Herzlich Ihr



Hartwig Fischer MdB, *Präsident der Deutschen Afrika Stiftung e.V.*

Deutsche Afrikapolitik – Akteure und Konzepte

Bundesminister a.D. Dr. Hans-Dietrich Genscher — Seite 4
Die Rolle Deutschlands bei der Unabhängigkeit Namibias

Dr. Hans-Georg Schleicher — Seite 17
Vom Höhepunkt zum Ende der Afrikapolitik der DDR

Robert von Lucius — Seite 35
Die deutsche Politik gegenüber Südafrika

Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues — Seite 52
Parlamentarier und die Gestaltung deutscher Afrikapolitik

PStSin a.D. Dr. Uschi Eid — Seite 64
NEPAD und die G8-Afrikapolitik – Ein Werkstattbericht

Dr. Michael Rabbow — Seite 84
Die Rolle der deutschen Wirtschaft

Dr. Stefan Mair — Seite 91
Das Afrikakonzept der Bundesregierung – Eine Kritik

BM a.D. Dr. Hans-Dietrich Genscher

Die Rolle Deutschlands bei der Unabhängigkeit Namibias

Dieser Beitrag basiert auf dem Transkript eines mündlichen Vortrags Hans-Dietrich Genschers am 13. April 2010 in der Humboldt-Universität zu Berlin.

Mein persönliches Verhältnis zu Namibia war und ist ausgesprochen vielseitig: Nicht nur war ich damit befasst, Namibia auf dem Weg zur Unabhängigkeit zu helfen, auch habe ich tatsächlich am selben Tag wie Namibia Geburtstag, am 21. März. Wobei meine Sympathie für Namibia so groß ist, dass ich Namibia gewünscht hätte, dass es auch im selben Jahr wie ich geboren worden wäre – und nicht erst 1990.

„Ich habe am selben Tag Geburtstag wie Namibia, am 21. März. Ich hätte Namibia gewünscht, es wäre auch im selben Jahr geboren worden wie ich – und nicht erst 1990."

Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

Am 16. Mai 1974 wurde ich Bundesaußenminister und damit auch verantwortlich für unsere Politik gegenüber Afrika. Man muss sich zurückversetzen in jene Zeit, um die Rahmenbedingungen zu kennen, unter denen damals Politik gemacht wurde, vor allem Außenpolitik.

Rückblickend kann man sagen, dass die deutsche Nachkriegsaußenpolitik in verschiedene Zeitabschnitte gegliedert ist. Die ersten 20 Jahre waren vornehmlich der Eingliederung der Bundesrepublik in die westlichen Gemeinschaften gewidmet. Wir gehörten zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft, wir wurden Mitglied der NATO, des Europarates. Wir waren voll auf diese Westbindung konzentriert, während man der Entwicklung östlich von uns

eher abwartend und kritisch gegenüberstand. Der Westen hatte ein richtiges Konzept entwickelt für die Garantie seiner Sicherheit gegenüber der Bedrohung aus dem Osten, aber er hatte kein Konzept für den Umgang mit dem Osten.

So kam es, dass zwar einzelne Ereignisse im Machtbereich der Sowjetunion kritisiert wurden, zum Beispiel die Niederschlagung der Volksaufstände 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn, 1968 in der Tschechoslowakei oder die permanenten Repressionsmaßnahmen in Polen. Aber es fehlte ein politisches Konzept des Westens gegenüber dem Osten, mit dem Ziel ... – ja, mit welchem Ziel eigentlich? Für uns Deutsche war das Ziel, wie das Grundgesetz es vorsah, ein Zustand, der uns die Wiedervereinigung friedlich ermöglichte.

1967, am Ende dieser ersten 20 Jahre, entwickelte die NATO unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Pierre Harmel schließlich ein politisches Konzept, das die NATO als einen Faktor dauerhaften Friedens in Europa stärken wollte, indem die durch ausreichende militärische Stärke gesicherte Verteidigungsfähigkeit als Grundlage für die Herstellung dauerhafter Beziehungen zum Osten dienen sollte, um grundlegende politische Fragen lösen zu können. Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung bildeten im so genannten Harmel-Bericht keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung. Sicherheit wurde als Summe von Verteidigung und Entspannung verstanden. Ich wünschte, die NATO hätte heute auch ein solches politisches Konzept der Kooperation, mit dem Ziel eine gesamteuropäische Friedensordnung herzustellen. Das Haupthindernis für diese Friedensordnung war weiterhin die Teilung Deutschlands.

Basierend auf diesem Grundkonzept entwickelte sich die deutsche Vertragspolitik der Regierung Brandt/Scheel, an der ich insoweit beteiligt war, als voraussehbar war, dass die Ostverträge von der damaligen Opposition CDU/CSU wegen der Frage der Vereinbarkeit insbesondere mit der Präambel des Grundgesetzes, die auf die Herstellung der deutschen Einheit ausgerichtet war, dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt würden. Ich als Innenminister und daher Verfassungsminister hatte darüber zu wachen, dass dieser Prozess nicht verloren ging.

„Bis zur Ostpolitik gab es keine Afrikapolitik im eigentlichen Sinne, weil sich die deutsche Außenpolitik insgesamt Fesseln angelegt hatte. Diese Fessel hieß Hallstein-Doktrin."

Was hatte dies nun mit Afrika und deutscher Afrikapolitik zu tun? Die Anwort ist klar: In der Zeit bis zur Bildung der Ostpolitik war

eine Afrikapolitik im eigentlichen Sinne nicht entwickelt worden, und zwar deshalb, weil sich die deutsche Außenpolitik insgesamt Fesseln angelegt hatte. Diese Fessel hieß Hallstein-Doktrin. Seit 1955 hatte die Bundesrepublik darauf bestanden: Wer Beziehungen zur DDR hat, kann kein Partner für uns sein. Gegenüber der gesamten Dritten Welt richtete sich die Politik danach aus, dass Länder, die schon Beziehungen mit der DDR hatten, diese kündigten, und dass diejenigen, die sie noch nicht hatten, sie nicht aufnahmen. Das ist deswegen besonders erwähnenswert, weil gerade die Staaten außerhalb Europas nicht etwa Zuschauer, sondern Opfer des Ost-West-Konfliktes waren. Dieser Ost-West-Konflikt war nicht auf Europa beschränkt, sondern er strahlte aus in die gesamte Welt. Es war ein Kampf um Einflusszonen, und Afrika war dieser Auseinandersetzung besonders ausgeliefert.

1961 hatte die deutsche Außenpolitik ein neues Instrument für die Zusammenarbeit mit Staaten in der Dritten Welt geschaffen: Das neu errichtete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Der erste Entwicklungsminister war Walter Scheel, der spätere Außenminister und Bundespräsident. Er hatte seine Erfahrung als deutscher Parlamentarier gesammelt, als Mitglied des damals mit wenig Rechten ausgestatteten europäischen Parlaments, dem er neben dem Bundestag angehörte. Dort war er Vorsitzender des Ausschusses für die überseeischen Gebiete. Überseeische Gebiete hieß nicht etwa ganz Übersee, sondern umfasste die überseeischen Gebiete der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, also Afrika, den pazifischen Raum und den karibischen Raum, kurz: dort, wo die alten Kolonialmächte noch ihre Beziehungen hatten.

„1961 hatte die deutsche Außenpolitik ein neues Instrument für die Zusammenarbeit mit Staaten in der Dritten Welt geschaffen: Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung."

Der Antikolonialismus der Blockfreien-Bewegung

Als ich 1974 das Amt des Außenministers übernahm, war ich frei geworden von den Belastungen der Hallstein-Doktrin. Zu diesem Zeitpunkt waren die Ostverträge, einschließlich Grundlagenvertrag mit der DDR, abgeschlossen. Unsere politische Aktivität in Afrika musste sich somit nicht mehr darauf konzentrieren, zu verhindern,

dass ein Land Beziehungen mit der DDR und nicht mit uns unterhält oder aufnimmt. Vielmehr konnten wir einen normalen Umgang mit den Staaten in Afrika und in anderen Teilen der Dritten Welt pflegen. Das eröffnete uns Chancen auf neue Kooperationspartner. Die zweite Einflussmöglichkeit war unsere durch den Grundlagenvertrag möglich gewordene Aufnahme in die Vereinten Nationen. Wir konnten nunmehr als UN-Mitglied an der Gestaltung der internationalen Beziehungen mitwirken, natürlich auch auf unserem Nachbarkontinent Afrika.

Es kam ein drittes Phänomen hinzu, wo Deutschland eine sehr aktive Rolle einnahm: das Verhältnis zur Blockfreien-Bewegung. Wenn man die Zeitungen der 1960er und frühen 1970er Jahre liest, wird man festellen, dass die Blockfreien-Bewegungen im Wesentlichen als eine Art fünfte Kolonne Moskaus verstanden wurde. Man verdächtigte die Staaten, die sich dort zusammengeschlossen hatten, dass sie direkt oder indirekt unter dem Einfluss Moskaus stehend handelten. Man hatte jedoch nicht verstanden, dass die Blockfreien-Bewegung in Wahrheit als eine antikolonialistische Bewegung entstanden war, die für Unabhängigkeit und auch für Mitwirkungsmöglichkeit der Staaten der Dritten Welt eintrat. Es war für uns als Europäer wichtig, dass mit dem damaligen jugoslawischen Präsidenten Tito ein Europäer dieser Blockfreien-Bewegung angehörte, so dass sie nicht per se verstanden werden konnte als eine antieuropäische Bewegung, was sie auch selbst nie getan hat. Ich bemühte mich damals sehr darum, mit den Blockfreien-Staaten ins Gespräch zu kommen, was auch schrittweise und sehr erfolgreich gelang.

„Die Blockfreien-Bewegung wurde im Wesentlichen als ein Art fünfte Kolonne Moskaus verstanden. Man hatte jedoch nicht verstanden, dass sie in Wahrheit als eine antikolobialistische Bewegung entstanden war."

Indifferenz gegenüber den letzten Entkolonialisierungsbewegungen und der Apartheid

Hinzu kam, dass es in Europa, die Bundesrepublik eingeschlossen, eine indifferente Haltung zum Entkolonialisierungsprozess gab, insbesondere zu den verbleibenden vier Entkolonialisierungsaufgaben, die sich im südlichen Afrika stellten. Das Eine waren direkte Unabhängigkeitsbewegungen in den Kolonien Portugals, das

schließlich Mosambik und Angola in die Unabhängigkeit entlassen musste. Und dann gab es die Quasi-Entkolonialisierungsentwicklungen in Süd-Rhodesien (Simbabwe) und Namibia. Ich sage deswegen „quasi", weil hier die Kolonialmächte nicht europäische Mächte waren, die Kolonien erhalten hatten, sondern es vor allen Dingen Südafrika war, das unter recht fadenscheinigen Vorwänden einen Dominierungsanspruch erhob.

Indifferent war auch die Haltung in vielen westlichen Staaten zur Apartheid in Südafrika. Das führte dazu, dass in den Vereinten Nationen sehr viele Resolutionen, die gefasst wurden, in der Regel nur die Unterstützung der Staaten des Warschauers Pakts erfuhren. Dadurch entstand auch das falsche Bild der Anti-Apartheid-Bewegung als einer sozialistischen Bewegung. In Wahrheit hatte sie aber ganz andere Ziele, nämlich die Grundsätze der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts.

Hier in Europa waren aber exakt diese Fragen des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Menschenrechte Thema eines aktuellen gesamteuropäischen Diskussionsforums, nämlich der Beratungen zur Schlussakte von Helsinki, die am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichnet wurde. Hier waren neben Fragen der friedlichen Veränderbarkeit von Grenzen die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht zentrale Diskussionspunkte mit der Sowjetunion und ihren Partnern. Am Ende hatte sich dann in der Schlussakte ein Konzept durchgesetzt, von dem man heute sagen kann, dass es eine systemverändernde, am Ende sogar systemüberwindende Funktion im Bezug auf Europa hatte.

„Wir verlangten für uns Deutsche das Recht auf Selbstbestimmung, um uns dann friedlich zusammenschließen zu können. Wie konnten wir das Recht auf Selbstbestimmung für das namibische Volk etwa ablehnen?"

In der innenpolitischen Diskussion um die Unabhängigkeit Namibias und über die Überwindung der Apartheid in der Republik Südafrika konnte ich zurückgreifen auf die Argumente, die wir aus jener Auseinandersetzung und der Diskussion mit der Sowjetunion hatten. Wir verlangten für uns Deutsche das Recht auf Selbstbestimmung, um uns dann friedlich zusammenschließen zu können. Wie konnten wir das Recht auf Selbstbestimmung für das namibische Volk etwa ablehnen? Hier kamen manche Gegner sowohl der Ostpolitik als auch unserer Afrikapolitik, die sich neu entwickelte, in heftige Argumentationsschwierigkeiten.

Die „Fünfer-Gruppe"

1974 sprach ich zum ersten Mal vor den Vereinten Nationen und zeigte dort die Notwendigkeit einer Änderung der Politik in Afrika auf. Später kritisierte ich auch mit großer Schärfe die Apartheid-Politik Südafrikas und befasste mich mit der Entkolonialisierung in Namibia.

Damals wie heute gehörte Deutschland dem Weltsicherheitsrat nicht als ständiges Mitglied an (Das wird auch in Zukunft nicht der Fall sein, auch wenn manche in Deutschland glauben, das müsse man tun. Aber ich sehe in der Zukunft eher einen europäischen Sitz als einen deutschen Sitz, das würde der Realität besser entsprechen.). Im Jahr 1976 wurde die Bundesrepublik jedoch für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt. Damit waren fünf westliche Staaten im Weltsicherheitsrat vertreten – neben den drei ständigen Mitgliedern, den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, waren dies Kanada und die Bundesrepublik Deutschland.

Wir dachten in der Frage der Unabhängigkeit Namibias in die gleiche Richtung. Und aus dieser Übereinstimmung und einer engen Zusammenarbeit unserer Mitarbeiter an unseren Vertretungen bei den Vereinten Nationen ergab sich dann ein Zusammenschluss: die so genannte „Fünfer-Gruppe". Von den Gegnern auch als *„gang of the five"* – in Anlehnung an die *„gang of the four"* in China – bezeichnet.

Die Präambel des Grundgesetzes verpflichtete uns Deutsche, „dem Frieden der Welt zu dienen", gleiches gilt für die Charta der Vereinten Nationen. Deshalb mussten und wollten wir auch in Afrika diese Position beziehen, gemeinsam mit unseren Partnern.

„Die Frage der Unabhängigkeit Namibias war nicht nur eine Forderung nach nationaler Selbständigkeit, sondern beinhaltete auch die Forderung nach Überwindung der Apartheid."

Die Zusammenarbeit in dieser Gruppe der Fünf gestaltete sich außergewöhnlich positiv, aber sie fand keine breite Unterstützung in den politischen Gremien, weder bei uns in der Bunderesrepublik noch in der Weltöffentlichkeit. Wir hatten sehr bald darauf hingewiesen, dass die Frage der Unabhängigkeit Namibias nicht nur eine Forderung nach nationaler Selbstständigkeit war, sondern dass sie natürlich auch die Forderung nach Überwindung der Apartheid beinhaltete.

Der Grund, warum Südafrika sich mit allen Möglichkeiten, die es hatte, gegen die Unabhängigkeit von Namibia wehrte, bestand darin, dass man die Gefahr sah, in einem unabhängigen Namibia könne es ein friedliches Zusammenleben unabhängig von der Hautfarbe der Bürger dieses Staates geben. Diese Freiheit hätte ansteckend auf die Republik Südafrika einwirken können. Insofern gab es auch unsererseits eine untrennbare Verbindung zwischen mit der Zurückweisung und Ablehnung der Apartheid und der Forderung der Selbstbestimmung für das namibische Volk.

Schritt für Schritt versuchten wir, das Misstrauen unserer Partnerstaaten in Afrika zu überwinden. Dabei gab es für Deutschland ein besonderes Hindernis: Schon viele Jahre zuvor hatte die Bundesrepublik ein Konsulat in Windhoek eingerichtet; Erklärung dafür war, wir müssten die Deutschen, die in Namibia leben, konsularisch betreuen. Dieses Konsulat konnte aber nur eingerichtet werden unter der Voraussetzung – so die Bedingung der Regierung in Pretonia –, dass dieses Konsulat an unsere Botschaft in der Republik Südafrika angegliedert war. Darin sah Pretoria die Bestätigung, dass die Bundesrepublik Namibia zumindest zum Einflussbereich Südafrika zählend betrachtete. In Wahrheit, so wurde interpretiert, sogar als eine Anerkennung einer andauernden Vorherrschaft Südafrikas in Namibia.

Deshalb war es dringend notwendig, einen couragierten Schritt zu tun und das Konsulat aufzulösen. Diese Entscheidung zur Schließung Ende Oktober 1977 konnte getroffen werden in der Koalition von SPD und FDP: An dieser Stelle möchte ich erwähnen, dass ich in dieser Frage bei allen Widerständen, die es in meiner eigenen Partei und auch in der SPD gab, einen fantastischen Mitstreiter aus den Reihen der Sozialdemokraten hatte: Den ehemaligen Entwicklungsminister Hans-Jürgen Wischnewski, der von 1974 bis 1976 gewesen Staatsminister im Auswärtigen Amt war. Mit seiner Unterstützung bekamen wir am Ende eine Entscheidung der Bundesregierung hin – mit Geraune im Regierungslager und sehr starkem Widerstand in der Opposition.

„Die Schließung des deutschen Konsulats in Windhoek 1977 war ein entscheidender Schritt für die deutsche Afrikapolitik, vor allem für ihre Glaubwürdigkeit gegenüber den Staaten, die noch auf Unabhängigkeit und Abschaffung der Apartheid warteten."

Die Schließung des deutschen Konsulats in Windhoek 1977 war ein entscheidender Schritt für die deutsche Afrikapolitik, vor allem für ihre Glaubwürdigkeit gegenüber den Staaten, die noch auf Unabhängigkeit und auf Abschaffung der Apartheid warteten.

Wie hält man es mit den Befreiungsbewegungen?

Die Schließung des Konsulats war ein Schritt, ein weiterer war die Frage: Wie hält man es mit den Befreiungsbewegungen?

In fast allen meinen Reden vor den Vereinten Nationen forderte ich Freiheit für Nelson Mandela, und ich musste festetellen, dass das im Lande hier auf allergrößtes Unverständnis und sehr viel Kritik stieß. Leute, die mich ansonsten in meiner Außenpolitik voll unterstützten, sagten immer: „Ich bin mit allem einverstanden, was Sie machen, aber diese Sache, das geht nicht." Oder: „*One man, one vote*, das kann ja gar nicht funktionieren."

Wann immer ich über diese Fragen zu reden habe, denke ich an die Erzählung *Kassandra* von Christa Wolf, das mich tief beeindruckt. Christa Wolf stellt fest: „Wann Krieg beginnt, das weiß man; aber wann beginnt der Vorkrieg?" Und da kann man noch eine Frage hinzufügen, nämlich: WO beginnt der Vorkrieg? Er beginnt hier im Herzen der Menschen, in ihren Köpfen, dort, wo das Gift der Vorurteile, das Gift vermeintlicher eigener Überlegenheit und größerer Intelligenz das Denken der Menschen vergiftetet. Wir wissen alle, was das für die deutsche Geschichte bedeutete. Für mich war es deshalb so außerordentlich wichtig, diesen Völkern zu sagen, dass Menschen, die für ihre Freiheit eintreten, von uns respektierte und akzeptierte Gesprächspartner sind.

„Menschen, die für ihre Freiheit eintreten, sind von uns respektierte und geschätzte Gesprächspartner."

Auf einer Afrikareise, die mich 1975 nach Sambia führte, sprach ich mit Präsident Kenneth Kaunda und hatte dort denn auch den ersten Kontakt mit einem Repräsentanten der SWAPO. Später knüpfte ich dann Kontakte zu Sam Nujoma, zunächst bei den Vereinten Nationen, dann auch bei offiziellen Gesprächen, die in Bonn stattfanden.

Diese Veränderungen und Formulierungen der deutschen Afrikapolitik hatten positive Auswirkungen auf die Einstellung der afrikanischen Staaten zu den Bemühungen der „Fünfer-Gruppe". Natürlich war es aber auch hilfreich, dass der amerikanische Präsident Jimmy Carter einen UN-Botschafter ernannte, der als alter Mitstreiter von Martin Luther King ein Mann war, der in ganz besonderer Zuneigung für Afrika lebte, und in dem wir einen großen Förderer unserer Bemühungen gefunden haben: Andrew Young.

Sehr schwierig wurde es hingegen während der Regierungszeit von Ronald Reagen. Die Regierung Reagan stellte plötzlich ein Junktim zwischen Fortschritten in der Namibia-Frage und dem Bürgerkrieg in Angola her. Dort standen sich außer den Angolanern selbst Militäreinheiten Kubas und getarnte Militäreinheiten der Republik Südafrikas gegenüber. Die Reagan-Administration sagte, dass nur ein Rückzug der Kubaner aus Angola den Weg freimachen könne für die Unabgängigkeit von Namibia. Andernfalls müssten die Südafrikaner an Namibias Nordgrenze die Unabhängigkeit der Südafrikas verteidigen, was in Wahrheit natürlich hieß, dass sie von dort aus operierten.

Man kann heute rückblickend sagen, dass auf dem Wege zur Unabhängigkeit Namibias in dieser Zeit acht wertvolle Jahre verloren gegangen sind. So wichtig die Mitwirkung Ronald Reagans später bei der nuklearen Abrüstung und beim Mittelstreckenvertrag war, so nachteilig war die Mitwirkung oder die Hemmwirkung der Vereinigten Staaten in jener Zeit in Bezug auf Namibia.

„Während der Regierungszeit von Ronald Reagan gingen auf dem Weg zur Unabhängigkeit Namibias acht wertvolle Jahre verloren."

Südafrikas Streben nach einer „internen Lösung"

1979, in einer kritischen Phase unserer Verhandlungen, schlug ich meinen vier Kollegen vor, gemeinsam eine Reise in die Republik Südafrika anzutreten. Gemeint waren damit Jimmy Carters Außenminister Cyrus Vance, der britische Außenminister David Owen von der Labourregierung, ein Staatssekretär aus Frankreich sowie der kanadische Außenminister Don Jamieson, wie ich ein Liberaler.

Für mich ist die Erinnerung an diesen Besuch eine der interessantesten aus meiner Zeit als Außenminister. Es gab ein Abendessen, an dem Tisch saßen nur der Premierminister und spätere Präsident P. W. Botha[1] und der Außenminister Pik Botha, nicht miteinander verwandt, nur namensgleich, sowie wir vier Außenminister und der französische Staatssekretär. Bei der Begrüßungstischrede begann P. W. Botha wie folgt: „Meine Herren, ich freue mich, dass Sie hierher

1 Erst 1984 führte Südafrika in einer Verfassungsreform ein starkes exekutives Präsidentenamt ein, das P.W. Botha bis 1989 inne hatte.

gekommen sind, auch wenn es sich nicht lohnt, sich mit Ihnen zu unterhalten, denn Ihre Regierungen werden alle in kürzester Zeit abgelöst werden." Ich muss sagen, für vier der fünf sollte der Mann Recht behalten. Es war wirklich so: In Amerika wurde Jimmy Carter nicht wiedergewählt, in Großbritannien wurde die Labour-Regierung von James Callaghan abgewählt und durch Margaret Thatcher ersetzt, in Kanada gab es einen Regierungswechsel, später auch in Frankreich.

Gott sei Dank hatte sich P.W. Botha mich als Letzen n der Tischrede vorgenommen, was damit zusammenhing, dass er enge Beziehungen zu einer in Deutschland eher regional tätigen Partei hatte, die ein richtiges Menschenbild von mir entwickelt hatte. Als er anhob, sagte ich: „Ehe sie weiter reden, möchte ich Sie darüber informieren, dass ich beschlossen habe, mindestens so lange im Amt zu bleiben, wie Sie im Amt sind. Sie möchte ich politisch überleben." Damit war die Sache für mich beendet und ich stand auf und ging nach draußen. Da kamen beide Bothas hinterher und sagten: „So war es ja nicht gemeint, kommen Sie doch an den Tisch zurück." Ich sagte: „Nein, aber wenn Sie mit mir jetzt zusammensitzen wollen, dann können wir über die Sache reden." Daraus wurde schließlich ein sachliches Gespräch, wobei ich das Gefühl hatte, dass der Außenminister Pik Botha sehr viel mehr als sein Premierminister P.W. Botha verstanden hatte, was die Zeichen der Zeit bedeuteten.

Südafrika spürte, dass etwas geschehen müsse, und man versuchte nun, etwas zu erreichen, was man die „interne Lösung" nannte. Das hieß, man wollte mit Gruppen innerhalb Namibias Gespräche aufnehmen, die SWAPO jedoch außen vorhalten. Die SWAPO betrachtete man als eine vom Ausland agierende Gruppe und man wollte sie nicht beteiligen, daher der Begriff „interne Lösung".

„Südafrika spürte, dass etwas geschehen müsse, und man versuchte, etwas zu erreichen, was man die ‚interne Lösung' nannte. Die SWAPO wollte man nicht beteiligen."

Diese „interne Lösung" konnten wir Schritt für Schritt zurückführen, und am Ende wurde es schließlich doch möglich, dass Namibia seine Unabhängigkeit von Südafrika erreichen konnte. Wenngleich erst Jahre nach diesem Abendessen.

Die Frage ist: Hat auch in dieser Hinsicht die Überwindung des Ost-West-Konflikts eine Rolle gespielt? Ich glaube ja. Die Entspannung zwischen West und Ost auf der nördlichen Halbkugel und

insbesondere das Auftreten von Michail Gorbatschow und Eduard Schewardnadse führten dazu, dass störende Einflüsse nicht mehr zu befürchten waren.

Für mich ist es symbolisch, dass die erste substantielle Unterhaltung zur Vorbereitung der Anfang Februar 1990 beschlossenen Zwei–plus-Vier-Verhandlungen, die sich mit den äußeren Aspekten der deutschen Vereinigung zu befassen hatten, zwischen Eduard Schewardnadse und mir in Windhoek stattfand. Wir waren beide aus Anlass des endlich gekommenen Unabhängigkeitstages Namibias in Windhoek. In der Mitte des deutschen Botschaftsgartens stand ein Schirm, unter dem wir saßen. Wir sprachen allerdings nicht über Namibia, sondern über Deutschland. Aber das zeigt, wie sehr die Geschichte unserer Völker miteinander verbunden ist.

„Die Entspannung zwischen Ost und West auf der nördlichen Halbkugel und insbesondere das Auftreten von Gorbatschow und Schewardnadse führten dazu, dass störende Einflüsse von dort nicht mehr zu erwarten waren."

Namibias Unabhängigkeitsprozess als Modellfall

Es lohnt sich, den historischen Prozess, der zur Unabhängigkeit Namibias führte, wirklich in Einzelheiten zu studieren. Ich will Ihnen das an dieser Stelle ersparen, nur Eines können Sie politisch und historisch mitnehmen: Sie können Fragen nur lösen, wenn Sie mit dem Willen, sie friedlich zu lösen, an sie herangehen. Sie können sie nur lösen, wenn Sie ihren Vertragspartner, Sie können ihn auch Ihren Verhandlungsgegner nennen, ernst nehmen und wenn Sie sich selbst ein Bild darüber verschaffen: Was bewegt diesen Mann oder diese Frau? Was sind die Motive? Welchen Zwängen sind sie ausgesetzt? Das Dritte ist, dass Sie in Ihrer Grundsatzhaltung nicht selektiv vorgehen, dass Sie also nicht der Sowjetunion sagen: „Ihr müsst in eurem Machtbereich die Menschenrechte einführen!", aber beide Augen zudrücken, wenn die Menschenrechte in der Republik Südafrika mit Füßen getreten werden. Sie können Unabhängigkeit und Selbstbestimmung nicht für die Deutschen verlangen, wenn Sie sich mit der Frage der Selbstbestimmung der Menschen in Namibia nur augenzwinkernd konfrontieren. Sie müssen erkennen, dass eine Politik, die darauf gerichtet ist, Einflusszonen zu errichten, auf Dauer keinen Bestand hat.

Wir haben in Europa über Jahrhunderte Kriege erlebt und es ging immer um die Frage: Wer ist der Stärkste? Wer ist die Nummer eins

in Europa? Bis hin zum Ersten Weltkrieg. Hitlers Vernichtungskrieg war von ganz anderer Qualität, aber vorher war es so im klassischen europäischen Kriegsbild und der Kriegsmotivation. Die Europäer haben Lehren daraus gezogen und sie haben gelernt, dass man nur dann eine stabile Ordnung, die als gerecht empfunden wird, schaffen kann, wenn die Großen und die Kleinen auf gleicher Augenhöhe miteinander verhandeln können. Es mag eine Laune der Geschichte sein, ein Geschenk, dass die Geschichte uns gebracht hat, aber die Gründung der Europäischen Gemeinschaft aus sechs Ländern war ursprünglich die Gründung einer Gemeinschaft aus drei größeren – Italien, Frankreich und Deutschland – und drei kleineren Ländern – Luxemburg, Belgien und Niederlande. Die Großen lernten es, was es heißt, gleichberechtigt mit den Partnern umzugehen. Das gehört auch dazu, wenn wir uns darüber Gedanken machen, wie heute die neue Weltordnung aussieht.

Damals, als es um Namibia ging, ging es auch für viele Länder im Norden der Weltkugel um Besitzstandszwang. Und wenn man heute sieht, wie die G8 zusammengesetzt sind und wie sich manche weigern – nicht die Bundesregierung, aber andere Mitgliedstaaten –, anderen Teile der Welt mit aufzunehmen, dann erkennt man, dass dieses Besitzstandsdenken des Nordens immer noch nicht überwunden ist. Wir können aus dem europäischen Einigungsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg und auch nach der Überwindung der Ost-West-Spaltung eine Menge lernen. Die Botschaft für Europa ist: Wir müssen versuchen, uns in die Schuhe der Anderen zu stellen.

„Bei Namibia ging es vielen Ländern im Norden der Weltkugel um Besitzstandszwang. Warum gingen die Befreiungsbewegungen in Afrika nach Moskau und nicht in eine Hauptstadt im Westen? Weil der Westen sich nicht auf ihre Seite gestellt hatte und gesagt hatte: Unabhängigkeit steht den Afrikanern genau so zu wie uns!“

Warum gingen die Befreiungsbewegungen in Afrika eher nach Moskau als in eine Hauptstadt im Westen? Weil der Westen sich nicht auf ihre Seite gestellt hatte, weil der Westen nicht mit großer Klarheit gesagt hatte: Unabhängigkeit steht den Afrikanern genau so zu wie uns!

Erst als wir im Zusammenhang mit Namibia gezeigt hatten, dass es hier um die Selbstbestimmung und Menschenrechte ging, und gleichzeitig gesagt hatten, dass sich das auch in Südafrika auswirken muss und wird, erst dann fanden wir eine breite Unterstützung und das Vertrauen, das man braucht.

Ich glaube, der Prozess Namibias hin zur Unabhängigkeit ist ein Modellfall geworden für ein neues Denken. Wir könnten auch sagen: für eine neue Kultur des Zusammenlebens in der Welt. Deshalb ist es so wichtig, dass wir uns an diesen Weg erinnern. Ein guter Weg ruft immer nach Nachahmung und es ist auch hier viel zu tun, bis wir zu einer Welt kommen, die gegründet ist auf die Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit aller Teile dieser Welt.

Dr. Hans-Dietrich Genscher

Hans-Dietrich Genscher wurde am 21. März 1927 in Reideburg/Saalkreis geboren. 1945 zur Wehrmacht eingezogen, kam Genscher zuerst in amerikanische, anschließend in britische Gefangenschaft. 1946 machte er Abitur und absolvierte 1946-1949 ein Studium der Rechtswissenschaften in Halle und in Leipzig. 1952 verließ er die DDR und siedelte in die Bundesrepublik nach Bremen über. 1954 legte er in Hamburg das zweite juristische Staatsexamen ab. Bis 1956 arbeitete er als Anwaltsassessor und Rechtsanwalt in Bremen, bevor er 1956 für die Bundestagsfraktion der FDP tätig wurde, 1962 zusätzlich als Bundesgeschäftsführer der FDP.

Von 1965 bis 1998 war er durchgängig Mitglied des Deutschen Bundestages. 1969-1974 Bundesminister des Inneren im Kabinett der sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt.

Von 1974 bis 1992 war Genscher Bundesminister des Auswärtigen, zunächst unter Bundeskanzler Helmut Schmidt, später unter Helmut Kohl.

1974-1985 war er Bundesvorsitzender der FDP, seit seinem freiwilligen Austritt aus der Regierung 1992 Ehrenvorsitzender. Seither arbeitete er unter anderem als Honorarprofessor an der FU Berlin und nahm seine Anwaltstätigkeit wieder auf. Er erhielt unzählige internationale Auszeichnungen, darunter Ehrendoktorwürden der Universitäten von Stettin und Leipzig.

Dr. Hans-Georg Schleicher

Vom Höhepunkt zum Ende der Afrikapolitik der DDR

Zu den Feierlichkeiten zum 15. Jahrestag der Unabhängigkeit Namibias 2005, 15 Jahre nach dem Ende der DDR, erregte Aufsehen, dass auf der Tribüne in Windhoek als einer der Ehrengäste die ehemalige First Lady der DDR, Margot Honecker, saß. Sicherlich ging es den namibischen Gastgebern nicht ausschließlich um Frau Honecker. Sie personifiziert für die Generation der Befreiungskämpfer wohl vielmehr die DDR, von der die SWAPO Namibias kontinuierlich Unterstützung und Solidarität erhalten hatte.

Ich kenne zahlreiche weitere Beispiele im Süden Afrikas, die eine Affinität einflussreicher politischer Kräfte zum untergegangenen ostdeutschen Staat widerspiegeln – als Reflektion ehemaliger enger Beziehungen zu diesem Staat. Auch deshalb ist es interessant, einen Blick auf die Afrikapolitik der DDR zu werfen. Ich werde eingangs auf Ursachen und Spezifika für diese Afrikapolitik eingehen, deren Entwicklung bis zu ihrem Höhepunkt Ende der 1970er Jahre und die folgende Marginalisierung Afrikas in der Außenpolitik der DDR verfolgen, bis hin zum Kollaps der DDR 1989/90.

Ursachen und Spezifika ostdeutscher Afrikapolitik

Zwei kleine Episoden aus dem Jahr des Beginns einer Afrikapolitik der DDR, es war nicht zufällig das Afrika-Jahr 1960. Der spätere Staatssekretär im Bonner Auswärtigen Amt, Paul Frank, beschreibt in seinen Erinnerungen, wie er 1960 als Sonderbotschafter nach (Belgisch-)Kongo kurz vor der Unabhängigkeit dieses Landes mit dem dringenden Auftrag entsandt wurde, eine Einladung der DDR zu den

Unabhängigkeitsfeiern sowie diplomatische Beziehungen Kongos mit der DDR zu verhindern. Frank, der diese delikate Aufgabe nicht ohne Zusagen westdeutscher Finanzhilfe letztendlich löste, sprach von Peinlichkeiten und Problemen seiner Mission. Nur drei Monate zuvor waren bereits vereinbarte diplomatische Beziehungen zwischen Guinea und der DDR auf massiven Druck der Bundesrepublik durch den Präsidenten des westafrikanischen Staates rückgängig gemacht worden.

Die DDR hatte seit ihrer Gründung die Bestätigung ihrer völkerrechtlichen Legitimität und die diplomatische Anerkennung in den Mittelpunkt ihrer Außenpolitik gestellt. Die Bundesrepublik hatte demgegenüber bereits 1949 ihren deutschen Alleinvertretungsanspruch postuliert und ihn Mitte der 1950er Jahre durch die Hallstein-Doktrin bekräftigt. Eine Anerkennung der DDR durch Drittstaaten wurde als unfreundlicher Akt betrachtet und sollte mit dem Abbruch der Beziehungen durch die Bundesrepublik beantwortet werden. Mit dem Entstehen zahlreicher neuer Staaten in Afrika sah die DDR dort die reale Möglichkeit, ihre diplomatische Isolierung zu durchbrechen. Anfang 1960 hatte das SED-Politbüro auch deshalb ein komplexes Programm politisch-diplomatischer Maßnahmen gegenüber Afrika beschlossen, unterfüttert durch Festlegungen zur Entwicklung kultureller, wissenschaftlich-technischer, propagandistischer und wirtschaftlicher Beziehungen. Dieser Beschluss markierte den Beginn einer Afrikapolitik der DDR.

„Wie die Außenpolitik der DDR insgesamt waren auch die Beziehungen zu Afrika in hohem Maße politisch-ideologisch bestimmt."

Wie die Außenpolitik der DDR insgesamt waren auch die Beziehungen zu Afrika in hohem Maße politisch-ideologisch bestimmt. Den Verfassungsmaximen Sozialismus, Frieden und Sicherheit sowie Völkerverständigung entsprachen außenpolitische Grundprinzipien des proletarischen beziehungsweise sozialistischen Internationalismus, der antiimperialistischen Solidarität sowie der friedlichen Koexistenz. Ein angenommener „revolutionärer Weltprozess" sollte in der Auseinandersetzung mit dem Imperialismus des Westens schließlich zum weltweiten Übergang zum Sozialismus führen. Daraus wurden die enge Bindung an die UdSSR und die Einbindung in das sozialistische Lager sowie das Bündnis mit der nationalen Befreiungsbewegung (hier als ein zusammenfassender Begriff für Befreiungsbewegungen und vom Kolonialismus befreite Staaten) abgeleitet. Vorstellungen über sozialen Fortschritt mussten dabei allerdings genauso eng und

dogmatisch ausfallen wie die Weltsicht, in die sie eingepasst wurden. Die Außenpolitik der DDR wurde zudem durch ihre jeweilige historisch-konkrete Stellung in der Entwicklung der internationalen Beziehungen geprägt. Dazu gehörten die exponierte Position im Ost-West-Konflikt, der deutsch-deutsche Gegensatz und das innen- und außenpolitische Legitimationsdefizit der DDR. Mehr als die Hälfte ihrer 40jährigen Existenz musste die DDR um eine gleichberechtigte internationale Stellung ringen – stets in der Auseinandersetzung mit dem westdeutschen Alleinvertretungsanspruch. Die Außenpolitik wurde entscheidend durch diese Konstellation beeinflusst. Gleichzeitig waren innenpolitische und wirtschaftliche Entwicklungen wichtige Bestimmungsfaktoren für ihre Gestaltung. Opportunistische Erwägungen erhielten in dieser Politik durchaus Vorrang, wenn innenpolitische und ökonomische Zwänge, aber auch Bündnispflichten gegenüber der UdSSR oder deutschlandpolitische Erwägungen mit den erklärten Grundprinzipien der Außenpolitik kollidierten.

Die Aufgaben der Afrikapolitik der DDR wurden damals folgendermaßen definiert: Unterstützung der nationalen Befreiungsbewegung; konsequentes Auftreten gegen jede Form des Kolonialismus, Neokolonialismus und Rassismus; Entwicklung und Festigung solidarischer Beziehungen zu national befreiten Staaten, besonders zu Ländern mit sozialistischer Orientierung; Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zu den nichtpaktgebundenen (blockfreien) Staaten als natürliche Verbündete im antiimperialistischen Kampf. Wirtschaftliche Interessen, die immer eine Rolle spielten, erhielten in den 1970er Jahren besonderes Gewicht.

„Die DDR unterstützte von Anfang an das Recht der afro-asiatischen Völker auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit."

Die DDR unterstützte von Anfang an das Recht der afro-asiatischen Völker auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit. Sie befand sich damit in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Prinzipien aus der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte oder der UN-Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an die kolonialen und abhängigen Gebiete von 1960. Andererseits war zu konstatieren, dass die inneren Verhältnisse der DDR mit völkerrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der individuellen Menschenrechte kollidierten.

Mit ihren afrikapolitischen Positionen knüpfte die DDR in den 1960er und 1970er Jahren an wichtige Entwicklungen in Afrika an

– an den antikolonialen Unabhängigkeitskampf, das Streben nach politischer und ökonomischer Selbständigkeit und Überwindung der Dominanz ehemaliger Kolonialmächte und den Kampf gegen rassistische Regimes. In dieser Phase des Dekolonisierungsprozesses liegen die Wurzeln der besonderen Rolle Afrikas für die DDR. Dort schien damals ein gewisser Spielraum für die auf diplomatische Anerkennung orientierte Außenpolitik der DDR gegeben, der anderenorts infolge der westlichen Solidarität mit Bonn bei der Isolierung der DDR sehr viel enger begrenzt war. Die DDR hatte frühzeitig den Befreiungsbewegungen Ausbildungsplätze, materielle Solidarität und politische Unterstützung gewährt. Seit 1968 war Solidarität mit der nationalen Befreiungsbewegung sogar in der DDR-Verfassung verankert.

„In der Phase des Dekolononisierungsprozesses liegen die Wurzeln der besonderen Rolle Afrikas für die DDR."

Perioden der DDR-Afrikapolitik

Die DDR-Afrikapolitik gliedert sich in drei wesentliche Perioden, in denen folgende Charakteristika besonders hervorstachen:

- eine starke deutschlandpolitische Determinierung 1960-1972 und der Kampf um diplomatische Anerkennung;
- die in besonderem Maße von der Systemauseinandersetzung geprägte Phase 1972-1981/82, in der die Afrikapolitik ihren Höhepunkt erreichte;
- und die Marginalisierung der Afrikapolitik 1982-1989/90, als aber auch Ansätze eines stärker an den Realitäten orientierten Denkens erkennbar sind.

Die frühzeitigen Beziehungen der DDR zu antikolonialen Bewegungen Afrikas trugen damals durchaus altruistische Züge. Sie entsprachen dem ideologischen Selbstverständnis der SED und der Herleitung antikolonialer Traditionen aus der Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Nicht immer konnte dabei kurz- oder mittelfristig politischer oder ökonomischer Gewinn erwartet werden. 1951 kamen erste afrikanische Studenten in die DDR, zumeist von Befreiungsorganisationen oder Gewerkschaften delegiert. Konflikte wie der Suez-Krieg 1956, der Befreiungskrieg in Algerien, die Ereignisse in Kongo 1960/61

und die Kämpfe in den portugiesischen Kolonien gaben der DDR Gelegenheit, ihre Solidarität mit nationalen Befreiungsbewegungen zu unterstreichen und sich deutlich von westlichen Positionen, vor allem denen der Bundesrepublik, abzuheben. In besonderem Maße galt das für die Haltung zu Südafrika.

Die Bemühungen der DDR um die Entwicklung offizieller Beziehungen zu afrikanischen Staaten waren zielstrebig auf die Herstellung diplomatischer Beziehungen gerichtet. Die drastische Veränderung der Landkarte Afrikas 1960, als dort 17 Staaten ihre Unabhängigkeit erhielten, gab der DDR Hoffnung in ihren Bemühungen um diplomatische Anerkennung. Im gleichen Jahr erhob Walter Ulbricht als neues Staatsoberhaupt der DDR in seiner Antrittsrede vor dem diplomatischen Korps die Unterstützung für die afrikanischen Völker im Kampf um politische und ökonomische Befreiung zum Grundsatz der Afrikapolitik der DDR.

Die Bemühungen der DDR um internationale diplomatische Anerkennung führten gerade auch in Afrika zu harter Konfrontation mit der Bundesrepublik. Während es Bonn mit Hilfe der Hallstein-Doktrin gelang, eine diplomatische Anerkennung der DDR lange Zeit zu verhindern, entwickelte die DDR in dieser Auseinandersetzung Formen und Methoden, um durch ein breites Spektrum nichtstaatlicher und staatlicher Beziehungen unterhalb der diplomatischen Anerkennung die Hallstein-Doktrin zu umgehen bzw. fehlende offizielle Beziehungen durch solche inoffiziellen Charakters zu kompensieren. Afrika erwies sich dafür als besonders wichtiges und erfolgreiches Zielgebiet. 1965 waren dort mehr als die Hälfte aller staatlichen Auslandsvertretungen der DDR in Entwicklungsländern zu finden. Aus der Not, ein weites Spektrum an Kontakten unterhalb diplomatischer Beziehungen zu knüpfen, machte die DDR schließlich eine Tugend: Diese Kontakte und Beziehungen waren Voraussetzung und auch Anreiz für die ehrgeizigen politischen Pläne späterer Jahre in Afrika. Rückschläge blieben allerdings nicht aus – wie im Falle Guineas, Kongos, aber auch in Ghana nach dem Sturz Präsident Kwame Nkrumahs 1966. Die Umwandlung der 1964 im unabhängigen Sansibar eröffneten ersten DDR-Botschaft in Afrika nach der Vereinigung Sansibars mit Tanganjika (April 1964) in ein Generalkonsulat in Daressalam und ein Konsulat in Sansibar entsprach zwar den Hoffnungen der

„Die Bemühungen der DDR um internationale diplomatische Anerkennung führten gerade auch in Afrika zu harter Konfrontation mit der Bundesrepublik."

DDR nicht optimal, brachte ihr jedoch eine relativ hochrangige Präsenz im vereinigten Tansania.

1969 gelang ein Durchbruch zur internationalen Anerkennung der DDR in der Dritten Welt. In Afrika waren Sudan und Ägypten die ersten Staaten, denen andere folgten. Bevor mit der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages zwischen beiden deutschen Staaten im November 1972 der Damm für die breite internationale Anerkennungswelle schließlich geöffnet wurde, hatten knapp 20 Dritte-Welt-Staaten diplomatische Beziehungen mit der DDR vereinbart - mehr als die Hälfte von ihnen waren afrikanische.

Bis 1969 hatte Bonn mit der Hallstein-Doktrin erfolgreich eine diplomatische Anerkennung der DDR in Afrika verhindert, Ausnahme waren die kurzlebigen Beziehungen zu Sansibar. Das erwies sich jedoch als ein Pyrrhussieg, denn in diesen Auseinandersetzungen war es der DDR gelungen, einflussreiche politische Kräfte in Afrika für die Unterstützung ihrer Anerkennungskampagne zu gewinnen. Zudem hatte die DDR ihre staatlichen und nichtstaatlichen Beziehungen in Afrika in einem Maße ausbauen, deren Niveau erhöhen und damit die Hallstein-Doktrin aushöhlen können, dass deren Aufrechterhaltung gegen Ende der 60er Jahre schwierig wurde.

Die Hallstein-Doktrin wurde auch durch die internationale Entwicklung und die sich anbahnende Entspannungspolitik in Frage gestellt. Die Bewertung ihrer Wirksamkeit hängt von der Interpretation ihrer Zielstellung ab. Ging es darum, die formale diplomatische Anerkennung der DDR zu verhindern, so war die Doktrin bis 1969 erfolgreich. Sollte jedoch der Ausbau der Positionen der DDR in Afrika und eine faktische Anerkennung auch unterhalb der Schwelle diplomatischer Beziehungen verhindert werden, so ist dies fehlgeschlagen. Androhung und Anwendung der Hallstein-Doktrin auf der einen, der Kampf um ihre Durchlöcherung auf der anderen Seite waren in diesem Zeitraum ein determinierender Faktor der Afrikapolitik beider deutscher Staaten, dem oft andere wesentliche Elemente wie entwicklungspolitische und manchmal sogar ideologische Maximen untergeordnet wurden. Mein westdeutscher Kollege in Harare, Werner Kilian, hat später eine exzellente Analyse zur Hallstein-Doktrin veröffentlicht – ein empfehlenswertes Buch.

„Die Hallstein-Doktrin wurde auch durch die internationale Entwicklung und die sich anbahnende Entspannungspolitik in Frage gestellt."

Auch nach der weltweiten diplomatischen Anerkennung der DDR

blieb Afrika ein wichtiger Bereich ostdeutscher Außenpolitik. Die Suche vieler afrikanischer Staaten nach sozio-ökonomischen Alternativen zum kolonial diskreditierten Kapitalismus schien die marxistische Theorie von der nationalen Befreiungsbewegung als „natürlichem Verbündeten" des Sozialismus und als einen „Hauptstrom im revolutionären Weltprozess" zu bestätigen. Afrika wurde zu dieser Zeit als schwächstes Kettenglied im Einflussbereich des Westens betrachtet. Intern wurde eingeschätzt, dass dort die Möglichkeit bestünde, dem Imperialismus langfristig eine strategische Niederlage zuzufügen. Es entsprach der marxistischen Theorie vom Hinüberwachsen der nationalen in die soziale Befreiungsrevolution, dass einzelne Staaten dieser Region einen nichtkapitalistischen bzw. sozialistischen Entwicklungsweg proklamierten. Die Hoffnung, das „sozialistische Weltsystem" könne hier seinen Einfluss ausdehnen und den Westen zurückdrängen sowie das fortbestehende Legitimationsbedürfnis der DDR waren Hauptgründe für die Fortsetzung der aktiven Außenpolitik gegenüber Afrika.

„Afrika wurde als schwächstes Kettenglied im Einflussbereich des Westens betrachtet. Intern wurde geschätzt, dass dort die Möglichkeit bestünde, dem Imperialismus langfristig eine strategische Niederlage zuzufügen."

In den 1970er Jahren stellte der Zerfall des portugiesischen Kolonialreiches eine entscheidende Zäsur für das Streben der Sowjetunion und ihrer Verbündeten um die Ausweitung ihres Einflussbereiches in Afrika dar - mit dem Machtkampf in und um Angola 1975/76 als Kulminationspunkt. In den Beziehungen zu Angola und Mosambik, zu Äthiopien sowie zu den kämpfenden Befreiungsbewegungen Simbabwes, Namibias und Südafrikas fand die DDR-Afrikapolitik neue Schwerpunkte. Die ideologische Orientierung der MPLA und der FRELIMO auf den Marxismus-Leninismus, von der DDR mit Freude gefördert, weckte besonders große Hoffnungen. Die Beziehungen zu Angola und Mosambik wurden ebenso wie jene zu Äthiopien komplex gestaltet; sie waren durch eine rege und hochrangige Besuchsdiplomatie, Parteibeziehungen, den Einsatz von Beratern und Experten, teilweise in Schlüsselbereichen, und durch die Zusammenarbeit im Militär- und Sicherheitsbereich gekennzeichnet. Außenwirtschaftsbeziehungen zu diesen Staaten entwickelten sich nach einer eher gemächlichen Anfangsphase geradezu stürmisch.

Mit der Unabhängigkeit Angolas und Mosambiks und dem damit verbundenen Schub für den Befreiungskampf in Simbabwe, Namibia

und Südafrika wurde die Unterstützung der DDR für die Befreiungsbewegungen ANC (Südafrika), ZAPU (Simbabwe) und SWAPO (Namibia) seit 1976/77 deutlich verstärkt und schloss Parteibeziehungen mit der SED, die Eröffnung von Vertretungen in Berlin mit quasi-diplomatischem Status ein – eine für Befreiungsbewegungen in dieser Art in Osteuropa einmalige Repräsentanz. Ebenso wichtig wie die politische Unterstützung, die die DDR den Befreiungsorganisationen insbesondere auch in internationalen Organisationen gewährte, waren die materielle und Ausbildungshilfe sowie die Unterstützung des bewaffneten Kampfes.

Die ostdeutsche Außenpolitik gegenüber unabhängigen afrikanischen Staaten schloss hochrangige Delegationen, ein Netz von Verträgen und Abkommen, expandierende Wirtschaftsbeziehungen, Kulturaustausch und Experteneinsatz ein. Seit 1977 gaben sich SED-Politbüromitglieder auf dem schwarzen Kontinent die Klinke in die Hand. Allein 1977-1979 wurden mehr als drei Dutzend derartiger Besuche registriert. Die DDR-Afrikapolitik stand in ihrem Zenit. Ausdruck dafür waren 1979 Reisen Erich Honeckers nach Libyen, Angola, Sambia und Mosambik sowie nach Äthiopien. Freundschaftsverträge mit Angola, Mosambik und Äthiopien, die ersten derartigen Abkommen außerhalb der „sozialistischen Staatengemeinschaft", leiteten der offiziellen Diktion zufolge eine neue Etappe in den Beziehungen der DDR zu Afrika ein.

„Seit 1977 gaben sich SED-Politbüromitglieder auf dem schwarzen Kontinent die Klinke in die Hand. Die DDR-Afrikapolitik stand in ihrem Zenit."

Im Rahmen der ideologisch determinierten Schwerpunktbestimmung der DDR-Afrikapolitik folgte nach Angola, Mosambik und Äthiopien mit ihrer „sozialistischen Entwicklung" eine Gruppe von Ländern „sozialistischer Orientierung", die sich nicht explizit zum Marxismus-Leninismus bekannten. Zu ihnen gehörten - abhängig von der Interpretation dieser Kategorisierung – Algerien, Benin, Guinea, Guinea-Bissau, Kongo, Libyen, Madagaskar, Sao Tomé und Principe, Tansania und Sambia, zeitweilig auch Somalia. Die fortgesetzte DDR-Unterstützung für die Befreiungsbewegungen erzielte hohe politische und propagandistische Wirkung. Es war vor allem dieser Aspekt, den der damalige OAU-Generalsekretär Edem Kodjo betonte, als er bei Honeckers Besuch im OAU-Hauptquartier in Addis Abeba 1979 die Afrikapolitik der DDR nachdrücklich würdigte.

Gemessen an damaligen Maßstäben war die Außenpolitik der DDR gegenüber Afrika in den 1970er Jahren unzweifelhaft erfolgreich. Ihre Wirksamkeit beruhte auch auf der Fähigkeit schnell und wirksam auf afrikanische Wünsche zu reagieren, nicht zuletzt aufgrund fehlender demokratischer Entscheidungsstrukturen. Die handschriftliche Marginalie „Einverstanden E.H." genügte. Einschränkend wirkte die mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die teilweise kompensiert wurde durch das persönliche Engagement von Experten, Diplomaten, Beratern und Entwicklungshelfern. Rückschläge wie der zeitweilige Abbruch diplomatischer Beziehungen durch die Zentralafrikanische Republik, Zaire und Marokko waren zwar schmerzhaft, jedoch in ihrer Wirkung begrenzt. Mittlerweile unterhielt die DDR diplomatische Beziehungen zu fast allen Staaten des Kontinents und war in mehr als 20 Ländern mit Botschaften präsent; in Berlin gab es zwölf afrikanische Vertretungen. Umfang und Intensität der Beziehungen zu afrikanischen Staaten mussten seit Ende der 1970er Jahre die Frage provozieren, ob sich die DDR eine solche Afrikapolitik leisten konnte - insbesondere angesichts ernster Krisenerscheinungen in der eigenen Ökonomie.

„Die Afrikapolitik der DDR in den 70er Jahren war ideologisch motiviert, prestigeorientiert und von Klassenkampfdenken geprägt. Seit Anfang der 1980er Jahre verdrängten andere außenpolitische Prioritäten Afrika aus den Schlagzeilen der DDR-Medien."

Die Afrikapolitik der DDR in den 70er Jahren war ideologisch motiviert, prestigeorientiert und von Klassenkampfdenken geprägt. Globale Probleme wie Hunger, Armut, Krankheit und Unterentwicklung wurden allein der Verantwortlichkeit des Kapitalismus zugewiesen und ihre Relevanz für die eigene konkrete Politik nur ungenügend berücksichtigt. Seit Anfang der 1980er Jahre verdrängten andere außenpolitische Prioritäten Afrika aus den Schlagzeilen der DDR-Medien. Die angesichts der Gefahren eines atomaren Konflikts einsetzende Friedens- und Dialogpolitik der DDR zielte vorrangig auf Europa. Afrika wurde in seiner Bedeutung für die Außenpolitik marginalisiert, damit auch die überdimensionierte Afrikapolitik der DDR abgebaut. Nicht nur deshalb konnten sich Nüchternheit und Realismus in Bezug auf den afrikanischen Kontinent stärker durchsetzen. Dazu hatte vor allem die kritische Analyse der Lage in den Ländern „sozialistischer Entwicklung" beigetragen. Während in der offiziellen Propaganda Erfolgsmeldungen dominierten, wurde intern auch in Ost-Berlin das Scheitern der sozialistischen Experimente in Angola, Mosambik und Äthiopien

konstatiert. Die Ursachen dafür sah man durchaus nicht mehr allein in der Destabilisierung durch „konterrevolutionäre Kräfte“ im Innern dieser Länder und in deren Unterstützung durch den Westen. Wenngleich zögernd, wurde nun auch das von der DDR unterstützte Entwicklungskonzept dieser Länder kritisch hinterfragt.

Im Einklang mit den neuen Schwerpunkten betrachtete die Außenpolitik der DDR Afrika nicht mehr primär als Schauplatz der Systemauseinandersetzung, als Testgelände für sozialistisch orientierte Entwicklungen, sondern als potentiellen Verbündeten für die Unterstützung der eigenen Friedensinitiativen. Sicherung von Unterstützung für die Friedens- und Dialogpolitik der DDR dominierte zunehmend die Aufgabenstellung für DDR-Botschaften in Afrika.

„Im Einklang mit den neuen Schwerpunkten betrachtete die Außenpolitik der DDR Afrika nicht mehr primär als Schauplatz der Systemauseinandersetzung.“

Es gab jedoch keinen abrupten Bruch oder ein allgemeines Disengagement in Afrika. Trotz ihrer Marginalisierung in den 1980er Jahren blieb die Afrikapolitik noch immer bedeutend, auch wegen ihrer Tradition, dem Ansehen der DDR in Afrika und den bestehenden umfangreichen Beziehungen. Die DDR nutzte weiterhin ihre Mitarbeit in internationalen Organisationen für die Afrikapolitik, insbesondere in den Vereinten Nationen beispielsweise im Dekolonisierungsausschuss, als Mitglied des Anti-Apartheid-Ausschusses und zur Namibia-Frage. Ausgehend von den erklärten Prinzipien ihrer Außenpolitik und der Situation in Afrika befand sich dort die DDR in weitgehender Übereinstimmung mit der Mehrzahl der afrikanischen und der blockfreien Staaten insgesamt. Offensiv wurden die Kontakte zur OAU, der Blockfreien-Bewegung, zurückhaltender die zu Regionalorganisationen wie z.B. der SADCC entwickelt. Schwerpunkte in der Gestaltung der bilateralen Beziehungen blieben Kaderausbildung, Experteneinsatz, kulturell-wissenschaftliche Zusammenarbeit und Wirtschaftsbeziehungen sowie gezielt mit einigen Partnern die Sicherheitszusammenarbeit. Trotz deutlich verringerter Aktivitäten wurden bestehende bilaterale Beziehungen nicht abrupt abgebaut oder gar abgebrochen, auf bestimmten Gebieten jedoch eingeschränkt. Eine geplante weitere Reise Honeckers ins südliche Afrika kam nicht mehr zustande. Auf unverändert starke Hilfe konnten sich jedoch die Befreiungsbewegungen dieser Region stützen. Während z.B. die Hilfe des Solidaritätskomitees an Schwerpunktländer der

DDR-Afrikapolitik spürbar reduziert wurde, blieb der Umfang der materiellen Solidarität für die Befreiungsbewegungen ANC und SWAPO damals uneingeschränkt erhalten.

Zwar postulierte die SED auch weiterhin die „aktive antiimperialistische Solidarität mit allen um ihre nationale und soziale Befreiung kämpfenden Völkern" als eine der außenpolitischen Hauptaufgaben. Dem aufmerksamen Beobachter entging jedoch nicht, dass sich die Aussagen des XI. SED-Parteitages 1986 von jenen des X. Parteitages fünf Jahre zuvor unterschieden. 1981 war noch hartnäckig und realitätsfern davon gesprochen worden, die „sozialistische Alternative des Entwicklungsweges" gewinne immer mehr an Anziehungskraft und Einfluss, sein sozialer Inhalt vertiefe sich und die revolutionären Kräfte dieser Länder würden sich dem „wissenschaftlichen Sozialismus" zuwenden. Fünf Jahre später ging es um die krisenhafte Entwicklung des Kontinents. Es fiel kein Wort mehr über sozialistische Orientierung. Ernüchterung über die Aussichten einer „sozialistischen Entwicklung" in Afrika und die deutlich verringerte Bedeutung dieser Staaten für die DDR waren unverkennbar.

„Ernüchterung über die Aussichten einer ‚sozialistischen Entwicklung' in Afrika und die deutlich verringerte Bedeutung dieser Staaten für die DDR waren unverkennbar."

In der DDR hatte sich Anfang der 1980er Jahre die Einsicht vertieft, dass auch für politisch und ideologisch nahestehende afrikanische Staaten an einer Zusammenarbeit mit dem Westen – sowohl bilateral als auch mit IWF, Weltbank, EG und anderen Institutionen – kein Weg vorbeiführe, wenn deren gravierende wirtschaftliche Probleme gelöst werden sollten. Dies bedeutete nicht den Rückzug der DDR aus diesen Staaten, eher den Versuch, sich auf ökonomisch Machbares zu beschränken. Solche Erkenntnisprozesse bewirkten bereits in den frühen 1980er Jahren ein Überdenken grundsätzlicher Positionen der DDR-Afrikapolitik, die es schließlich – allerdings mit Zeitverzug – ermöglichten, konfrontative Denkschemata und vereinfachte sozio-ökonomische Modellvorstellungen für Afrika abzubauen und der systemübergreifenden Lösung globaler Probleme stärkere Bedeutung beizumessen. Gorbatschows „neues Denken" war nicht der Auslöser, hatte aber Einfluss auf diese Entwicklung. Die Ablehnung seiner „Perestroika" und das in Teilen der SED- und Staatsführung tief verwurzelte Misstrauen gegenüber der „reformistischen" Politik Moskaus haben diesen Prozess jedoch nicht gerade erleichtert.

Die Umorientierung in der Afrikapolitik zeigte sich in der außenpolitischen Praxis der letzten Phase der DDR. Die Bedeutung afrikanischer Staaten wurde nicht mehr ausschließlich von deren politisch-ideologischer Ausrichtung bestimmt. Die Neuorientierung war an der Unterstützung politischer Konfliktlösungen sowohl im südlichen Afrika als auch in anderen Regionen erkennbar. Die Beurteilung der Auseinandersetzungen in Angola, Äthiopien und auch in Mosambik trug Realitäten stärker Rechnung. Die DDR unterstützte die Verhandlungen zum Südwesten Afrikas und den Unabhängigkeitsprozess in Namibia. Sie richtete frühzeitig eine Beobachtermission in Namibia ein und beteiligte sich bei der Rückführung der Flüchtlinge sowie mit polizeilichen und zivilen Beobachtern am namibischen Unabhängigkeitsprozess.

DDR-Afrikapolitik im Koordinatensystem internationaler Beziehungen

Ich möchte an dieser Stelle die Einordnung der DDR-Afrikapolitik in das Koordinatensystem der internationalen Beziehungen noch etwas vertiefen. Es wurde bereits dargestellt, dass die DDR-Außenpolitik stark durch den Kalten Krieg, aus dem heraus der ostdeutsche Staat entstanden ist und in dessen Konstellation er sich an exponierter Stelle befand, geprägt war. Die Fixierung auf und die Konfrontation mit der Bundesrepublik einerseits und die feste Anbindung an die Sowjetunion andererseits waren für die DDR-Außenpolitik stets in hohem Maße relevant.

Die Beziehungen zur UdSSR stellten die erste Hauptachse ostdeutscher Außenpolitik dar, sie waren von existentieller Bedeutung für die DDR und entsprangen einer weitgehenden politisch-ideologischen Übereinstimmung. Die DDR betonte stärker noch als andere Ostblockstaaten ihre Treue zur Sowjetunion und hatte diese staatsrechtlich sogar in der Verfassung verankert. Dabei ist vielen wohl erst nach der Wende und mit der Haltung der Sowjetunion zur Gestaltung der deutschen Vereinigung bewusst geworden, wie sehr die DDR in die sowjetische Globalstrategie ein- und ihr untergeordnet war. Dies alles traf durchaus auch auf die Zu-

„Die DDR betonte stärker noch als andere Ostblockstaaten ihre Treue zur Sowjetunion. Dabei ist vielen wohl erst nach der Wende bewusst geworden, wie sehr die DDR in die sowjetische Globalstrategie ein- und ihr untergeordnet war."

sammenarbeit in der Afrikapolitik zu. Vereinfachende Darstellungen der DDR als Satellit oder als Stellvertreter Moskaus in Afrika verkennen die ideologisch motivierte Interessenidentität beider Staaten in strategischen Fragen und unterschätzen konkrete Eigeninteressen der DDR. Es bedurfte keiner Weisung aus Moskau, um die DDR für Afrika zu motivieren. Gareth Winrow sprach völlig zu Recht von der DDR als wichtigem Juniorpartner der Sowjetunion in Afrika mit zunehmendem politischen Freiraum. Wie weit dieser teilweise ging, fand ich bei meinen Forschungen heraus. So waren es 1977 nämlich die DDR und Kuba, die auf ein aktiveres Engagement in Afrika, insbesondere durch die Unterstützung Mosambiks und Äthiopiens, drängten und gemeinsam auf die Sowjetunion einwirkten – mit Erfolg.

„Natürlich gab es keine eigenständigen DDR-Entscheidungen zu Fragen, die wesentliche Interessen der UdSSR berührt hätten."

Natürlich gab es keine eigenständigen DDR-Entscheidungen zu Fragen, die wesentliche Interessen der UdSSR berührt hätten. Konflikte waren die Ausnahme. Wenn es intern dazu kam, so 1979 wegen beabsichtigter Kontakte der DDR zur ZANU Simbabwes, erlebte ich selbst, wie der Juniorpartner in Moskau harsch zurechtgewiesen wurde. Der Handlungsspielraum konnte dann sehr eng sein.

In den Augen nicht weniger afrikanischer Politiker hob sich die DDR in einigen Fragen wohltuend von der Sowjetunion ab. Zwar fehlte ihr das politische und militärische Gewicht einer Weltmacht, deren Einfluss man in der bipolaren Welt gegen den Westen ausnutzen konnte. Dies kompensierte die DDR jedoch durch den Umgang mit dem Partner auf gleicher Augenhöhe und vermied in der Regel bewusst jede Bevormundung oder Einmischung und den Eindruck machtpolitischer Ambitionen. Die Führer afrikanischer Parteien und Befreiungsbewegungen erfuhren in der DDR eine protokollarische und partnerschaftliche Behandlung, wie sie das in Moskau nicht annähernd erwarten konnten. Führer afrikanischer Befreiungsorganisationen trafen bereits Anfang der 70er Jahre in Berlin mit Honecker persönlich zusammen; solche offiziellen Treffen waren später die Regel. Im Vergleich dazu: ANC-Präsident Oliver Tambo wurde erstmals 1986 vom sowjetischen Parteichef empfangen.

Eine besondere Rolle spielte der ideologische und machtpolitische Konflikt zwischen der UdSSR und China. Er tangierte auch die Afrikapolitik der DDR. Die DDR stand hinsichtlich der Zurückweisung der chinesischen These, dass sich der Kampf um nationale und soziale

Befreiung und eine Politik der friedlichen Koexistenz zwischen den beiden feindlichen Gesellschaftssystemen ausschließen, voll hinter Moskau – nicht zuletzt im eigenen Interesse an der Erhaltung des Friedens. Als Staat an der Trennlinie zwischen den feindlichen Systemen in exponierter Position konnte sie diese Haltung gegenüber afrikanischen Partnern überzeugend vertreten. Die Haltung zu China war auch eine Gretchenfrage in der Gestaltung von Beziehungen zu afrikanischen Staaten und Befreiungsbewegungen.

„Die Haltung zu China war auch eine Gretchenfrage in der Gestaltung von Beziehungen zu afrikanischen Staaten und Befreiungsbewegungen."

Das enge Bündnis mit der Sowjetunion war für die DDR-Außenpolitik eine feste Maxime - bis die Führung der SED ihre Schwierigkeiten mit Gorbatschows Politik von Perestroika und Glasnost bekam, aus ihrer prinzipiellen Ablehnung grundlegender Reformen heraus auf Distanz zu Moskau ging, zugleich jedoch mit dem Wegfall der Breshnew-Doktrin ihren außenpolitischen Handlungsspielraum in einzelnen Fragen erweitern konnte. Als die sowjetische Führung von ihrer ideologisch und machtpolitisch determinierten Afrikapolitik abging, der Kontinent seinen Platz in der Prioritätenskala sowjetischer Politik verlor und Befreiungskämpfe als Störfaktor in den Beziehungen zwischen Moskau und Washington betrachtet wurden, hielt die DDR trotz ihrer Befürwortung regionaler politischer Konfliktlösungen an der Unterstützung für SWAPO und ANC uneingeschränkt fest. Es kam nicht zu Irritationen in den Beziehungen zu diesen Bewegungen, wie das bei der UdSSR damals der Fall war. Für manche afrikanische Politiker erschien die DDR in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre deshalb zunächst als ein Hort alter stabiler „Werte". Sowjetunion und DDR stimmten auch weiterhin zur Frage der politischen Beilegung regionaler Konflikte, z.B. im südlichen Afrika, überein. Die DDR fühlte sich jedoch in Einzelfragen nicht mehr unbedingt an Moskauer Positionen gebunden. Als man dort Anfang 1989 vor der Entsendung einer Beobachtermission nach Namibia warnte, ging die DDR ihren eigenen Weg.

Stärker noch als die Bündnisbeziehungen mit der UdSSR hat die Konfrontation mit der Bundesrepublik die Afrikapolitik der DDR beeinflusst. Wie bereits gesagt, war die DDR-Afrikapolitik durch den Kampf um internationale Anerkennung und gegen die Hallstein-Doktrin in den 1960er Jahren stark auf die Bundesrepublik fixiert. Diese

Doktrin traf die DDR nicht nur politisch an einer verwundbaren Stelle, dem Streben nach staatlicher Souveränität und völkerrechtlicher Legitimation. Die diplomatische Blockade hatte auch wirtschaftliche und finanzielle Konsequenzen beträchtlichen Ausmaßes. Auch daraus erklärt sich die überdimensionierte Bedeutung, die in Ost-Berlin außenpolitischen Fragen beigemessen wurde. Den Druck Bonns auf afrikanische Staaten mit der Hallstein-Doktrin wertete die DDR als „neokolonialistische Bevormundung des westdeutschen Imperialismus" gegenüber jungen Nationalstaaten - ein Argument, das bei afrikanischen Politikern auf offene Ohren stieß. Die DDR ihrerseits ging in Afrika ebenfalls offensiv gegen die Bundesrepublik vor. Afrikanische Partner hatten oft Schwierigkeiten, die deutsch-deutschen Querelen zu verstehen. Die ökonomische Stärke der Bundesrepublik versuchte die DDR vor allem mit der Propagandawaffe zu kompensieren. Ansatzpunkte boten sich ausreichend. Die Bonner Afrikapolitik geriet wiederholt in das Kreuzfeuer internationaler und vor allem afrikanischer Kritik, beispielsweise wegen ihrer Beziehungen zu Südafrika und zur Kolonialmacht Portugal sowie wegen ihrer Haltung zu Befreiungsbewegungen. Die DDR ließ solche Chancen für propagandistische Angriffe gegen die Bundesrepublik nicht ungenutzt.

„Afrikanische Partner hatten oft Schwierigkeiten, die deutsch-deutschen Querelen zu verstehen."

Nach der weltweiten diplomatischen Anerkennung der DDR 1972/73 blieb die deutsch-deutsche Konfrontation in Afrika bestehen, verlor jedoch deutlich an Schärfe. Im Zuge der Politik des Dialogs und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bonn und Ost-Berlin in den 1980er Jahren gab es solche Kooperation vereinzelt auch in Afrika, wie zum Beispiel beim Bau von Fabriken in Äthiopien und Sudan. Das Verhältnis hatte sich insgesamt entspannt.

Die Zurückstufung Afrikas in der Außenpolitik der DDR in den 1980er Jahren aufgrund neuer politischer Prioritäten – flankiert durch ökonomische Zwänge – machte Schritte zum Abbau der überdimensionierten Afrikapolitik erforderlich. Das und die damit eng verbundene kritische Analyse der gescheiterten Sozialismuskonzepte einer Reihe afrikanischer Staaten, insbesondere in Schwerpunktländern der DDR-Afrikapolitik, schuf objektiv Möglichkeiten für eine kritische Neubewertung der eigenen Außenpolitik gegenüber Afrika. Während Prestigedenken und mangelnde Flexibilität in der DDR-Führung die Reduzierung der diplomatischen Präsenz in Afrika auf ein politisch

und ökonomisch realistisches Maß erheblich erschwerten, gab es in Fragen wie der politischen Regelung von Konflikten im südlichen Afrika deutlich neue Entwicklungen. Das spiegelte sich auch im konzeptionellen Bereich wider. Ende 1988/Anfang 1989 erstellte eine Arbeitsgruppe aus dem Afrikabereich des Außenministeriums und Mitarbeitern des Instituts für Internationale Beziehungen Potsdam-Babelsberg eine Konzeption zur Bedeutung Afrikas in den internationalen Beziehungen am Ende des 20. Jahrhunderts mit Schlussfolgerungen für die Außenpolitik der DDR.

„Die Konzeption zur Bedeutung Afrikas am Ende des 20. Jahrhunderts betrachtete die Entwicklungsprobleme Afrikas erstmals losgelöst von einer durch den Ost-West-Konflikt geprägten Sicht und definierte globale Probleme in ihrer in Afrika zugespitzen Form."

Das Papier betrachtete die Entwicklungsprobleme Afrikas erstmals losgelöst von einer durch den Ost-West-Konflikt geprägten Sicht und definierte globale Probleme in ihrer in Afrika zugespitzten Form. Es wurde nicht nur die Dominanz der kapitalistischen Entwicklung in Afrika konstatiert, sondern auch betont, dass diese Entwicklung für den Kontinent durchaus noch beträchtliches Potential sozialen Fortschritts besäße und für tiefgreifende soziale Veränderungen in Afrika sehr lange Zeiträume veranschlagt werden müssten. Kurzfristig wurden grundsätzliche Entwicklungsprobleme in den Vordergrund gestellt, deren Lösung eine systemübergreifende Zusammenarbeit erfordere. Beziehungen sollten unabhängig von der ideologischen Orientierung des Partners gestaltet, den Afrikanern selbst die Verantwortung für den gesellschaftlichen Fortschritt und die ökonomische Entwicklung ihrer Länder überlassen und bei Berücksichtigung der begrenzten eigenen Möglichkeiten eine multilaterale Zusammenarbeit mit dem Westen angestrebt werden. Daraus ergaben sich auch neue Schwerpunkte für die DDR-Afrikapolitik.

Heute mutet vieles aus dieser Konzeption selbstverständlich, einiges bereits überholt an, doch damals stieß sie an die Grenzen herrschender Dogmen und eigener Befangenheit. Wichtig war die Herauslösung der Afrikabetrachtung aus dem Korsett der Klassenkampf-Sicht bis hin zur angestrebten systemübergreifenden Zusammenarbeit Ost-West sowie die realistische Einschätzung gesellschaftlicher Perspektiven. Es war eine erste derartige langfristige Regionalkonzeption im Außenministerium, die „neues Denken", aber auch Erfahrungen aus mehr als drei Jahrzehnten DDR-Afrikapolitik reflektierte. Sie wurde im Ministerium bestätigt, kam aber nicht mehr zum Tragen, da sie 1989/90

von den innenpolitischen Entwicklungen in der DDR überholt wurde. Elemente neuen Denkens waren in der Unterstützung des UN-Unabhängigkeitsplans für Namibia immerhin auf Grundlage der ehemals ungeliebten Resolution 435 zu erkennen. Die aktive Beteiligung an der Implementierung des UN- Namibiaplans und die Eröffnung einer DDR-Botschaft in Windhoek 1990 gehörten dann jedoch auch zu den letzten signifikanten Aktivitäten der DDR-Afrikapolitik. Die DDR-Botschaft in Namibia war die weltweit letzte, die von der DDR eingerichtet wurde.

Auch ich persönlich musste im Herbst 1989 erkennen, wie gravierend die Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der DDR waren, wie sie sich auch in der aktiven Afrikapolitik einerseits und ökonomischen und innenpolitischen Realitäten der DDR andererseits auftaten. Während der Dialog mit nahezu allen internationalen Partnern gesucht wurde, verweigerte man sich dem Dialog im eigenen Land. Schmerzlich war die Erkenntnis, wie viele Verbündete dort ausgegrenzt worden waren. Dabei zeigte die basisgestützte Solidarität mit afrikanischen Befreiungsbewegungen, welch politisches Potential diesbezüglich in der DDR vorhanden war. Auch daraus erklärt sich, welche Spuren der untergegangene Staat beispielsweise in Afrika hinterlassen hat. Der designierte namibische Präsident sagte mir im November 1989: Wenn das (er meinte den Umbruch in der DDR) früher passiert wäre, wären wir jetzt nicht hier – am Vorabend der Unabhängigkeit Namibias. Das erklärt die Sicht manches afrikanischen Politikers – natürlich immer in der Konstellation des damals dominierenden Kalten Krieges. Es war diese Konstellation, die die Afrikapolitik der DDR wie auch der Bundesrepublik stark geprägt hat. Ein nüchterner Blick auf die Afrikapolitik der DDR lässt mich zu der Schlussfolgerung kommen, dass es vor allem die aktive Solidarität der DDR und ihrer Bürger in Afrika bei der Überwindung des Kolonialismus und der Apartheid war, mit der diese Politik sich in die Geschichtsbücher eingeschrieben hat. Darin, und nicht primär als (zudem gescheitertes) staatsozialistisches Gesellschaftsmodell, besteht die historische Rolle der DDR in Afrika.

„Ein nüchterner Blick auf die Afrikapolitik der DDR lässt mich zu der Schlussfolgerung kommen, dass es vor allem die aktive Solidarität der DDR und ihrer Bürger in Afrika bei der Überwindung des Kolonialismus und der Apartheid war, mit der diese Politik sich in die Geschichtsbücher eingeschrieben hat."

Es war für mich denn auch ein persönliches Anliegen, gemeinsam mit dem damaligen Afrikabeauftragten des Auswärtigen Amtes, Botschafter

Harald Ganns, auf einem Afrikaforum des Evangelischen Kirchentages 1997 in Leipzig für einen kritisch-konstruktiven Umgang mit dem Erbe der Afrikapolitik sowohl der alten Bundesrepublik als auch der DDR zu plädieren.

Dr. Hans-Georg Schleicher

Dr. Hans-Georg Schleicher wurde 1943 in Törpin (Vorpommern) geboren; von 1962-1969 absolvierte er ein Diplomstudium der Geschichte und eine Promotion zur afrikanischen Zeitgeschichte an der Martin-Luther-Universität Halle.

Von 1969-1990 war er im diplomatischen Dienst der DDR tätig. Seine Auslandseinsätze führten ihn u.a. nach Äquatorial-Guinea, Sambia und zu den Vereinten Nationen nach New York. Er war Botschafter in Simbabwe sowie Leiter der Diplomatischen Beobachtermission der DDR in Namibia.

Seit 1990 betreibt er zeitgeschichtliche Forschungen zur deutschen Afrikapolitik und zum südlichen Afrika an der Universität Hannover sowie beim Verband für Internationale Politik und Völkerrecht Berlin. Längere Forschungsaufenthalte führten ihn vor allem ins südliche Afrika. Er veröffentlichte mehrere Bücher und zahlreiche andere Publikationen im In- und Ausland und ist als Referent auf internationalen Fachtagungen. sowie als Lektor und Tutor tätig. Darüber hinaus übt erAfrika- und entwicklungspolitische Konsultantentätigkeiten aus. Er arbeitete als Berater bei der Unabhängigen Wahlkommission Südafrikas sowie als Wahlbeobachter für die Vereinten Nationen und die EU.

Robert von Lucius

Die Deutsche Politik gegenüber Südafrika

Über die deutsche Südafrikapolitik gibt es mehrere Dissertationen, viele Studien und zahllose Arbeitspapiere, Strategien und ungelesene Berichte. Diesen möchte ich nicht ein weitere analytische Sicht hinzufügen, sondern mich beschränken: Zum einen nur auf einen der beiden Staaten in Deutschland, auf die Bundesrepublik; zudem auf wenige Jahre um 1990 herum, indes mit einigen Rückblicken und Ausblicken. Der friedliche Umbruch am Kap, der Südafrika zur vermeintlichen Regenbogennation werden ließ und der Welt mit Nelson Mandela einen überall verehrten Helden schenkte, bündelte sich in den Jahren zwischen 1989 und 1994. Welche Rolle spielte Bonn auf dem Weg zur Freilassung Mandelas und der Wiederzulassung des verbotenen ANC, und danach? Es geht im Folgenden nicht nur um die offizielle Politik, um das Auswärtige Amt, den Bundestag, die Ministerien, sondern in mindestens gleichem Maße um die Vielzahl anderer, oft wenig sichtbarer Akteure, die die Wendejahre prägten – oft stärker, wenn auch weniger messbar als die offizielle Diplomatie: dargestellt an Beispielen und an handelnden Personen. Damit wird das hier und da zugespitzt und ein wenig anekdotisch.

„Es geht im Folgenden nicht nur um die offizielle Politik, um das Auswärtige Amt, den Bundestag, die Ministerien, sondern in mindestens gleichem Maße um die Vielzahl anderer, oft wenig sichtbarer Akteure, die die Wendejahre prägten – oft stärker, wenn auch weniger messbar als die offizielle Diplomatie: dargestellt an Beispielen und an handelnden Personen."

Symbolpolitik um Nebenschauplätze

Zu Beginn indes eine generelle Einordnung der deutschen Südafrika-Politik in den Jahren kurz vor und nach dem Umbruch am Kap: wie sie sich mit Symbolpolitik um Nebenschauplätze rangelt, oft unkoordiniert

und mit Profilierungssucht, und bisweilen mit mehr als einem Hauch von Heuchelei. Kernsätze der Politik waren die Begriffe kritischer Dialog und stille Diplomatie – so still, dass man sie bisweilen nicht spürte oder zumindest sicher beurteilen konnte. Langfristige Analysen und Planungen fehlten weitgehend. Soweit es Festlegungen gab, beruhten sie meist eher auf Abstimmung im Rahmen der Europäischen politischen Zusammenarbeit denn auf nationalen Alleingängen. Zuordenbare Erfolge gab es wenig – dazu gehörte aber 1988 die Begnadigung von sechs zum Tode Verurteilten, den „Sharpeville Six", die vor allem auf deutschem Druck, direkt und über Brüssel, beruhte.

Einen Grundstreitpunkt gab es: das Verhältnis zu Wirtschaftssanktionen. Daher, und wegen der ablehnenden Haltung zur Gewalt, war Bonn, wie auch Washington, London und Paris, international zu Südafrika eher isoliert. Es ging in Bonn hintergründig um den Widerstreit politischer und wirtschaftlicher Interessen und darum, wer in der entscheidenden Phase deutscher Südafrikapolitik bestimmt: das Bundeskanzleramt oder das Außenministerium? Mehr noch waren die Jahre bestimmt vom grundlegenden Dissens zwischen den beiden politischen Hauptakteuren, Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und dem CSU-Vorsitzenden Franz-Josef Strauß. Prägend war nicht, wie sonst in parlamentarischen Demokratien, eine Trennlinie von Regierung und Opposition, sondern innerhalb der bürgerlichen Regierungskoalition, zwischen FDP und CSU – mit dem Kanzleramt als distanziertem Mediator. Das kommt irgendwie bekannt vor – so wie derzeit Steuerfragen und Gesundheitspolitik die bürgerliche Koalition aufmischen, war das in den späten Achtzigern das südliche Afrika.

„Einen Grundstreitpunkt gab es: das Verhältnis zu Wirtschaftssanktionen."

Nun ein Fallbeispiel, scheinbar beiläufig, aber typisch: die damals sogenannte „fünfte Frequenz", ein fünfter Direktflug der *Lufthansa* von Frankfurt nach Johannesburg, führte 1989 zum Koalitionsstreit zwischen CDU und FDP, zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt. Der Luftverkehr boomte, Flugzeuge waren oft auf Wochen ausgebucht. Dauerflieger waren nicht zuletzt jene Politiker, die lauthals einen Luftverkehrsboykott gegen Pretoria forderten, einen Abbruch aller Direktflüge – zugleich aber besonders gerne nach Südafrika flogen. Beispiele dafür aus dem Bundestag gibt es zuhauf. Die *Lufthansa* hatte den fünften Wochenflug schon Monate zuvor in ihren Flugplan aufgenommen und war für diesen voll gebucht. Bis dahin

waren Genehmigungen unter dem Luftverkehrsgesetz stets nur Formsache. Auch diesmal hatte das Bundesministerium für Verkehr und Wirtschaft der Wiedereinführung der zwei Jahre zuvor abgeschafften fünften Frequenz zugestimmt. Auch vier Monate danach aber wich das Auswärtige Amt einer Entscheidung aus – es glaubte offenbar, das könne als „falsches Signal" verstanden werden. Bundeskanzler Helmut Kohl machte von seiner Richtlinienkompetenz nicht Gebrauch, weil er Streit mit Teilen der FDP-Fraktion vermeiden wollte. So konnten Ende Oktober 1989 zwei Bundestagsabgeordnete in Frankfurt nicht mit dem von ihnen gebuchten Flug fliegen, weil ihr Außenminister einer Entscheidung auswich und *Lufthansa* erstmal nicht fliegen durfte. Man wollte niemandem weh tun und Entscheidungen meiden oder verschieben. Das ging leichter, weil Südafrika Bonn zwar halbwegs wichtig war, aber nicht so wichtig, dass man deshalb einen offenen Streit oder eine nachhaltige Kritik riskieren wollte.

„Südafrika war Bonn halbwegs wichtig, aber nicht so wichtig, dass man deshalb einen offenen Streit oder eine nachhaltige Kritik riskieren wollte."

Das mag herablassend klingen. Deutschland hatte dennoch beim friedlichen Umbruch in Südafrika einen messbaren Einfluss, stärker als fast alle anderen Länder Europas außer Großbritannien, das Südafrika historisch und wirtschaftlich besonders nahe war. Das lag aber nicht in erster Linie an der Regierungspolitik, am Auswärtigen Amt oder auch am Bundestag. Es lag an einer Vielzahl von Menschen und Organisationen, die auf ihrem Feld, oft ohne Absprache, beim Umdenken in Pretoria halfen: Unternehmer und Gewerkschaften, Kirchen und politische Stiftungen, Wissenschaftler und umtriebige Beamte, Verfassungsrichter und Verfassungsberater, Künstler und selbst Journalisten, oft als Einzelpersonen. Das gehört in eine Gesamtbetrachtung deutscher Südafrikapolitik, die sich eben nicht nur auf einige Diplomaten, Abgeordnete und Minister stützt.

Einige Beispiele dafür möchte ich bringen für den Zeitraum zwischen 1988 und 1994, in denen sich Südafrika von einer Rassendiktatur zu einer die Menschenrechte achtenden Demokratie wandelte.

Tarifpartner als außenpolitische Akteure

Zunächst zu den Tarifpartnern. Da schien es, als seien Unternehmer und Gewerkschaften im Bemühen um pragmatischen und echten

Wandel abseits des Blicks der Öffentlichkeit näher aneinander als so manche Politiker und Parteien. Das ist einigen Gewerkschaftern der *IG Metall* mit Weitblick zu verdanken. Ihnen war schon der Arbeitsplätze wegen daran gelegen, der Forderung nach einem Investitionsabzug zu entgehen. Der damalige *IG-Metall*-Vorsitzende Franz Steinkühler und vor allem zwei seiner leitenden Mitarbeiter waren häufig in Südafrika und entwickelten einen Mindeststandard für Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte, deren vierzehn Punkte beispielhaft wurden für einen fairen Umgang deutscher Tochtergesellschaften mit ihren schwarzen und farbigen Mitarbeitern; der vereinbarte Mindeststandard floss dann ein in einen entsprechenden europäischen Verhaltenskodex. Nicht alle deutschen Unternehmer folgten dem willig – der Druck aus dem Mutterhäusern, aus der *Deutsch-Südafrikanischen Handelskammer*, aus der Politik und vor allem Eigeninteresse bewegten dann aber die meisten der Großen zum Umdenken.

Die zunächst von deutschen Gewerkschaften erzwungenen besseren Arbeitsbedingungen waren denn auch ein Grund, warum deutsche Unternehmen in der Mehrheitsbevölkerung und beim Afrikanischen Nationalkongress ANC – und bald bei der neuen Regierung – einen relativ soliden, teils guten Ruf hatten. Dazu kamen einige Unternehmer mit Weitblick, allerdings wenige, die zudem oft von anderen Kammermitgliedern mit Misstrauen beäugt wurden. Sie waren Beispiel, was wenige ausrichten können.

„Die zunächst von deutschen Gewerkschaften erzwungenen besseren Arbeitsbedingungen waren ein Grund, warum deutsche Unternehmen in der Mehrheitsbevölkerung und beim ANC – und bald bei der neuen Regierung – einen relativ soliden, teils guten Ruf hatten."

Ernst (Ernest) Kahle als Chef der *Münchener Rückversicherung* in Südafrika förderte frühzeitig schwarze Manager im eigenen Unternehmen und in der Kammer. Er öffnete sein Privathaus für vertrauliche Gespräche zwischen ANC und Wirtschaft, ANC und Regierung und half vermutlich hier und da auch finanziell. ANC-Größen wie Nelson Mandela und Cyril Ramaphosa gingen bei ihm ein und aus. Als Kahle 1993 durch ein Autounglück starb, war seine Trauerfeier wie ein vorgezogener Staatsakt – alle großen Namen kamen, allerdings nicht der noch weißen Regierung, sondern des ANC. Deutsche Unternehmer dagegen, immerhin hatte die Kammer als größte Auslandshandelskammer in Südafrika damals um die 900 Mitgliedsunternehmen, waren bei der Trauerfeier kaum vertreten. Die schwarze

Welt war ihnen außerhalb ihrer eigenen Arbeitskräfte noch fremd. Als die Südafrikanische Kommunistische Partei ihr erstes Büro nach der Wiederzulassung just im Haus der mietete, war das selbst dem Mutterhaus in München unheimlich.

Wie schnell das vergänglich ist, zeigte sich in jüngerer Vergangenheit: Vor dem Südafrika-Besuch von Bundesaußenminister Guido Westerwelle im April 2010 ließ das Auswärtige Amt bei der *Deutschen Außenhandelskammer* in Johannesburg fragen, welche Rolle Kahle denn gespielt habe, man wolle ihn in der Ministerrede vor der Kammer würdigen. Die Befragten in der Kammer wussten, geschichtslos, über den Unternehmer, dem sie wohl mehr als jedem anderen das gute Bild der deutschen Wirtschaft bei den neuen Machthabern zu verdanken haben, nichts zu sagen. So verzichtete Westerwelle auf den späten Dank an Ernst Kahle. Auch andere nachhaltige Äußerungen von Westerwelles Besuch sind nicht überliefert – ein weiteres Zeichen, wie schnell Einfluss vergeht, wenn Sachkenntnis, Engagement oder Mut fehlen.

Einfluss durch Kunst

Noch weniger werden deutsche Unternehmer am Kap wissen, was sie dem früheren Südafrika-Chef von *BMW*, Eberhard von Koerber, zu verdanken haben. Schwarze südafrikanische Künstler wissen es noch jetzt. Als Kunstkenner wurde Koerber, heute Vize-Präsident des *Club of Rome*, klar, wie spannend und zugleich unbeachtet von der weißen Welt, auch von südafrikanischen Museen, schwarze südafrikanische zeitgenössische Kunst war. Er regte die erste Kunstausstellung überhaupt für sie an – die von *BMW* finanzierte *„Tributaries"*-Ausstellung von 1985 gilt in der südafrikanischen Kunstwelt als wegweisend und als Türöffner für schwarze Künstler. Acht Jahre später, 1993, kam von Koerber wieder nach Johannesburg, diesmal als Vizepräsident des *Bundesverbandes der Deutschen Industrie* und Leiter der ersten BDI-Delegation in Südafrika in mehr als zwei Jahrzehnten. Er hatte gleichsam das Gewicht der deutschen Industrie hinter sich – und brachte den Unternehmen nach Gesprächen mit dem südafrikanischen Präsidenten und mit der außerparlamentarischen

„Kunst ist eines der wenigen Felder, auf denen die deutsche Diplomatie sich bewährte, Aufmerksamkeit erregte und Dinge zum Guten bewegte."

Opposition Mahnungen. Bisweilen behäbige und selbstgenügsame deutsche Tochtergesellschaften in Südafrika sollten, wie schon Kahle gefordert hatte, auch im Eigeninteresse mehr schwarze Mitarbeiter ausbilden und deren erhebliches Reservoir an Talenten nutzen, und damit zugleich die Produktivität und die Arbeitsruhe verbessern.

Kunst: Das ist eines der wenigen Felder, auf denen deutsche Diplomatie sich bewährte, Aufmerksamkeit erregte, unter Künstlern wie in den Medien, und Dinge zum Guten bewegte. Dazu trugen bei ein großzügig ausgestattetes Kulturprogramm und ein überaus umtriebiger Kulturattaché an der Botschaft in Pretoria, Tilman Hanckel, der seine Abende weniger auf diplomatischen Empfängen verbrachte als vielmehr im Umfeld des Johannesburger *Market Theatre*, des inoffiziellen Nationaltheaters mit angeschlossenem Jazzlokal und Galerien. Die deutsche spontane und unkonventionelle Hilfe sprach sich rasch herum – keine andere europäische Nation war Ende der Achtziger, Anfang der Neunziger präsenter und anerkannter. Das war nicht nur Inzucht einiger Versponnener. Damals traf sich im Markttheater allabendlich die schwarze Elite als Treffpunkt zwischen heimkehrenden Exilanten und Soweto. Viele von ihnen wurden später Minister, Gewerkschaftschefs, Vizepräsidenten, Unternehmer. Sie sahen, was die Deutschen dort taten, scheinbar uneigennützig.

„Die deutsche spontane und unkonventionelle Hilfe sprach sich rasch herum – keine andere europäische Nation war Ende der Achtziger, Anfang der Neunziger präsenter und anerkannter."

Das änderte sich indes rasch nach 1994: Bonn kürzte die Mittel, lenkte sie um von nichtstaatlichen Programmen in formalisierte Staatskanäle, gründete das *Goethe-Institut*, das seinen Sitz in einen weißen Vorort verlegte und sich abschottete. Niederländer, Briten, Franzosen übernahmen rasch die Lücke, die eine verfehlte deutsche Struktur- und Personalpolitik hinterließ. Erst in den letzten zwei Jahren scheint es, als erobere sich die deutsche Kulturpolitik wieder Raum und Geltung dank der neuen Leiter des *Goethe-Instituts* wie auch der Botschaft.

Positive Rolle der politischen Stiftungen

Zu den vielen deutschen Institutionen in Südafrika, die am Geflecht der deutschen Südafrikapolitik auf ihre Art mitwirken, zählen neben

Botschaft und Generalkonsulat in Kapstadt, der Handelskammer, den deutschen Auslandsschulen, dem *Goethe-Institut* und den Entwicklungshilfeorganisationen vor allem die politischen Stiftungen. Sie haben in den Jahren des Umbruchs alle auf ihre Art eine schwer messbare, aber gewichtige und insgesamt überaus positive Rolle gespielt. Das gilt auch für jene vermeintlich regimestützenden Stiftungen, deren Arbeit von außen zeitweise auf Unverständnis oder Kritik stießen: die CSU-nahe *Hanns-Seidel-Stiftung* und die CDU-nahe *Konrad-Adenauer-Stiftung*. Die *Hanns-Seidel-Stiftung* übernahm in der Phase des Umbruchs, angeregt vom Staatsminister im Auswärtigen Amt Helmut Schäfer, eine der schwierigsten und wichtigsten Aufgaben, die keiner der anderen wollte: Sie half der Armee bei der Integration der bewaffneten Widerstandskämpfer und dabei, in das neue Heer eine demokratische und eine politisch neutrale Tradition einzupflanzen. Sie organisierte etwa einen gemeinsamen Studienaufenthalt von ehemaligen Widerstandskämpfern des ANC, Regierungssoldaten und dem stellvertretenden südafrikanischen Verteidigungsminister in Deutschland, um die Erfahrungen der Soldaten der Nationalen Volksarmee bei ihrer Eingliederung in die Bundeswehr zu betrachten. Daneben bemühte sich die HSS über die *Urban Foundation*, die Lebensverhältnisse Schwarzer zu verbessern.

Die *Konrad-Adenauer-Stiftung* geriet in Kritik, weil ihre Form der Hilfe an die *Inkatha*-Bewegung des Zuluführers Mangosuthu Buthelezi missverstanden wurde. Ohne ihre Beratung und das von ihr aufgebaute Vertrauen wäre nicht gesichert gewesen, dass diese sich in die Verfassungsberatungen, in das neue System und dann in die neue Regierung eingebunden hätte – wie die Einbettung der Armee förderte das Stabilität und dämmte Gewalt. Daneben stärkte die Stiftung die Ausbildung junger südafrikanischer Journalisten sowie kommunale Selbstverwaltung.

„Neutrale aber nicht interessenlose Beratung ist eines der wichtigsten Kennzeichen und Elemente deutscher Südafrikapolitik."

Die SPD-nahe *Friedrich-Ebert-Stiftung* war schon in den Jahren des Exils und des Widerstandskampfes eine Stütze des ANC. Den vermutlich ersten Besuch des damaligen Informationssekretärs des ANC, Thabo Mbeki, zusammen mit dem ANC-Vorsitzenden Oliver Tambo hatte 1986 die FES organisiert. Tambo traf Genscher – der erste Kontakt zwischen ANC und einer westeuropäischen Regierung auf dieser Ebene. Später als Vizepräsident und als Präsident war Mbeki Deutschland,

auch seiner Wirtschaft zugewandt. Die frühe Hilfe honorierte der ANC und band nach 1990 Ebert-Mitarbeiter in Johannesburg ein in Gruppen und Institute, die eine neue Wirtschaftspolitik für den ANC und damit für Südafrika entwickelten.

Die FDP-nahe *Friedrich-Naumann-Stiftung* schließlich sorgte durch ihre Partner-Institute dafür, dass das liberale Element nicht verlorenging – liberales Denken hatte es vor wie auch nach dem Wandel schwer genug – und für Rechtsberatung für Verfolgte. Dabei profitierten die „Naumänner" davon, dass ihr Vorsitzender Otto Graf Lambsdorff nicht nur Präsident des Weltverbandes der Liberalen und überall bestens vernetzt war, sondern auch ein Faible für Südafrika hatte. Mit der ihm eigenen Gewissenhaftigkeit und Sachkenntnis kam er einmal jährlich nach Südafrika zu Gesprächen mit „allen". Wenn Lambsdorff etwas sagte, auch Unbequemes, horchten seine Gesprächspartner auf, auch die jeweiligen Präsidenten.

Neutrale aber nicht interessenlose Beratung ist eines der wichtigsten Kennzeichen und Elemente der deutschen Südafrikapolitik. Wohl kaum ein anderes Land hat dies kluge System der politischen Stiftungen. Sie können langfristiger denken als rasch wechselnde und auf ihre neuen Posten nicht immer hinreichend vorbereitete Diplomaten.

Hilfe beim Aufbau eines Rechtsstaates

Zu dieser Beratungsebene kam in Südafrika eine weitere dazu, ebenfalls unauffällig aber nachhaltig: zwischen den Verfassungsgerichten und bei den Verfassungsberatungen. Dort gab es rege Hilfe beim Aufbau eines Rechtsstaats und der Sicherung einer an Menschenrechten orientierten Justiz, aber auch in vielen anderen Punkten. Bei der Formulierung der drei Artikel in der südafrikanischen Verfassung zu einer unabhängigen Zentralbank etwa orientierte man sich am deutschen und am kanadischen Modell. Das hat sich bewährt: Wer auch immer Kritik an Südafrika zu üben glaubte – die unabhängige Geldpolitik wird als Hort der Stabilität und des Erfolges gerühmt.

„Mehrfach kamen führende deutsche Verfassungsrechtler nach Südafrika und halfen diskret, auch bei der Erstellung der Übergangsverfassung und der endgültigen Verfassung."

Mehrfach kamen führende deutsche Verfassungsrechtler nach Südafrika und halfen diskret, auch bei der Erstellung der Übergangsverfas-

sung und der endgültigen Verfassung – etwa zum Funktionieren bundesstaatlicher Strukturen und einer Machtteilung. Das setzte sich fort in engen Kontakten zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem neuen südafrikanischen Verfassungsgericht in Johannesburg, das öfters in seinen Urteilen das Bundesverfassungsgericht zitiert. Der erste Besuch des gesamten südafrikanischen Verfassungsgerichts ging nach Karlsruhe. Die Zusammenarbeit in der Juristerei und darüber hinaus in den Geisteswissenschaften hat Tradition. Viele der südafrikanischen Verfassungsrechtler, auch gerade jene, die im Stillen das „neue Denken" vorantrieben und als juristische Väter der neuen Verfassung gelten können, waren früher als Humboldt-Stipendiaten in Deutschland; und nicht wenige der großen Namen der deutschen Juristerei pflegten enge Kontakte zu Südafrika.

Dazu kam das Ansehen, das das Freiburger *Arnold-Bergstraesser-Institut* im polischen Südafrika besaß, bei „den Alten" wie auch „den Neuen". Ihr Leiter, der empirische Sozialforscher Theodor Hanf, hatte über viele Jahre hinweg die schwarze wie auch weiße Elite und die breite Bevölkerung nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden befragt, nach Wünschen und Grenzen des Reformwillens. Als er diese Mitte der Siebziger vorstellte, war das das erste halboffizielle Zusammentreffen von Vertretern der Regierung in Pretoria und des ANC – mitten im Schwarzwald. Hanf war dann auch wieder dabei, ebenso wie der Leiter des vom Bundeskanzleramt mitfinanzierten Bonner Büros der *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Klaus Baron von der Ropp, als sich wieder weiße Südafrikaner und der ANC trafen. Die Begegnung in Dakar, bei der neben einigen Deutschen kaum andere Ausländer waren, wurde Signal des Aufbruchs, ein wichtiger Schritt aufeinander zu. Zur diskreten Vermittlung und Beratung der Freiburger kam das Ergebnis ihrer Forschungen: Dass die Bevölkerung auf beiden Seiten zu größeren Reformschritten bereit war als die jeweilige Elite. Das ließ Pretoria nachdenken und stärkte die Reformer auf beiden Seiten.

Eine Stärkung der jungen Reformer gab es immer wieder bei Seminaren in Deutschland, etwa im Hamburger *Haus Rissen*. Dorthin kamen regelmäßig einige Jungabgeordnete der Nationalpartei. Man spürte gleichsam, wie freimütige Gespräche, vor allem am späten Abend, ihr Denken verschoben und Ängste abbauten. Das waren dann genau die Minister, die nach dem Sturz des

„Wenn es eines Beleges bedarf für die Wirkung beharrlichen und diskreten Gesprächs mit Gesprächswilligen, dann bietet ihn die Umbruchphase Südafrikas."

autoritären Präsidenten Pieter Willem Botha im Herbst 1989 aufblühten und Einfluss nahmen, um Südafrika zu offeneren Strukturen und offenerem Denken hinzuführen, die sie bei ihren Besuchen in Mitteleuropa schätzen gelernt hatten. Wenn es eines Belegs bedarf für die Wirkung beharrlichen und diskreten Gesprächs mit Gesprächswilligen, dann bietet ihn die Umbruchphase Südafrikas. Dabei halfen wiederum eher Stiftungen und Institute als die offizielle Bonner Politik unter Genscher, die das eher mit Missbehagen zu betrachten schien. Ein Beleg bot ein Treffen im saarländischen Otzenhausen im Oktober 1989, also einem Zeitpunkt, zu dem der Wandel greifbar war. Dort waren südafrikanische Regierungsvertreter, schwarze Oppositionelle, ein leibhaftiger Russe, um den sich die Besucher aus Pretoria voller Neugier scharten, sowie Beamte und Politiker aus mehreren westeuropäischen Ländern – nicht aber aus der gastgebenden Bundesrepublik.

Rivalitäten in der offiziellen Politik

Neben diesem vielfältigen Geflecht von Stiftungen, Unternehmen, Forschern und Privatpersonen, die Wandel und Umbruch sichtbar prägten, wirkten natürlich auch diejenigen, deren Aufgabe das zuvörderst wäre: Politiker und Beamte. Stärker als Abgeordnete des Bundestags und als der Bundespräsident bestimmte naturgemäß die Regierung die deutsche Südafrikapolitik. Ein einheitliches Bild aber gab es gerade in den entscheidenden Jahren um 1990 herum nicht. Ein Grund war die Rivalität zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt, und mehr noch zwischen Genscher und Strauß. Dazu kam, dass auch die Bundesministerien für Wirtschaft, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und (eingeschränkt) für Verteidigung auf ihren Feldern eine eigenständige Politik betrieben, die meist eher dem Vorgehen und den Zielen des Bundeskanzlers nahe standen (oder noch „rechts“ von diesem) als denen des Auswärtigen Amtes. Dabei ging es nicht nur um parteipolitisches Gerangel. Es ging auch um persönliche Rivalitäten und Eitelkeiten, um Machtanspruch, um das Jonglieren zwischen wirtschaftlichen und außenpolitischen Loyalitäten, um unterschiedliche Denkweisen zu Werten und Strategien.

„Es ging auch um persönliche Rivalitäten und Eitelkeiten, um Machtanspruch, um das Jonglieren zwischen wirtschaftlichen und außenpolitischen Loyalitäten, um unterschiedliche Denkweisen und Strategien.“

Das reichte hin bis zu Diadochenkämpfen in der deutschen Botschaft. Botschafter war in jener entscheidenden Zeit Immo Stabreit, ein glänzender Analytiker, der anschließend Botschafter in Washington und dann Paris wurde. Er hatte aber aus der Sicht des Bundesaußenministers zwei Nachteile: Er war ein unabhängiger Kopf, der politischen Korrektheit abhold; und er kam aus dem Bundeskanzleramt – Kohl hatte sich die Besetzung dieses Postens vorbehalten. So entsandte das Amt einen Vertreter sozialliberalen Denkens und Handelns als Gesandten, seinen Stellvertreter, der wiederum enge Kontakte zur Anti-Apartheidbewegung hielt. Die botschaftsinterne Rivalität bis 1989 blieb nicht unverborgen und schwächte bei Gesprächspartnern das Gewicht deutscher Diplomaten.

Wie das konkret aussah, zeigt ein Beispiel: 1988 bemühte sich Kohl in einem Briefwechsel mit Botha um eine vorzeitige Freilassung Mandelas aus der Haft. Vermittler und Briefträger war eine von Kohl wie auch von Botha respektierte Persönlichkeit – weder Politiker noch Beamter -, der weiterhin Wert darauf legt, dass seine Rolle nicht bekannt wird. Von dieser Bemühung wusste bis heute zwar der Botschafter, nicht aber sein Außenminister – vielleicht insgesamt ein dutzend Menschen auf beiden Seiten. Das Bundeskanzleramt operierte in der, wäre sie erfolgreich gewesen, wichtigsten Aktion der deutschen Südafrikapolitik jener Jahre vorbei am Auswärtigen Amt.

„1988 bemühte sich Kohl in einem Briefwechsel mit Botha um eine vorzeitige Entlassung Mandelas aus der Haft. Das Bundeskanzleramt operierte in der, wäre sie erfolgreich gewesen, wichtigsten Aktion der deutschen Südafrikapolitik jener Jahre vorbei am Auswärtigen Amt."

Und fast wäre sie gelungen. Dass sie scheiterte, hing zusammen mit der unsteten Persönlichkeit des Präsidenten Botha, der auch dank einer in der Öffentlichkeit nicht bekannten Erkrankung sprunghaft war. Die Freilassung Mandelas stand 1988 kurz bevor, es ging um Wochen, als Botha seine Meinung wieder änderte. Bothas Jähzorn und Wille zum Kontrollieren hatten zweimal zuvor deutsche Politiker verprellt, die ihm oder zumindest dem Bemühen um pragmatische Lösungen relativ gewogen waren.

Strauß, der vielen als Fürsprecher der weißen Minderheit innerhalb Europas galt, kam gerne und nicht selten in das südliche Afrika. In einer wichtigen Phase wieder: Er war 1988 nicht unerfolgreicher Vermittler zwischen Pretoria, Maputo und den mosambikanischen Rebellen im Bemühen, den Bürgerkrieg im südafrikanischen Nachbarland einzudämmen. Als er Botha in dessen Kapstädter Amtssitz

besuchte, kam wie zufällig, aber gesteuert, der Ministerpräsident eines der vier angeblich unabhängigen Homelands aus dem Büro Bothas; ein Händedruck mit Strauß vor wartenden Journalisten war unausweichlich. Damit hatte Botha vermeintlich einen Etappensieg in seinem Bemühen, den Homelands internationale Anerkennung zu verschaffen, er verprellte aber damit auch einen seiner wichtigsten und treuesten Verbündeten.

Weit gewichtiger war ein Treffen Bothas mit dem früheren Bundeskanzler Willy Brandt in Kapstadt 1986. Am Vorabend noch hatte der Altbundeskanzler im Gespräch berichtet, er sei eigentlich gegen Wirtschaftssanktionen gegen Pretoria, sie hätten sich in der Vergangenheit nie bewährt. Botha aber hielt Brandt eine solche Standpauke gegen die schlechte Welt, dass Brandt seine Meinung änderte. Wenige Tage später warb Brandt dann beim Treffen der Sozialistischen Internationale als deren Präsident im benachbarten Botswana für Sanktionen gegen Südafrika; und sie kamen rasch.

Strategische Planungen nach 1989

Strategische Planungen zur Außenpolitik gegenüber Südafrika waren erst wieder sinnvoll, nachdem Frederik Willem de Klerk im Herbst 1989 Botha als Präsident ablöste. Damit erhielt Südafrika eine berechenbare und an der Meinung der Außenwelt interessierte politische Führung.

In jenen frühen Neunzigern spielte das Auswärtige Amt eine Rolle. Das war aber eher versteckt – etwa mit seiner auswärtigen Kulturpolitik, mit den finanziellen Hilfen über das Sonderprogramm südliches Afrika. Wichtig war die Ausbildung südafrikanischer Diplomaten, oft ANC-Rückkehrer aus dem Exil, die dem südafrikanischen Außenministerium eine andere Richtung, Denkweise und Farbe geben sollten, durch einen erfahrenen deutschen Diplomaten. Ansonsten schien es bisweilen, als miede das AA auch nach dem Wechsel zum Außenminister Klaus Kinkel eine Festlegung zu Südafrika. Wer die fast 250 Seiten lange Dokumentation des Ministeriums „Die Bundesrepublik Deutschland und Afrika. 1990 – 1993“ durchblättert, findet unter fast 50 Dokumenten neben einem Grußwort zu einer Preisverleihung

„Es schien bisweilen, als miede das AA auch nach dem Wechsel zum Außenminister Klaus Kinkel eine Festlegung zu Südafrika.“

fünf weitere zu Südafrika – alles aber Erklärungen des Europäischen Rates, keine einzige nationale Stellungnahme oder Analyse zu Südafrika. In den zehn Leitlinien deutscher Afrikapolitik von 1993 taucht Südafrika nur in der zehnten auf, alles Absichtsbekundungen, nicht Festlegungen.

Wie diffus die Haltung im Auswärtigen Amt teils war, zeigte sich an einer Rede des Staatsministers im AA, Helmut Schäfer. Er war auch als außenpolitischer Sprecher der FDP seit langem an Afrika und Südafrika interessiert, während Genscher Besuche in Pretoria scheute. Schäfer sagte im November 1991 bei einem Vortrag in Johannesburg, die „südafrikanische Perestrojka" habe eine historische Dimension und erfasse die gesamte Gesellschaft, nicht nur das politische System – so werde es ein „neues Land". Mit seinem Satz, er sei zutiefst davon überzeugt, dass der Wandel in Südafrika nicht umkehrbar sei, schloss er sich im Namen der bis dahin zögerlichen Bundesregierung der Bewertung anderer westlicher Länder an. Kaum aber hatte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* über die Rede berichtet, glaubte der zum Glätten neigende Afrikabeauftragte des Auswärtigen Amtes, der Korrespondent habe falsch berichtet; später erst wurde ihm klar, dass Schäfer nach seinen Eindrücken vom Besuch die nichtssagende Vorgabe, den Redetext aus Bonn, spontan aufgemischt hatte.

„Mandela fand bei Genscher offenere Ohren als bei Kohl, als er im Juni 1990 mit Ehren, die sonst nur einem Staatspräsidenten zukommen, in Bonn empfangen wurde und für eine Beibehaltung von Druck und Wirtschaftssanktionen warb."

Wichtige Entscheidungen und Gespräche liefen weiterhin eher über das Kanzleramt als das AA. Als Präsident de Klerk im Mai 1990 nach Bonn kam und dabei die südafrikanische Nationalhymne erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg offiziell in Bonn ertönte, traf er Kohl und Bundespräsident Richard von Weizsäcker und fand bei ihnen Unterstützung für seine Reformpolitik. Kohl, dem ansonsten Südafrika herzlich gleichgültig war, äußerte sich beim Besuch deutlicher zur anstehenden Lockerung der EG-Sanktionen gegen Pretoria. Genscher war dagegen, stärker als es nach außen schien, geprägt von Enttäuschungen früherer Jahre, von moralischen Erwägungen und Zornesgefühlen.

So fand Mandela bei Genscher offenere Ohren als bei Kohl, als er im Juni 1990 mit Ehren, die sonst nur einem Staatspräsidenten zukommen, in Bonn empfangen wurde und für eine Beibehaltung von Druck und Wirtschaftssanktionen warb. An den Formulierungen

Mandelas bei dessen nächstem Besuch in Bonn im Mai 1993 zeigte sich, wie wichtig ihm und dem ANC Bonn war. Auch da traf Mandela vor allem Kohl und sagte, er betrachte Bonn als Verbündeten. Dazu trug die deutsche Finanzhilfe an Südafrika bei – mit 90 Millionen Mark jährlich war Deutschland einer der größten Geber -, die bis zum Antritt der Übergangsregierung nur über nichtstaatliche Empfänger lief. Einige Monate später waren Mandelas Formulierungen zu Deutschland noch warmherziger: In einer Rede ohne Manuskript vor der *Deutsch-Südafrikanischen Handelskammer* sagte er, Deutschland sei ein „großes Land", zu dem die ohnehin starken Bande weiter gefestigt werden müssten. Die deutsche Diplomatie hatte scheinbar Erfolg. Aber auch hier hatten es nicht Diplomaten oder Konzernlenker geschafft, Mandela zum Vortrag zu lotsen, sondern eine Mitarbeiterin der Kammer, die mit der Familie Mandela persönliche Freundschaften pflegte – also wieder einmal die private Schiene einzelner Engagierter mit Herz und Verstand.

Streiflichter: Bundestag, Entwicklungshilfe, Europa

Abschließend Streiflichter auf drei weitere politische Akteure – Bundestagsabgeordnete, die Entwicklungshilfe und Europa. Zum Bundestag: In den Kernjahren 1990 bis 1992 beriet das Plenum nur zwei Mal zu Südafrika – damals standen naturgemäß innerdeutsche Fragen im Mittelpunkt, die Vereinigung, das Verhältnis zu Mittelosteuropa. Abgeordnete von Bundestag und Landtagen kamen indes oft ans Kap – Spötter sprachen von Besuchstourismus und wiesen darauf hin, dass Besuche sich zur besten Reisezeit im November und Februar häuften, und in Kapstadt um Wochenenden herum.

„In den Kernjahren 1990 bis 1992 beriet das Plenum des deutschen Bundestages nur zweimal zu Südafrika."

Nur selten hatte dazu der Journalist Bemerkenswertes zu berichten – etwa über die Aufforderung eines häufigen Besuchers, des FDP-Abgeordneten Gerhart Baum, der 1991 (vergeblich) Genscher riet, Südafrika zu besuchen. Bis dahin hatte Genscher Südafrika, ein Land, dem angeblich sein besonderes Augenmerk galt, nur einmal besucht: 1978 kurz gemeinsam mit anderen westlichen Außenministern zu Namibia-Gesprächen. Aufmerksamkeit erregte ein Besuch der grünen Bundestagsabgeordneten Uschi Eid 1988 als Zeichen für Tau-

wetter oder Nachgiebigkeit in Pretoria, weil sie ohne Schwierigkeiten einreiste – ein Jahr zuvor war sie am Flughafen zurückgewiesen worden, zwei Jahre zuvor hatte sie sich als Protest in der deutschen Botschaft in Pretoria angekettet. Eid zeigte Präsenz bei politischen Prozessen und sprach mit Kirchen und Bürgerrechtsgruppen über Wege der Hilfe – hier war Symbolpolitik mal berechtigt. Sinnvoll war auch der Besuch von drei CDU-Abgeordneten 1990, die für den U-Boot-Untersuchungsausschuss des Bundestages nach neuen Erkenntnissen suchten und freien Zugang zu militärischen Einrichtungen erhielten. Bisweilen brachte ein Besuch einer Fraktion neue Einsichten und eine veränderte Haltung. Der Südafrikasprecher der CDU und frühere parlamentarische Staatssekretär Volkmar Köhler forderte nach einem Besuch im September 1990 seine Partei auf, das Gespräch mit dem ANC, vor allem zur Wirtschaftspolitik, stärker als bis dahin zu suchen und deutsche Tochterfirmen zu ermutigen, die gewerblich-technische Ausbildung Schwarzer voranzutreiben. Die CDU, befand Köhler, müsse über Südafrika neu nachdenken.

Den vielleicht größten und folgenreichsten, aber nicht positiven Wandel in der deutschen Südafrikapolitik gab es zwischen 1992 und 1994 in der Entwicklungshilfe. Mehrere deutsche Entwicklungshilfeorganisationen mit jeweils aus Steuergeldern wohldotierten Mitarbeitern eröffneten Büros in Johannesburg oder Pretoria – die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, der *Deutsche Entwicklungsdienst,* die *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft*, die *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung*. Sie konzentrierten sich auf Aufgaben, die dem Staat obliegen: Wohnungsbau, duale Berufsausbildung, aber auch die Lage von Frauen auf dem Lande. Dagegen entfielen weitgehend deutsche Hilfen, die zuvor die Ärmsten und Unterdrückten ohne Umweg über staatliche Instanzen erhalten hatten. So endete das erfolgreiche Sonderprogramm Südliches Afrika, das die Ausbildung und künstlerische Aktivitäten schwarzer Südafrikaner förderte. Das wurde nun als vermeintliche Einmischung in die Aufgaben eines souveränen Staates abgetan. So gingen innerhalb kurzer Zeit Gruppen ein, deren Aufgaben weiterhin dringlich waren – etwa die Initiative *Read*, die Analphabeten das Lesen beibrachte. *Operation Hunger* wurde ausgehöhlt – sie hatte bis 1993 vor allem mit Staatshilfen und Spenden aus Deutschland

„Den vielleicht größten und folgenreichsten, aber nicht positiven Wandel in der deutschen Südafrikapolitik gab es zwischen 1992 und 1994 in der Entwicklungshilfe."

jährlich mehr als zwei Millionen Südafrikanern Nahrung und Ausbildung geboten. Hilfen, die Bonn über Kirchen, Stiftungen und die *Deutsche Welthungerhilfe* leistete, liefen aus – und damit Bildungsprogramme und die Finanzierung von Rechtsbeistand. Über Nichtregierungsorganisationen und über Brüssel hatte Bonn in den Jahren zwischen 1975 und 1993 Bedürftige und Unterdrückte in Südafrika mit 467 Millionen Mark unterstützt.

Brüssel: Die ohnehin selten ausgereizten Spielräume der deutschen Südafrikapolitik wurden und werden eingeengt durch europäische Vorgaben. In der Zoll- und Handelspolitik, bei Wirtschaftssanktionen fielen und fallen wesentliche Entscheidungen in Brüssel, an denen Bonn/Berlin natürlich mitwirkt. Hier und da gibt es aber Verzahnungen, in die Deutschland leitend eingebunden ist. Das galt kurz nach 1990 etwa bei europäischer Polizeihilfe unter deutscher Koordination in von Unruhe geprägten Townships. Dass hier Bonn einen guten Ruf hatte auch bei den neuen Machthabern, zeigte sich 1993 nach der Ermordung des Kommunistenführers Chris Hani: Regierung und ANC baten britische und deutsche Polizisten um Hilfe bei der Ermittlung der Mörder. Auch beim wichtigsten einzelnen Schritt zum Wunder am Kap waren Deutsche gefragt, als Wahlbeobachter der EU wie auch der Vereinten Nationen vor und am 27. April 1994 – dem Datum, von dem an die deutsche Südafrikapolitik sich einreihte, weniger spannend wurde: Südafrika war nun eines von vielen Ländern, für die Sonderregeln nicht mehr so recht galten.

„Die ohnehin selten ausgereizten Spielräume der Deutschen Südafrikapolitik wurden und werden eingeengt durch europäische Vorgaben."

Robert von Lucius

Als Sohn eines Diplomaten lebte Robert von Lucius von 1952 bis 1957 in Oslo und von 1963 bis 1968 in Kapstadt und Windhoek, wo er 1967 das Abitur machte. Als Stipendiat der *Konrad-Adenauer-Stiftung* studierte er von 1968 bis 1973 Rechtswissenschaften und Politologie an der *Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg* und der *Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.* .

Nach der Ersten juristischen Staatsprüfung war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kirchenrechtlichen, später wissenschaftlicher Assistent am Völkerrechtlichen Institut der Universität Bonn. Als freier Journalist hielt er viele Vorträge. 1979 wurde er Herausgeber und Chefredakteur der Fachzeitschrift *Afrika – Recht & Wirtschaft.* Als McCloy-Stipendiat arbeitete er wiederholt in den USA.

1982 trat er als Redakteur in die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ein und arbeitete zu den Themenbereichen Afrika und Westeuropa in der Politischen Nachrichtenredaktion. Seit 1987 war er in Johannesburg Korrespondent für das südliche Afrika (bis 1996) und für Afrika. Im April 2001 ging er als Korrespondent für Nordeuropa und baltische Länder nach Stockholm. Seit Juni 2006 ist er Korrespondent für Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Bremen. Er lebt in Hannover.

2010 erschien sein Buch *Nicht von hier und nicht von dort* (Mitteldeutscher Verlag) mit Reportagen aus Südafrika, illustriert mit Bildern des weltberühmten deutsch-südafrikanischen Fotografen Jürgen Schadeberg.

Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues

Parlamentarier und die Gestaltung deutscher Afrikapolitik

Die Rolle des Deutschen Bundestages und einzelner Parlamentarier in der deutschen Afrikapolitik wird im Vergleich mit der dominierenden Bedeutung exekutiver Akteure auf diesem Gebiet oftmals unterschätzt. Außen-, entwicklungs- und (in zunehmendem Maße relevant) sicherheitspolitisch trägt zwar die jeweilige Bundesregierung die Hauptverantwortung für Deutschlands Handeln gegenüber den afrikanischen Partnern. Dem Bundestag obliegt oft genug bestenfalls nur die Legitimation von Entscheidungen, die auf Regierungsebene formuliert wurden. Nicht selten waren es in der Vergangenheit aber auch Initiativen aus der Mitte des Parlaments, die wichtige afrikapolitische Entwicklungen und Handlungen entscheidend geprägt und vorangetrieben haben. Die gemeinsame Namibia-Entschließung des Bundestages aus dem März 1989 ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür. Die afrikapolitische Rolle von Parlamentariern bedarf daher einer eingehenderen Betrachtung und teilweise einer neuen Bewertung.

„Nicht selten waren es Initiativen aus der Mitte des Parlaments, die wichtige afrikapolitische Entwicklungen und Handlungen entscheidend geprägt und vorangetrieben haben. Die gemeinsame Namibia-Entschließung des Bundestages aus dem März 1989 ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür."

Grundsätzlich ist Afrikapolitik ein Teilgebiet, in Deutschland sogar ein Randgebiet der Auswärtigen Politik. Dies lässt sich besonders anhand der Befassung des Deutschen Bundestages mit Afrika verdeutlichen. Die parlamentarische Beschäftigung mit unserem Nachbarkontinent unterlag über die vergangenen Jahrzehnte hinweg starken Intensitätsschwankungen. Die Tendenz zeigt in den letzten Jahren aufgrund des wirtschaftlichen und politischen Bedeutungszuwachses Afrikas erfreulicherweise nach oben. Auf die vorderen Plätze der

parlamentarischen Agenda gelangte Afrika aber nie. Dies wird bei realistischer Betrachtung auch so bleiben. Diese nüchterne Feststellung hat aus meiner langjährigen parlamentarischen Erfahrung sowohl negative als auch etliche positive Auswirkungen auf die inhaltliche Qualität der parlamentarischen Afrikapolitik.

Zum Einen haftet Afrikapolitik stets der ungerechtfertigte Ruf des „Hinterbänklertums" an. Die jeden gewählten Volksvertreter beschäftigende Frage „Was geht das meinen Wahlkreis an?" führt dazu, dass parlamentarische Karrieren zwar gelegentlich in und mit Afrika geschmückt werden, gemacht werden sie in der Regel jedoch woanders. So beschäftigen sich nur relativ wenige Abgeordnete über einen längeren Zeitraum und intensiv mit afrikapolitischen Fragen. Eine nicht zu leugnende inhaltlich-konzeptionelle Vernachlässigung Afrikas in der parlamentarischen Auseinandersetzung ist die Folge.

Der positive Aspekt der relativen Bedeutungsnachrangigkeit von Afrikapolitik ist auf der anderen Seite jedoch die relativ höhere Wahrscheinlichkeit, in diesem Politikfeld parteiübergreifende Ansätze zu finden. Als Politiker, der sich in seiner aktiven Zeit im Deutschen Bundestag über viele Jahre hinweg mit Afrika beschäftigte, habe ich vielfach die dem eigentlichen Ideal von Parlamentarismus nahe kommende Erfahrung machen können, dass in der afrikapolitischen Debatte tatsächlich Argumente eine Chance gegen parteipolitische Graben- und Schaukämpfe haben können.

„Der positive Aspekt der relativen Bedeutungsnachrangigkeit von Afrikapolitik ist auf der anderen Seite jedoch die relativ höhere Wahrscheinlichkeit, in diesem Politikfeld parteiübergreifende Ansätze zu finden."

Die Arbeitsstruktur des Deutschen Bundestages mit seinen spiegelbildlich zu den Ministerien gegliederten Ausschüssen bedingt, dass sich die in den einschlägig relevanten Ausschüssen – neben dem Auswärtigen Ausschuss natürlich vor allem der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – tätigen Kollegen detailliert mit einzelnen Afrika-relevanten Thematiken auseinandersetzen. An dieser Stelle soll jedoch zunächst die Befassung mit jenen wichtigen Frage- und Weichenstellungen der Afrikapolitik betrachtet werden, die schließlich darüber hinaus den Weg zu einer Debatte und Entschließung in das Plenum des Bundestages fanden. Eine systematische Auswertung der Plenarprotokolle und Bundestags-Drucksachen der verschiedenen Legislaturperioden steht noch aus, doch hat meine langjährige Kollegin Uschi

Eid jüngst anhand der afrikapolitischen Debatten im Plenum dargelegt, dass es über die Jahre hinweg vor allem einzelne, meist regionalspezifische, große Themen aus Afrika waren, die auf die Agenda des Bundestages gesetzt wurden[1]: Die langjährige Auseinandersetzung um den richtigen Umgang mit der Apartheid in Südafrika, der steinige Weg Namibias zur Unabhängigkeit und der Umgang mit der deutschen Kolonialvergangenheit oder große und tragische Konflikte in Somalia, der Demokratischen Republik Kongo, Sudan oder Simbabwe. Allerdings blieben auch manche dramatischen Großereignisse, der Genozid von Ruanda 1994 etwa, lange ohne Berücksichtigung durch das deutsche Parlament.

Im jüngerer Zeit beschäftigte sich das Bundestagsplenum zudem wiederholt mit allgemeineren afrika-relevanten Sachfragen wie beispielsweise der HIV/AIDS-Bekämpfung, der Unterstützung der afrikanischen Reformbewegung NEPAD oder etwa der Frage der diplomatischen Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent. In letzterem Fall etwa darf die Einflussnahme von Parlamentariern auch hinter den Kulissen, um die Schließung einzelner deutscher Botschaften zu verhindern, nicht unterschätzt werden.

In der Gesamtschau – eine vollständige systematische Auswertung fehlt wie gesagt noch – zeichnet sich das Bild eines Parlamentsplenums ab, das keineswegs systematisch/strategisch und stets konsequent um „die" deutsche Afrikapolitik ringt. Hier unterscheiden sich parlamentarische Akteure freilich in keiner Weise von der Regierungspolitik, der trotz einiger Bemühungen eine konsequente strategische Ausrichtung in Bezug auf die Politik unserem Nachbarkontinent gegenüber fehlt.[2]

„In der Gesamtschau zeichnet sich das Bild eines Parlamentsplenums ab, das keineswegs systematisch/strategisch und stets konsequent um *die* deutsche Afrikapolitik ringt."

1 Eid, Ursula, *780 Treffer für den „vergessenen Kontinent"*, in: *Das Parlament*, Nr. 10-11, 07.03.2011.

2 Es bleibt abzuwarten, ob sich nach der Verabschiedung der sogenannten „Afrika-Konzepts" der Bundesregierung im Juni 2011 an diesem Befund etwas ändern wird. Allerdings bleibe ich skeptisch, ob dieses Papier geeignet ist, eine konzeptionelle Ausrichtung deutscher Afrikapolitik tatsächlich zu bewirken und ihr eine weniger reaktive Tendenz zu geben. Festzuhalten bleibt freilich, dass dieses ressortübergreifende Afrika-Konzept der Bundesregierung vor allem aufgrund einer langen Druckausübung durch Parlamentarier überhaupt erst erstellt wurde.

Es zeigt sich aber auch, dass sich der Bundestag im Laufe der Zeit in zunehmendem Maße mit afrikapolitischen Themen beschäftigte. Diese Debatten entstanden zudem nicht immer nur zur Legitimation von exekutivem Handeln der Bundesregierung, wie zum Beispiel bei den Entscheidungen über Bundeswehreinsätze, sondern waren oft auch die Folge von großem persönlichen Einsatz einzelner „Afrikaner" oder besonders engagierter (parteiübergreifender) Gruppen unter den Parlamentariern, die eine Befassung mit Afrika-Themen zunächst einmal in den jeweiligen Fraktionen und bei den für die Tagesordnung zuständigen Fraktionsgeschäftsführern überhaupt durchsetzen mussten. Nicht selten war es dabei so, dass die Afrika-Politiker der verschiedenen Fraktionen zunächst gemeinsam an einem Strang ziehen mussten, bevor ihnen die Möglichkeit zur Positionierung in der Plenardebatte überhaupt gegeben wurde. Diese Vorgehensweise wurde speziell bei Debatten um das Apartheidsystem in Südafrika praktiziert, als es darum ging, gegen das machtpolitische Interesse anderer und „gewichtigerer" Parteimitglieder – zu nennen wäre hier zum Beispiel Franz Josef Strauß – Südafrika auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages zu setzen.

„Nicht selten war es so, dass die Afrika-Politiker der verschiedenen Fraktionen zunächst gemeinsam an einem Strang ziehen mussten, bevor ihnen die Möglichkeit zur Positionierung in der Plenardebatte überhaupt gegeben wurde."

Die Namibia-Entschließung von 1989

Im Folgenden sei ein herausragendes Beispiel für parlamentarische Wirkmöglichkeit in der Afrikapolitik dargelegt: die Gemeinsame Entschließung des Deutschen Bundestages vom 16.03.1989 über die „besondere Verantwortung" der Bundesrepublik gegenüber Namibia. Mit dieser Entschließung fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, *„Namibia (...) - unter Nutzung bisheriger Erfahrungen – (zu einem) besondere(n) Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit"* zu machen.[3] Sie ist bis heute die Grundlage für die besonderen Beziehungen Deutschlands zur Republik Namibia, dem einstigen Schutzgebiet „Deutsch-Südwestafrika". Die Entstehung

3 Entschließung des Deutschen Bundestages vom 16.03.1989, Drucksache 11/4205; Im Internet unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/11/042/1104205.pdf

dieser Entschließung zeigt zudem exemplarisch, wie aufgrund des starken persönlichen Einsatzes von Parlamentariern der Bundestag aus einer langen und kontroversen Debatte heraus letztendlich eine gemeinsame Politik formulieren kann, die nicht nur richtungsweisend und maßgebend ist, sondern als Parlamentsinitiative mehr Legitimation aufweisen kann als dies eine „simple" außenpolitische Entscheidung der Regierung vermag.

„Die Entstehung der Gemeinsamen Entschließung von 1989 zeigt exemplarisch, wie aufgrund des starken persönlichen Einsatzes von Parlamentarier der Bundestag aus einer langen und kontroversen Debatte heraus letztendlich eine gemeinsame Politik formulieren kann."

Die parlamentarische Initiative zu der gemeinsamen Entschließung von 1989 kam vor dem diffizilen und komplexen Hintergrund der seit langem international ungelösten Frage der namibischen Unabhängigkeit, verbunden mit dem auch im Bundestag kontrovers diskutierten Umgang mit Südafrikas Apartheid-Politik, zustande. Hinzu kam die deutsche Kolonialvergangenheit als verkomplizierender, letztendlich aber auch alle verpflichtender Aspekt hinzu. Drei Grundelemente bestimmten meiner Auffassung nach die damalige parlamentarische Diskussion in Deutschland:[4] Zum Einen wusste man um die Schattenseiten der eigenen Vergangenheit. Mein Kollege Günter Verheugen formulierte im Bundestag, dass der Bundesrepublik aus historischer Sicht eine besondere Verantwortung gegenüber Namibia erwachsen sei, der sie nun gerecht werden solle.[5] Diese Verantwortung wurde durch die Präsenz der in Namibia verbliebenen Deutschen noch zusätzlich verstärkt. Parteiübergreifend war man sich zweitens der Probleme und der Not der schwarzen Bevölkerung in Namibia bewusst. Folglich sah man die Notwendigkeit, diese Bevölkerungsteile in ihrer Entwicklung zu unterstützen, ihnen zu Bildung zu verhelfen, um aus Namibia auf lange Sicht schließlich ein unabhängiges afrikanisches Land zu machen, das von der Bevölkerungsmehrheit regiert werden konnte. Als drittes Grundelement würde ich den gemeinsamen Willen

4 Detailliert dazu vgl: Fleischer, Marlen, *Die Namibia-Politik des Deutschen Bundestages. Hintergründe und Herausforderungen einer „besonderen Verantwortung"*, Diplomarbeit im Studiengang Europäisches Verwaltungsmangement am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz; Halberstadt 2010, S. 38 ff.

5 Vgl. Verheugen, Günter, in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 54. Sitzung, 19.05.1988, S. 3865 ff.

definieren, die Namibia-Deutschen langfristig im Land zu halten. Sie wurden als wichtige Multiplikatoren für die Entwicklung eines unabhängigen Namibia identifiziert. Soweit die verbindenden Elemente. Grundsätzlicher Streitpunkt zwischen den Parteien war über Jahre hinweg indes – neben den unterschiedlichen Ansätzen zur internationalen Lösung des Namibia-Konfliktes[6] – die Frage nach der Bereitstellung deutscher Entwicklungshilfe noch vor der Unabhängigkeit Namibias. Während die Union und die FDP dies befürworteten, lehnten SPD und Grüne dies ab, solange die friedliche Zukunft des unabhängigen Namibia noch nicht gesichert sei: Eine Zusammenarbeit mit dem Namibia okkupierenden Apartheid-Regime Südafrikas sollte vermieden werden. Erschwerend kam zudem die bereits damals aufgekommene Forderung einzelner Herero-Vertreter nach deutschen Entschädigungszahlungen für die Verbrechen in der Kolonialzeit hinzu. Vor allem in der Fraktion der Grünen gab es hierfür anfangs großes Verständnis.

Vor diesem komplexen und kontrovers debattierten Hintergrund war es eine bemerkenswerte Leistung, dass der Bundestag im März 1989 schließlich die Gemeinsame Entschließung verabschiedete, die eine einheitliche Linie in der deutschen Namibia-Politik aufzeigte und parteiübergreifend als historische Errungenschaft in der deutschen Afrikapolitik gewertet wurde.

„Die im März 1989 verabschiedete gemeinsame Entschließung zeigte eine einheitliche Linie in der deutschen Namibia-Politik auf und wurde parteiübergreifend als historische Errungenschaft in der deutschen Afrikapolitik gewertet."

Der Gemeinsamen Entschließung gingen verschiedene Entschließungsanträge der Bundestagsfraktionen voraus. Während die Namibia-Diskussion bislang stets eng mit der Südafrika-Frage verknüpft und dementsprechend höchst kontrovers ausgetragen worden war, setzte in den Bundestagsfraktionen ab etwa 1988 ein Umdenken ein, das es ermöglichte, als Kollektiv aufzutreten und parteiübergreifend im Sinne der bereits erwähnten gemeinsamen Grundüberlegungen zu agieren. Insbesondere in meiner eigenen, der Unions-Fraktion, fand ein Prozess der Annäherung an die bisher abgelehnte

6 Vgl. dazu: Brenke, Gabriele, *Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt.* Schriften des Forschungsinstitutes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., *Reihe Internationale Politik und Wirtschaft*, Band 56, München 1989.

Genscher-Position statt, dass Gespräche mit der Befreiungsorganisation SWAPO intensiviert werden müssten. Die Fraktionen der Regierungskoalition legten sich auf den gemeinsamen Leitgedanken des *„one man, one vote“* fest.

So entstand Anfang Januar 1989 ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP.[7] Er nahm Bezug auf die „besondere Verantwortung des Bundesrepublik Deutschland für Namibia und all seine Bürger“, die sich aus den Fehlern der Kolonialepoche ergeben habe. Der Antrag machte deutlich, dass die Bundesrepublik einen außerordentlichen Anteil an den letzten Etappen des namibischen Unabhängigkeitsprozesses haben solle und Namibia auch nach der Unabhängigkeit unterstützen solle, und zwar durch die Setzung eines „Schwerpunkts deutscher Entwicklungszusammenarbeit“, der Namibia zum „Modellfall“ machen solle. Die Bundesregierung wurde zudem aufgefordert, eine konsequente Menschenrechtspolitik fortzusetzen sowie eine aus freien Wahlen hervorgehende Verfassungsgebende Versammlung bei ihrer Aufgabe zu unterstützen.

„Anfang Januar 1989 entstand ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP. Er nahm Bezug auf die ‚besondere Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für Namibia und all seine Bürger‘, die sich aus den Fehlern der Kolonialepoche ergeben habe.“

In der Begründung dieses Antrages führte ich in der Debatte für meine Fraktion an, dass eine Strategie zum friedlichen Wandel in Namibia gleichzeitig auf drei Ebenen entwickelt werden müsse.[8] Zum Einen müssten sich die politisch und ökonomisch wichtigsten Länder massiv ins Spiel bringen, um schnellstmöglich Verhandlungen zwischen schwarzen und weißen Bevölkerungsteilen in Namibia zu ermöglichen. Das zweite Element sah ich in einer umfassenden wirtschaftlichen Unterstützung Namibias, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Apartheid durch Bildungs- und Entwicklungsmaßnahmen abzumildern. Drittens forderte ich eine Strategie der gegenseitigen Vertrauensbildung, der Förderung des Dialogs und des gegenseitigen Sich-Kennen-Lernens zwischen den verschiedenen Gruppen in Namibia. Dies solle die Bundesregierung massiv fördern, damit die Apartheid, die nicht einfach abzuschaffen sei, überwunden werden könne.

7 Bundestagsdrucksache 11/3934, 30.01.1989.

8 Vgl. Hornhues, Karl-Heinz, in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 80. Sitzung, 19.05.198, S. 5371

Die Bundestagsfraktion der SPD legte im Februar 1989 einen eigenen Namibia-Antrag vor.[9] Inhaltlich unterschied er sich nicht wesentlich von dem der Regierungsfraktionen, wurde aber in Bezug auf die Begründung der „besonderen Verantwortung" Deutschlands gegenüber Namibia noch konkreter, indem er explizit die unter der Verantwortung des Deutschen Reiches geführten Kolonialkriege, in denen „mehr als ein Viertel der Menschen des Herero-Stammes ausgerottet, Zehntausende von Namas umgebracht und die Überlebenden total unterworfen wurden", aufführte. In der Debatte betonte Günter Verheugen für die SPD-Fraktion, dass Deutschlands koloniale Vergangenheit immer noch Wirkung entfalte und dies solange tue, bis Namibia unabhängig sei.[10]

„Inhaltlich unterschied sich der Namibia-Antrag der SPD-Fraktion nicht wesentlich von dem der Regierungsfraktionen, wurde aber in Bezug auf die Begründung der ‚besonderen Verantwortung' noch konkreter."

Ein dritter Antrag ging ebenfalls im Februar 1989 schließlich unter dem Titel „Förderung des Unabhängigkeitsprozesses in Namibia" von der Bundestagsfraktion der Grünen ein.[11] In ihm war nicht die Rede von „besonderer Verantwortung" der Bundesrepublik gegenüber Namibia, wohl aber von einer „herausgehobenen Verantwortung". Diese ergäbe sich daraus, dass das Deutsche Reich durch die Kolonisierung Namibias „den Grundstein für die bis heute bestehende Fremdherrschaft" gelegt habe.

Inhaltlich wich der Antrag der Grünen nicht wesentlich von den beiden anderen Anträgen ab, auch er forderte ein Einbindung der Deutsch-Namibier in den Entwicklungsprozess eines unabhängigen Landes, ebenso wie Namibia ein „Schwerpunkt bundesdeutscher Entwicklungszusammenarbeit" werden solle. Der gravierende Unterschied des Grünen-Antrags zu den anderen beiden Anträgen lag jedoch in der expliziten Kritik an der Bundesregierung, die in der

9 Antrag der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache 11/3996, 15.02.1989.

10 Vgl. Verheugen, Günter, in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 54. Sitzung, 19.05.1988, S. 3865 ff.

11 Antrag der Fraktion der Grünen, Bundestagsdrucksache 11/4049, 21.02.1989. Dieser Antrag baute auf einen bereits ein Jahr zuvor gestellten Antrag der Grünen *Neue Namibia-Initiative der Bundesregierung*, Antrag der Fraktion die Grünen, Bundestagsdrucksache 11/1845, 19.02.1988.

Auffassung der Grünen durch ihr Festhalten an der Kooperation und Kollaboration mit der südafrikanischen Regierung faktisch zum Erhalt des fremdbestimmten Status quo Namibias beitrage.

Obwohl sich alle Bundestagsfraktionen also im Prinzip darin einig waren, dass man Namibias Unabhängigkeitsprozess unterstützen und eine starke Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten müsse, herrschte Uneinigkeit über den Umgang mit Südafrika. Während die Fraktionen der Union und der FDP sowie die der SPD in ihren Anträgen eine explizite Erwähnung der Südafrika-Problematik jedoch vermieden, bestand die Fraktion der Grünen vor dem Hintergrund ihrer langjährigen heftigen Kritik an der deutschen Politik gegenüber dem Apartheid-Regime auf diesen Passus.

„Obwohl sich alle Bundestagsfraktionen im Prinzip darin einig waren, dass man Namibias Unabhängigkeitsprozess unterstützen und eine starke Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten müsse, herrschte Uneinigkeit über den Umgang mit Südafrika."

Dass zu einer Thematik unterschiedliche Anträge vorliegen, ist parlamentarischer Alltag, dass man sich im Sinne der Sache über Parteigrenzen hinweg jedoch auf eine Gemeinsame Entschließung einigt, ist keine Selbstverständlichkeit. Dennoch gelang dies schließlich, obwohl die Grünen-Kollegin Uschi Eid noch in der Debatte auf den Vorschlag, angesicht der inhaltlichen Übereinstimmungen und des grundsätzlichen Konsenses einen gemeinsamen Antrag zu erarbeiten, mit einem schlichten „Nein!" antwortete.[12] Ihren Fraktionskolleginnen und -kollegen wäre ein Verzicht auf den Südafrika-Passus in der Entschließung nicht zuzumuten gewesen.

Die erste Lesung der drei unterschiedlichen Anträge endete schließlich mit einer deutlichen Ablehnung des Antrags der Grünen sowie der jeweils einstimmigen Überweisung der beiden anderen Anträge an den federführenden Auswärtigen Ausschuss. Dort gelang es, unter dem gemeinsamen Leitgedanken der „besonderen Verantwortung" tatsächlich eine gemeinsame Beschlussempfehlung für eine Gemeinsam Entschließung zu erarbeiten[13], lediglich die Fraktion der Grünen bestand auf einen Änderungsantrag: Die Bundesregierung sollte auf

12 Eid, Ursula, in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 129. Sitzung, 24.02.1989, S. 9496.

13 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Bundestagsdrucksache 11/4205, 15.03.1989.

die Republik Südafrika dahingehend einwirken, dass möglichen Beeinträchtigungen der Durchführung von Wahlen durch die Republik Südafrika vorgebeugt würde. Des Weiteren sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die südafrikanische Regierung auch ihrer Verantwortung gegenüber Namibia gerecht würde.[14]

Der Änderungsantrag der Grünen wurde nach der abschließenden Debatte des Deutschen Bundestages am 16.03.1989 erwartungsgemäß schließlich abgelehnt. Die Beschlussempfehlung und somit die historische Gemeinsame Entschließung wurde unter Enthaltung der Fraktion der Grünen angenommen.

Die Enthaltung der Grünen begründete Uschi Eid damit, dass die Republik Südafrika und deren Rolle in der Geschichte Namibias ihrer Ansicht nach nicht genügend kritisiert würden. Sie betonte, dass die gesamte Fraktion der Grünen diesen Vorgang bedaure, es für sie jedoch nicht möglich wäre, über diesen Nebenaspekt hinwegzusehen, um die Entschließung einstimmig zu tragen, obwohl sie ansonsten inhaltlich der Auffassung der Grünen-Fraktion entspräche. Auch schmälerte die Enthaltung der Fraktion der Grünen in der Abstimmung über diese Entschließung nicht die Bedeutung des Beschlusses, schließlich stelle er auch für die Grünen die Grundlage für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem zukünftig unabhängigen Namibia dar.[15]

„Obwohl die Fraktion der Grünen sich bei der Abstimmung über die gemeinsame Entschließung letztendlich enthielt, sei an dieser Stelle, mehr als 20 Jahre später, ausdrücklich erwähnt, dass die Grünen über ihre Afrika-Politikerin Uschi Eid intensiv in die Formulierung der konsensfähigen Entschließung involviert waren."

Obwohl die Fraktion der Grünen sich bei der Abstimmung über die Gemeinsame Entschließung letztendlich enthielt, sei an dieser Stelle, mehr als 20 Jahre später, ausdrücklich erwähnt, dass die Grünen über ihre Afrika-Politikerin Uschi Eid intensiv in die Formulierung der konsensfähigen Entschließung involviert waren, die bis heute die Grundlage der deutsch-namibischen Beziehungen und eines der wichtigsten Dokumente parlamentarischer Afrikapolitik in der Geschichte der Bundesrepublik ist.

14 Änderungsantrag der Fraktion der Grünen, Drucksache 11/4233, 16.03.1989.

15 Vgl. Persönliches Interview Eid, Ursula, zitiert in: Fleischer, Marlen, *Die Namibia-Politik des Deutschen Bundestages. Hintergründe und Herausforderungen einer „besonderen Verantwortung"*, Halberstadt 2010, S. 50

Regelfall und Idealfall

Das Beispiel der Gemeinsamen Entschließung zur Namibia-Politik aus dem Jahr 1989 zeigt meines Erachtens, wie Parlamentarier – vielleicht nicht im Regelfall, so doch aber im Idealfall – aktiv und wirksam Einfluss auf die Gestaltung der deutschen Afrikapolitik nehmen können. Voraussetzung dafür ist ein möglichst großer Grundkonsens über die Ziele und Mittel einer solchen Politik. Ein solcher Grundkonsens wiederum kommt meines Erachtens nur dann zustande, wenn sich großes persönliches Engagement einzelner Parlamentarier – im Falle der Namibia-Entschließung seien neben Uschi Eid die Abgeordneten Günter Verheugen (SPD), Hans-Günther Toetemeyer (SPD), Alois Graf von Waldburg-Zeil (CDU) und Ulrich Irmer (FDP) genannt – mit einer sachlichen Diskussionskultur und einem grundsätzlichen Vertrauensverhältnis unter Parlamentariern verbindet.

„Voraussetzung für einen aktiven und wirksamen Einfluss von Parlamentariern auf die Gestaltung der deutschen Afrikapolitik ist ein möglichst großer Grundkonsens über die Ziele und Mittel einer solchen Politik."

In diesem Zusammenhang sei auch eine Lanze für eine wertvolle Tradition gebrochen, die in der Öffentlichkeit oftmals belächelt wird: Die intensive Reisetätigkeit von Abgeordneten. Nur durch die Begegnung vor Ort können Parlamentarier entscheidende Informationen sammeln, partnerschaftliche Netzwerke aufbauen und pflegen und nicht zuletzt mit Kollegen aus anderen Fraktionen eine gemeinsame Basis finden, die erfolgreiche parlamentarische Politik erst ermöglicht, selbst wenn Differenzen in Sachfragen bestehen bleiben. Abgeordnetenreisen zählen daher, ebenso wie die Institution der mehr oder weniger informellen Parlamentariergruppen zu den wichtigsten und effektivsten Instrumentarien für die erfolgreiche Einflussnahme von Parlamentariern auf deutsche Außenpolitik.

Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues

Geboren am 10. Juni 1939 in Stadtlohn, schloss Karl-Heinz Hornhues 1965 sein Studium der Volkswirtschaft, Soziologie und Christlichen Sozialwissenschaftern an der Universität Münster in Westfalen als Diplom-Volkswirt ab. 1968 wurde er zum Dr. rer. pol promoviert.

Im Jahr 1970 übernahm er die stellvertretende Leitung der katholischen Erwachsenenbildungsstätte *Ludwig-Windthorst-Haus* in Holthausen. 1972 folgte eine Berufung an die Katholische Fachhochschule Norddeutschland in Osnabrück, wo er ab 1974 als Hochschullehrer für Sozialökonomie und Sozialpolitik lehrte. 1977 übernahm er eine Professorenstelle an dieser Hochschule. Mit seinem immer stärkeren politischen Engagement ließ er sich später von seinem Lehrauftrag beurlauben.

Erstmals 1972 wurde er über die niedersächsische Landesliste in den Deutschen Bundestag gewählt, dem er bis zum Jahr 2002 durchgängig angehörte. Wegen seines Interesses an Afrika wendete er sich im Deutschen Bundestag intensiv afrikanischen Themen zu. So leitete er von 1983 bis 1989 die Deutsch-Afrikanische Parlamentariergruppe. Er war Vorsitzender des Unterausschusses für Auswärtige Kulturpolitik und unternahm zahlreiche Abgeordneten-Reisen nach Afrika. Dadurch erwarb er sich seinen bis heute bestenden Ruf als anerkannter Afrika-Spezialist. 1989 wurde er zum stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion gewählt. 1994-1998 übernahm Karl-Heinz Hornhues den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses.

1987-2010 war Karl-Heinz Hornhues Vorsitzender/Präsident der Deutschen Afrika Stiftung e.V., deren Ehrenpräsident er heute ist. Zudem ist er Kuratoriumsmitglied der Deutsch-Namibischen Gesellschaft e.V.

PStSin a.D. Dr. Uschi Eid

NEPAD und die G8-Afrikapolitik - Ein Werkstattbericht

Ob Politikerin, Wissenschaftler, Entwicklungsexpertin, Journalist, Mitglied eines Partnerschaftsvereins oder Popstar - wir Europäer führen seit Jahrzehnten heiße Debatten darüber, wo aus unserer Sicht Chancen für eine nachhaltige Entwicklung in Afrika liegen könnten. Den Wenigsten kommt es in den Sinn, das Nächstliegende zu tun, nämlich hinzuhören, was die Afrikaner selbst sagen. Dabei haben sie sich seit der Jahrtausendwende immer wieder international vernehmbar und sehr deutlich mit ihren Vorstellungen zu Wort gemeldet. Einige der damaligen afrikanischen Reformkräfte hatten sich zusammengefunden und eine neue Strategie für Afrikas Entwicklung vorgelegt: NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).[1] Es wäre ratsam gewesen, ihnen zuzuhören und sie beim Wort zu nehmen.

„Wir Europäer führen seit Jahrzehnten heiße Debatten darüber, wo aus unserer Sicht Chancen für eine nachhaltige Entwicklung in Afrika liegen könnten. Den Wenigsten kommt es in den Sinn, das Nächstliegende zu tun, nämlich hinzuhören, was die Afrikaner selbst sagen."

Die Suche nach einer Neupositionierung afrikanischer Staaten war aus zwei Gründen besonders dringlich geworden: Einerseits mussten afrikanische Regierungsverantwortliche ernsthaft nach Wegen suchen, ihre Länder und den gesamten Kontinent aus der Armut herauszuführen und bessere Rahmenbedingungen für ökonomische und soziale Entwicklungen zu schaffen, um Afrika zu einem attraktiven und wettbewerbsfähigen Kontinent zu entwickeln. Andererseits verloren mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende der Blockkonfrontation

1 *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD) framework document*, Abuja, Nigeria, October 2001: http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf (Zugriff am 08.11.2010)

viele afrikanische Staaten ihre bisherigen Bündnispartner. Afrika war auf sich selbst zurückgeworfen und musste um einen eigenständigen Standort und eine selbstbestimmte Rolle auf der Weltbühne ringen.

Interessant war, dass in verschiedenen „Denkfabriken" afrikanischer Hauptstädte gleichzeitig darüber nachgedacht wurde, was sich auf dem afrikanischen Kontinent ändern müsse, um auf der einen Seite die Lebenswirklichkeit der Menschen zu verbessern und auf der anderen Seite den neuen internationalen Herausforderungen gerecht zu werden.

„Afrika war nach dem Ende der Blockkonfrontation auf sich selbst zurückgeworfen."

Das *Millennium Africa Renaissance Programme* (MAP)

Als Erstes entstand das *Millenium Africa Renaissance Programme* (MAP) des damaligen südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki[2]. Dabei handelte es sich weniger um ein entwicklungspolitisches, sondern eher um ein kulturphilosophisches Konzept. Die gemeinsame Erinnerung an die kulturellen Leistungen von Afrikanerinnen und Afrikanern der vorkolonialen Vergangenheit, die Besinnung auf gegenwärtige eigene Stärken und nicht zuletzt die Anerkennung auch eigener Schuld und Mitverantwortung für die Probleme des Kontinents sollten auf gesamtafrikanischer Ebene zu mehr Identität, Selbstbewusstsein, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung führen. Dies wurde als Schlüssel zur Bewältigung der internen Herausforderungen – wie Armut, Ungleichheit, Gewalt, Krankheit, unverantwortliche Regierungsführung, Korruption – und der externen Herausforderungen – wie Marginalisierung in der Weltpolitik, Weltwirtschaft und Weltkultur – sowie zur Beendigung der Geberabhängigkeit des Kontinents verstanden. Betont wurden nach außen die Besonderheiten Afrikas und nach innen die Solidarität unter afrikanischen Bürgern sowie zwischen ihnen und ihren Regierungen. Vor allem ist bemerkenswert, dass die „afrikanische Wiedergeburt" explizit mit der Verwirklichung von

2 Thabo Mbeki präsentierte MAP im Januar 2001 beim Weltwirtschaftsgipfel in Davos: *Briefing at the World Economic Forum Meeting - Millennium Africa Renaissance Program - Implementation Issues*, Davos 28 January 2001: http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2001/mbek0128.htm (Zugriff am 08.11.2010).

Menschenrechten, Demokratie und verantwortungsvoller Regierungsführung verbunden wurde. Mbekis Programm unterschied sich dadurch sehr deutlich von früheren gesamtafrikanischen Entwicklungsplänen, wie zum Beispiel dem 1980 entstandenen *Lagos Plan of Action*[3].

„Mbekis Programm unterschied sich sehr deutlich von früheren gesamtafrikanischen Entwicklungsplänen."

Thabo Mbekis *Millenium Africa Renaissance Programme* nutzte ihm damals durchaus innenpolitisch, indem es ihm in seiner nicht einfachen Situation als Nachfolger des weiterhin international sehr aktiven Altpräsidenten Nelson Mandela half, eigenes außenpolitisches Profil zu gewinnen. Auf der anderen Seite war MAP aus südafrikanischer Sicht auch wichtig, um den afrikanischen Nachbarn zu signalisieren, dass sich das neue, demokratische Südafrika als Teil des afrikanischen Kontinents sieht und seinen Beitrag zu dessen Entwicklung leisten will.

Die Vorstellung des MAP am 28. Januar 2001 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos löste international ein großes und überwiegend positives Presseecho aus. In der Bundesrepublik war es jedoch nur die *Financial Times Deutschland*, die darüber berichtete[4],

---

3 *Lagos plan of action for the economic development of Africa 1980-2000*, Organisation of African Unity, Addis Abeba 1980, erneut veröffentlicht von der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA): http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.pdf (Zugriff am 08.11.2010)

4 Mallet, Victor, *Mbeki stellt Marshallplan für Afrika vor*, in: *Financial Times Deutschland*, 25.01.2001, S. 16; http://www.ftd.de/print-archiv/?artID=220962 (Kostenpflichtiges Online-Archiv).
Text des Artikels: *„Afrika - Der südafrikanische Präsident Thabo Mbeki wird auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos die Eckpunkte eines wirtschaftlichen Entwicklungsplans vorstellen. Der „Millenium Africa Plan" wurde zusammen mit Algerien und Nigeria entwickelt.*
Südafrikas Präsident Thabo Mbeki will das Weltwirtschaftsforum im schweizerischen Davos dazu nutzen, um Staats- und Regierungschefs sowie führende Wirtschaftsvertreter zur Unterstützung eines ehrgeizigen Wirtschaftsprogramms für Afrika zu bewegen. Dieser gemeinsam von Südafrika, Nigeria und Algerien entwickelte „Millennium Africa Plan" (Map) wird schon jetzt mit dem Marshallplan verglichen, der nach dem Zweiten Weltkrieg dazu diente, die westeuropäische Wirtschaft wieder aufzubauen. Japan und andere Industrienationen haben die Initiative bereits vorsichtig begrüßt. Das Aufbauprogramm soll Afrika mit staatlicher und privater ausländischer Hilfe aus der Stagnation befreien. Das Ausland soll für Schuldenerlass und neue Infrastruktur sorgen, während die Länder Afrikas sich dazu verpflichten, die Korruption zu bekämpfen, demokratische Strukturen zu befördern und Wirtschaftsreformen einzuleiten.„Der Plan verpflichtet die afrikanischen Länder dazu,

allerdings auch nur als kleine Notiz, die für viele sehr leicht zu übersehen war.[5]

Der Omega Plan

Zweitens gab es den sogenannten *Omega Plan*, den *Plan Omega pour l´Afrique – une stratégie africaine de la mondialisation* des senegalesischen Staatspräsidenten Abdoulaye Wade, den dieser fast zur selben Zeit der Öffentlichkeit vorstellte.[6] Der abstrakte Name *Omega* wurde bewusst gewählt, um zu unterstreichen, dass der Plan nicht mit einer bestimmten Person oder Politik zu identifizieren, sondern für Teilnahme und Mitgestaltung durch andere Akteure offen sei. Manche Beobachter des Prozesses sahen darin eine gezielte Abgrenzung zum MAP.

Der Plan sah vor allen Dingen vor, den Rückstand afrikanischer Staaten gegenüber den Industrieländern in den vier Bereichen materielle Infrastruktur, Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft aufzuholen. Dies sollte zur Freisetzung von Produktionskapazitäten, mehr Investitionen und Wachstum, Integration in den Weltmarkt und zur

für mehr Demokratie und politische Kontrolle zu sorgen", sagt Mbekis Sprecher Nazeem Mahatey. „Als Gegenleistung sichern die westlichen Industrieländer ihre Unterstützung zu." Mbeki drückte vor zwei Monaten in einem „FT"-Interview das Dilemma etwas anschaulicher aus: „Ich kann nicht sämtliche Milliarden auf ein Schweizer Bankkonto legen und dann den Rest der Welt bitten, mein Land aus dem Sumpf zu ziehen. Das hat keinen Sinn."In Davos wird Mbeki allerdings nur den Rahmenplan vorstellen, während der Gesamtplan zu einem späteren Zeitpunkt in Afrika präsentiert wird. Südafrikas Präsident will zudem darauf hinweisen, dass der afrikanische Kontinent bis jetzt so gut wie nicht von der Globalisierung profitiert hat. Auch wird er nicht verschweigen, dass die kürzlich von den USA und der EU gewährten Handelskonzessionen einengende, protektionistische Bestimmungen enthalten."

5 An dieser Stelle danke ich meinem damaligen persönlichen Referenten Steffen Heizmann, der diese Notiz entdeckte, ihre strategische Bedeutung erkannte und die erste Veranstaltung in Deutschland dazu initiierte, die im April 2001 von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN unter Teinahme des damaligen Außenministers Joschka Fischer und der Botschafter der für die damalige Entwicklung relevanten afrikanischen Länder durchgeführt wurde.

6 Englische Version: *OMEGA plan for Africa*, Prepared by H.E. Mr Abdoulaye Wade, President of the Republic of Senegal, Algiers, Mai 2001: http://www.sarpn.org.za/NEPAD/Omega.pdf (Zugriff am 08.11.2010).

verstärkten Rückwanderung von afrikanischen Emigranten nach Afrika führen. Die Engpässe in diesen Bereichen wurden in erster Linie als Finanzierungsprobleme gedeutet und sollten entsprechend durch gelenkte Investitionen unter internationaler Kontrolle überwunden werden.

Aufs Ganze gesehen, so einige Kommentatoren, stellte der Plan *Omega* keinen wirklich neuen Beitrag zur Diskussion um gesamtafrikanische Entwicklungsstrategien dar. Den Stand der laufenden internationalen Diskussion, stellvertretend sei die Publikation der Weltbank *Can Africa Claim the 21st Century?*[7] genannt, und insbesondere den konzeptionellen Standard des MAP erreichte der *Omega* Plan bei weitem nicht. Denn er stellte einseitig auf materielle Voraussetzungen der Entwicklung ab und verschwieg die entscheidenden politischen Vorfragen wie Menschenrechte, Partizipation, Eigenverantwortung und den politischen Willen für gute Regierungsführung. Hingegen betonte er die Finanzierungsverantwortung der Industriestaaten wesentlich stärker als die Eigenverantwortung afrikanischer Staaten und Gesellschaften. Viele Formulierungen liefen auf eine Vollfinanzierung von Infrastruktur durch externe Geber hinaus. Schließlich war der Ansatz durchweg von einem plan- und verwaltungsorientierten Steuerungsmodell geprägt, das sich gerade in Afrika nicht bewährte.

„*Omega* war konzipiert als Plan zur Mobilisierung von Finanzen zur Verbesserung der afrikanischen Infrastruktur, MAP als eine Entwicklungsstrategie, die auf die eigene Kraft vertraute."

Die Unterschiede waren also sehr deutlich und wenn man es auf den Kern zurückführt, war *Omega* konzipiert als Plan zur Mobilisierung von Finanzen zur Verbesserung der afrikanischen Infrastruktur und MAP als eine Entwicklungsstrategie, die auf die eigene Kraft vertraute sowie Eigenverantwortung und Selbstbestimmung in den Mittelpunkt stellte.

NEPAD

Diese beiden Konzepte, MAP und *Omega Plan*, lagen Anfang 2001 vor und die *Organisation of African Unity* (OAU – die Vorgängerorganisation

7 *Can Africa Claim the 21st Century?*; The World Bank, Washington 2000: http://www.worldbank.org/html/extdr/canafricaclaim.pdf (Zugriff 09.11.2010)

der *African Union* AU) beschloss im März 2001 auf ihrem außerordentlichen Gipfeltreffen in Sirte, Libyen, diese beiden Pläne zusammenzuführen. Unter der Federführung von Südafrika, Senegal, Nigeria, Algerien und Ägypten[8] entstand in einem sehr intensiven Diskussionsprozess schließlich ein gemeinsames Dokument, genannt *New African Initiative* (NAI), das im Juli 2001 auf dem OAU-Gipfel in Lusaka, Sambia, von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde[9] und im Oktober 2001 in Abuja, Nigeria mit geändertem Namen und leicht überarbeitetem Text von den Mitgliedern im sogenannten *Heads of State and Government Implementation Committee* (HSGIC)[10] als NEPAD, „Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung" endgültig verabschiedet wurde.[11]

In dem 59 Seiten umfassenden Dokument bekennen sich die afrikanischen Autoren zum ersten Mal explizit zur kollektiven Eigenverantwortung für die Gestaltung

„Im NEPAD-Dokument bekennen sich die afrikanischen Autoren zum ersten Mal explizit zur kollektiven Eigenverantwortung und zum global gültigen Wertekanon."

8 Die Staatspräsidenten dieser fünf Länder hatten damals wichtige internationale Funktionen, weswegen ihnen die Federführung übertragen wurde: Olusegun Obasanjo (Nigeria) war Vorsitzender der G77, Thabo Mbeki (Südafrika) war Vorsitzender der Bewegung der Blockfreien Staaten, Abdelaziz Bouteflika (Algerien) war Vorsitzender der OAU, Hosni Mubarak (Ägypten) war Gastgeber des ersten EU-Afrika-Gipfels vom 3.-4. April 2000 in Kairo und Abdoulaye Wade (Senegal) kam als Autor des *Omega Plans* hinzu. Diese Ländergruppe der *5 initiating countries* bildeten in der Folge zudem das sogenannte *Steering Committee* (Lenkungsausschuss) von NEPad. Erst 2010 wurde dieses NEPAD-Organ reformiert und besteht seither aus jeweils einem persönlich vom jeweiligen Staatsoberhaupt ernannten Vertreter aus 20 afrikanischen Ländern aus allen fünf afrikanischen Regionen. 15 dieser Länder sind gewählt, während die *5 initiating countries* gesetzt sind. Ihnen stehen außerdem jeweils 2 Vertreter im *Steering Committee* zu. Vgl dazu: *NEPAD Organisational Structure*, http://www.nepad.org/steering-commitees (Zugriff am 9.11.2010).

9 *The new African Initiative. A Merger of the Millenium African Renaissance Partnership Programme (MAP) and the Omega Plan*, Lusaka, Juli 2001: http://www.uneca.org/eca_resources/conference_reports_and_other_documents/nepad/nai.pdf (Zugriff am 09.11.2010).

10 Dieser „Umsetzungsausschuss" von NePAD bestand aus 20 Ländern, vier aus jeder der fünf afrikanischen Regionen (Vgl. Fußnote 8); Details siehe Rukato, Hesphina, *Future Africa. Prospects for Democracy and Development under NEPAD. Trenton*, NJ and Asmara 2010, Seite 17; der HSGIC wurde 2010 reformiert und heißt seither *Heads of State and Government Orientation Committee* (HSGOC):Vgl. http://www.nepad.org/hsgoc-0 (Zugriff am 09.11.2010)

11 Siehe Fußnote 1.

der Zukunft und zum global gültigen Wertekanon mit Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und verantwortlichem Regierungshandeln. NEPAD zeigt den Weg zu grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Reformen auf. Diese werden als zentrale Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung und Überwindung der wirtschaftlichen Marginalisierung erkannt. NEPAD bedeutet explizit das ehrliche Einstehen für vergangene Fehler in der afrikanischen Politik. Menschenrechtsverletzungen und autoritäre Regime, Misswirtschaft und Korruption will die afrikanische Reformelite nicht mehr einfach hinnehmen, sondern aktiv bekämpfen. Hier strebt NEPAD gemeinsame selbstbestimmte Lösungen an.

Das Dokument führt uns von den politischen Voraussetzungen der Entwicklung über ausgewählte materielle Sektoren (Infrastruktur, Bildung und Naturressourcen) hin zur Mobilisierung geeigneter Finanzressourcen. Für jeden dieser Bereiche definiert NEPAD spezifische Einzelinitiativen – und es gibt keine Tabus: Vom afrikanischen Fluchtkapital ist ebenso die Rede wie vom Wegzug afrikanischer Fachkräfte; von der lähmenden Wirkung der Korruption ebenso wie vom Verdrängungseffekt europäischer Agrarexportsubventionen. In klaren Strichen zeichnet NEPAD die wesentlichen Zusammenhänge des Entwicklungsprozesses: Ohne Frieden und gute Regierungsführung keine Investitionen; ohne Handelsliberalisierung keine Verbesserung der Wirtschaftsregionen und kein dauerhaftes Wachstum. Das waren ganz neue Töne aus Afrika.

„NEPAD bedeutet explizit das ehrliche Einstehen für vergangene Fehler in der afrikanischen Politik. ... Die Schwächen von NEPAD lagen von Anfang an darin, verschiedene Interpretationen zuzulassen."

Die Schwächen von NEPAD lagen von Anfang an darin, dass durch die Zusammenführung zweier so unterschiedlicher Konzepte NEPAD für verschiedene Rezipienten verschiedene Interpretationen zuließ: entweder stärker als Instrument für die Mobilisierung externer Finanz- und Entwicklungshilfe oder mehr als Reformstrategie. Dass hierin die Ursache für unterschiedliche Aussagen über Erfolg oder Misserfolg von NEPAD liegt, wird häufig übersehen. Eine zweite Schwäche liegt darin, dass das NEPAD-Dokument nach der Verabschiedung durch die OAU zu einem kontinentalen Entwicklungskonzept wurde und nicht, wie ursprünglich von Südafrika vorgesehen, eine Reformstrategie darstellte, zu deren Verwirklichung sich reformfähige und reformwillige afrikanische Staaten zusammenschließen sollten.

Die Reaktion der G8 auf NEPAD

Auf dem G8-Gipfel in Genua 2001 wurde diese neue Reformstrategie – noch unter dem Namen NAI – zum ersten Mal international vorgestellt. Die Präsidenten Algeriens, Nigerias und Südafrikas sowie der malische Staatspräsident Alpha Oumar Konaré (ab 2003 Kommissionspräsident der Afrikanischen Union) waren zu diesem Zwecke von der italienischen G8-Präsidentschaft eingeladen worden.[12]

Was hat die G8 in Genua dazu bewegt, diese neue afrikanische Initiative zu unterstützen? Nach meiner Einschätzung waren es besonders folgende Punkte:

„Was hat die G8 dazu bewegt, diese neue afrikanische Initiative zu unterstützen?"

1. Der Charakter von NEPAD als Reformstrategie;
2. Die ernsthafte Absicht, politische und ökonomische Reformen, Diversifizierung der Wirtschaft und den Kampf gegen Korruption anzupacken;
3. Dass der Schwerpunkt auf die Verbesserung relevanter Vorbedingungen für Entwicklung wie Frieden und Stabilität, verantwortungsvolles Regierungshandeln und Förderung einer Kultur des freien Unternehmertums gelegt wurde;
4. Die Verpflichtung, globale demokratische Standards zu respektieren – einschließlich der Stärkung der Parlamentskontrolle und einer aktiven Friedenpolitik
5. Einen *African Peer Review Mechanism (APRM)* zu entwickeln als Instrument, das die Umsetzung der beschlossenen Reformschritte auch überwacht.

Insbesondere dieser letzte Punkt, der zu jener Zeit noch völlig abstrakt formuliert war, nährte die Hoffnung, dass durch die freiwillige Teilnahme an diesem standardisierten, gegenseitigen Evaluierungsinstrument, die Reformwilligsten voranschreiten würden und damit verhindert würde, dass „das langsamste Land" die Geschwindigkeit des Reformprozesses auf dem Kontinent bestimmt.

12 Neben den G8-Staaten waren Vertreter folgender Staaten und Organisationen Gäste in Genua: Algerien, Bangladesch, El Salvador, Mali, Nigeria, Südafrika, Vereinte Nationen, Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation, Weltgesundheitsorganisation, Welthandelsorganisation, Weltbank: http://de.wikipedia.org/wiki/G8-Gipfel_in_Genua_2001#cite_note-4 (Zugriff am 10.11.2010).

Die G8 Staats- und Regierungschefs beschlossen auf ihrem Gipfel am 21. Juli 2001 den „Genua-Plan für Afrika“[13] und mit diesem, die afrikanische Reformstrategie zu unterstützen. Sie beriefen Persönliche G8-Afrika-Beauftragte[14], die die Aufgabe erhielten, unter dem Vorsitz des kanadischen Vertreters innerhalb eines Jahres bis zum nächsten G8-Gipfel in Kanada einen G8 Afrika Aktionsplan zur Unterstützung von NEPAD auszuarbeiten.[15]

Dieser Personenkreis, der den üblichen, im G8-Kreis anzuwendenden Sherpa-Regeln folgte[16], hatte die Aufgaben, in einem intensiven Dialog mit den sogenannten persönlichen NePAD-Beauftragten aus den afrikanischen Staaten[17] einen gemeinsamen Plan auszuarbeiten. Zwischen den G8 Gipfeln in Genua im Juli 2001 und in Kananaskis im Juni 2002, trafen sich die Persönlichen G8-Afrikabeauftragten insgesamt zu sechs Arbeitssitzungen.

Da NEPAD eine Aufforderung zur Partnerschaft war, stand für unsere Gruppe von Beginn an fest, dass wir unsere Aufgabe nur im Dialog mit unseren afrikanischen Kollegen erfüllen könnten. Aus

---

13 *Genova Plan for Africa*, Genova; July 21, 2001: http://www.g8.utoronto.ca/summit/2001genoa/africa.html (Zugriff am 10.11.2010).

14 Von den afrikanischen Kollegen „G8-Afrika-Sherpas“ genannt.

15 Zu diesem Kreis der Afrika-Beauftragten gehörten zwischen 2001 und 2002: Robert Fowler (Kanada, Sherpa für den G8-Gipfel 2002 in Kananaskis), Walter Kantsteiner (USA, *Assistant Secretary of State for African Affairs*), Hedeaki Domichi (Japan, Generaldirektor der Abteilung Sub-Sahara-Afrika im japanischen Außenministerium), Michel Camdessus (Frankreich, ehemaliger Direktor des Internationalen Währungsfonds IWF), Baroness Valerie Amos (Großbritannien, *Parliamentary Under-Secretary for Foreign & Commonwealth Affairs*), Alberto Michelini (Italien, Parlamentsabgeordneter), Nodari Simonia (Russland, Mitglied der russischen Akademie der Wissenschaften), Giorgio Bonacci (Europäische Kommission, Generaldirektor des Koordinationsbüros von EuropAid), Uschi Eid (Deutschland, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

16 Zu diesen Regeln gehören zum Beispiel, interne Diskussionen ausschließlich unter den Beauftragten und ohne Mitarbeiter, die Protokollführung durch den jeweiligen G8-Vorsitz oder die Arbeitssprache Englisch.

17 In der Regel waren das die persönlichen NePAD-Beauftragten der Staatschefs der 5 Staaten im Steering Committee. 2001 waren dies: Botschafter Mohamed Achache (Algerien), Botschafter Ibrahim Hassan (Ägypten), Dr. Tunji Olagunju (Nigeria), Dr. Cherif Salif Sy (Senegal) und Prof. Dr. Wiseman Nkuhlu (Südafrika, er wurde später Leiter des NePAD-Sekretariats in Midrand, Südafrika).

diesem Grund fanden die meisten Arbeitstreffen in Afrika statt, gepaart mit gemeinsamen Diskussionen mit den Persönlichen NEPAD-Beauftragten.[18]

Der *G8 Afrika-Aktionsplan* (G8AAP)

Der gemeinsame Plan, der in diesem äußerst intensiven Dialogprozess ausgearbeitet wurde, stellte in dieser Form ein absolutes Novum dar, das in sonstigen Themenbereichen leider keine Nachahmung mehr fand.

„Der *G8 Afrika-Aktionsplan* stellte in dieser Form ein absolutes Novum dar."

Ende Juni 2002 überreichten die G8 auf dem Gipfel in Kananaskis den geladenen afrikanischen Staatschefs[19] feierlich den *G8 Afrika-Aktionsplan*.[20] Gleichzeitig stimmten die G8 der Bitte der afrikanischen Teilnehmer zu, das Mandat der G8-Afrika-Beauftragten nicht wie in Genua beschlossen noch im gleichen Jahr zu beenden, sondern es fortzuführen. Ebenso verständigten sich die G8-Staats- und Regierungschefs informell darauf, dass bis zum Jahre 2010 Afrika auf der Tagesordnung der G8-Gipfel stehen und der Fortschritt der NEPAD-G8-Reformpartnerschaft einer kontinuierlichen Bewertung unterzogen werden sollte.[21] Diese afrikapolitische Kontinuität der G8 war nicht unumstritten, war doch Japan, als wichtiger G8-Staat in Asien umringt von Nachbarstaaten,

18 Die Treffen fanden statt in: London (Oktober 2001), Addis Abeba (Dezember 2001), Kapstadt (Februar 2002), Dakar (April 2002), Maputo (Mai 2002), Kananaskis (Kurz vor dem G8-Gipfel)

19 Gäste der G8 in Kananaskis waren die Präsidenten Thabo Mbeki (Südafrika), Olesugun Obasanjo (Nigeria), Abdelaziz Bouteflika (Algerien) und Abdoulaye Wade (Senegal). Ebenfalls dabei war der UN-Generalsekretär Kofi Annan. Vgl.: http://en.wikipedia.org/wiki/28th_G8_summit (Zugriff am 15.11.2010)

20 *Afrika-Aktionsplan der G8* (Deutsche Übersetzung), Kananaskis 27. Juni 2002: http://www.g-8.de/Content/DE/StatischeSeiten/G8/Anlagen/2002-afrika-aktionsplan,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2002-afrika-aktionsplan.pdf (Zugriff am 13.11.2010)

21 Vgl. dazu die Umsetzungsberichte Bundesregierung: Eid, Uschi, *Die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans. Bericht zum G8-Gipfel in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003. Der Beitrag der Bundesregierung*, Berlin, Mai 2003. Eid, Uschi, *Die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans- Bericht zum G8-Gipfel in Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005. Der Beitrag der Bundesregierung. Zweiter Umsetzungsbericht*, Berlin Juni 2005.

in denen die Zahl der absolut armen Menschen größer war als in Afrika und das prioritäre afrikapolitische Engagement deshalb in Asien nicht notwendigerweise auf Verständnis stieß.

Inhaltlich enthält der Aktionsplan unterschiedliche Botschaften. Erstens erkennt er die neue Geisteshaltung und das Engagement afrikanischer Politiker an, die ihren Kontinent verändern und das Leben der Bürger verbessern wollen. Zweitens macht er deutlich, dass die G8 die Vorhaben im Rahmen von NEPAD mit unterschiedlichen Mitteln unterstützen werden. Drittens listet er eine große Anzahl mehr oder weniger komplexer Aktivitäten in sieben Bereichen auf, die die G8 entweder gemeinschaftlich oder individuell unterstützen wollen:

1. Förderung von Frieden und Sicherheit;
2. Stärkung von Institutionen und verantwortlichem Regierungshandeln;
3. Förderung von Handel, Investitionen, wirtschaftlichem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung;
4. Umsetzung von Entschuldungsprogrammen;
5. Verbesserung und Förderung von Bildung und Ausweitung der digitalen Chancen;
6. Gesundheitsförderung und Bekämpfung von HIV/AIDS;
7. Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität;
8. Verbesserung der Bewirtschaftung von Wasserressourcen.

Viertens sieht der Aktionsplan grundsätzlich eine „bevorzugte Partnerschaft" mit jenen Ländern vor, deren Leistung und Profil den Vorgaben von NEPAD entsprechen und zum Beispiel durch vorbereitende Schritte zur Durchführung des *African Peer Review Mechanism* den ernsthaften Willen zu Reformen bekunden. Schließlich sieht der Aktionsplan fünftens vor, dass mindestens die Hälfte der neuen Zusagen für Entwicklungshilfe an afrikanische Staaten gehen können, die sich durch gute Regierungsführung auszeichnen, in die Entwicklung der eigenen Bevölkerung investieren und wirtschaftliche Freiheit fördern.

„Der Aktionsplan sieht eine bevorzugte Partnerschaft mit jenen Ländern vor, deren Leistung und Profil den Vorgaben von NEPAD entsprechen."

Schwierigkeiten

Vor einer allgemeinen Bewertung der bisherigen Ergebnisse von NEPAD und des *G8 Afrika-Aktionsplanes* sowie des gemeinsamen

Partnerschaftsprozesses seien einige Schwierigkeiten benannt, vor denen NEPAD und die G8 standen.

Als wichtigste Beispiele auf afrikanischer Seite sind zu nennen:

1. Die Autoren mussten mit der Ambiguität umgehen, dass NEPAD als Entwicklungsstrategie aber auch als Instrument zur Einwerbung von Gebermitteln interpretiert wurde;
2. Sie hatten zu entscheiden, ob NEPAD – panafrikanisch – allumfassend sein wollte oder eine „Koalition der Willigen und/oder Fähigen" zulassen sollte, um Fortschritte zu erzielen;
3. Die federführenden afrikanischen Staats- und Regierungschefs mussten sich der unterschiedlichsten Kritik stellen, wie zum Beispiel: NEPAD würde den Menschen oktroyiert und nicht partizipatorisch entwickelt; NEPAD läge nicht im eigenen Interesse, sondern sei verfasst worden, um den Gebern zu gefalle; NEPAD hätte zuerst mit afrikanischen Institutionen und der interessierten Öffentlichkeit diskutiert werden müssen, bevor man das Konzept den G8, der EU oder der UNO[22] vorlegte;
4. Um NEPAD umzusetzen, mussten innovative, flexible und unbürokratische Strukturen geschaffen werden;
5. Die afrikanischen Bürgerinnen und Bürger, die Wählerschaft, mussten über Ziel und Zweck von NePAD informiert werden;
6. Nepad musste den nationalen Parlamenten vorgelegt werden.

„Wollte NEPAD panafrikanisch sein oder eine Koalition der Willigen und Fähigen? "

Als wichtigste Beispiele auf Seiten der G8 seien genannt:

1. Die skeptischen Beobachter, ob Kirchen, Gewerkschaften, Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen, Journalisten oder Parlamentsabgeordnete, mussten davon überzeugt werden, dass

22 Die UN Generalversammlung nahm am 16.09. und am 04.11.2002 die Haltung an, dass NePAD der zukünftige Rahmen für auf Afrika gezielte Entwicklungsprogramme der internationalen Gemeinschaft, inklusive des UN-Systemes, sein solle: *United Nations Declaration on the New Partnership for Africa's Development*, United Nations General Assembly, Resolution 57/2, 16th September 2002: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/538/00/PDF/N0253800.pdf (Zugriff am 16.11.2010); *Final review and appraisal of the United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s and support for the New Partnership for Africa's Devlopment*, United Nations General Assembly, Resolution 57/7, 4th November 2002: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/538/31/PDF/N0253831.pdf?OpenElement (Zugriff am 16.11.2010.).

die neue Reformstrategie NEPAD als Zeichen für eine neue Dynamik auf dem afrikanischen Kontinent zu werten sei und die G8 Regierungen, aber auch die Bürgerinnen und Bürger, ihren Blick auf Afrika entsprechend anpassen müssen;

2. Afrika sollte nicht länger ausschließlich als Armutskontinent gesehen und Afrika nicht länger für innenpolitische Zwecke in den G8 Staaten missbraucht werden; stattdessen sollte man sich auf die positiven Entwicklungen und die Potentiale konzentrieren;

3. Die G8 müssen die Art der Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten ändern und die bis dahin durchaus übliche paternalistische Haltung aufgeben und in eine echte Partnerschaft eintreten;

4. Die Afrikapolitik muss neu ausgerichtet werden, indem zunächst einmal die Kernaussagen von NEPAD ernstgenommen werden, insbesondere, dass Afrika sein Dasein als Entwicklungshilfeempfängerkontinent beenden, sich in die Weltwirtschaft integrieren und auf der internationalen Bühne ein gleichwertiger Partner sein möchte;

„Die Afrikapolitik muss neu ausgerichtet werden, indem zunächst einmal die Kernaussagen von NEPAD ernstgenommen werden."

5. Nimmt man NEPAD ernst, so sind die Angelegenheiten Afrikas in alle relevanten Politikbereiche wie Wirtschafts- Außen-, Umwelt-, Migrationspolitik zu integrieren und man muss sich davon verabschieden, Afrika nur als den Hungerkontinent zu sehen mit dem man sich nur im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfe zu befassen hat;

6. Es muss darauf verzichtet werden, Beispiele für Regierungsversagen und Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten – wie zum Beispiel Simbabwe – als Beweis dafür anzuführen, dass NEPAD und insbesondere die gegenseitige Selbstevaluierung nicht funktionieren oder zum Scheitern verurteilt sind.

Die Schwierigkeiten, die beide Seiten, sowohl die NEPAD- als auch die G8-Staaten, zu meistern hatten, waren beispielsweise folgende:

1. Realistisch zu sein in Bezug auf das im Laufe der Zeit Machbare. Da es sich bei NEPAD um eine langfristig angelegte Strategie handelt, ist mit enttäuschten Hoffnungen derjenigen umzugehen, die mit schnellen Ergebnissen rechnen;

2. Nicht in „Geber-Nehmer"-Beziehungen aus den Zeiten vor NEPAD zurückzufallen und die Qualität der Zusammenarbeit nicht einzig mit quantitativem Maßstab zu beurteilen, also mit dem Blick auf das Entwicklungshilfe-Volumen;

3. Den Geist der Entschlossenheit, Innovation, Reformen und des gegenseitigen Respekts auch bei Rückschlägen aufrechtzuerhalten;
4. Zusagen einzuzuhalten, um keine Glaubwürdigkeit zu verlieren;
5. Beiderseitige Verantwortlichkeiten wirklich ernst zu nehmen.

In der Bundesrepublik – und nicht nur da – herrschte große Skepsis innerhalb der Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und auch bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Aus diesem Grund wurde eine Reihe von Informationsveranstaltungen[23] sowie Hintergrundgesprächen geführt, um das Wissen um diesen Dialog und die Vorstellungen der verschiedenen Akteure zu verbreitern. Auch wurde der Deutsche Bundestag mit NEPAD und dem *G8 Afrika-Aktionsplan* befasst, um den neuen Selbstverständnis Afrikas und der Einsicht zur notwendigen Neujustierung der deutschen Afrikapolitik auch bei politischen Funktionsträgern zum Durchbruch zu verhelfen.[24]

Rückblick und Bewertung

„Haben die Skeptiker der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung Recht behalten?"

Haben die Skeptiker gegenüber NEPAD Recht behalten? Wenn man nun, nach fast zehn Jahren, zurückblickt, fällt es nicht schwer, positive Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent zu entdecken, die der neuen Dynamik, hervorgerufen durch eine veränderte NEPAD-Geisteshaltung, zugeschrieben werden können:

23 An dieser Stelle möchte ich dem ehemaligen Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Dr. Jürgen Hambrink, herzlich danken, auf dessen Initiative im April 2003 ein zweitägiger Workshop *Africa in the World Community. The NEPAD Initiative and the G8 response* in der Katholischen Akademie stattfand, der sowohl auf der deutschen Seite als auch bei afrikanischen Gästen aus afrikanischen Kirchenstrukturen, wie z.B. der *Commission of Justice amd Peace*, Nairobi, der *Nigerian Bishops' Conference*, Abuja, oder dem *South African Council of Churches*, Johannesburg, zu einem größeren Verständnis führte.

24 Vgl. *Afrika auf dem Weg zu Eigenverantwortung und Selbstbestimmung unterstützen, A*ntrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 11.02.2004, Drucksache 15/2478; *Eine neue Politik für Afrika südlich der Sahara – Afrika fordern und fördern*, Antrag der Abgeordneten Dr. Christian Ruck, Dr. Friedbert Pflüger u.a. und der Fraktion der CDU/CSU, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 02.03.2004, Drucksache 15/2574; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/94, 04.03.2004, S. 8387 B – 8387 D; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/108, 06.05.2004, S. 9819 D – 9829 D.

1. Die Organisation für Afrikanische Einheit OAU wurde grundlegend reformiert und zur Afrikanischen Union (AU) transformiert. Besonders ist dabei der Paradigmenwechsel in der Friedens- und Sicherheitspolitik hervorzuheben. Wo früher noch das absolut unantastbare Prinzip der Nichtintervention galt, sind heute Militärinterventionen im Falle von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit möglich.[25]
2. Das Panafrikanische Parlament wurde 2004 eröffnet und ist derzeit im ersten Jahr seiner zweiten Legislaturperiode. Es hat seinen Sitz in Midrand, nahe Johannesburg in Südafrika und besteht aus je fünf Delegierten der nationalen Parlamente. Es tagt zweimal im Jahr.[26] Das Parlament zog die internationale

---

25 Vgl: African Union, Constitutive Act, Article 4:
"The Union shall function in accordance with the following principles:
(a) sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;
(b) respect of borders existing on achievement of independence;
(c) participation of the African peoples in the activities of the Union;
(d) establishment of a common defence policy for the African Continent;
(e) peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;
(f) prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
(g) non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
(h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;
(i) peaceful co-existence of Member States and their right to live in peace and security;
(j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security;
(k) promotion of self-reliance within the framework of the Union;
(l) promotion of gender equality;
(m) respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance;
(n) promotion of social justice to ensure balanced economic development;
(o) respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities;
(p) condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments."
http://www.africa-union.org/root/au/Aboutau/Constitutive_Act_en.htm#Article 4 (Zugriff am 16.11.2010).

26 Vgl. *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community relating to the Pan-African Parliament*, Syrte, Libyen, 02.03.2001: http://www.africa-union.org/rule_prot/protocol-panafrican-parliament.pdf (Zugriff am 16.11.2010).

Aufmerksamkeit erstmals auf sich, als seine Mitglieder als einzige Wahlbeobachter entsendende afrikanische Organisation den Wahlbetrug in Simbabwe zum Jahreswechsel 2007/2008 scharf kritisierten, Druck auf andere Wahlbeobachter ausübten, damit diese ihre positive Wahlbeurteilung korrigierten und als erste die Wiederholung der Wahl forderten.

3. Der *African Peer Review Mechanism* (APRM) ist international einmalig. Mit seiner Hilfe werden in allen Politikbereichen nach Maßgabe internationaler Standards, wie sie etwa die WHO für den Gesundheitssektor oder vom Basler Komitee für Bankenaufsicht formuliert wurden, Defizite und Stärken analysiert sowie Lösungsmöglichkeiten zur Behebung von Schwächen aufgezeigt. Auch hier handelt es sich um eine Kehrtwende, weg vom sakrosankten Prinzip der Nichteinmischung, hin zum Prinzip der Länderevaluation durch inländische und ausländische Akteure. Bisher haben sich 30 afrikanische Länder dem APRM verpflichtet, vierzehn Länder (Ghana, Ruanda, Kenia, Südafrika, Algerien, Benin, Uganda, Nigeria, Burkina Faso, Lesotho, Mali, Mosambik, Mauritius und Äthiopien) haben den Prozess im ersten Durchgang bereits durchlaufen.[27] Die Berichte hierüber stehen im Internet und können von jedem von uns heruntergeladen werden.[28]

„Wollte NEPAD panafrikanisch sein oder eine Koalition der Willigen und Fähigen? "

Ein Blick in den *Bertelsmann Transformation Index* der letzten Jahre belegt ebenfalls einen enormen Aufbruch in Afrika. So zeigt die jüngste Ausgabe dieses Index, der insgesamt 128 Entwicklungs-und Transformationsländer nach Transformationsprozessen zu Demokratie und sozialpolitisch flankierter Marktwirtschaft bemisst[29], dass Subsahara-Afrika in den Kategorien „Erfolgreiches Management“

27 Stand Oktober 2010. Vgl. http://aprm.krazyboyz.co.za/index.php?option=com_aprm_countries&Itemid=31&lang=Eng (Zugriff am 15.11.2010).

28 http://aprm.krazyboyz.co.za/index.php?option=com_aprm_documents&Itemid=32&lang=Eng (Zugriff am 15.11.2010).

29 *Bertelsmann Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich*: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2010/BTI_2010__Broschuere_D_web.pdf (Zugriff am 16.11.2010). Ranking: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/ranking/ (Zugriff am 16.11.2010).

oder „Erfolgreiches Management mit Schwächen“ mit 13 von 49 Staaten vertreten ist. Darunter erweisen sich Botswana, Mauritius, Ghana und Benin sogar als reformfreudiger als etwa der EU-Beitrittskandidat Türkei. Mali, Namibia, Uganda, Liberia und Südafrika sind reformfreudiger als Mexiko oder Malaysia. Den sogar weltweit größten Sprung nach vorne im Gesamtwert des Management-Index haben seit 2006 Liberia und Togo gemacht.

Das *McKinsey Global Institute* stellte jüngst fest, dass Afrika eine der am schnellsten wachsenden Wirtschaftsregionen der Welt ist[30]. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg von 2000 bis 2008 auf 4,9 Prozent an, ist damit doppelt so hoch wie in den 1980er und 1990er Jahren und war 2008 ungefähr gleich groß wie dasjenige Brasiliens oder Russlands. Interessant ist, dass die Erhöhung der Rohstoffpreise laut *McKinsey* nur zu einem Drittel für das erhöhte Wachstum verantwortlich sei. Der Rest resultiere aus innerstaatlichen Strukturveränderungen wie Verbesserung der sozialen und physischen Infrastruktur, Stärkung der Rechts- und Regulierungssysteme, Privatisierung staatseigener Betriebe, Senkung der Unternehmenssteuer und Öffnung des Handels. Durch die Beendigung einer Reihe bewaffneter Auseinandersetzungen sowie durch friedlich vollzogene Machtwechsel erhöhe sich in vielen Staaten die politische Stabilität. Dies alles führe zu einer Verbesserung des Wirtschafts- und Investitionsklimas und bilde die Grundlage für das Entstehen eines Privatunternehmertums.

„All die messbaren Entwicklungserfolge in Afrika haben meiner festen Überzeugung nach in der Reformfreudigkeit und dem Bekenntnis zu Eigenverantwortung und verantwortlichem staatlichen Handeln, wie sie sich in NEPAD erstmal manifestierten, ihren Ursprung.“

All diese messbaren Entwicklungserfolge in Afrika haben meiner festen Überzeugung nach in der Reformfreudigkeit und dem Bekenntis zu Eigenverantwortung und verantwortlichem staatlichem Handeln, wie sie sich in NEPAD erstmals manifestierten, ihren Ursprung.

Die Bilanz auf Seite der G8 Staaten hingegen ist nicht ganz so einfach zu ziehen. Viele der in Kananaskis 2002 gegebenen Zusagen sind in Angriff genommen worden, manche

30 *Lions on the move: The progress and potential of African economies, McKinsey Global Institute*, June 2010: http://www.mckinsey.com/mgi/publications/progress_and_potential_of_african_economies/pdfs/MGI_african_economies_full_report.pdf (Zugriff am 16.11.2010).

wurden umgesetzt, andere mussten aus unterschiedlichen Gründen aufgegeben werden. Schaut man sich die Umsetzungsberichte an[31], so sieht meines Erachtens die Bilanz auf jeden Fall besser aus, als es die jährlich wiederkehrenden inszenierten Beschwörungen von Gleneagles und die ritualisierten Forderungen nach immer mehr Geld für Afrika von Bob Geldof und Bono vor den Gipfeltreffen glauben machen wollen. Falsch ist auf jeden Fall, die Qualität und den Erfolg der Partnerschaft auf die Bereitstellung von Geldern für die Entwicklungshilfe zu reduzieren. Genau das geht nicht, zumal die afrikanischen Reformkräfte die Entwicklungshilfe als ein Auslaufmodell in ihrer NEPAD-Reformstrategie gesehen haben.

„Falsch ist auf jeden Fall, die Qualität und den Erfolg der Partnerschaft auf die Bereitstellung von Geldern für die Entwicklungshilfe zu reduzieren." "

Dass Toni Blair mit „seinem" G8-Gipfel 2005 in Gleneagles, auf dem er die quantitativ Verdoppelung der internationalen Entwicklungshilfe durchsetzte[32], genau dem Ansinnen der afrikanischen Reformkräfte in den Rücken fiel, ist zwar seinem innenpolitischen Kalkül kurz vor den Unterhauswahlen in Großbritannien im Mai 2005 zuzuschreiben, war aber ein großer Fehler. Die innenpolitische Instrumentalisierung Afrikas hat den NEPAD-G8-Ansatz von Kananaskis missachtet und dem Gedanken der „Neuen Partnerschaft" den Todesstoß versetzt. Weder die Regierungen der G8 Staaten noch die interessierten Bürger und Entwicklungsorganisationen haben es geschafft, Afrikas Reformvorstellungen und Afrikas Versuch, sich aus der Ecke des Entwicklungshilfekontinents zu befreien, ernst zu nehmen. Der G8 Gipfel in Gleneagles ist hierfür beredtes Beispiel.

Was bleibt zu tun?

Eine echte Partnerschaft, wie sie NEPAD vorsieht, kann nur durch Überwindung der bisher vorherrschenden asymmetrischen Geber-Nehmer-Beziehung entstehen. Sie ist am ehesten möglich, wenn beide Seiten zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Diese

31 Vgl. Fußnote 21.

32 Vgl. The G8 Gleneagels Summit: Doubling Aid to Africa: http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm (Zugriff am 16.11.2010)

liegen auf der Hand. Zum Beispiel: Stabilisierung des Weltklimas, Schutz der Artenvielfalt, Sicherung des Friedens auf der Welt, Kampf dem Terrorismus, dem Waffen- und Drogenschmuggel, Eindämmung internationaler Kriminalität, nachhaltige Nutzung des Ressourcenreichtums zur Wohlfahrtsentwicklung der Völker Afrikas und Europas, Förderung effektiver Staatlichkeit und Sicherung bürgerlicher Freiheits- und Menschenrechte, Regulierung der Migration im Sinne des wechselseitigen „*brain gain*", Stärkung der UNO und Reform des internationalen Finanzsystems.

Voraussetzung für eine solche fruchtbare Kooperation ist jedoch, dass tradierte Verhaltensmuster überwunden werden. Afrika muss seine Opferrolle und die Rolle des Bittstellers überwinden. Europa muss paternalistische Attitüden und die Rolle des wohlmeinenden Helfers ablegen. So lange Afrika in der Bundesrepublik regionalpolitisch hauptsächlich im Entwicklungsministerium ressortiert, wird sich daran leider nichts ändern.

„Afrika muss seine Opferrolle und die Rolle des Bittstellers überwinden. Europa muss paternalistische Attitüden und die Rolle des wohlmeinenden Helfers ablegen."

Geopolitisch sind die Entwicklungen vielversprechender: So wird Afrika bei der nächsten Reform des UNO-Sicherheitsrates mit einer Stimme in diesem Weltgremium vertreten sein. Im G20 Kreis, der zukünftig deutlich mehr Bedeutung bekommen wird als die G8, ist Südafrika als Einzelland volles Mitglied und beim jüngsten G20 Gipfel in Seoul waren zudem Äthiopien wegen seines NEPAD-Vorsitzes sowie Malawi, das den Vorsitz der AU innehatte, mit am Tisch der Weltpolitik.

PStSin a.D. Dr. Uschi Eid

Dr. Uschi Eid, geboren am 18. Mai 1949 in Landau in der Pfalz, war von 1985 bis 1990 und von 1994 bis 2009 Mitglied im Deutschen Bundestag, dort zunächst entwicklungspolitische Sprecherin ihrer Fraktion (Bündnis 90/Die Grünen) und stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Später wurde sie Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und Sprecherin ihrer Fraktion für Auswärtige Kulturpolitik.

Von 1998 bis 2005 war sie Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, von 2001 bis 2005 persönliche G8-Afrika-Beauftragte von Bundeskanzler Gerhard Schröder.

Seit 2004 ist sie Stellvertretende Vorsitzende des von Kofi Annan eingesetzten Beraterkreises für Wasser und sanitäre Grundversorgung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen.

Bevor sie in den Deutsche Bundestag gewählt wurde, war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hohenheim tätig. Von 1991 bis 1994 arbeitete sie für die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) und die *Deutsche Ausgleichsbank* in Eritrea, Ost-Afrika.

Sie ist seit Juni 2010 Mitglied des Rates für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung.

Dr. Uschi Eid ist Vizepräsidentin der Deutschen Afrika Stiftung e.V.

Dr. Michael Rabbow

Die Rolle der deutschen Wirtschaft

„Afrika hat Konjunktur!" – diese Fesstellung diente im April 2012 als Titel für eine politisch wie wirtschaftlich überaus hochkarätig besetzte und gut besuchte Veranstaltung, die die *Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft* (SAFRI) und der *Deutsche Industrie- und Handelskammertag* gemeinsam in Berlin organisierten. Vor wenigen Jahren noch wäre eine solche Großveranstaltung kaum denkbar gewesen, heute hat sich die Erkenntnis, dass sich viele afrikanische Volkswirtschaften auf robusten Wachstumspfaden befinden und der Kontinent zu den bedeutendsten Wachstumsregionen der Welt gehört, auch bei deutschen Unternehmensverbänden und, wichtiger noch, ihren Mitgliedern auf relativer breiter Basis durchgesetzt. Anteil an der einkehrenden Einsicht haben politische Initiativen der letzten Jahre, die einen langsamen Imagewandels Afrikas – vom Katastrophen- zum Chancenkontinent – anstießen. Altbundespräsident Horst Köhler kommen dabei die größten Verdienste zu, aber auch (zumindest zeitweilige) Schwerpunktverschiebungen der Bundesregierung, etwa anlässlich der deutschen G8-Präsidentschaft 2007, trugen dazu bei. Zweifellos liegt der Hauptgrund für das gestiegene Interesse an Afrikas wirtschaftlichen Potentialen aber an den Fakten, die den ökonomischen Aufstieg und Bedeutungszuwachs Afrikas unübersehbar machen.

„Die Erkenntnis der Potentiale Afrikas geht einher mit wachsenden Interessen der deutschen Wirtschaft in Afrika und wird, so ist zu hoffen, auch in tatsächlich gesteigerte wirtschaftliche Aktivität deutscher Unternehmen in afrikanischen Ländern münden."

Die Erkenntnis der Potentiale Afrikas geht einher mit wachsenden Interessen der deutschen Wirtschaft in Afrika und wird, so ist zu hoffen, auch in tatsächlich gesteigerte wirtschaftliche Aktivität deutscher Unternehmen in afrikanischen Ländern münden. Umso mehr wird aber die Frage zu stellen sein, welche Rolle die deutsche Wirtschaft

einnehmen kann und soll – als Akteur in den jeweiligen afrikanischen Märkten, als einer der Akteure nachhaltiger Entwicklung sowie als einer der Akteure deutscher Afrikapolitik. Der Untertitel der eingangs erwähnten Veranstaltung lautete: *„Was können deutsche Wirtschaft und Politik leisten?“*

Rahmenbedingungen

Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen für die Rollendefinierung gehört, dass die „offizielle“ Politik eine maßgebliche Rolle der deutschen Privatwirtschaft innerhalb der deutsch-afrikanischen Beziehungen mittlerweile anerkennt, fordert und fördert. Sowohl im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung als auch im mittlerweile verabschiedeten ressortübergreifenden Afrika-Konzept der Bundesregierung bekennt sich die Politik zu einer engen Kooperation mit der deutschen Privatwirtschaft innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit. Gesundheit wird darin als einer der Schlüsselsektoren beschrieben. In der politischen Praxis hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass insbesondere die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Wirtschaft und Technologie in ihren Afrika-relevanten Aktivitäten diesen Ansatz der engen Kooperation mit der Privatwirtschaft verfolgen.

„Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen für die Rollendefinierung gehört, dass die „offizielle“ Politik eine maßgebliche Rolle der deutschen Privatwirtschaft innerhalb der deutsch-afrikanischen Beziehungen mittlerweile anerkennt, fordert und fördert.“

„Partnerschaft auf Augenhöhe“ ist einer der oft verwendeten (und oft strapazierten) Schlagworte in der deutschen Afrikapolitik, die es aus Sicht der deutschen Privatwirtschaft aber einem Realitätscheck zu unterziehen gilt. Wichtig in Hinblick auf die Rahmenbedingungen erscheint es dabei vor allem, dass Afrika stärker als bisher strukturell zur Teilhabe an der und Einbindung in die Weltwirtschaft befähigt wird. Dies ist eine der Hauptherausforderungen an politisch-privatwirtschaftliche Kooperationen.

In Hinblick auf deutsch-afrikanischen Partnerschaften ist schließlich noch zu erwähnen, dass auch diverse deutsche Landesregierungen ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern intensiviert haben und dabei auf enge An- und Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure setzen: Rheinland-Pfalz‘ Partnerschaft

mit Ruanda zählt hier zu den Vorreitern, als weitere Beispiele dienen Bayern und Togo, Niedersachsen und Tansania oder Nordrhein-Westfalen und Ghana. Nordrhein-Westfalen bekannte sich 2008 in seinen entwicklungspolitischen Leitlinien dazu, dass sich die Förderung der Wirtschaft in Entwicklungsländern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit am besten mit international tätigen Unternehmen der Privatwirtschaft voranbringen lasse. Diese stünden dabei unter besonderer Beobachtung in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits- und Sozialnormen sowie Unternehmensstandards.

Neben der „offiziellen" Politik haben auch die Vertreter der Privatwirtschaft selbst eine Definierung ihrer Rolle vorgenommen und dabei, wie auch andere zivilgesellschaftliche Akteure, ihrerseits Forderungen für Rahmenbedingungen an die (deutschen) politischen Akteure gestellt. Gefordert wird eine noch deutlich wirtschaftsfreundlichere und vor allem koordiniertere Afrika-Strategie. Gleichzeitig wird die Bereitschaft betont, als Privatwirtschaft ökonomische und entwicklungspolitische Verantwortung in afrikanischen Ländern zu übernehmen.

Trotz dieser Übereinstimmungen, dass der Privatwirtschaft eine bedeutendere Rolle in deutsch-afrikanischen Entwicklungspartnerschaften zukommen soll, muss aber konstatiert werden, dass der reale Status quo noch keineswegs befreidigend ist. Der Anteil des deutschen Handelsvolumens mit Afrika ist nach wie vor verschwindend gering, rund die Hälfte davon wiederum entfällt auf den „Sonderfall" Südafrika. Vergleicht man dies mit dem viel genannten Beispiel der Volksrepublik China, die ihren Handel mit Afrika in den vergangenen Jahren mehr als verzehnfacht hat, werden die Herausforderungen an deutsche Wirtschaft und Politik überdeutlich: Sie müssen mehr leisten.

Afrikanische Sichtweisen

Zum Wesen von Partnerschaften sollte selbstverständlich dazugehören, dass auch afrikanische Sichtweisen in die Diskussion, hier um die Rolle der deutschen Wirtschaft in Afrika beziehungsweise überhaupt von ausländischen privatwirtschaftlichen Akteuren, mit einfließen. Zunächst gilt die keineswegs überraschende Feststellung, dass das afrikanische

„Zum Wesen von Partnerschaften sollte selbstverständlich dazugehören, dass auch afrikanische Sichtweisen in die Diskussion mit einfließen."

Meinungsbild diesbezüglich überaus heterogen ist. Konzentrieren möchte ich mich auf einige wenige exemplarische Stimmen, die sich explizit mit der Rolle der Privatwirtschaft für Afrikas Entwicklung beschäftigen: Sie werden mehr und lauter. Seien es der (2010 leider verstorbene) ghanaische APRM-Leiter Francis Appiah, die sambische Ökonomin Dambisa Moyo oder der Kenianer James Shikwati: Ihre Erwartungen an die Privatwirtschaft beschreiben einen Entwicklungsmotor, der vor allem vom Mittelstand angetrieben wird. Unter dem griffigen (gleichwohl verkürzten) Motto *„Trade, not aid“* wenden sie sich gegen eine Steuerung Afrikas von außen, die im Rahmen einer florierenden „Entwicklungsindustrie“ Afrikaner zu reinen Hilfeempfängern degradiert und das Subsidiaritätsprinzip aushöhlt.

„Unter dem griffigen (gleichwohl verkürzten) Motto *Trade, not aid* wenden sich afrikanische Stimmen gegen eine Steuerung Afrikas von außen, die im Rahmen einer florierenden Entwicklungsindustrie Afrikaner zu reinen Hilfeempfängern degradiert und das Subsidiaritätsprinzip aushöhlt.“

Namibias stellvertretender Handelsminister Tjekero Tweya, schrieb am 27. April 2010 im *The Namibian* einen Beitrag unter dem Titel *Namibia must prepare for global economy*:

> *„Die Globalisierung bringt mehr Wettbewerb und die Frage ist, ob wir bereit sind, uns diesem Wettbewerb zu stellen. Es ist eine zunehmend realistische Annahme, dass Namibia Wachstum nur dann erzielen kann, wenn es gut in die regionale und globale Wirtschaft integriert ist. (...) Wir müssen unsere gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für Investitionen anpassen und ein wirtschaftsfreundliches Klima sichern. Wir müssen inländische Investitionen schützen und befördern, ebenso wie wir im globalen Wettbewerb ein attraktives Ziel für ausländische Investitionen sein müssen. Wir müssen Investoren effiziente und schnelle Dienste anbieten, auch was Immigration und Zollpolitik betrifft.“*

Unternehmerische Verantwortung

Solche Aussagen belegen den in vielen afrikanischen Regierungen vorhandenen starken politischen Willen zur Schaffung guter Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln in ihren Ländern. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse deutscher Wirtschaft

und Politik, diese afrikanische Eigenverantwortung weiter zu stärken Nur so kann den vielen noch bestehenden Herausforderungen, mit denen eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents konfrontiert ist, effektiv begegnet werden.

Die Herausforderungen sind nach wie vor ebenso vielfältig wie bekannt. Dazu zählen – je nach afrikanischem Land freilich in unterschiedlicher Ausprägung – immer noch ungenügende politische Stabilität, die Anfälligkeit für Naturkatastrophen, Kriminalität und Korruption sowie, spezifischer und ernster, die immer noch schwache Infrastruktur. Hohe Transportkosten und Mängel in der Energieversorgung sind an der Tagesordnung. Hinzu kommen vielerorts aufgeblähte und ineffiziente staatliche Strukturen, die die Notwendigkeit einer Stärkung des Zivilsektors vor Augen führen. Sprachliche und kulturelle Heterogenität, Krankheiten wie HIV/AIDS und Probleme der Abwanderung von Fachkräften sind weitere Herausforderungen, die heimische wie ausländische Unternehmen gleichermaßen betreffen. Die größte Herausforderung allerdings sind die großen Defizite in der Bildung und Ausbildung.

Unternehmerische Verantwortung – *Corporate Responsibility* – setzt genau bei diesen Herausforderungen an. Als freiwilliger privatwirtschaftlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaften ist sie ein wichtiges, unverzichtbares Instrument der deutschen Wirtschaft in Afrika. Ethisches Verhalten mit Respekt vor Partnern und Mitarbeitern sollte zu einem Markenzeichen, im Übrigen auch zu einem Wettbewerbsvorteil deutscher Wirtschaft in Afrika werden. Die einzelnen Unternehmen sollten sich an diesem Leitbild orientieren, mit dem Hauptziel, statt einseitiger Profitmaximierung und „Ausbeutung“ vor allem Wertschöpfung in den Partnerländern zu erreichen.

„Unternehmerische Verantwortung – *Corporate Responsibility* – ist als freiwilliger privatwirtschaftlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaften ein wichtiges, unverzichtbares Instrument der deutschen Wirtschaft in Afrika.“

Transparenz ist einer der essentiellen Bestandteile unternehmerischer Verantwortung. Initiativen wie *Transparency International* (TI), *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), *Global Reporting Mechanism* (GRM), *Global Compact Initiative* (GCI). *Access to Medicines Index* oder *Ecumenical Advocacy Alliance*, auch und gerade getragen von deutschen Unternehmen, liefern dafür wichtige Instrumentarien.

Im Zusammenhang mit der unternehmerischen Verantwortung und der politischen Unterstützung für diese ist schließlich noch darauf zu verweisen, dass es der deutschen Wirtschaft nicht ausschließlich auf „klassische" Außenwirtschaftsförderung ankommen darf. Ebenso wichtig ist eine gezielte und wirksame Privatsektorförderung in den Entwicklungsländern. Während es bei der Außenwirtschaftsförderung um die Förderung deutscher Industrieexporte, die Sicherung von Rohstoffen für Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen geht, zielt die Privatsektorförderung auf die Produktion und vor allem die Wertschöpfung vor Ort in den Partnerländern und damit letzten Endes um Armutsminderung und nachhaltige Entwicklung zum Nutzen aller.

Win-win-Situation

Eine allzu starke Konzentration auf die Außenwirtschaftsförderung würde kritischen Sichtweisen der Rolle der deutschen Wirtschaft in Afrika Vorschub leisten, nämlich dass es der Wirtschaft mehr um Profitmaximierung als um Entwicklungspartnerschaften ginge. Ich vertrete jedoch die These, das sowohl Profit als auch eine gesteigerte Wertschöpfung in den Entwicklungsländern in einer Win-win-Situation möglich sind.

„Sowohl Profit für deutsche Unternehmen als auch gesteigert Wertschöpfung in den Entwicklungsländern sind in einer Win-win-Situation möglich."

Freilich wird aber die Frage zunehmend virulent, ob sich Afrika auch ohne gewisse Einschränkungen in sozialen und ökologischen Standards nachhaltig entwickeln kann. Gerade das wachsende Engagement von wirtschaftlichen Akteuren wie der Volksrepublik China und anderen aufstrebenden Volkswirtschaften deutet darauf hin, dass mittelfristige eher mit Einschränkungen in diesem Bereich zu rechnen ist. Langfristig werden es aber vor allem die Afrikaner selbst sein müssen, nicht Europäer aber auch nicht Chinesen, Inder oder Brasilianer, die solche Standards festlegen sowie ihre Einhaltung überwachen. Dazu beizutragen, dass afrikanische Staaten stärker als bisher dazu befähigt werden, gehört ebenfalls zur Beschreibung der Rolle der deutschen Wirtschaft.

Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass ein stärkeres wirtschaftliches Engagement Deutschlands in Afrika enorme Chancen und Potentiale

für alle Seiten bietet: Für deutsche Unternehmen ebenso wie für die Menschen in Afrika. Afrika hat tatsächlich Konjunktur. Es wird nun Zeit, daraus eine langfristige nachhaltige Entwicklung zu formen, von der alle profitieren..

Dr. Michael Rabbow

Dr. med Michael Rabbow ist Allgemeinmediziner und hält einen Master-Abschluss in *Community Health*. Er ist verantwortlich für die Bereiche *Corporate Affairs* und *Corporate Communications* beim deutschen Pharmaunternehmen *Boehringer Ingelheim*. Zu seinen Zuständigkeiten gehören die Unternehmenspolitik in Bezug auf den Zugang zu Arzneimitteln sowie die Zusammenarbeit mit internationalen und bilateralen Organisationen und Regierungen. Er leitet unter anderem die HIV-Konferenz des Unternehmens sowie das *VIRAMUN* Spenden-Programm zur Prävention von Mutter-Kind-Übertragungen des HI-Virus. Er verfügt über eine mehr als 25-jährige Arbeitserfahrung im Bereich der internationalen Gesundheitspolitik.

Zu seinen früheren Positionen zählen unter anderem die des *Head of Dept of Health Care* bei einem deutschen Beratungsunternehmen und eines wissenschaftlichen Mitarbeiters am Institut für Tropenhygiene und Öffentliches Gesundheitswesen an der Universität Heidelberg, Von 1991 bis 1998 war er *Chief Medical Officer and Manager of the National TB Control Programme at the Directorate of PHC and Nursing Services, Ministry of Health and Social Services*, in Windhoek, Namibia. Ebenfalls in Namibia hatte er in den 1980er Jahren an einem Missionskrankenhaus gearbeitet.

Dr. Michael Rabbow ist Partner zahlreicher Nichtregierungsorganisationen; zu seinen Kernkompetenzen zählen das Management von pharmazeutischen HIV/AIDS-Initiativen und -Programmen, die Entwicklung von Strategien und Gesundheitspolitik sowie von *Public Private Partnerships*. Er arbeitete unter anderem in Namibia und der gesamten SADC-Region, Ghana, Iran, Indien, Indonesien, Nepal, Vietnam und der Türkei.

Dr. Stefan Mair

Das Afrikakonzept der Bundesregierung – Eine Kritik

Nahezu zwei Jahre waren vergangen, bis die schwarz-gelbe Bundesregierung im Juni 2011 das im Koalitionsvertrag gegebene Versprechen einlöste, ein ressortübergreifendes Afrikakonzept vorzulegen.[1] Die Zeitdauer gibt einen Hinweis darauf, dass dieser Prozess mühsam war. War das Ergebnis der Arbeit die Mühsal wert?

Wohlmeinende werden feststellen, dass allein die Tatsache, nun endlich ein ressortübergreifendes Afrikakonzept vorweisen zu können, eine erhebliche Errungenschaft darstellt. Und tatsächlich ist dies nicht gering zu schätzen. Wer die Klage jener kennt, wie sehr sich gerade in der Afrikapolitik – fern von der Aufmerksamkeit des koordinierenden und steuernden Kanzleramts – Ressortstreitigkeiten niederschlagen, kann den Wert der gemeinsamen Grundlinien würdigen, auf die sich die Ministerien der Bundesregierung verständigt haben. Zumal diese Grundlinien deutlich mehr sind als reine Formelkompromisse.

„Die lange Zeitdauer bis zur Fertigstellung des ressortübergreifenden Konzepts gibt einen Hinweis darauf, dass dieser Prozess mühsam war."

Stärken des Konzepts

Vier Stärken des Konzepts lassen sich benennen. Da ist erstens eine nüchterne, realistische Bestandsaufnahme der Ausgangsbedingungen

1 http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155311/110615-Afrika-Konzept-download.pdf

in Afrika, die Chancen und Schwierigkeiten hervorhebt, sich insgesamt aber wohltuend von positiven Überzeichnungen in früheren afrikabezogenen Schriften aus der Bundesregierung abhebt. Auch das Bemühen um Differenzierung ist erkennbar.

Zweitens setzt das Afrikakonzept dem Mythos ein Ende, die Afrikapolitik sei vor allem oder gar ausschließlich werteorientiert. Stattdessen bekennt es sich sehr offensiv zu deutschen Interessen in Afrika. Das verleiht ihr mehr Klarheit und Glaubwürdigkeit – vor allem bei den afrikanischen Partnern, die es Deutschland nie abgenommen hatten, dass es einen nicht unbeträchtlichen Aufwand in Afrika nur zur Realisierung universeller Werte betreibe.

Drittens ermöglicht der Rückgriff auf Interessen auch die Benennung von sechs Schlüsselbereichen in der Afrikapolitik, unter denen im weiteren Verlauf des Konzepts eine eindeutige Priorisierung vorgenommen wird: 1. Frieden und Sicherheit, 2. gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte, 3. Wirtschaft, 4. Klima und Umwelt, 5. Energie und Rohstoffe, 6. Entwicklung, Bildung und Forschung. Aus Sicht der Wirtschaft mag es auf ersten Blick beklagenswert erscheinen, dass die unmittelbaren und mittelbaren Wirtschaftsbezüge in der Auflistung zwei anderen Schlüsselbereichen Vorrang geben müssen. Dieser Befund ist relativiert sich jedoch, da auch für die deutsche Wirtschaft der Mangel an physischer und Rechtssicherheit sowie politische Instabilität und Willkür zentrale Investitions- und Handelshemmnisse sind.

„Aus Sicht der Wirtschaft mag es auf den ersten Blick beklagenswert erscheinen, dass die unmittelbaren und mittelbaren Wirtschaftsbezüge zwei anderen Schlüsselbereichen Vorrang geben müssen. Deiser Befund relativiert sich jedoch."

Die vierte Stärke des Konzepts liegt darin, dass diese Schlüsselbereiche nicht nur postuliert werden, sondern auch mit konkreten bestehenden und künftigen Initiativen gefüllt werden.

Schwächen des Konzepts

Allerdings lässt eine genauere Betrachtung dieser Initiativen wiederum eine Reihe von Schwächen und Auslassungen in dem Konzept erkennen. Am auffälligsten ist dies im ersten Schlüsselbereich Frieden und Sicherheit. Hier setzt das Konzept einerseits sehr auf afrikanische Eigenverantwortung und entsprechend auf die Stärkung der afrikanischen

Sicherheitsarchitektur. Andererseits betont es die deutschen Leistungen bei der Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention. Damit wird ein Bereich ausgespart, der für die Herstellung von Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent von zentraler Bedeutung ist: die militärische Beteiligung an friedensschaffenden und –erhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen. Eine Grafik im Konzept lenkt den Blick auf die nicht unerheblichen finanziellen Aufwendungen Deutschlands für VN-Missionen in Afrika im Rahmen seines Pflichtbeitrags, macht aber auch deutlich, dass an den insgesamt mehrere zehntausend Kräfte umfassenden Friedensmissionen der Vereinten Nationen nur 31 deutsche Soldaten beteiligt sind. Trotz aller Kritik an der Durchführung dieser Missionen ist kaum zu bestreiten, dass sie eine zentrale Rolle bei der Beilegung der Konflikte in Sierra Leone und Liberia und bei der Linderung der Gewaltanwendung in der D.R. Kongo, im Sudan und in der Elfenbeinküste spielten, die zuvor Millionen von Menschen das Leben kosteten.

So lange Deutschland seine Abwehr von nennenswerter militärischer Beteiligung an VN-Friedensmissionen in Afrika nicht aufgibt beziehungsweise seine Bremserrolle beim Einsatz von EU-Streitkräften zur Unterstützung dieser Missionen fortsetzt, wird es der Bundesregierung an Glaubwürdigkeit in diesem ersten Schlüsselbereich ihrer Afrikapolitik fehlen.

„So lange Deutschland seine Abwehr von nennenswerter militärischer Beteiligung an VN-Friedensmissionen in Afrika nicht aufgibt beziehungsweise seine Bremserrolle beim Einsatz von EU-Streitkräften zur Unterstützung dieser Missionen fortsetzt, wird es der Bundesregierung an Glaubwürdigkeit im Schlüsselbereich Frieden und Sicherheit ihrer Afrikapolitik fehlen“

Demgegenüber scheint der zentrale Mangel im zweiten Schlüsselbereich, gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte, weniger drastisch. Er ist darin zu sehen, dass in diesem Feld zwar eine ganze Reihe von staatlichen Initiativen gewürdigt wird, das Instrument, das aber zweifellos den wichtigsten deutschen Beitrag zur Verbesserung der politischen Systeme in Afrika leistet, nahezu verschämt in nur einem Satz erwähnt wird: die politischen Stiftungen. Sie sind zum Teil seit Jahrzehnten in vielen afrikanischen Staaten ansässig und leisten dauerhafte, mühselige, aber insgesamt erfolgreiche Arbeit beim Aufbau von Zivilgesellschaft und Parteienvielfalt. Der vernachlässigende Umgang mit ihnen im Konzept mag darin liegen, dass sie, obwohl staatlich gefördert, sich nur wenig durch die Bundesregierung steuern lassen. Doch dies gilt auch für andere, in dem Konzept prominenter behandelte Institutionen.

Auch die weiteren Schlüsselbereiche sind nicht frei von Schwächen. Im Feld Wirtschaft würde man sich ein noch deutlicheres Bekenntnis zur Nutzung der Expertise deutscher Unternehmen und Verbände beim Aufbau der Privatwirtschaft in Afrika wünschen. Die Dichte des Netzes der Auslandshandelskammern (bisher nur zwei plus drei Delegiertenbüros, die ein deutlich geringeres Aufgabenportfolio als die Kammern haben) ist so gering, dass selbst bei einem – zu erwartend mäßigen – Ausbau hier kaum das Versprechen eines Schlüsselbereichs eingelöst wird. Die Ländereinstufungen bei den Exportkreditgarantien des Bundes sind so wenig differenziert, dass sie fast alle afrikanischen Länder in den Kategorien *sensitive* oder *high risk* landen lassen.

„Im Feld Wirtschaft würde man sich ein noch deutlicheres Bekenntnis zur Nutzung der Expertise deutscher Unternehmen und Verbände beim Aufbau der Privatwirtschaft in Afrika wünschen."

Die Ausführungen zu den Initiativen der Zukunft im Schlüsselbereich Klima und Umwelt wirken etwas dünn. Im Bereich Energie und Rohstoffe würde man sich etwas konkretere Hinweise wünschen, wie denn die Bundesregierung Rohstoffpartnerschaften und weitere Instrumente nutzen will, um die Rohstoffsicherheit der deutschen Industrie zu erhöhen und gleichzeitig den Entwicklungsinteressen afrikanischer Gesellschaften gerecht zu werden. Und schließlich wurde im Bereich nachhaltige und wissensbasierte Entwicklung die Gelegenheit versäumt, sich zumindest vorsichtig von den in Afrika kaum erreichbaren Millennium-Entwicklungszielen und von der für den Bundeshaushalt völlig illusorischen Vorgabe zu distanzieren, bis 2015 0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.

Die Scheu zu differenzieren

Abschließend sei ein Aspekt thematisiert, der weniger afrikaspezifisch als vielmehr bezeichnend für das Auswärtige Amt zu sein scheint, das die Federführung bei der Erstellung des Afrikakonzepts inne hatte: die Scheu, zwischen Staaten zu differenzieren und das in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird der Eindruck erweckt, alle afrikanischen Staaten beziehungsweise Regierungen seien Partner deutscher Afrikapolitik. Bei jenen, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen oder ein grundlegend anderes Staats-, Gesellschafts-

und Wirtschaftsmodell verfolgen, als es dem Afrikakonzept der Bundesregierung zugrunde liegt, ist dies nur schwer vorstellbar. Ein klares Bekenntnis im Afrikakonzept dazu, dass es nicht nur afrikanische Partner, sondern auch Staaten wie Simbabwe gibt, die kaum Partner, sondern höchsten Adressaten der Afrikapolitik sein können, wäre wünschenswert.

Zum anderen sollte die unterschiedliche Bedeutung afrikanischer Staaten für die deutsche Afrikapolitik dargestellt und begründet werden. Auch wenn jeder afrikanische Staat über nur eine Stimme in der VN-Vollversammlung verfügt – ein von deutschen Diplomaten gern vorgebrachtes Argument, wenn sie zur Differenzierung von Staaten gedrängt werden – so kann doch niemand ernsthaft bestreiten, dass ein Land wie Südafrika für deutsche Interessen und die Zukunft des Kontinents ungleich größere Bedeutung hat, als dies die Seychellen in Anspruch nehmen dürfen. Eine eindeutige und begründete länderbezogene Schwerpunktsetzung, würde dem Ehrgeiz deutscher Afrikapolitik, Akzente zu setzen, noch mehr Glaubwürdigkeit verleihen.

„Eine eindeutige und begründete länderbezogene Schwerpunktsetzung, würde dem Ehrgeiz deutscher Afrikapolitik, Akzente zu setzen, noch mehr Glaubwürdigkeit verleihen. Deutsche Afrikapolitik sollte sich nicht nur auf Schlüsselbereiche, sondern auch auf Schlüsselstaaten konzentrieren – in erster Linie sollten dies Südafrika, Nigeria und Ägypten und in zweiter Reihe dürften die die D.R. Kongo, Sudan, Angola, Algerien, Marokko, Äthiopien, Kenia, Elfenbeinküste, Ghana, Uganda, Senegal, Ruanda und Simbabwe sein."

Deutsche Afrikapolitik sollte sich nicht nur auf Schlüsselbereiche, sondern auch auf Schlüsselstaaten konzentrieren – in erster Linie sollten dies Südafrika, Nigeria und Ägypten und in zweiter Reihe dürften dies die DR Kongo, Sudan, Angola, Algerien, Marokko, Äthiopien, Kenia, Elfenbeinküste, Ghana, Uganda, Senegal, Ruanda und Simbabwe sein.

Die Bedenken des Auswärtigen Amt bezüglich einer solchen Priorisierung sind unbegründet. Der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat die Identifizierung von bevorzugten Partnerländern nicht geschadet. Zudem gelten jene Länder, die sich in ihren Strategiedokumenten ausdrücklich zur Länderschwerpunktsetzung bekennen, nicht als weniger erfolgreich bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen als Deutschland. Sie mögen durch eine solche Schwerpunktsetzung zwar angreifbarer und nicht allseits beliebt sein, genießen dadurch aber auch deutlicheres Profil und strategische Tiefe. Beides ist der deutschen Afrikapolitik durchaus zu wünschen.

Schlussfolgerung

Diese Kritik im Detail und im Grundsätzlichen sollte aber nicht die wesentliche Schlussfolgerung entkräften: Das Afrikakonzept der Bundesregierung leistet einen gewichtigen Beitrag, um deutsche Anstrengungen zur Gestaltung der Außenbeziehungen zu begründen, zu priorisieren und schlüssig zu machen. Es ordnet diesen Anstrengungen konkrete Instrumente und Initiativen zu, wodurch ihr Erfolg auch teilweise überprüfbar wird. Dies ist ein beträchtlicher Fortschritt, der auch anderen außenpolitischen Feldern nicht schaden würde.

Dr. Stefan Mair

Dr. Stefan Mair wurde 1963 in München geboren. Er ist verheiratet und hat zwei Kinder.

Dr. Stefan Mair absolvierte ein Studium der Politischen Wissenschaften, der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie an der Ludwig-Maximilian-Universität München (LMU). Von 1989 bis 1991 war er Stipendiat des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung. Im Anschluss promovierte er im Jahr 1992 zum Dr. rer. pol. an der LMU München. In den folgenden Jahren war er als Afrikareferent der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) tätig bis er 1997 Forschungsgruppenleiter in der SWP wurde.

Von 2002 bis 2010 war er Mitglied der Institutsleitung der SWP. 2007 bis 2009 bekleidete er zudem das Amt des Forschungsdirektors. Im Jahr 2010 wechselte Dr. Stefan Mair von der Stiftung Wissenschaft und Politik zum Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI). Als Abteilungsleiter Internationale Märkte des BDI war er von Mai bis Oktober 2010 tätig.

Seit dem 1. November 2010 ist er Mitglied der Hauptgeschäftsführung des BDI.

DEUTSCHE AFRIKA STIFTUNG E.V.
BERLIN

DAS e.V. Schriftenreihe

Zuletzt erschienen:

Nr. 81	**Deutscher Afrika-Preis 2010. Eine Dokumentation.**
Nr. 80	**Deutscher Afrika-Preis 2007-2009. Eine Dokumentation.**
Nr. 79	**30 Jahre DAS e.V. - Die Geschichte der Deutschen Afrika Stiftung e.V.; von Monika Rammelt**
Nr. 78	**100 Jahre Etosha Nationalpark**
Nr. 77	**Deutscher Afrika-Preis 2006. Eine Dokumentation.**
Nr. 76	**Rosen für den Negus – 100 Jahre deutsch-äthiopische Beziehungen; von Dag Zimen**
Nr. 75	**Deutscher Afrika-Preis 2004/2005. Eine Dokumentation.**
Nr. 74	**Landreform in Südafrika; von Uta Julia Schüler**
Nr. 73	**Deutscher Afrika-Preis 2002**
Nr. 72 b	**Afrika gestern, heute und morgen. Reden und Aufsätze; von Dr. Dr. Volkmar Köhler**
Nr. 72 a	**Die neue deutsche Afrikapolitik. Neujahrsempfang 1999 – Textsammlung**
Nr. 71	**Länderheft Sudan; von Nikolaus Stein**
Nr. 70	**Deutscher Afrika-Preis 1998**
Nr. 69	**Länderheft Kenya; von Manfed Becker**
Nr. 68	**Jagd in Namibia**
Nr. 67	**Deutscher Afrika-Preis 1997**
Nr. 66	**Privatwirtschaft und das Südliche Afrika; von BM Carl-Dieter Spranger**
Nr. 65	**Länderheft Nigeria; von Burkhard Rinkens**
Nr. 63	**Afrika heute und morgen; von Kai-Uwe von Hassel**
Nr. 62	**Deutscher Afrika-Preis 1993-1995**

www.deutsche-afrika-stiftung.de

ISBN: 978 3 941342 04 0