

# Die Außenpolitik Liberias seit der Unabhängigkeit

## - Aspekte ihrer Bestimmungsgründe -

Von Klaus D. Loetzer

### 1. Einführung

#### *Methodische Anmerkungen*

1847 aus der Kolonie Liberia hervorgegangen, kann die Republik Liberia neben Äthiopien auf die längste Geschichte als unabhängiger Staat in Afrika zurückblicken. Man könnte daher annehmen, in Liberia hätten sich im Laufe der Zeit politische Institutionen und Prozesse herausgebildet, die im Vergleich zu den erst in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhundert unabhängig gewordenen Kolonien ausgereifter und beständiger seien. Das ist aber nicht der Fall. Die Bürgerkriege 1989-1996 und 1999-2003, meistens als *ein* 14 Jahre andauerndes Kriegsereignis beschrieben, haben weitgehend zivile und politische Strukturen des Landes zerstört. Erst seit dem Abschluss des Accra Friedensabkommens vom April 2003 besteht potentiell die Chance ihrer Reaktivierung. Die für den Bürgerkrieg in Liberia ursächliche geschichtliche Entwicklung ist eng mit der im Vergleich zur Gesamtbevölkerung kleinen Gruppe der Ameriko-Liberianer mit historisch starken Bindungen an die USA verbunden. Wenn im Folgenden von der Außenpolitik Liberias die Rede ist, dann geht es daher – zumindest bis zum blutigen Putsch von Hauptfeldwebel Samuel Doe im April 1980 – um die Interessen dieser ca. 5% ausmachenden Oberschicht.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag methodisch eine mehr chronologisch-deskriptiv Vorgehensweise verfolgt, um Aspekte und Linien der Außenpolitik Liberias aufzuzeigen. Erst im Schlussteil werden dann am Raster der Themen a) Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik, b) außenpolitische Entscheidungsprozesse und c) Sicherheitspolitik zusammenfassend Folgerungen gezogen und abschließend kurz Aussagen zu den „Perspektiven einer zukünftigen Außenpolitik“ getroffen.

#### *Kopie des amerikanischen Regierungs- und Sklavensystems*

“*Liberia has never had the advantages of colonialism*”. Diese Aussage wird William V. S. Tubman, Präsident Liberias von 1944-71, zugeschrieben. Dennoch: 1847 aus der Kolonie Liberia hervorgegangen, ist der Staat Liberia ein politisches Gebilde, dessen innere Strukturen sich von denen anderer nachkolonialer Staaten nicht grundsätzlich unterscheiden (Schlichte, 1995). Von der Gründung der Kolonie Liberia durch die American Colonisation Society (ACS) im Jahre 1822 bis zum Jahre 1980 wurde das Land politisch von der Minderheit der so genannten Ameriko-Liberianer dominiert. In ihr Herrschaftssystem wurden die traditionellen Autoritäten des Hinterlandes und ihre Bevölkerung erst im 20. Jahrhundert nach und nach lose integriert: 1904 Zuerkennung der formellen Staatsbürgerschaft, und erst unter Präsident Tubmann 1946 Gewährung des Wahlrechts, wobei ihre parlamentarische Vertretung ab 1951 auf einem ethnisch begründeten Verfahren beruhte. Das politische System war von Anbeginn und ist bis heute sehr eng an das amerikanische Vorbild, eine präsidentiale Republik, angelehnt: Bikamerale gesetzgebende Versammlung bestehend aus Repräsentantenhaus und Senat, mit starkem Präsident, der Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte in Personalunion ist. Die Oberschicht der Ameriko-Liberianer regierte das Land mit Hilfe der True Liberian Party (TLP) (1847-1870, 1872-1878) und der True Whig Party (TWP) (1879-1980) bis ins 20. Jahrhundert. Trotz eines nach außen hin Zweiparteiensystems war Liberia *de facto* ein Einparteiensystem, da beide Parteien, TLP und TWP, von ein und derselben Elite besetzt wurden. Das Funktionieren des amerikanischen Regierungssystems im Sinne von

*Check and Balance* erfordert aber mindestens zwei in Konkurrenz stehende politische Parteien (vgl. Yengbeh, 2006: 59).

Liberia, dessen Name symbolisch für das „Land der Freien“ steht, war unter diesem Gesichtspunkt von Anfang an ein Paradoxon, wie es nicht besser durch das folgende Zitat auf den Punkt gebracht werden kann: „*The Americo-Liberians established a nation that in many ways mirrored the one they had left. (...) But they also replicated a social structure in which local Africans could not acquire full social, civic or political participation – similar to the oppressive anti-African American rules that prompted many to leave the U.S. to begin with.*“ (Schleicher, 2005)

### **Übersicht historische Phasen**

Seit Gründung des Staates Liberia können für den vorliegenden Zweck folgende Phasen unterschieden werden: 1847 bis 1944, 1944 bis 1980, 1980 bis 1989, 1989 bis 2003 sowie ab 2003. Sie bieten sich damit als Untergliederung an und können zunächst folgendermaßen charakterisiert werden:

1. 1847 bis 1944. In diesem Zeitabschnitt stoßen in der Region europäisch-koloniale und amerikanische Interessen aufeinander. Teilweise stand die Existenz Liberias als unabhängiger Staat auf dem Spiel. Die liberianische Außenpolitik instrumentalisierte die europäisch-amerikanischen Gegensätze mehr oder weniger geschickt, um zum einen die staatliche Unabhängigkeit nach innen und außen zu sichern und zum anderen ein zögerliches Amerika als Schutzmacht zu gewinnen. Der zum Ende dieser Phase einsetzende wirtschaftliche Aufschwung, hervorgerufen durch enge Beziehungen zu Amerika als Folge des 2. Weltkriegs, führt zur einer weiteren Stärkung der wirtschaftlichen Machtstellung der Oberschicht der Ameriko-Liberianer und treibt damit die politisch-wirtschaftliche Marginalisierung der indigenen Bevölkerung zusätzlich voran.
2. 1944 bis 1980. Diese Phase ist vor allem durch die Regierungszeit Präsident Tubmans geprägt (1944-1971). Innenpolitisch stehen hierfür Begriffe wie *National Unification-* und *Open Door-*Politik. Die damit verbundenen Reformen bilden die Voraussetzung dafür, dass Amerika seine Schutzmachtfunktion akzeptiert, im Gegenzug wurden amerikanische Wirtschaftsinteressen gesichert. Darüber hinaus vermochte Tubman in den 50er und 60er Jahren Liberia als Staatsmodell für die nach Unabhängigkeit strebenden Kolonien Afrikas darzustellen. Die Regierungszeit seines Nachfolgers William Tolbert (1971-1980) ist trotz innenpolitischer Reformbemühungen mehr als Vorphase zu einer radikalen Wende zu sehen. Es rächte sich jetzt, dass die Reformpolitik Präsident Tubmans nicht wirklich die Vorherrschaft der Ameriko-Liberianer angetastet hatte und die Reformversuche Tolberts zu spät kamen. Folge ist der blutige Militärputsch unter Oberfeldwebel Samuel Doe im April 1980.
3. 1980 bis 1989. Außenpolitisch zieht Doe die Karte des Kalten Kriegs und erreicht trotz blutiger Militärherrschaft zunächst eine Wiederannäherung an die USA; diese hatten sich in den 60er Jahren stärker den neuen unabhängigen Staaten Afrikas wie Ghana und Nigeria zugewandt. Mitte bis Ende der 80er Jahre wendet sich Amerika trotz Does Metamorphose zum gewählten Zivilpräsident wieder ab, da die strategische Bedeutung Liberias mit dem Ende des Kalten Kriegs entfallen war.
4. 1989 bis 2003. Geprägt durch einen 14-jährigen Bürgerkrieg, der die gesamte Region Westafrika zu destabilisieren droht. Die USA sind durch Verhandlungsdiplomatie ebenso wie durch Finanzierung regionaler Friedensbemühungen wie die der Stationierung von ECOWAS-Truppen weiterhin verhalten engagiert. Kritiker in Liberia wie in den USA

werfen Amerika allerdings Tatenlosigkeit vor und fordern eine robuste militärische Intervention zur Beendigung des Bürgerkriegs.

5. Ab 2003. Die erste Phase ist bis 2005 durch Einsetzung einer Übergangsregierung und Ernennung eines Übergangsparlaments auf der Grundlage des *Accra Peace Accords* vom August 2003 gekennzeichnet. Die zweite Phase beginnt mit demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Oktober/November 2005 und Übergabe der Regierungsgeschäfte Mitte Januar 2006 an Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf und Konstituierung einer gesetzgebenden Versammlung auf Mehrparteienbasis (Repräsentantenhaus, Senat). Präsidentin Sirleaf sucht gleich zu Beginn ihrer Amtszeit demonstrativ die Nähe und Unterstützung Amerikas.

## **2. Beschreibung der Linien liberianischer Außenpolitik seit der Unabhängigkeit bis heute**

### **1847 bis 1944**

Die Gründung der Republik Liberia in 1847 ist bereits ein außenpolitisch motivierter Akt: Die Kolonie Liberia war von Anfang an starkem Druck der in Westafrika expandierenden Kolonialmächte Großbritannien mit der Kolonie Sierra Leone im Westen und Frankreich mit den Kolonien Guinea und Côte d'Ivoire im Norden und Osten ausgesetzt. Um diesen Begehrlichkeiten Einhalt zu gebieten, schien die Staatsgründung ein geeignetes Mittel. Der erste außenpolitische Akt des neu gewählten Präsident Roberts war eine Reise nach Europa, um die englische Königin Victoria und Frankreichs Napoleon III zu treffen. England und Frankreich erkennen Liberia noch 1848 diplomatisch an. Die USA erkannten Liberia erst 15 Jahre später an, da erst 1862 die Administration unter Präsident Lincoln die Zeit für reif hielt, einen schwarzen Diplomaten in Washington zu akkreditieren.

Mit der Unabhängigkeitsverfassung, die den Ameriko-Liberianern eine Sonderstellung einräumt, wird die Chance vertan, die indigene Bevölkerung als Staatsvolk zu integrieren. Liberia bestand zunächst nur aus Siedlungsgebieten entlang der Küste. Die Unterwerfung des Hinterlandes mit seinen „*indigenous ethnic groups, confederations, and small clan or village-based societies*“ (Cook, 2003: 17) war nur mit gewaltsamen Mitteln möglich und von einer Anzahl Rebellionen begleitet. Der Expansionsprozess erstreckt sich zeitlich über die gesamte zweite Hälfte des 19. und hält bis in das frühe 20. Jahrhundert an. Amerikas Unterstützung erfolgt trotz intensiver Lobby-Aktivitäten meist nur halbherzig, und war eher von einem schlechten Gewissen geprägt: „*President Grover Cleveland, in an 1886 message to Congress, spoke of the moral right and duty of the United States to help Liberia. 'It must not be forgotten that this distant community is an offshoot of our own system,' he said*“ (Kramer, 1995). Ergebnis dieser Haltung war, dass Amerika in regelmäßigen Abständen mit der Entsendung von Kriegsschiffen nicht nur den Herrschaftsanspruch der Ameriko-Liberianer im Inneren sicherte, sondern auch den Expansionsgelüsten Englands und Frankreichs Einhalt gebot.

Als 1908 die *Liberian Frontier Force* (LFF) für den Einsatz im Inneren gegründet wurde, waren zunächst britische Offiziere am Aufbau beteiligt und in der Kommandostruktur vertreten. Es ist schwer zu sagen, ob das ein Kalkül der liberianischen Regierung war, um Amerika auf den Plan zu rufen: 1912 jedenfalls entsandte US-Präsident Taft drei pensionierte afroamerikanische US-Armeeoffiziere als Ausbilder der LFF und begründete damit den Beginn einer lang anhaltenden militärischen Zusammenarbeit beider Länder.

Aufgrund der schwierigen und langwierigen Kolonisierung des Hinterlandes konnte Liberias Oberschicht für lange Zeit nicht die erhofften Exportgewinne erwirtschaften, um die Import-

kosten zu decken. Die Folge war eine hohe Staatsverschuldung, vor allem gegenüber britischen Gläubigern. Dies führte 1909 zu einem Staatsbankrott, und wieder war es Amerika, das zunächst in die Bresche sprang. Die Finanzsituation verbesserte sich aber nicht nachhaltig, und Anfang 1920 war die amerikanische Regierung nicht mehr bereit, weitere Kredite zu gewähren. In ihrer Not stimmte die liberianische Regierung 1926 nach längeren Verhandlungen unter Beteiligung des amerikanischen Außenministeriums einem auf 99 Jahre ausgelegten Landpachtvertrag für die Errichtung einer Gummiplantage mit der amerikanischen Reifenfirma Firestone zu. Dieser für Firestone vorteilhafte Vertrag hatte für Liberia enorme wirtschaftliche, vor allem aber nachhaltige außenpolitische Rückwirkungen. Zunächst verhinderte der Deal ein „*European takeover*“ (Kramer, 2001), da Liberia seine Gläubiger bedienen konnte. Auf der Grundlage dieses Deals konnte sich Firestone im Laufe der Zeit als weltweit größter Gummi- und Reifenhersteller etablieren (Cook, 2003: 17).

Die von Firestone installierte Verwaltung der Gummiplantage entwickelte sich aufgrund der vertraglich zugesicherten Autonomie recht schnell zu einem Staat im Staate. 1930 brachte eine Untersuchung des Völkerbundes, dessen Gründungsmitglied Liberia in 1919 gewesen war, sklavenähnliche Zwangsarbeitsverhältnisse auf der Plantage zutage<sup>1</sup>. Da auch die Regierung selbst in diesen Skandal verwickelt war, musste sie auf amerikanischen Druck abdanken (Kramer, 1995).

Der 2. Weltkrieg katapultierte Liberia Ende der 30er und Anfang der 40er Jahre in das Zentrum amerikanischer Strategieinteressen in der Region. Aufgeschreckt durch deutsche Vorkriegsversuche, sich in Liberia den strategisch wichtigen Rohstoff Gummi für Deutschlands Kriegsproduktion zu sichern, suchte Amerika eine vertragsmäßig abgesicherte Vertiefung der Beziehungen beider Länder, was 1938 zum Abschluss eines Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsabkommens führte (Kramer, 1995). Als Folge nahm 1941 die amerikanische Fluggesellschaft PanAm Linienflüge nach Liberia auf. Nach dem Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg wurde ein zusätzliches Verteidigungsabkommen abgeschlossen, und bis zu 5.000 amerikanische Kampf- und Unterstützungstruppen, hauptsächlich Afro-Amerikaner, in Liberia stationiert. 1942 wurde der internationale Flughafen Robertsfield mit der damals längsten Start- und Landebahn Afrikas gebaut. Im gleichen Jahr wird der US-Dollar als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt. 1942 begann auch der Bau des Freihafens Monrovia, der 1947 abgeschlossen wurde.

### **1944 bis 1989**

Auf diesem vorläufigen Höhepunkt amerikanisch-liberianischer Wirtschafts- und Strategieverflechtungen wird 1944 William V. S. Tubman Präsident von Liberia. Seine sofort eingeleitete *National Unification*-Politik führte zur – letztlich kosmetischen – politischen Integration der indigenen Bevölkerung des Hinterlandes. Durch sein Eintreten für die nach dem 2. Weltkrieg nach Unabhängigkeit strebenden afrikanischen Kolonien konnte Tubman das Ansehen Liberias stärken und als staatliches Modell profilieren. Während Liberia bei allen UN-Abstimmungen auf der Seite Amerikas stand, erfolgten Abweichungen von amerikanischen Positionen nur bei Fragen zum Dekolonisierungsprozess. Aber auch hier stimmte die generelle Richtung, da Amerika von ihren Weltkriegsalliierten die schnelle Entlassung der Kolonien in die Unabhängigkeit gefordert hatte. Liberia beteiligte sich aktiv an der 1963 gegründeten Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) und Tubman entwickelte sich zum *Doyen* der afrikanischen Politik (Kramer, 1995).

Parallel dazu hatte Tubman im Rahmen seiner *Open Door*-Politik die Voraussetzungen für internationale Investitionen geschaffen und mit zahlreichen Auslandsreisen internationale

---

<sup>1</sup> Ähnliche Vorwürfe werden auch heute wieder erhoben!

Investitionen angelockt. Im Gefolge dieser Investitionen wurden neben dem bereits bekannten Rohstoff Holz mineralische Lagerstätten wie Eisenerz entdeckt. Mit den nun reichlich fließenden Einkommen modernisierte Tubman die küstennahen Gebiete Liberias durch den Bau von Schulen, Straßen und Krankenhäusern. Zum Ende der Regierungszeit Tubman besaß Liberia die weltweit größte Wirtschaftsflotte, beheimatete die größte Gummiindustrie der Welt, war die drittgrößte Eisenerzexportnation, und hatte mehr als eine Million US-Dollars an ausländischen Direktinvestitionen ins Land geholt, darunter die höchste schwedische Auslandsinvestitionen nach 1945, ebenso wie die größte deutsche Auslandsinvestitionen in Afrika zur damaligen Zeit (van der Kraaij, 1983).

Trotz dieser nach außen positiven Entwicklung wurde Tubman vorgeworfen, zu sehr die Interessen Amerikas in der Region zu vertreten, die mit dem Ausbruch des Kalten Kriegs der Zurückdrängung des kommunistischen Expansionsdrangs galten. Hinzu kam, dass Tubman zunehmend einen autoritären Regierungsstil einführte, der rigoros sämtliche politische Opposition, die inzwischen auch aus den eigenen Reihen der Ameriko-Liberianer kam, unterdrückte. Eine Verfassungsänderung zur Aufhebung der Begrenzung von 2 Amtszeiten erlaubte ihm, Lebzeitpräsident mit insgesamt sieben Amtszeiten zu werden. Dieses Beispiel hat auch heute noch für eine Reihe afrikanische Führer Modellcharakter!

Unter Tubman war Liberia ein klassischer Fall für wirtschaftliches Wachstum ohne Entwicklung geworden (Yengbeh, 2006: 61). Als er 1971 starb, brodelte es bereits gefährlich an der Oberfläche. Sein Vizepräsident und Nachfolger William R. Tolbert versuchte, durch wirtschaftliche und politische Reformen die Situation zu entschärfen. Die politischen Versäumnisse der Tubman-Ära waren aber zu gewaltig: die große Mehrheit der Bevölkerung hatte keinen Zugang zu Trinkwasser oder Elektrizität, von Gesundheitsvorsorge, höherer Bildung und politischen Ämtern ganz zu schweigen. Für die Mitglieder der alten Ordnung waren Tolberts Reformbemühungen zu schnell und radikal, für die nach mehr politischer und wirtschaftlicher Mitsprache rufenden afrikanischen Liberianer, die auch von kritischen Ameriko-Liberianern unterstützt wurden, griffen sie zu kurz. (Frempong, 2002). In diese Zeit fiel auch der Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe, was Liberia wirtschaftlich zusätzlich hart traf. Die Erhöhung der Konsumerpreise für Reis, einem Grundnahrungsmittel in Liberia, führte dann 1979 zu gewaltsamen, zunächst von Studenten angeführten Ausschreitungen, die brutal niedergeschlagen wurden. Diese Entwicklung wird oft als der letzte Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte, bezeichnet. Vor allem mit dem Hinweis, dass von höheren Reispreisen einige wenige Reis importierende Familien der Oberschicht profitierten, hauptsächlich die Familie Tolberts. Es gibt aber auch eine andere Interpretation: die Erhöhung der Reispreise war als ordnungspolitische Maßnahme gedacht, um die lokale Reisproduktion zu stimulieren (ohne Autor, 2005).

Diese Interpretation ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Entfremdung zwischen den USA und dem Tolbert-Regime ab Mitte der 70er Jahre bis zum Putsch Does nicht so abwegig, wie sie zunächst klingt. Ohne die inneren Widersprüche der Reformmaßnahmen Tolberts verniedlichen zu wollen (vgl. näher Frempong, 2002), stellt sich die Frage, ob ihm nicht letztlich die versuchte Befreiung aus der amerikanischen Umarmung zum Verhängnis wurde: *„Tolbert promoted Africacentric cultural values and Pan-Africanist political views, and sought to increase popular participation in government, end indigenous-Americo-Liberian divisions, and ameliorate poverty. His administration negotiated better terms for Liberia with multinational firms, including Firestone; sought closer relations with the Soviet bloc and non-aligned movement; and refused U.S. access to Robertsfield International Airport for a U.S. Rapid Deployment Force (...). These and other policies, such as his cutting of ties with Israel, alienated the United States.”* (Cook, 2003: 19). Vor diesem Hintergrund kann zumindest angenommen werden, dass den USA der Putsch Does nicht gerade ungelegen kam. 1978 hatte

Jimmy Carter als erster amerikanischer Präsident Liberia einen offiziellen Besuch abgestattet, der US-amerikanische Geheimdienst CIA muss also über die innenpolitische Situation bestens im Bilde gewesen sein.

### **1980 bis 1989**

Am 12. April 1980 ergriff eine 17-köpfige Gruppe afriko-liberiansicher Unteroffiziere um den 28-jährigen Staatsfeldwebel Samuel K. Doe, einem Angehörigen der Krahn-Ethnie, im Rahmen eines blutigen Putsches die Macht. Doe wurde Vorsitzender des neu gegründeten *People's Redemption Council* (PRC). Die jungen Soldaten verstanden es zunächst, oppositionelle *grass-roots* Gruppen zu mobilisieren und setzten reformorientierte Politiker der Tolbert-Opposition in verantwortungsvolle Regierungspositionen ein. Trotz des undemokratischen Beginns des Doe-Regimes wurde vor diesem Hintergrund noch unter der Carter-Administration ein erstes finanzielles Hilfspaket geschnürt, *“to exercise influence on the course of events,” Assistant Secretary of State Richard Moose told Congress in August 1980* (Kramer, 1995).

In der Tat lässt sich das Doe-Regime in zwei Phasen unterteilen. Bis 1984/85 überwog der Charakter einer multiethnischen Bewegung zur Beseitigung der Dominanz der Ameriko-Liberianer. Diese erste Phase ist aber bereits von einer hoher Gewaltbereitschaft- und ausübung gekennzeichnet, vor allem zur Absicherung von Does Macht. In der zweiten Phase führte Doe das alte Patronage-System der Tubman-Ära fort, indem er die Ränge der Regierung und des Militärs mit Personen aus seiner eigenen Ethnie, der Krahn, sowie mit Mandingo besetzte. Hauptmerkmal wurde nun die Ethnisierung und noch stärkere Brutalisierung der Herrschaft, in Folge einer Erosion der anfänglich breiteren Basis (Smith/Wiesemann, 2003).

Außenpolitisch hatte Doe sofort nach seiner Machtergreifung einen Annäherungskurs an US-amerikanische Positionen des Kalten Kriegs eingeleitet. Er schloss die libysche Vertretung in Monrovia und beschränkte den Personalbestand der sowjetischen Botschaft. Does Vize, Thomas Weh Syen, der eine pro-libysche Linie verfolgte, wurde 1981 zusammen mit vier weiteren PRC-Mitgliedern wegen Hochverrats hingerichtet. Mit diesen Gastgeschenken im Gepäck wurde Doe von US-Präsident Ronald Reagan, 1981 ins Amt gewählt, mit offenen Armen zum Staatsbesuch im Weißen Haus empfangen und kehrte mit der Zusage für ein noch umfangreicheres finanzielles Hilfspaket nach Monrovia zurück: In den Jahren 1981 bis 1985 überwiesen die USA US\$ 400 Millionen, ein Großteil davon Militärhilfe. Das war mehr, als die USA das gesamte Jahrhundert zuvor an Hilfe gewährt hatten. Zusätzlich zu den genannten Maßnahmen hatte Doe der *U.S. Rapid Deployment Force* Roberstfield als Operationsbasis zur Verfügung gestellt und auch wieder diplomatische Beziehungen zu Israel hergestellt. Das Fazit ist ernüchternd: *“As the Cold War began to wind down in the late 1980s, Washington began to supply Liberia with less aid because the strategic importance of Liberian was lessened. Yet the damage to Liberia had already been done. Washington had created Doe into a Cold War strongman, who through constant U.S. military support turned once-peaceful Liberia into a military state, while Liberia's health care and education were seriously neglected.”* (ASU-CLA, 1997).

### **1989 bis 2003**

Während der Wirren des liberianischen Bürgerkriegs erfolgte keine strategisch ausgerichtete staatliche Außenpolitik des Landes. Es finden sich lediglich Hinweise darauf, dass *„many Liberians (...) had for several years called for direct international [US-] intervention in Liberia.“* (Cook, 2004: 35). Die erste Bürgerkriegsphase 1989-1997 war aber dennoch außenpolitisch indirekt in zweierlei Hinsicht bedeutsam: 1990 führte der interne liberianische Konflikt aufgrund seiner regionalen Implikationen zur Intervention durch Friedenstruppen der Wirt-

schaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und diente damit als Beispiel für eine neue Art externer Intervention einer Regionalorganisation. Zweitens hat er bei afrikanischen Führern zu einer Überprüfung und anschließenden Änderung der Politik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates geführt. Diese Politik der Nichteinmischung war bis dahin ein sakrosanktes Prinzip der Afrikanischen Union (OAU, heute AU) gewesen (Ero, 1995). Die Auswirkungen auf Liberia waren nicht unerheblich: Vor den Augen der hauptsächlich aus Nigeria und Ghana stammenden ECOWAS-Interventionstruppen wurde noch-Präsident Doe 1990 von Prince Johnson bzw. seinen Leuten massakriert. Johnson war Führer der *Independent National Patriotic Front of Liberia* (INPFL), einer von Taylors *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) abgefallenen Splitterorganisation, die Weihnachten 1989 von Côte d'Ivoire nach Liberia eingedrungen war<sup>2</sup>. Auch wird den Interventionstruppen, vor allem dem nigerianischer Kontingent, vorgeworfen, das Land ausgeraubt und ganze Schiffsladungen von Gütern nach Nigeria verbracht zu haben.

Nachdem 1996 nach vielen gescheiterten Versuchen das 14. Friedensabkommen der am Bürgerkrieg beteiligten Parteien einen Waffenstillstand herbeiführte, wurde Charles Taylor im Juli 1997 zum Staatspräsident gewählt. Dessen Außenpolitik, wenn man sie so bezeichnen kann, legte die Grundlage für das Wiederaufflammen des liberianischen Bürgerkriegs und seine anhaltende Regionalisierung. Die bewaffneten anti-Taylor Guerillagruppen operierten von den Territorien der benachbarten Staaten Guinea Conakry (LURD) und Côte d'Ivoire (MODEL) aus. Taylor selbst versorgte die sierra-leonische Guerillabewegung *Revolutionary United Front (RUF)* mit Waffen und erhielt als Bezahlung die sog. *Blood Diamonds*. Eklatante Menschenrechtsverletzungen und die Blutdiamanten führten dann zu seinem von Außen erzwungenen Amtsverzicht in 2003. Dieser Vorgang ist unter regionalen außenpolitischen Aspekten wiederum von besonderer Signifikanz: „*An Taylors Abgang ist zweierlei bemerkenswert: die Unnachgiebigkeit, mit der sein Amtsverzicht vom Ausland betrieben wurde, und die Schnelligkeit, mit der Westafrika ihn fallen ließ. Die liberianische Dauerkrise und ihr drohendes Übergreifen auf die Elfenbeinküste haben, so scheint es, endlich einem regionalen Sicherheitsdenken zum Durchbruch verholfen. Die Intervention beruht auf einer gemeinsamen Entscheidung der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die bislang nicht durch Einigkeit aufgefallen war*“ (Scheen, 2003).

### **2003 bis 2006**

Mit Taylors Abgang war der Weg frei für das *Accra Peace Agreement* vom August 2003. Es führte im Oktober zur Ernennung einer Übergangsregierung (*National Transitional Government*, NTGL) unter Vorsitz des Geschäftsmanns Charles G. Bryant. Die Übergangsregierung bestand aus Anhängern von Ex-Präsident Charles Taylor, Repräsentanten der gegen ihn kämpfenden Rebellenbewegungen (*Liberians United for Reconciliation and Democracy*, LURD; *Movement for Democracy and Elections in Liberia*, MODEL) sowie Vertretern weiterer politischer Parteien Liberias und der Zivilgesellschaft. Ihr Mandat war die Wiederherstellung einer Regierungsautorität und die Vorbereitung von allgemeinen Wahlen in 2005. Letzteres bedeutete hauptsächlich die Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kombattanten unter der Aufsicht der zum Schluss auf 15.000 Blauhelmsoldaten angewachsenen *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL). Im Herbst 2005 wurden unter internationaler Beobachtung Parlaments- und Präsidentschaftswahlen abgehalten, was am 16. Januar 2006 zur Vereidigung der neuen Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf führte. Damit waren wieder die Voraussetzungen für normale außenpolitische Aktivitäten einer gewählten Regierung geschaffen.

Die Abhängigkeit von ausländischen Hilfsgeldern lässt der neuen Regierung aber wenig außenpolitischen Spielraum und erfordert eine absolute Unterordnung an Geberbedingungen.

---

<sup>2</sup> Heute ist Prince Johnson gewählter Volksvertreter in der neuen gesetzgebenden Versammlung.

Beispielhaft sei das *Governance and Economic Management Assistance Programme* (GEMAP) erwähnt, das der allgegenwärtigen Korruption Einhalt gebieten soll. Das bereits unter der Übergangsregierung implementierte GEMAP stellt sämtlichen Schlüsselfiguren im Staatsapparat ausländische Experten an die Seite, ohne deren Unterschrift keine größeren Staatsausgaben getätigt werden können. „*Aufgrund von GEMAP und der Rolle UNMILs ist Liberia heute ein Quasi-Protectorat mit hoher Außenabhängigkeit*“ (Speiser, 2005: 3).

Im *150 Day Action Plan* der Sirleaf Administration vom April 2006 wird das in der Öffentlichkeit umstrittene GEMAP-Regime bestätigt, d.h. ab Ende Juni 2006 werden internationale Experten als Kontrolleure in allen Ministerien, dem Seehafen, dem Flughafen sowie bei der Zollverwaltung und der Waldkommission tätig werden (Government of Liberia, 2006). Die Außenpolitik wird im 12-seitigen Textteil des Policy-Papers nicht erwähnt; allerdings werden eine Reihe von Vorhaben unter dem Titel „*Restructure the Ministry & the Foreign Service to enhance new Foreign Policy posture*“ im Maßnahmenteil aufgeführt, so beispielsweise die Schließung und Zusammenlegung von Botschaften und Eröffnung von neuen Missionen in Ländern mit geopolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung und die Erstellung einer Homepage für das Außenministerium sowie Anschluss aller liberianischen Botschaften in der Welt an das Internet.

Allerdings hat Präsidentin Sirleaf gleich von Anfang an eine aktive Außendiplomatie praktiziert, die ihr zu Hause den Vorwurf einbrachte, die Lösung innenpolitischer Probleme des Wiederaufbaus auf Kosten von Auslandsreisen zu vernachlässigen. So kritisierte das *Movement for Political Reform in Liberia* (MOP), dass die Präsidentin neben ihrem historischen USA-Besuch im März 2006, wo sie US-Präsident Bush traf und vor Mitgliedern des Kongresses sprach, im Mai 2006 bereits ihren dritten Amerikabesuch seit Amtsantritt plane. „*MOP is therefore urging the President to minimize her foreign travels and to begin to squarely confront the real issues of bread and butter facing the Liberian people*“ (The Analyst, 2006). In den USA stoßen Sierlafs Avancen auf Wohlwollen. Im Rahmen der zunehmenden Bedeutung der Region Westafrika für die langfristige Sicherstellung der US-amerikanischen Ölversorgung hat ein befriedetes Liberia im regionalen Kontext für die USA in jüngerer Zeit wieder an Bedeutung gewonnen (vgl. z.B. Neumann, 2003). Dieses vor allem auch unter dem Eindruck der seit Jahren andauernden Staatskrise im benachbarten Côte d’Ivoire. Die Staatspräsidentin setzt aber nicht nur auf die USA. Besuche in den Nachbarländern wie Ghana (Hilfe bei der Rehabilitierung der Stromversorgung) und Nigeria (ECOWAS) sowie in Europa runden das Bild ab. Bei ihren Besuchen in Europa und in den USA ging es ihr vor allem auch um die Einforderung der Hilfsgelder in Höhe von US\$ 480 Millionen, die Delegierte von über 100 Regierungen im Februar 2004 auf einer von den USA, der UN und der Weltbank in New York organisierten Liberia-Donorkonferenz zugesagt hatten.

Vor dem Hintergrund der neuerlichen Interessen Amerikas in Westafrika kommt es nicht von ungefähr, dass US-Präsident Bush Präsidentin Sirleaf anlässlich ihres Besuchs im Weißen Haus im März 2006 vor allem im Sicherheitssektor konkrete Zusagen machte. Dass im Jahre 2006 US-Marines und nicht Blauhelmsoldaten von UNMIL die persönliche Sicherheit der liberianischen Präsidentin garantieren, sei hier nur als symbolische Nebensache erwähnt – symbolisch für das Verhältnis US-Amerikas zu Liberia seit der Zeit, als 1822 befreite Sklaven erstmals die Küste in Besitz nahmen, die heute Teil Liberias ist.

### **3. Schlussfolgerungen**

#### ***Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik***



Die Bestimmungsfaktoren der liberianischen Außenpolitik waren und sind weitestgehend daran ausgerichtet, enge Beziehungen zu den USA zu pflegen. Bis ins frühe 20. Jahrhundert ging es dabei um die innere und äußere Konsolidierung des Staates Liberia, dessen Existenz im Rahmen europäischer Kolonialexpansionen gefährdet war. Später standen wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Die Belange des gesamten liberianischen Staatsvolkes blieben dabei allerdings auf der Strecke, da der wirtschaftliche Erfolg dieser Politik die weitere Marginalisierung der indigenen Mehrheitsbevölkerung begünstigte. Bemerkenswert, wenn nicht gar tragisch ist dabei, dass 1980 die Machtübernahme durch Angehörige der indigenen Bevölkerung an dieser Situation nicht viel änderte. Die Bestimmungsgründe der liberianischen Außenpolitik müssen vor diesem Hintergrund, auch wenn sie von innenpolitischen Motivationen geleitet waren, als weitestgehend außenbestimmt charakterisiert werden.

### ***Außenpolitische Entscheidungsprozesse***

Die Gestaltung der außenpolitischen Leitlinien Liberias lag immer in den Händen einer kleinen wirtschaftspolitischen Elite, die von den führenden Familien der Ameriko-Liberianer gestellt wurde. Diese hatten zwar politische Parteien gegründet und ein präsidentiales politisches System eingeführt, tragende politische Institutionen wurden von 1847 bis 1980 aber nicht geschaffen, ganz zu schweigen von demokratisch-partizipativen Strukturen (Yengbeh, 2006: 57). Wenn auch innerhalb dieser Gruppe keine 100tige Interessenskongruenz vorlag, fing das überlagernde Gesamtinteresse bestehende Differenzen immer wieder auf. Während der 27-jährigen Herrschaft des „Über“-Präsidenten Tubman fand eine völlige Personalisierung der Macht statt: So wird berichtet, dass sich Tubman die Unterzeichnung von staatlichen Bankschecks, die einen Wert von US\$ 25,- überstiegen, persönlich vorbehielt (Frempong, 2002). Es kann daher mit Sicherheit angenommen werden, dass außenpolitische Entscheidungen das persönliche Prärogativ des Präsidenten waren – was sicherlich auch für seine Vorgänger, wenn auch in ein wenig nicht so ausgeprägtem Maße, zutrifft.

Auch darf der Einfluss, der von interessierten Kreisen in den USA auf die amerikanische Liberia-Politik ausgeübt wurde und immer noch wird, nicht unterschätzt werden. Dabei kommen äußerst unterschiedliche, oft gegensätzliche Interessen zum Tragen. Das zeigte sich bereits in der Zusammensetzung der Gründungsmitglieder der 1816 ins Leben gerufenen ACS, die die Rückführung von befreiten Sklaven zum Ziel hatte und 1822 zur Gründung der Kolonie Liberia führte. In der ACS fanden sich neben US-Präsident James Monroe und anderen Politikern auch Plantagenbesitzer aus den Südstaaten sowie religiöse Führer, deren Motive unterschiedlicher nicht sein konnten. Durch Einflussnahme auf Kongressentscheidungen bewirkten sie und ihre Nachfolger enorme Rückwirkungen auf die Außenpolitik Liberias (Kramer, 1985). Das erklärt auch das zögerliche, teilweise widersprüchliche Verhalten der USA in der 2. Hälfte des 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts, da gegensätzliche Kräfte im Hintergrund am Werke waren.

### ***Sicherheitspolitische Aspekte***

Wie oben näher beschrieben, haben historisch interne wie externe sicherheitspolitische Aspekte die Ausgestaltung der Außenpolitik Liberias stark beeinflusst. Aktuelle Ereignisse im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung nach dem 9.11.2001 spielen gegenwärtig allerdings keine Rolle. Anders verhält es sich mit den regionalen sicherheitspolitischen Implikationen von *failed states*, zu denen Liberia während des Bürgerkriegs zählte. 1980 war die militärische Intervention der ECOMOG von regionalen Sicherheitsbedenken getragen. Nach dem 14-jährigen Bürgerkrieg war eine umfangreichere Anstrengung unter stärkerer internationaler Beteiligung nötig, was zur Bildung von UNMIL führte, die heute 15.000 Blauhelmsoldaten bei einer Bevölkerungszahl von ca. 3,5 Millionen (Schätzung 2005) im Land stationiert hat. Wie bereits dargelegt, spielen neuerdings für die USA Fragen der Sicherung von Ölres-

sourcen eine zunehmende Rolle, um die Abhängigkeit vom Nahen Osten zu verringern. Obwohl hierbei das geografische Zentrum im Golf von Benin liegt, hat die mögliche destabilisierende Ausstrahlung eines Krisenherdes Liberia/Côte d'Ivoire Auswirkungen auf diese Interessen.

#### 4. Perspektiven der zukünftigen Außenpolitik

Die Perspektiven der liberianischen Außenpolitik im Sinne von Eigenbestimmung und alternativen Handlungskonzepten müssen als sehr begrenzt eingeschätzt werden. Auch der Sympathiewert für die erste weibliche Staatspräsidentin Afrikas kann daran nichts ändern. In vielen internationalen Organisationen, vor allem auch der *African Union*, hat das Land heute<sup>3</sup> aufgrund jahrzehntelanger ausstehender Beitragszahlungen kein Stimmrecht mehr und wird damit wichtiger Foren außenpolitischer Betätigung beraubt. So wurde beispielsweise der ange-reisten liberianischen Präsidentin ein Redebeitrag auf dem AU-Gipfel im Banjul (Gambia) am 1. und 2. Juli 2006 verwehrt.

Die Geberkonditionen des GEMAP-Programms aus der NTLG-Übergangszeit bestehen auch unter der gewählten Regierung weiter fort. Eine Abkoppelung von der internationalen Gebergemeinschaft ist selbst für stabilere und reichere Länder wie Ghana keine wirkliche Option, für Liberia daher erst recht nicht. Die kleinere Variante, sich durch stärkere Öffnung für chinesische Interessen Handlungsspielräume zu verschaffen, ist für ein Land wie Liberia zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls keine Option.

Die internationale Gebergemeinschaft nimmt selbst bei rein politischen Fragen wenig Rücksicht auf liberianische Belange und Befindlichkeiten, wie die außenpolitischen Vorgänge um die Auslieferung von ex-Präsident Taylor aus dem nigerianischen Exil zeigen: Für Ellen Johnson-Sirleaf war es politisch ein äußerst riskantes Spiel mit dem Feuer, ein Auslieferungsbegehren auf Druck von Außen einen Monat nach Amtseinführung im März 2006 im Alleingang durchsetzen zu müssen. Im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse, d.h. der Beteiligung der entsprechenden Ausschüsse der gesetzgebenden Versammlung, wäre dafür keine Mehrheit zustande gekommen. Taylor verfügt aufgrund wirtschaftlicher Verflechtungen bei den gewählten Volksvertretern immer noch über viele Anhänger. Erschwerend kommt für die Präsidentin hinzu, dass ihre Partei, die *Unity Party*, nur über zusammen 11 von insgesamt 94 Sitzen im Repräsentantenhaus (8 von 64) und Senat (3 von 30) verfügt und sie sich daher einer starken Opposition gegenüber sieht.

#### Literatur

ASUCLA Communications Board (1997) *Liberia: African nation should stand firm on its independence, decline aid from United States*, unter <http://www.dailybruin.ucla.edu/DB/issues/97/08.04/view.patton.html>

Cook, Nicolas (2003) *Liberia: 1989-1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations*, Congressional Research Service - The Library of Congress (RL30933) unter [http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2003/upl-meta-crs-8431/RL30933\\_2003Dec31.pdf?PHPSESSID=f8fe42a858450174a42af0da76299bbf](http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2003/upl-meta-crs-8431/RL30933_2003Dec31.pdf?PHPSESSID=f8fe42a858450174a42af0da76299bbf)

Cook, Nicolas (2004) *Liberia: Transition to Peace*, Congressional Research Service - The Library of Congress (RL32243) unter [http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2004/upl-meta-crs-8434/RL32243\\_2004Oct28.pdf?PHPSESSID=3d75839971071063dee38860bb0a53d5](http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2004/upl-meta-crs-8434/RL32243_2004Oct28.pdf?PHPSESSID=3d75839971071063dee38860bb0a53d5)

Ero, Comfort (1995) 'ECOWAS and Sub-regional Peacekeeping in Liberia' *The Journal of Humanitarian Assistance* unter <http://www.jha.ac/articles/a005.htm>

Frempong, Alexander K.D. (2002) *Conflict and Reconstruction in Africa: The Case of Liberia*, Referat vorge-tragen auf der 10.CODESRIA General Assembly, Nile International Conference Centre, Kampala,

---

<sup>3</sup> Juli 2006

- Uganda, 8.-12. Dezember, 2002 unter  
[http://www.codesria.org/Archives/ga10/papers\\_ga10\\_12/Security\\_Frempong.htm](http://www.codesria.org/Archives/ga10/papers_ga10_12/Security_Frempong.htm)
- Kieh, George K. Jr. (1992) *Dependency and the Foreign Policy of a Small Power: The Liberian Case*, San Francisco: Mellen Research University Press
- Kramer, Reed (1995) *Liberia: A Casualty of the Cold War's End*, University of Pennsylvania - African Studies Center (Liberia: U. S. Policy, 09/16/'95) unter  
[http://www.africa.upenn.edu/Urgent\\_Action/APIC\\_libra.html](http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/APIC_libra.html)
- Liebenow, J. Gus (1987) *The Quest for Democracy* (Bloomington: Indiana University Press)
- Neumann, Lutz (2003) *Golf von Guinea vor strategischer Neubewertung - USA intensivieren Bemühen um afrikanischen Ölmarkt*, Afrika-Verein, Hamburg
- ohne Autor (2005) *The Story of Liberia* unter  
<http://www.pbs.org/wgbh/globalconnections/liberia/essays/history/>
- Sawyer, Amos (1992) *The Emergence of Autocracy in Liberia*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press
- Scheen, Thomas (2003) 'Aufräumen in Westafrika' *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.08.2003, Nr. 185, S. 1
- Schleicher, Anne (2005) *The Foundation of U.S. Relations*, Online NewsHour unter  
[http://www.pbs.org/newshour/bb/africa/liberia/us\\_liberia\\_connection.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/africa/liberia/us_liberia_connection.html)
- Schlichte, Klaus (1995) 'Der Fall Liberia', in Pia Bungarten (Hg.) *Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten: Chancen für Prävention?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit. Bonn, 1995. (Dialogreihe Entwicklungspolitik; 11). Electronic ed.: Bonn: Bibliothek der FES, 1998. unter <http://www.fes.de/fulltext/iez/00030006.htm>
- Smith, Judy und Verena Wiesmann (2003), 'Krieg kennt keine Grenzen - Die regionale Tragweite des Konfliktes in Liberia; Eine Hintergrundanalyse' *Afrika im Blickpunkt* Nr. 3-2003, Institut für Afrikakunde, Hamburg
- van der Kraaij, Fred (1983) 'The Open Door Policy of Liberia – An Economic History of Modern Liberia' (Bremen, 1983)., zitiert bei *Liberia: Past and Present of Africa's Oldest Republic* unter  
<http://www.liberiapastandpresent.org/William%20Tubman.htm>
- Yengbeh, Varney A. Jr. (2006) 'Liberia's security and foreign policy dilemma', *The Africa Policy Journal*, John F. Kennedy Government School, Harvard University, Spring 2006, Volume 1, unter  
[http://www.ksg.harvard.edu/kssgorg/apj/issues/2006\\_issue/yengbeh.htm](http://www.ksg.harvard.edu/kssgorg/apj/issues/2006_issue/yengbeh.htm)

## **Autorinformationen**

*Loetzer, Klaus D., Jg. 1950. Studium TU Hannover Stadt- und Regionalplanung (1975); arbeitet seit 1979 in Afrika (ded, GTZ, KAS, WB, AfrDB, EU, Consultings). Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Ghana mit Sitz in Accra; Projektbeauftragter des KAS EU-Projekts „Support to the Legislative Assembly in Liberia“ (9. Europäischer Entwicklungsfonds) mit Sitz in Monrovia; (www.loetzer.de)*