

Europäische Sicherheit

Politik • Streitkräfte • Wirtschaft • Technik

Javier Solana

**Ist die EU auf
zukünftige
Herausforderungen
der Sicherheits- und
Verteidigungspolitik
vorbereitet?**

**Die Fregatte
Klasse 125**



Martin Pabst/
Klaus Frhr. von der Ropp

Die Rückkehr der Realpolitik Primat der Stabilisierung – Lehren für Subsahara-Afrika

Wie in Kananaskis (2002) und Gleanagles (2005) gehörten auch beim diesjährigen G8-Gipfel in Heiligendamm Subsahara-Afrika und seine Entwicklungsprobleme zu den Schwerpunktthemen. Seit Jahren befasst sich die internationale Diskussion mit Fragen wie Stabilität, Frieden, Sicherheit, guter Regierungsführung. Dies umso mehr, als die bisherigen Ergebnisse entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mager sind. Mit der Implosion vieler afrikanischer Staaten in den zurückliegenden 15 Jahren sind sie noch unbefriedigender geworden. Wozu, wie von Afrikanern und westlichen Nichtregierungsorganisationen (NROs) lautstark gefordert, noch mehr Finanzmittel für die Entwicklungspolitik, wenn Instabilität Entwicklung nicht zulässt?

Wer die Herausforderungen in Südosteuropa, im postsowjetischen Raum und im Irak sowie die westlichen Antworten darauf verfolgt, dem erscheint die internationale Debatte über Entwicklungsfragen in den vielen afrikanischen Krisenstaaten arg oberflächlich. So ist es sicherlich im Grundsatz richtig, wenn das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Vergabe von Entwicklungsmitteln inzwischen von Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung abhängig macht. Solche Bedingungen unterstützen politische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität. Doch ohne Stabilität und funktionierende staatliche Institutionen können sie gar nicht erst gedeihen. Als wesentliche Erfahrung seiner Tätigkeit im Kosovo bezeichnet der ehemalige Leiter der dortigen internationalen Übergangsverwaltung und Sondergesandte des UN-Generalsekretärs (2002/03), Michael Steiner, dass im Falle eines Zusammenbruchs staatlicher Strukturen Stabilität Vorrang vor Demokratisierung habe. Nur in einem sicheren Umfeld mit funktionierenden Institutionen könnten freie und repräsentative Wahlen durchgeführt werden, nur unter solchen Rahmenbedingungen werde eine demokratische Ordnung auch von der Bevölkerung akzeptiert. In seinem Buch »Das Ende der Geschichte« (1992) erwartete der bekannte US-amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama, dass sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus die liberale Demokratie rasch weltweit etablieren werde. Ein Jahrzehnt später sieht er in seiner neuen Buchveröffentlichung »Staaten bauen« (2004) in der



Bundeskanzlerin Merkel im Gespräch mit Thabo Mbeki, Nicolas Sarkozy, José Manuel Barroso und Shinzo Abe (v.l.n.r.).
Foto: Bundespresseamt

Rückkehr zur Stabilität die zentrale Herausforderung internationaler Politik.

Subsahara-Afrika ist reich an »gescheiterten« Staaten, deren Eliten faktisch nur Hauptstädte, Rohstoffexploration, See- und Flughäfen kontrollieren. Ihr Interesse richtet sich vielfach auf die eigene Bereicherung, während große Teile der Bevölkerung kaum mehr in den Genuss staatlicher Dienstleistungen kommen. Substaatliche Akteure treten an die Stelle des Staates. Positiven Beispielen von Selbsthilfe stehen zahllose negative gegenüber: Clans, Banden, Mafiagruppen, »War Lords« oder Rebellen kontrollieren Teile des Staates und seiner Wirtschaft. Im Kampf um Macht und Ressourcen mobilisieren sie ethnisch-kulturelle Ressentiments. Die Folge sind blutige Bürgerkriege und massenweise Flüchtlingsströme.

Sehr problematisch erscheint daher an der Afrikapolitik westlicher Regierungen und NROs, dass sie ganz selbstverständlich von der Übertragbarkeit westlich-demokratischer Verfassungen wie des deutschen Grundgesetzes auf völlig andersartige Kulturräume ausgeht. Besonders krass war das in den 1990er Jahren in der Republik Südafrika und 2006 in der »Demokratischen« Republik Kongo. Als könnte ein Verfassungsgeber quasi mit einem Feder-

streich Demokratie schaffen. Alle Lehren aus dem Scheitern demokratischer Grundordnungen in fast allen Staaten Zentral- und Osteuropas in der Zwischenkriegszeit und im postkolonialen Afrika sind offenbar vergessen. Aber auch die aktuellen Erfahrungen aus Südosteuropa, Russland, Afghanistan oder dem Irak werden nicht herangezogen.

Fallbeispiele Südosteuropa und Irak

Die Balkankonflikte haben vor Augen geführt, wie schwer die Etablierung demokratischer Strukturen ist, wenn Gruppenloyalitäten im Vordergrund des politischen Denkens stehen. Ohne ausreichende Absicherung von Gruppeninteressen können demokratische Ordnungen hier nicht funktionieren – ansonsten sehen sich Teile der Bevölkerung strukturell von der politischen Macht ausgeschlossen. Das nach einem verlustreichen Bürgerkrieg ausgehandelte Dayton-Abkommen (1995) für Bosnien-Herzegowina hat dieser Problematik mit der Etablierung eines lockeren Bundesstaates mit zwei weitgehend souveränen Teilrepubliken Rechnung getragen. In Mazedonien einigten sich die politischen Par-



Einsatz von US-Truppen im Irak.

Foto: Pentagon

teien nach bewaffneten Auseinandersetzungen im Vertrag von Ohrid (2001) auf eine Dezentralisierung des Landes. Das Albanische wurde in den Rang einer offiziellen Sprache erhoben, und die albanischen Mazedonier erhielten bestimmte Quoten in den staatlichen Institutionen, insbesondere in der Polizei, eingeräumt. Ein Mechanismus sorgt dafür, dass sie bei der Minderheitengesetzgebung im Parlament nicht überstimmt werden können.

Für das Kosovo soll der Anfang 2007 vorgelegte Plan des UN-Sondergesandten Marti Ahtisaari Maßstäbe setzen. Im Anhang II zu den »Allgemeinen Prinzipien« des Entwurfs einer Verfassung für das Kosovo wird bestimmt, dass die Angehörigen ethnischer, linguistischer und religiöser Minderheiten außer den allgemeinen Menschenrechten und Grundfreiheiten Gruppenrechte haben. Letztere zielen darauf, dass Minderheiten in multiethnischen Staaten ihre »kulturelle Identität« bewahren, beschützen und entwickeln können. Das wird u.a. dadurch ermöglicht, dass auf allen Ebenen Unterricht in ihren Muttersprachen erteilt wird und sie einen Anspruch auf eigene Medien etc. haben. Von großer Bedeutung ist des Weiteren die von Ahtisaari vorgeschlagene neue Ziehung von Gemeindegrenzen, um sprachlich möglichst einheitliche Gebietskörperschaften zu schaffen (Anhang III). Ferner ist eine Überrepräsentation der ethnischen Minderheiten in den Exekutiv- und Legislativorganen vorgesehen. Zudem haben die Minderheiten im zentralen Parlament von Pristina ein Veto bei Gesetzesvorhaben, die Sprach- und Erziehungsfragen oder die Änderung von Gemeindegrenzen betreffen.

Ein weiterer interessanter Aspekt des Kosovo-Plans ist die »überwachte Unab-

hängigkeit«. Internationale Kräfte sollen die Einhaltung der Verfassungsbestimmungen überwachen und eventuelle Verletzungen gegebenenfalls unter Einsatz von Gewalt verhindern. Angesichts der Schwäche staatlicher Institutionen, der Gewaltbereitschaft radikaler Akteure und der Verflechtung politischer Parteien mit dem kriminellen Milieu wird somit ein Korrektiv gegen Willkür und Versagen geschaffen.

Im Irak wurde ein nicht gerade vorbildliches, aber funktionierendes staatliches Gemeinwesen durch die von den USA betriebene Militärinvasion mutwillig zerstört. Besonders fatal waren die Auflösung der bestehenden Armee und die Entlassung aller Führungskader der Sicherheitskräfte. Die Folgen waren Zusammenbruch der Institutionen, Verfall staatlicher Effizienz, Ablehnung neuer Strukturen, Kriminalisierung, bewaffneter politischer Widerstand, blutige Machtkämpfe zwischen sunnitischen Arabern, schiitischen Arabern und Kurden sowie das kaum gehinderte Einsickern internationaler »Djihadisten«. Auch wenn 73 »politische Parteien« im Januar 2005 in »freien Parlamentswahlen« antraten: Die erwartete schnelle Demokratisierung nach westlichem Vorbild will nicht gelingen. Wenn ein Staat weder eine menschenwürdige Existenz ermöglicht noch das Leben seiner Bürger schützt, hat er sein Vertrauen verspielt und kann keine demokratische Loyalität erwarten. Verzweifelt wird inzwischen nach Rezepten für eine neue Ordnung im destabilisierten Vielvölkerstaat Irak gesucht: z.B. Föderalisierung, Dezentralisierung, Minderheitenrechte, ja sogar – wie vermehrt von politischen Beobachtern auch für den Kosovo vorgeschlagen – eine an den Hauptsiedlungsgebieten der Bevölkerungsgruppen orientierte Landteilung.

Die vom Weißen Haus beauftragte »Studiengruppe Irak« kehrte in ihrem 2006 vorgelegten Bericht zu einer realpolitischen Sicht zurück und betonte den Primat der Stabilisierung. So sollten frühere Mitglieder der Baath-Partei in den Sicherheitsapparat und die Verwaltung zurückkehren und Nachbarstaaten wie Iran und Syrien in die Stabilisierungsbemühungen konstruktiv einbezogen werden. Der Brüsseler Denkfabrik »International Crisis Group« sind die Empfehlungen freilich noch viel zu moderat: Angesichts des »völligen Zusammenbruchs des Staatsapparates« und der »geringen Legitimität« der gegenwärtig regierenden politischen Klasse und der neuen Sicherheitskräfte müssten staatliche Institutionen und eine vorzugsweise föderale bzw. dezentrale Verfassungsordnung mühevoll in einem breiten Konsens von unten aufgebaut werden.

Genau so wichtig wie auf dem Balkan und im Irak sind Befriedung, Stabilisierung und Institutionenrekonstruktion in Subsahara-Afrika. Den jährlichen »Index gescheiterter Staaten« der US-amerikanischen Denkfabrik »Fund for Peace« führte 2007 der Sudan an, gefolgt von Somalia (3. Platz), Simbabwe (4.), dem Tschad (5.), der Elfenbeinküste (6.), der DR Kongo (7.), Guinea-Conakry (9.) und der Zentralafrikanischen Republik (10.). 2,6 Mio. von weltweit 8,7 Mio. Flüchtlingen entfielen zum Jahresbeginn 2006 auf Subsahara-Afrika. Die Hälfte aller UN-Friedensmissionen und 49.000 von 71.000 weltweit eingesetzten Blauhelmen sind derzeit dorthin entsandt.

Anhand von drei Beispielen sollen im folgenden Stabilität und Funktionsfähigkeit afrikanischer Staaten analysiert und eine Übertragbarkeit von Lehren aus anderen weltpolitischen Konflikten geprüft werden. Der Sudan, die DR Kongo und die Republik Südafrika zählen zu den flächenmäßig größten und ressourcenreichsten Staaten Subsahara-Afrikas. Gelingt ihre Stabilisierung, können sie die mittleren und kleineren Staaten ihrer Regionen mitziehen. Gelingt sie nicht, wird es mittelfristig kaum Hoffnung für Subsahara-Afrika geben.

Sudan – zunehmende staatliche Desintegration

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit im Jahr 1956 galt der Sudan als Musterland und Wachstumsmotor für Subsahara-Afrika. Die britische Kolonialmacht hatte den effizienten Sudan Civil Service aufgebaut und in der nördlichen Landeshälfte die Grundlagen für eine funktionale Infrastruktur (Straßen, Eisenbahnen, Strom- und Wasserversorgung) gelegt. Bewässerungsprojekte erschlossen das landwirtschaftliche Potenzial entlang des Nils und seiner Quellflüsse. Das Bildungswesen war vergleichsweise weit entwickelt: 1961 ver-

fügte der Sudan über eine Universität, eine Technische Hochschule, sieben Oberschulen und zwölf Mittelschulen. Der von Schwarzafrikanern bewohnte, weitgehend den christlichen Missionen überlassene Südsudan war freilich noch stark zurückgeblieben.

In dem 2,5 Mio. qkm großen Land mit künstlich gezogenen Grenzen, rund 600 ethnischen Gruppen und über 100 Sprachen war ein Nationalbewusstsein noch kaum entwickelt. Die konkurrierenden politischen Parteien verpflichteten sich auf ein nation building auf der Basis der Gleichberechtigung sowie auf die schnelle Entwicklung der peripheren Gebiete.

50 Jahre später steht der Sudan an der Spitze der gescheiterten Staaten. Allen demokratischen Versprechungen zum Trotz blieb die politische und wirtschaftliche Macht in den Händen einer kleinen arabischen Elite, der Jallaba, die sich aus den ethnischen Gruppen der Ja'aliyyin and Dagnala rekrutiert und im Niltal beheimatet ist. Demokratische wie autoritäre Parteien repräsentieren sektorale Interessen und religiöse Bekenntnisse (islamische Bruderschaften) innerhalb dieser angestammten Führungselite, nicht aber die sudanesischen Bevölkerung als Ganzes.

Die Gleichberechtigung aller Sudanesischen blieb ein leeres Versprechen. Die herrschende Elite suchte allenfalls einzelne Führer anderer Bevölkerungsgruppen zu kooptieren, gab ihr Macht- und Ressourcenmonopol aber nie aus der Hand. So begann Mitte der 1970er Jahre der – infolge des wieder ausgebrochenen Bürgerkrieges stecken gebliebene – Bau des Jonglei-Kanals im südlichen Sumpfbereich des Südsudan, der den dort lebenden Nuern das lebensnotwendige Wasser entzogen hätte. Nach der Entdeckung von Ölvorkommen im Süd- und Mittelsudan (1978) wurden und werden immer wieder ansässige Bevölkerungsgruppen vertrieben, um die Ausbeutung ungestört vorantreiben zu können. Eine Öltraffinerie wurde im Nordsudan gebaut, da dort und nicht im Süden Arbeitsplätze entstehen sollten. Die Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Öleinahmen wurden nicht zur Entwicklung peripherer Gebiete eingesetzt – allenfalls zum Kauf russischer und chinesischer Waffen, um dortige Aufstände zu unterdrücken.

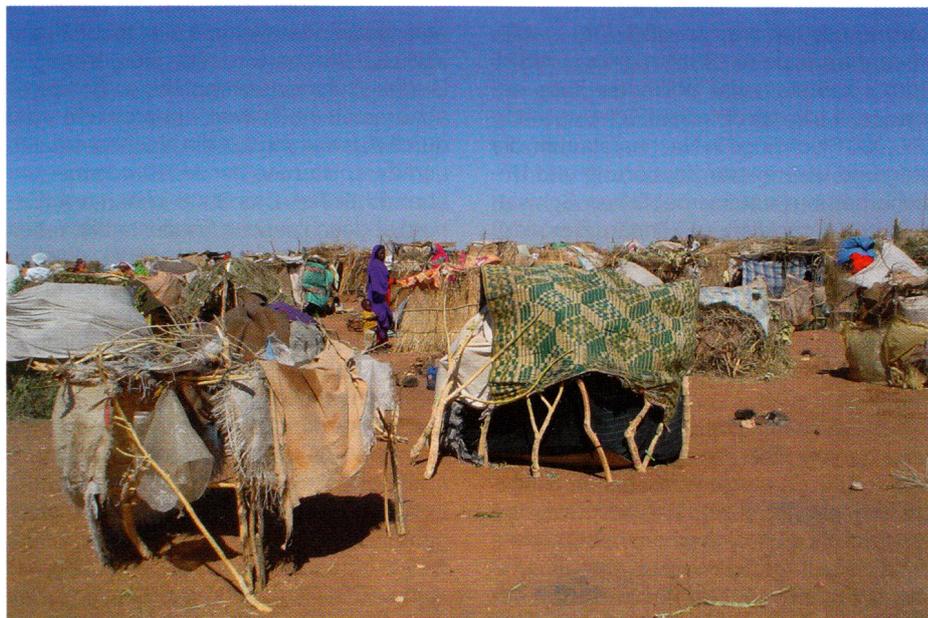
Die wegen ihrer abweichenden Hautfarbe und Religion (Animismus bzw. Christentum) an das untere Ende der sozialen Rangordnung verwiesenen schwarzen Südsudanesischen führten jahrzehntelang Krieg gegen die Regierung in Khartoum (1963–72; 1983–2002). Auch in anderen vernachlässigten Gebieten kam es immer wieder zu Unruhen, Aufständen oder Bürgerkriegen (Nubaberge, Abyei, Nordostsudan, Darfur). Als sich die Regierung aufgrund der explodierenden Kriegskosten, des struktu-

rellen Patts auf dem Schlachtfeld und US-amerikanischen Drucks 2002 gezwungen sah, Friedensverhandlungen mit den Südsudanesischen einzuleiten, brachen im Nordwesten (Darfur) und Nordosten (Beja-Siedlungsgebiet am Roten Meer) neue Rebellionen aus. Denn diese benachteiligten Regionen fürchteten zu Recht, dass sich die Regierung nach Konzessionen gegenüber den Südsudanesischen hier noch un-nachgiebiger zeigen werde.

Aufstände wurden von demokratischen wie autoritären Regierungen in der Regel brutal niedergeschlagen. Lediglich zwischen 1972 und 1983 gewährte man dem Südsudan Autonomie. Wegen unzureichender Umsetzung scheiterte das Experiment jedoch. Zunehmend griff die Regierung nun zu brutalen Vergeltungsmaßnahmen wie »ethnischen Säuberungen«, Luftangriffen auf Zivilisten sowie die Zerstörung von Dörfern und landwirtschaftli-

che Umsturze bzw. Putsch. 1989 wurde eine islamistisch verbrämte Militärdiktatur etabliert. Gemäß den Bestimmungen des im Januar 2005 in Nairobi (Kenia) abgeschlossenen Friedensabkommens mit der südsudanesischen Rebellenbewegung Sudan People's Liberation Movement (SPLM) wurde eine Übergangsregierung unter Beteiligung der SPLM und weiterer Oppositionsgruppen installiert. Dem Südsudan wurde eine Autonomie bis hin zu einem Referendum im Jahr 2011 über den Verbleib beim Sudan oder die Entlassung in die Unabhängigkeit zugestanden. An den Schalthebeln der Macht sitzt freilich weiterhin die vom Militär getragene National Congress Party (NCP).

Von den einstigen Vorzügen ist wenig geblieben. Im Human Development Index des United Nations Development Programme (UNDP) belegte der Sudan 2006 trotz seines Rohstoffreichtums nur den 141. Platz



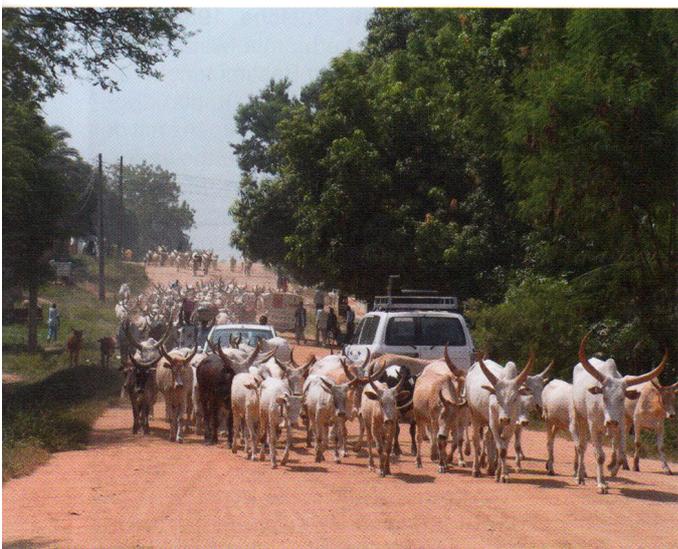
Ein Vertriebenenlager in der Provinz Darfur.

Foto: UN

chen Anbauflächen. Außerdem begann sie, einheimische Bevölkerungsgruppen als Hilfstruppen gegen Aufständische zu bewaffnen. Dabei machte sie sich traditionelle Rivalitäten um Wasser und Weidegründe zunutze. Die Folgen sind tief greifende Störungen des Sozialgefüges, Ausweitung und Komplizierung von Konflikten, Erosion des staatlichen Machtmonopols, Waffenproliferation und Kriminalisierung. So sind weite Teile von Darfur heute so unsicher geworden, dass sich auch risikobereite Hilfsorganisationen zurückziehen. Zwölf Mitarbeiter humanitärer Organisationen wurden dort in der zweiten Jahreshälfte 2006 getötet.

Demokratische Perioden (1956–58, 1965–69, 1985–89) blieben im Sudan die Ausnahme. Das Land erlebte sechs erfolgreiche und mindestens sieben versuch-

unter 177 Staaten. Im nach oben zunehmenden Korruptionsindex von Transparency International (TI) rangierte der Sudan 2006 an 159. Stelle unter 163 Staaten. Führende Mitglieder der Regierung sind, wie die Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs im Haag bestätigen, in kriminelle Machenschaften verstrickt und arbeiten mit Bandenführern zusammen. Vor dem 11. September 2001 wurden internationale Terroristen geschützt und gefördert, so 1995 die ägyptischen Mubarak-Attentäter oder von 1991–96 Osama bin Laden, der vom Sudan aus die weltweiten verdeckten Finanznetzwerke von Al Qaida aufbaute. Die Infrastruktur, beispielsweise das Eisenbahnnetz, ist in weiten Teilen des Landes verfallen. In früheren oder aktuellen Bürgerkriegsgebieten wie Südsudan und Darfur sind die Lebensgrundlagen der Bevöl-



Ein Rindertreck im Sudan.

Foto: ES-Archiv

kerung großräumig zerstört. Der zweite südsudanesische Bürgerkrieg (1983–2002) kostete zwei Millionen Tote sowie vier Millionen Binnenflüchtlinge und 500.000 Flüchtlinge in Nachbarstaaten, die aufgrund verbreiteter Zerstörung und Unsicherheit nur unter erheblichen Schwierigkeiten zurückkehren können. Der aktuelle Bürgerkrieg in Darfur forderte bisher an die 200.000 Tote und über zwei Millionen Flüchtlinge innerhalb und außerhalb des Sudans – bei einer Gesamtbevölkerung Darfurs von etwa sechs Millionen Menschen.

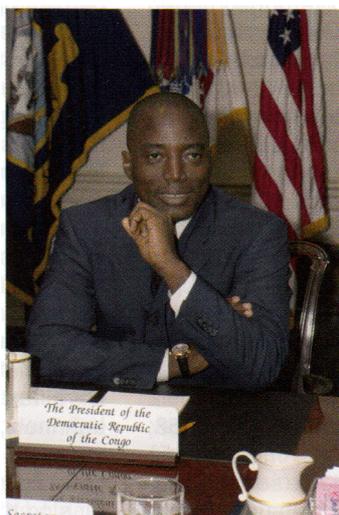
Internationalen Druck konnte die Regierung bislang stets mit einer hinhaltenden »Zwar-Aber-Strategie« entschärfen. Jüngstes Beispiel ist die quälend langwierige Umsetzung des Sicherheitsratsmandats für eine auf Darfur auszuweitende UN-Schutztruppe vom Mai 2006 – selbst der Kompromiss einer »hybriden« Schutztruppe aus UN und Afrikanischer Union muss sich erst noch bewähren. Auch konnte die Regierung nicht nur auf die Solidarität der arabisch-islamischen Welt und der Hauptwirtschaftspartner China und Russland, sondern auch Schwarzafrikas zählen. Denn die meisten afrikanischen Regierungen fürchten aufgrund eigener Verfehlungen nichts mehr als internationale Einmischung.

Dem leidgeprüften Südsudan hat das Friedensabkommen zwar eine Erholungspause gebracht. Doch ist seine Umsetzung von Verzögerungen und Rückschritten gekennzeichnet. Zum Jahresende 2006 waren weder die Nord-Süd-Grenzkommision, die Kommission für den öffent-

lichen Dienst, die Landkommission, die Ölkommision noch die Nationale Wahlkommission gebildet. Die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration bewaffneter Kämpfer macht nur geringe Fortschritte, ebenso die Aufstellung von »Joint Integrated Units« aus Armeesoldaten und Einheiten der Sudan People's Liberation Army (SPLA). Keine wesentlichen Anstrengungen wurden bisher zur Lösung des explosiven Abyei-Problems unternommen, einer zwischen Nord und Süd umstrittenen Region. Derzeit ist es kaum vorstellbar, dass Khartum im Jahr 2009 landesweite freie Wahlen zulassen und 2011 dem ölreichen Südsudan im Fall eines

entsprechenden Votums die Unabhängigkeit zugestehen wird. Der Bürgerkrieg in Darfur ist von einem tragfähigen Friedensabkommen noch weit entfernt und wird durch Ausweitung auf die Nachbarstaaten und Zersplitterung der Akteure immer unübersichtlicher. Das 2006 in Asmara (Eritrea) abgeschlossene Friedensabkommen für den Nordostsudan ist brüchig. Hier wie auch in anderen sensiblen Regionen inklusive des bislang noch weitgehend ruhigen Nubien können jederzeit neue Unruhen ausbrechen.

Problematisch bei allen bisher geschlossenen Friedensschlüssen war, dass es sich um selektive Machtteilungsabkommen handelte. Eine Einbeziehung der betroffenen Menschen hat nie wirklich stattgefunden, geschweige denn eine landesweite, friedensstiftende Neuordnung der Macht- und Ressourcenverteilung. Für eine solche neue politische Ordnung könnte man in den Lösungsmodellen für Südosteuropa oder den Irak durchaus manche Denkanstöße finden.



Demonstrationen in Kinshasa für die Wahlen im Kongo. Foto: EU

Joseph Kabila, Präsident der Republik Kongo, beim Besuch in Washington. Foto: US-Regierung

Angesichts des Ausmaßes an Instabilität, gegenseitigem Misstrauen, Institutionenerosion und Infrastrukturverfall besteht freilich wenig Hoffnung auf Besserung, zumal die internationale Gemeinschaft aus Angst vor einer Solidarisierung internationaler islamistischer Kräfte derzeit zögert, Frieden und Stabilität im Sudan zu erzwingen. Doch wäre der Preis für Passivität hoch: Auf dem Spiel steht die völlige Desintegration eines 2,5 Mio. qkm großen Landes mit 35 Millionen Einwohnern.

DR Kongo: Lösung »überwachte Unabhängigkeit«?

Unter dem Beifall der westlichen Entwicklungshilfegeber beschlossen die herrschenden Kriegsherren der Demokratischen Republik Kongo (DRK) 2005 eine westlich-demokratische Verfassung. Zuvor hatten sie und ihre jeweiligen afrikanischen Verbündeten das ohnehin seit langem darniederliegende Land in zwei Stellvertreter- und Bürgerkriegen (1996/97 und 1998–2002) weiter verwüstet. So gibt es heute in dem 2,3 Mio. qkm großen, von an die 60 Millionen Menschen bewohnten Land kaum noch befestigte Straßen, Eisenbahnlinien und Brücken. 1999 waren in Lusaka und 2002 in Pretoria unter Vermittlung anderer afrikanischer Mächte umfassende, jedoch brüchige Friedensabkommen abgeschlossen worden. Besonders desaströs war, dass die in den Nachbarstaaten Ruanda, Uganda, Simbabwe, Angola und Namibia herrschende Staatspräsidenten – außer in Namibia allesamt Diktatoren – ihre militärische Unterstützung für diesen oder jenen kongolesischen Kriegsherrn dazu missbrauchten, sich durch die Plünderung von Boden- und Naturschätzen persönlich zu bereichern.

Vor diesem Hintergrund fanden in der zweiten Jahreshälfte 2006 weltweit beachtete Wahlen für die Präsidentschaft, die Nationalversammlung und 27 Regionalparlamente statt. Wettbewerber für das Amt des Staatspräsidenten waren ganz überwiegend ehemalige Milizenführer, die wohl alle die Verantwortung für schwerste Menschenrechtsverletzungen trugen. Das gilt insbesondere für die Spitzenkandidaten Joseph Kabila und Jean Pierre Bemba. Für die Parlamente – von manchen Beobachtern auch »Houses of War Lords« genannt – kandidierten in erster Linie Milizen, die sich den Mantel einer politischen Partei umgehängt hatten. Gestützt auf immense Ressourcen und physische Gewaltmittel waren diese »Mi-

lizenparteien« zivilen Kräften wie der Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) des bekannten Oppositionspolitikers Etienne Tshisekedi haushoch überlegen, weswegen die UPDS und Tshisekedi gar nicht erst antraten. Ohne Zweifel ist es nur der Präsenz der seit 1999 in der DRK stationierten und auf 16.600 Blauhelme aufgewachsenen Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) sowie der fünf Monate lang präsenten, ca. 2.000 Mann starken EU-Friedenstruppe EUFOR RD Congo inklusive 780 deutschen Soldaten zu danken, dass die Wahlen überhaupt stattfanden. Trotz aller Mängel und Ungereimtheiten

dürfte bereits diese Tatsache als Erfolg zu werten sein – unabhängig davon, ob die Wahlen partiell frei und fair waren. Denn zumindest ist nun die Chance eines politischen Neuanfangs gegeben.

Auch unter den zahlreichen Kritikern der EUFOR-Mission ist anerkannt, dass sie gute Arbeit leistete. Ihren größten Erfolg hatte sie im August 2006. Damals versuchte der spätere Wahlsieger und Staatspräsident Kabila mit Einheiten seiner 10.000 Mann starken Präsidialgarde den zweitplatzierten Kandidaten Bemba zu liquidieren. Die dreitägigen schweren Kämpfe in Kinshasa gipfelten in einem Angriff auf Bembas Privatresidenz mit Flakgeschützen, Raketenwerfern und schweren Maschinengewehren. Dort befanden sich zu diesem Zeitpunkt auch der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs Bill Swing und 14 ausländische Botschafter. Diese internationale Präsenz rettete Bemba wahrscheinlich das Leben: Alarmierte spanische EUFOR-Soldaten konnten die Angreifer zum Rückzug bewegen. Nach Abzug von EUFOR zum Jahresende unternahm Kabila im März 2007 einen weiteren Versuch, sich seines Rivalen zu entledigen. Diesmal hatte er Erfolg. Die schweren Kämpfe in Kinshasa forderten Hunderte Todesopfer. Bemba flüchtete in die südafrikanische Botschaft, schließlich setzte er sich »zur medizinischen Behandlung« nach Portugal ab. Aus dem dortigen Exil drohte er schon mit einer Wiederaufnahme des Bürgerkrieges.

Die DRK war sich treu geblieben. Denn nach der Entlassung in die Unabhängigkeit (1960) hatten sich in der ehemals belgischen Kolonie nie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entwickelt. So war der 1965 durch einen Putsch an die Macht gekommene und bis 1997 herrschende General Mobutu Sese Seko der westlichen



Soldat der EUFOR-Mission im Kongo.

Foto: EU

Welt im Kalten Krieg zwar ein treuer Verbündeter, hatte das Land jedoch bis auf die Grundfesten verkommen lassen. Die staatliche Verwaltung, der Sicherheitsapparat, das Gerichtswesen und, bis auf den Bergbau, alle modernen Sektoren der Wirtschaft versanken in Anarchie. So nahm die in der Kolonialzeit durchaus gut entwickelte DRK 2006 im Human Development Index von UNDP unter 177 Ländern Platz 167 ein. Im Korruptionsindex von Transparency International schnitt die DRK 2006 nur einen Platz besser als der Sudan ab: Platz 158 von 163 Staaten. Mobutu schloss auch ein unheilvolles Bündnis zwischen Staat und internationaler organisierter Kriminalität (z.B. Diamanten- und Waffenschmuggel), das dem Land bis heute zu schaffen macht.

Die Außenwelt war daran alles andere als unschuldig. Nach dem Ende des Kalten Krieges forderten die westlichen Mächte Mobutu auf, sein Regime zu »demokratisieren«, ohne jedoch entsprechenden Druck auszuüben. Seine Antwort, so ein Spötter, war das Angebot, das System des »Monomobutisme« durch ein System des »Multimobutisme« abzulösen. Krebskrank wurde er 1997 gewaltsam durch den den USA jetzt genehmen Laurent Kabila, einst Mitstreiter Che Guevaras und Berufsrevolutionär, ersetzt. Ruanda und Uganda unterstützten Kabila bei einem Marsch nach Kinshasa mit Truppen, für Aufklärung und Logistik zeichnete Washington verantwortlich. Bis zu seiner Ermordung im Jahr 2001 und der Ersetzung durch seinen proflissen Sohn Joseph, den heutigen Staatspräsidenten, ließ er das Land weiter verkommen. Denn anders als Mobutu vergab er Bergbaukonzessionen an (durchaus renommierte) internationale Konzerne, steckte das Entgelt jedoch in die eigene Tasche.

Vor allem die imperialen Ambitionen Ruandas und Ugandas im Osten der DRK (Kivu) hatten bereits 1998 zum Bruch mit ihrem einstigen Schützling Laurent Kabila geführt. Er selbst und ab 2001 sein Sohn Joseph behielten die Macht in Kinshasa nur dank der Unterstützung von Truppen aus Angola, Namibia und Simbabwe. Nach Abschluss des Friedensabkommens von Pretoria (2002) zogen die Interventionsmächte ihre Truppen aus der DRK ab – über Stellvertreter wie lokale Milizen und private Sicherheitsdienste sind sie aber teilweise weiterhin präsent. Diejenigen kongolesischen Streitkräfte, Milizen und Räuberbanden, die das Abkommen unterzeichneten, verpflichteten sich, ihre Angehörigen in die neu aufzubauenden nationalen Sicherheitskräfte zu integrieren bzw. zu entwaffnen und zu demobilisieren.

In der Folgezeit gelang dies dank des Engagements von MONUC hier und da. Die kleinen EU-Beratungsmissionen »EUPOL Kinshasa« und »EUSEC RD Congo« sind seit 2005 bemüht, beim Aufbau überparteilicher und effizienter Polizei- und Streitkräfte behilflich zu sein. Allerdings sind die ersten »verschmolzenen« Armeebri-gaden voller Gewaltpotenzial. Da ihnen ihr Sold nicht ausbezahlt wird – er wird häufig von ihren Vorgesetzten unterschlagen – sind sie zudem gezwungen, ihren Lebensunterhalt mit Straftaten zu »verdienen«. Die UN lasten ihnen 80 Prozent der Menschenrechtsverletzungen im Osten an. Der Wiederaufbau der DRK, sollte er überhaupt gelingen, wird viele Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Den etwa vier Millionen Kriegstoten werden auch künftig Tag für Tag weitere Opfer folgen. So weist selbst der UN-Generalsekretär in ungeschminkter Sprache darauf hin, dass in der Osthälfte unverändert Milizen ihr Unwesen treiben. 150.000 Menschen sind vor den Auseinandersetzungen geflüchtet. Im Bas-Congo-Gebiet im äußersten Westen schlägt die Regierung die Proteste gegen die gefälschten Provinzwahlen und Sezessionsbestrebungen mit brutaler Härte nieder; mindestens 1.000 Menschen sollen bereits umgekommen sein. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und verantwortungsvolle Regierungsführung sind in der DRK noch kaum erkennbar.

Eine hoffnungsvolle Prognose fällt schwer. Momentan kann es allenfalls um Schadensbegrenzung gehen. Mittelfristiges Ziel ist Stabilisierung und Wiederherstellung



Blick auf Johannesburg.

Foto: ES-Archiv

von Staatlichkeit, vielleicht mit demokratischen Einsprengseln. Erst in ferner Zukunft dürften die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer tragfähigen demokratischen Ordnung gegeben sein. Fraglich ist, ob die bestimmenden politischen Kräfte Stabilisierung und Demokratisierung überhaupt anstreben oder ob sie nur eine »Fassadendemokratie« vorzuspiegeln suchen, um ausländische Hilfgelder zu bekommen. Sicherlich wird über eine lange Zeit eine starke internationale Präsenz – MONUC, verstärkt durch »Feuerwehrmissionen« wie EUFOR DR Congo – erforderlich sein. Was im Ahtisaari-Plan für den Kosovo angedacht ist, wird auch in strategisch wichtigen »gescheiterten« Staaten Subsahara-Afrikas befristet notwendig sein: eine von der internationalen Staatengemeinschaft »überwachte Unabhängigkeit«.

Südafrika: Wege zur Stabilisierung

Verglichen mit dem Sudan oder der DRK zeichnet sich die Republik Südafrika durch ein hohes Maß an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und makroökonomischer Stabilität aus. Diesen positiven Faktoren stehen jedoch schwerwiegende Probleme gegenüber, die auch deutlich stärkere Staaten implodieren lassen könnten (hierzu EUROPÄISCHE SICHERHEIT 2007, Nr. 2, S. 21–28): eine der weltweit höchsten Raten von Gewaltkriminalität, wachsende Korruption und schwindende Effizienz staatlicher Institutionen, hohe Durchseuchung mit HIV/Aids, hohe Arbeitslosigkeit (um die 40 Prozent), zunehmende Schere zwischen Wohlhabenden und Habenichtsen, zwischen entwickelten und sich von staatlicher Autorität abkoppelnden Inseln der Unterentwicklung. Diese Probleme etwa in Deutschland nicht anzusprechen, ist Ausdruck von Ratlosigkeit oder gar Unwissenheit. Man feiert weiterhin das »Wunder am Kap« und preist die – auch mit deutscher Unterstützung – ausgehandelte westlich-demokratische Verfassung, die dem seit Jahrhunderten ethnischen zerrissenen Land zwar eine marktwirtschaftliche Ordnung und individuelle Grundrechte, aber weder einen wirksamen Minderheits-

schutz noch einen echten Föderalismus bescherte. Einst war Südafrika von Bundestag und Bundesregierung, Journalisten und Intellektuellen mit Vehemenz diskutiert worden – nun beschäftigten sie sich nur noch am Rande mit der Kaprepublik und ihren Problemen. Doch beginnt sich dies zu ändern. Denn Südafrika richtet 2010 die Fußball-Weltmeisterschaft aus, und die Zweifel mehren sich, ob es dieser Herausforderung gewachsen sein wird.

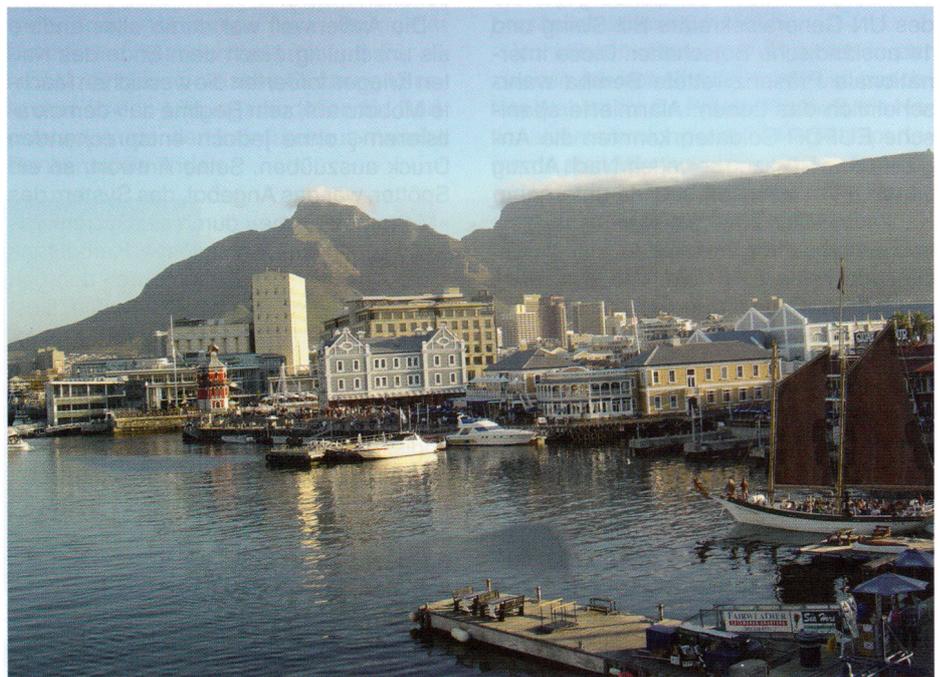
Das größte Hindernis ist die für den Außenstehenden nicht vorstellbare, überbordende Gewaltkriminalität. Der Tourismusminister warnte bereits vor einem Ausbleiben der Fußballfans – bereits jetzt würde ein Drittel potenzieller Besucher die Kriminalität als wichtigsten Grund dafür angeben, nicht nach Südafrika zu reisen. Jeden Tag sterben in Südafrika halb so viele Menschen (etwa 50) einen gewaltsamen Tod wie im Irak.

Im alten Südafrika hatten die afrikaanssprachigen Weißen (»Buren«, heute ca. 2,8 Mio. der Gesamtbevölkerung) nahezu alle mittleren und führenden Positionen in der staatlichen Verwaltung inne. Hingegen dominierten die englischsprachigen Weißen (heute etwa 1,6 Mio.) die modernen Sektoren der Wirtschaft. Beide Gruppen wurden seit Mai 1994 von einer neuen Beschäftigungspolitik (»affirmative action«, »Employment Equity Bill«) aus vielen Positionen verdrängt. Anders als in der Wirtschaft wurde die neue Politik im Staatsdienst konsequent umgesetzt. Auch in den sehr vielen Fällen, in denen kein geeigneter schwarzafrikanischer Kandidat zur Verfügung steht, wurde und wird ein weißer Polizist, Soldat, Gemeindebeamter, Hochschullehrer, Beamter im staatlichen Ge-

sundheitswesen, teilweise auch Schuldienst, in der Zollverwaltung etc., entlassen und durch ein »Opfer der Apartheid« ersetzt. Daneben verließen viele afrikaanssprachige Südafrikaner den Staatsdienst aus freien Stücken, da sie sich jetzt als »Fremde im eigenen Land« sahen. Außer in der Finanzverwaltung wurde die Politik der »affirmative action« in allen Bereichen der staatlichen Verwaltung angewandt; nur dieser Zweig des Staatsdienstes funktioniert bis auf den heutigen Tag.

Wer zahlt, kann sich an seinem Wohnort vor Kriminalität schützen – durch private Sicherheitsdienste, deren Angestellten die Zahl der Polizisten inzwischen bei weitem übertreffen. In ihnen leisten heute viele ehemaligen Berufssoldaten und Berufspolizisten Dienst. Übrigens unterliegen diese Unternehmen – ein Unding – keiner staatlichen Kontrolle. Nicht selten gibt es Anzeichen für Verbindungen zwischen Sicherheitsdiensten und kriminellen Banden, z.B. durch Weitergabe von Insiderinformationen.

Höher qualifizierte Weiße haben Südafrika in großer Zahl den Rücken gekehrt – im Zeitraum 1994–2005 sollen 840.000 von ihnen ausgewandert sein. Im Fall der afrikaanssprachigen Weißen sind nicht nur Furcht vor Kriminalität und berufliche Perspektivlosigkeit die wichtigsten Gründe für eine Auswanderung, sondern auch die Marginalisierung ihrer Muttersprache. Afrikaans ist zwar eine von elf offiziellen Sprachen, hat aber unter den gegebenen Bedingungen auf Dauer neben der Weltsprache Englisch keine Chance. Die vom Afrikanischen Nationalkongress (ANC) geführte Regierung hat etwa im Bereich des Erziehungswesens das genaue Gegenteil



Waterfront von Kapstadt.

Foto: ES-Archiv



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (re.) trifft in New York den UN-Sondergesandten für das Kosovo, Martti Ahtisaari. Foto: UN

von dem getan, was Ahtisaari in seinem Kosovo-Plan fordert und was für Mazedonien im Vertrag von Ohrid vereinbart wurde. Besonders fühlbar ist das Zurückdrängen des Afrikaans im Schulwesen: Wird ein anderssprachiges Kind – worauf es einen Anspruch hat – von einer afrikaanssprachigen Schule aufgenommen, so wird sie automatisch zur Parallel oder Dual Medium School; längerfristig sind damit die Tage von Afrikaans an dieser Schule gezählt. In den neuen Schulbüchern taucht die Geschichte der afrikaanssprachigen Weißen nur noch in Fußnoten auf. Schließlich hat die Regierung erzwungen, dass alle fünf ehemals afrikaanssprachigen Universitäten heute bilingual sind. Auch hier wird das Englische auf die Dauer das Afrikaanse verdrängen. Abschließend der Hinweis, dass wie in Mazedonien bereits geschehen und wie für das Kosovo vorgesehen, nach Mai 1994 die Gemeindegrenzen auch in Südafrika neu gezogen worden sind – allerdings mit dem gegenteiligen Ergebnis dessen, was in Südosteuropa im Interesse von Stabilität geschieht: Bewusst wurden die Grenzen so gezogen, dass die Gemeinden heute mehrsprachig sind. Die Zurückdrängung des Afrikaans trifft übrigens auch die 4,2 Mio. »Kapmischlinge«, die in ihrer großen Mehrheit Afrikaans als Muttersprache haben.

Südafrika hat nur eine einzige Chance, den »variantes infinies de la barbarie« (Breyten Breytenbach) zu entgehen: Es muss zu einer geordneten öffentlichen Verwaltung zurückfinden. Das ist nur möglich, wenn wie im Irak ein »Rückkehrprogramm« beschlossen wird. Kompetente, durch die

Apartheidzeit nicht belastete Ex-Beamte müssen motiviert werden, wieder in den Staatsdienst, insbesondere in die Polizei, einzutreten und an der Stabilisierung des Landes mitzuwirken. Darüber hinaus muss der durch Abwanderung entstehende »Brain Drain« aufgehalten werden, der nicht nur qualifizierte weiße, sondern inzwischen auch qualifizierte schwarze Südafrikaner erfasst.

Wie die Lektüre der Medien (Beeld, Rapport, Die Vrye Afrikaan u.a.), wie die vom »AfriForum«, einer Bürgerrechtsinitiative der Gewerkschaft Solidarität, organisierten Protestmärsche zeigen, nimmt die Verzweiflung der afrikaanssprachigen Weißen zu, und die Demonstranten kommen heute aus dem konservativen wie aus dem liberalen Lager. Gruppen- und Minderheitenrechte könnten dazu beitragen, die Zuversicht der afrikaanssprachigen Weißen in das »Neue Südafrika« wiederherzustellen. Sie werden dazu beitragen, dass ausgeschiedene Staatsdiener bereit sind, in ihre alten Positionen zurückzukehren. Diese Maßnahme würde auch potenziellen Widerstandsbewegungen den Boden entziehen, die sporadisch auftauchen. So machte 2002 eine neue Untergrundorganisation »Boeremag« bis zur Verhaftung ihrer führenden Aktivisten mit einer Serie von Bombenanschlägen von sich reden.

Anknüpfungspunkt sollte jener »Accord on Afrikaner Self-Determination« sein, der unter maßgeblicher Vermittlung von US-Botschafter Princeton Nathan Lyman am 23. April 1994 zwischen dem ANC unter (dem heutigen Staatspräsidenten) Thabo Mbeki und konservativen afrikaans-spra-

chigen Weißen unter Führung des Generals a.D. Constand Viljoen im Union Building in Pretoria geschlossen wurde. Sein wesentlicher Inhalt wurde später in Art. 235 unter der Überschrift »Self-determination« in die Verfassung aufgenommen, von der ANC-geführten Regierung aber nie umgesetzt. Die Regeln zum Schutz ethnischer Minderheiten im Kosovo und Mazedonien lassen sich mühelos unter Art. 235 subsumieren. Auch eine Absicherung von Selbstbestimmung auf territorialer Grundlage innerhalb des südafrikanischen Staates wird von diesem Verfassungsartikel ausdrücklich ermöglicht.

Rechte gemäß Art. 235 könnten selbstverständlich auch andere Bevölkerungsgruppen für sich in Anspruch nehmen. Südafrika wurde beispielsweise in den 1980er und frühen 1990er Jahren von schweren Kämpfen zwischen schwarzen Südafrikanern unterschiedlicher Ethnien erschüttert. Auch wenn ein solches Problem derzeit nicht gegeben ist, könnte es in Zukunft verstärkt zu ethnisch-kultureller Mobilisierung kommen – insbesondere dann, wenn der monolithische Block ANC auseinander bricht.

Die Geschehnisse in Südosteuropa lehren, dass der Schutz kultureller Identität wesentlich zu innerer Stabilität beitragen kann. Angesichts der erschreckenden Schwäche großer und ressourcenreicher Staaten wie der DR Kongo, Nigerias und des Sudans, ist die Republik Südafrika der größte Hoffnungsträger für Subsahara-Afrika. An die 40 Prozent des in diesem Raum erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts entfallen auf die Kaprepublik. Ihre Stabilität ist daher mit allen Mitteln sicherzustellen. ■

Dr. Martin Pabst, Büro Forschung & Politikberatung, München und **Klaus Frhr. von der Ropp**, African Consulting, Potsdam.

