

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

AFRIKA UND DIE AUFSTREBENDEN SCHWELLENLÄNDER



■ **China, Indien und Brasilien als Akteure in Afrika: Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik**

Sebastian Barnet Fuchs

■ **Brasilien in Afrika: Brücken bauen über den Atlantik?**

Oliver Stuenkel

■ **Von der Befreiungsbewegung zur Regierung – Altlasten und Herausforderungen des Machtübergangs in Afrika**

Christopher Clapham

■ **Ohne Perspektive? Flüchtlinge und Vertriebene im östlichen Afrika**

Angelika Mendes

■ **Die koreanische Wiedervereinigung: Perspektive oder „Lebenslüge“?**

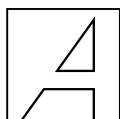
*Norbert Eschborn /
Young-yoon Kim*

■ **Die Ukraine nach den Parlamentswahlen – Rückblick und Ausblick**

*Gabriele Baumann /
Christine Rosenberger*



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
1/2 | 13



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
29. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23
D-10785 Berlin
Telefon (030) 2 69 96-33 83
Telefax (030) 2 69 96-35 63
Internet: <http://www.kas.de>
<http://www.kas.de/auslandsinformationen>
E-Mail: stefan.burgdoerfer@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank AG Filiale Bonn,
Kto.-Nr. 110 63 43, BLZ 380 400 07

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess
Dr. Wolfgang Maier
Thomas Birringer
Gisela Elsner
Dr. Stefan Friedrich
Dr. Beatrice Gorawantschy
Jens Paulus

Verantwortlicher Redakteur:

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen
zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf
Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft
5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen
Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um
ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis
zum 15. November eines Jahres schriftlich
abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslation, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Afrika und die aufstrebenden Schwellenländer

6 | CHINA, INDIEN UND BRASILIEN ALS AKTEURE IN AFRIKA: AUSWIRKUNGEN AUF DIE ENTWICK- LUNGSPOLITIK

Sebastian Barnet Fuchs

30 | BRASILIEN IN AFRIKA: BRÜCKEN BAUEN ÜBER DEN ATLANTIK?

Oliver Stuenkel

Andere Themen

44 | VON DER BEFREIUNGSBEWEGUNG ZUR REGIE- RUNG – ALTLASTEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES MACHTÜBERGANGS IN AFRIKA

Christopher Clapham

66 | OHNE PERSPEKTIVE? FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE IM ÖSTLICHEN AFRIKA

Angelika Mendes

89 | DIE KOREANISCHE WIEDERVEREINIGUNG: PERSPEKTIVE ODER „LEBENSLÜGE“?

Norbert Eschborn / Young-yoon Kim

119 | DIE UKRAINE NACH DEN PARLAMENTSWAHLEN – RÜCKBLICK UND AUSBLICK

Gabriele Baumann / Christine Rosenberger



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

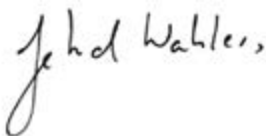
Ende März treffen sich Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika in Durban zum fünften Summit der BRICS. Unter dem Motto „BRICS and Africa – partnerships for integration and industrialisation“ werden die Staatschefs den wirtschaftlichen Aufstieg Afrikas und die Folgen für eine vertiefte Kooperation diskutieren. Am Ende soll eine eigene BRICS-Entwicklungsbank stehen. Alle fünf verbindet ein rasanter, wenn auch oft schwankender, wirtschaftlicher Aufstieg in den letzten 20 Jahren. Durch den gewachsenen Status als Regionalmacht wuchsen gleichzeitig ihre globalen macht- und sicherheitspolitischen Ambitionen, die sich mit klaren Rohstoff- und Exportinteressen verbinden. Mit verstärkter Süd-Süd-Kooperation wollen sie nun ihr Gegengewicht zu westlich dominierten internationalen Prozessen weiter stärken.

Nirgendwo wird dies aktuell so deutlich wie in Afrika: Der Kontinent, der lange Zeit hauptsächlich westliche Entwicklungshilfe erhalten hat, wird sein Handelsvolumen mit den BRICS-Staaten voraussichtlich von 150 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 auf 530 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 mehr als verdreifachen. China hat 2010 die USA als Afrikas größter Handelspartner abgelöst und im Juli 2012 zugesagt, sein finanzielles Engagement auf dem Kontinent zu verdoppeln. Diese Kräfteverschiebung trägt zu einer Veränderung regionaler und globaler Machtstrukturen bei. China, Indien und Brasilien wollen, teilweise in großer Konkurrenz zueinander, mit einer diplomatischen, entwicklungs- und handelspolitischen Offensive in Afrika ihre Rolle als mächtige Interessenvertreter des globalen Südens ausbauen. In internationalen Organisationen fordern sie mehr Mitspracherecht, Brasilien und Indien streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Alle drei Staaten eint zudem ein eher distanzierendes Verhältnis zur Verbreitung und Durchsetzung globaler Werte und Normen – eine Trendwende in den seit zwei Jahrzehnten eher westlich dominierten internationalen Beziehungen.

Für das Engagement der drei BRICS in Afrika heißt das konkret: Gute Regierungsführung ist kein Kriterium bei

der Partnerwahl. Stattdessen zählt allein die Aussicht auf ökonomischen Gewinn. Der Schwerpunkt liegt auf Handel, Rohstoffausbeutung, Infrastruktur. Demokratie und Menschenrechte hingegen fordern und fördern sie nicht. Viele afrikanische Regierungen begrüßen diese Afrikapolitik, die nicht nach Mitspracherecht der Bevölkerung oder rechtsstaatlichen Kriterien fragt. Schließlich werden die großen Investitionen in Afrika dringend gebraucht und die Qualität der chinesischen Produkte steigt stetig. Doch mittlerweile regt sich mehr und mehr Kritik, hauptsächlich in der Opposition und in Teilen der Bevölkerung. Vor allem chinesische Firmen missachten in Afrika häufig Umwelt- und Sozialstandards, werden aber selten bestraft. Bei der Ausbeutung von Rohstoffen verbleibt fast keine Wertschöpfung im Land, die Einnahmen sind vergleichsweise gering, es fehlt an Transparenz.

Damit das starke Engagement der Schwellenländer in Afrika der gesamten Bevölkerung zugute kommt, muss diese in Zukunft von der eigenen Regierung mehr Rechenschaft einfordern können. Zu oft profitiert nur eine kleine Elite von verstärkter wirtschaftlicher Aktivität. Deshalb braucht es klare Regeln für die Einhaltung von Standards und ein Mitspracherecht der Zivilgesellschaft für mehr Transparenz bei Milliardeninvestitionen in ihrem Land. Ungleiche Handelsbeziehungen zu China, sagte der südafrikanische Präsident Jacob Zuma im Juli 2012, seien auf Dauer nicht tragfähig. Man dürfe die Fehler aus der Kolonialzeit nicht wiederholen. Deutschland und die EU können durch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Mitbestimmung dazu beitragen, dass afrikanische Staaten ihre Interessen gegenüber traditionellen und neuen Partnern aus den Reihen der BRICS zu Gunsten der eigenen Bevölkerung klar artikulieren und erfolgreich einfordern.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



Sebastian Barnet Fuchs ist Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

CHINA, INDIEN UND BRASILIEN ALS AKTEURE IN AFRIKA

AUSWIRKUNGEN AUF DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Sebastian Barnet Fuchs

China, Indien und Brasilien haben ihr Engagement auf dem afrikanischen Kontinent in den vergangenen Jahren deutlich verstärkt. Auch wenn China hinsichtlich des Finanzvolumens die beiden anderen Staaten deutlich hinter sich lässt, weisen die Länder Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer Afrikapolitik und ihrer strategischen Ambitionen auf, die sich von der Entwicklungszusammenarbeit der „traditionellen“ Geber im OECD Development Assistance Committee (DAC) deutlich unterscheiden.¹ China, Indien und Brasilien verstehen ihre vertieften Beziehungen mit Afrikas Regierungen nicht als Geber-Nehmer-Verhältnis, welches lange die westlich geprägte Entwicklungszusammenarbeit bestimmte. Statt Hilfsprojekten nehmen Handel und Direktinvestitionen einen großen Raum ein. Afrikanische Regierungen haben somit größeren wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum. Gleichzeitig laufen die größtenteils unkonditionierten Hilfsleistungen dieser drei aufstrebenden Schwellenländer dem westlichen Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit zuwider.

Zwar treiben China, Indien und Brasilien durch vielfältige Investitionen die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika voran, sie verlangen aber keine Vorbedingungen im Hinblick auf Demokratie, Good Governance und Menschenrechte.

1 | Anm. d. Autors: Aufgrund des Ausmaßes und der Bedeutung von Chinas Afrikapolitik verglichen mit Brasilien und Indien wird die Betrachtung Chinas in dem folgenden Artikel einen größeren Raum einnehmen. Dies bezieht sich auch auf den letzten Teil, in dem die Konsequenzen von Chinas Engagement für Afrika, die traditionellen Geber und die Zukunft der Entwicklungspolitik diskutiert werden.

Diese drei Bereiche spielen in der Afrikapolitik der betrachteten Länder keine Rolle. Sie kooperieren offen mit rohstoffreichen und manchmal auch korrupten, autokratischen Regimen.

Die Süd-Süd-Kooperation stellt den Ansatz der traditionellen Geber in vielen Punkten in Frage und baut durch wirtschaftliche Zusammenarbeit ein Gegengewicht zum globalen Norden auf, um die Abhängigkeit zu traditionellen Gebern zu verringern. Gleichzeitig entstehen an anderer Stelle jedoch neue Abhängigkeiten afrikanischer Staaten gegenüber den aufstrebenden Schwellenländern, vor allem gegenüber China. Es gibt in Afrika mehrere Beispiele, bei denen Handelsverträge mit China zum Nachteil der Bevölkerung abgeschlossen wurden (unter anderem 2007 in der Demokratischen Republik Kongo). Darüber hinaus fordern die neuen Akteure in Afrika oft den Erwerb ihrer eigenen Produkte (liefergebundene Hilfe oder *tied aid*) als Voraussetzung für Hilfsleistungen. Immer wieder wird auch der laxer Umgang mit Sozial- und Umweltstandards kritisiert. Eine Analyse gemeinsamer Charakteristika des Engagements von China, Indien und Brasilien in Afrika, auch im Vergleich zu den traditionellen Gebern im DAC, ermöglicht eine Einschätzung der Folgen für die Zukunft der Entwicklungspolitik.

Es gibt in Afrika mehrere Beispiele, bei denen Handelsverträge mit China zum Nachteil der Bevölkerung abgeschlossen wurden.

ENTWICKLUNG UND MERKMALE DER SÜD-SÜD KOOPERATION

China, Indien und Brasilien haben oder hatten als *emerging donors* zunächst massive Armutsprobleme im eigenen Land. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass alle drei Länder (zusammen mit Afghanistan) die absolut höchsten bilateralen Leistungen der Official Development Assistance Deutschlands erhalten.² Dies wird sich in den kommenden Jahren zwar ändern, da viele Projekte Deutschlands in diesen Staaten auslaufen. Allein in Indien leben jedoch zurzeit noch mehr Menschen unter der absoluten Armutsgrenze als in ganz Afrika zusammen. Als

2 | Claudia Zilla, „Brasilien als ‚Emerging Donor‘ – Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 03/2012, 6, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S07_zll_harig.pdf [26.11.2012].

wesentlicher Bestandteil ihrer Außen- und Wirtschaftspolitik sind die drei Staaten seit den 1950er Jahren in Afrika aktiv. In den vergangenen zehn Jahren haben sie ihr Engagement vervielfacht. Alle drei sind Teil der BRICS und damit in den letzten zehn bis 20 Jahren wirtschaftlich erstarkte Schwellenländer, die, teilweise miteinander konkurrierend, ihren Status als Regionalmächte ausbauen wollen. Mit ihrer Afrikapolitik streben sie neben der Sicherung von Rohstoffen und der Diversifizierung ihrer Absatzmärkte eine Führungsrolle im globalen Süden an. Neu ist also nicht die Kooperation an sich, sondern das wirtschaftliche Volumen und die offensive Diplomatie, mit der sich China, Indien und Brasilien in Afrika engagieren. Ein Grund für den wachsenden Einfluss ist die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die eher Industrie- als Schwellenländer getroffen hat. Beispielhaft dafür ist die Entwicklung der G-8 in Richtung G-20.



Südafrikas Präsident Jacob Zuma wird auf dem Treffen der BRICS-Staaten am 14. April 2012 von seinem chinesischen Kollegen Hu Jintao begrüßt. | Quelle: GovernmentZA / flickr (CC BY-ND).

Die tonangebenden Staaten der Süd-Süd-Kooperation wollen sich bewusst von der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Länder unterscheiden. Zwar haben China, Indien und Brasilien das Abschlussdokument des 4. High Level Forum on Aid Effectiveness der OECD vom 29. November bis 1. Dezember 2011 in Busan unterschrieben und sich damit zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bekannt. Dieses Bekenntnis ist jedoch

unverbindlich, außerdem ist das Abschlussdokument als Entgegenkommen für die Unterzeichnung der Schwellenländer stark verwässert worden. Es gibt weder einen klaren Zeitplan noch messbare Indikatoren. Darüber hinaus steht im Abschlussdokument: „Wesen, Modalitäten und Pflichten, die für die Süd-Süd-Kooperation gelten, können sich von denen der Nord-Süd-Kooperation unterscheiden.“³ Dies erschwert eine abgestimmte und wirksame Entwicklungspolitik, basierend auf klaren Prinzipien, um die sich die OECD mit den Konferenzen von Rom (2002), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) bemüht hat. Das Volumen der Süd-Süd-Kooperation betrug bei China 2008 3,96 Milliarden US-Dollar, bei Indien 785 Millionen US-Dollar und bei Brasilien 437 Millionen US-Dollar.⁴

Deutschland und andere traditionelle Geber betrachten die Entwicklung mit einer Mischung aus Respekt und Skepsis. Auf der einen Seite haben afrikanische Regierungen nun mehr Kooperationsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite sehen westliche Geber ihre Form der Entwicklungspolitik mit Förderung von Good Governance, Menschenrechten und Demokratie unterlaufen und jahrzehntelange Reformbemühungen in Afrika konterkariert.

Die Afrikapolitik der DAC-Länder und der neuen Akteure unterscheidet sich in ihren Grundüberzeugungen und Motivationen: Traditionelle Geber haben oft eine koloniale Vergangenheit auf dem Kontinent. Ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit bezieht

Traditionelle Geber haben oft eine koloniale Vergangenheit auf dem Kontinent. Ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich auf die christliche Tradition der Wohlfahrt und der solidarischen Hilfe für die Armen.

sich auf die christliche Tradition der Wohlfahrt und der solidarischen Hilfe für die Armen. Westliche Regierungen heben stets die Werteorientierung ihrer Afrikapolitik hervor und sprechen nur selten von ökonomischen Eigeninteressen, wenn es um Entwicklungszusammenarbeit geht.⁵

3 | Sebastian Barnet Fuchs, „Neue Akteure, bessere Wirksamkeit? Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Gipfel von Busan“, *Analysen & Argumente*, 102, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 04/2011, 3, http://kas.de/wf/doc/kas_30878-544-1-30.pdf [26.11.2012].

4 | Thomas Fues, Sachin Chaturvedi und Elizabeth Sidiropoulos, „Conclusion: towards a global consensus on development cooperation“, in: Thomas Fues, Sachin Chaturvedi und Elizabeth Sidiropoulos (Hrsg.), *Development Cooperation and Emerging Powers – New Partners or Old Patterns*, Zed Books, London/New York, 2012, 255.

5 | Ebd., 245.

Demgegenüber sind China, Indien und Brasilien einst selbst kolonialisiert worden und haben deshalb keine belastete Vergangenheit oder ein schlechtes Gewissen, ihre Eigeninteressen in Afrika selbstbewusst zu vertreten und überall dort zu investieren, wo für sie Gewinn zu erwarten ist.⁶

Die Erfolge in der eigenen Armutbekämpfung machen die drei betrachteten Länder darüber hinaus zum glaubwürdigen Vorbild für Afrika. China ist statistisch für einen Großteil der weltweiten Armutsreduzierung und damit für die Erreichung des Millennium-Entwicklungsziels „Halbierung der Armut“ verantwortlich. Zwischen 1981 und 2004 hat das Land 600 Millionen Menschen aus der absoluten Armut geholfen, der Anteil der Armen sank von 85 Prozent auf 15 Prozent.⁷ Indiens Armut wird nach Angaben der VN von 51 Prozent im Jahr 1990 auf 22 Prozent 2015 fallen.⁸ Brasiliens armer Bevölkerungsanteil hat sich von 17 Prozent auf acht Prozent halbiert, bei einer jährlichen Senkung um 3,2 Prozent.⁹

China, Indien und Brasilien verfügen bei ihrem wirtschaftlichen Engagement in Afrika oft über kostengünstigere Angebote als die DAC-Geberstaaten. Sie können Technologien und Geräte liefern, die den Bedingungen in den Entwicklungsländern manchmal besser angepasst sind als die teuren und technisch hochkomplexen Produkte der westlichen Industrienationen. Klassischerweise kombinieren die neuen Akteure in der Süd-Süd-Kooperation Direktinvestitionen (besonders bei Rohstoffen), Handel und teils staatlich geförderte Kredite mit Hilfsleistungen im Bereich Gesundheit, Erziehung und Landwirtschaft. Dieser Mixansatz vereint Entwicklungszusammenarbeit mit privatwirtschaftlicher Initiative und Außenhandelsförderung. Oft

6 | Ebd.

7 | „Poverty around the World“, *Global Issues*, 12.11.2011, <http://globalissues.org/article/4/poverty-around-the-world> [27.11.2012].

8 | „India’s poverty rate will fall from 51% to 22% by 2015: UN report“, *The Times of India*, 08.07.2011, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-07-08/developmental-issues/29751472_1_extreme-poverty-india-and-china-report [27.11.2012].

9 | „Figthing poverty in emerging markets, The gloves go on, Lessons from Brazil, China and India“, *The Economist*, 26.11.2009, <http://economist.com/node/14979330> [26.11.2012].

bieten die neuen Akteure so genannte Paketlösungen an, zum Beispiel den Abbau von Rohstoffen im „Tausch“ gegen Infrastruktur- und Hilfsmaßnahmen etwa im Gesundheitsbereich. Gerade in China schließen sich staatseigene Bau-, Bergbau- und Finanzunternehmen oft erfolgreich auf Geheiß der chinesischen Regierung zusammen und entwickeln strategisch wichtige, schlüsselfertige Projekte, die Rohstoffsicherung mit Infrastrukturausbau kombinieren.¹⁰ Eine klare Abgrenzung zwischen den einzelnen Bereichen vermeiden China, Indien und Brasilien bewusst. Für sie ist „Entwicklungshilfe“ ein von westlichen Staaten geprägter Terminus, welcher der wirtschaftlichen Realität in Afrika nicht mehr gerecht wird. Das Prinzip des wechselseitigen wirtschaftlichen Interesses, der „Win-Win-Situation“ und der Kooperation auf Augenhöhe mit afrikanischen Staaten wird deshalb in den Äußerungen dieser Staaten immer wieder bemüht.

Ein kontrovers diskutierter Unterschied zum Ansatz vieler traditioneller Geber besteht im, zumindest postulierten, Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Im Gegensatz zu westlicher, im Speziellen europäischer Entwicklungshilfe¹¹ machen die neuen Akteure Hilfsleistungen nicht abhängig von dem Grad oder Fortschritt von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung. Sie kooperieren mit autokratischen und demokratischen Regierungen gleichermaßen, Voraussetzung ist einzig die Aussicht auf wechselseitigen wirtschaftlichen Gewinn. Unkonditioniertes Engagement vermehrt die Alternativen und Finanzierungsoptionen der afrikanischen Regierungen und verschärft den Wettbewerbsdruck der Geber. Auf der einen Seite versprechen die gestiegenen Investitionen in Afrika mehr wirtschaftliche Entwicklung. Die unkonditionierten Maßnahmen können jedoch dazu führen, dass politische Reformen verschoben

Die neuen Akteure machen Hilfsleistungen nicht abhängig von dem Grad oder Fortschritt von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung.

10 | Hannah Edinger und Simon Schaefer, „Der freundliche Drache: Chinas strategische Ambitionen in Afrika“, *Afrikapost*, 3/2012, 32.

11 | Jörg Faust, Svea Koch, Nadia Molenaers, Heidi Tavakoli und Jan Vanheukelom, „The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination“, European Think-Tanks Group, 5/2012, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_FileContainerByKey\)/MSIN-7NGJF6/\\$FILE/European%20Think-Tanks%20Group_Future%20of%20EU%20Budget%20Support_16.05.2012.pdf?Open\[27.11.2012\]](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_FileContainerByKey)/MSIN-7NGJF6/$FILE/European%20Think-Tanks%20Group_Future%20of%20EU%20Budget%20Support_16.05.2012.pdf?Open[27.11.2012]).

oder gar nicht durchgeführt werden¹² und die politischen Freiheiten im Vergleich zur wirtschaftlichen Entwicklung auf der Strecke bleiben. Darüber hinaus besteht ein Risiko der Neuverschuldung der afrikanischen Staaten.¹³ Mit starkem wirtschaftlichem Engagement nach ihren eigenen Spielregeln mischen sich die neuen Akteure eben doch zwangsläufig in innere Angelegenheiten der Partnerländer ein und schaffen im Falle von asymmetrischer Wirtschaftskraft auch neue Abhängigkeiten. „Augenhöhe“ ist also nicht in jedem Fall gegeben.

Bei einem Blick auf die Afrikapolitik Chinas, Indiens und Brasiliens fällt auf, dass keines der Länder über eine zentrale Agentur verfügt, welche das Engagement in Afrika in seinen multiplen Dimensionen systematisch erfasst, geschweige denn koordiniert. Die Datenlage über die Afrikapolitik der neuen Akteure ist verbesserungswürdig, da es an Transparenz mangelt. Dies erschwert eine ohnehin schon anspruchsvolle Koordinierung der verschiedenen Staaten und Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind.

BRASILIEN

Während Brasilien im afrikanischen Kontinent bis weit in die 1960er Jahre mehr einen Konkurrenten um den Zugang zu europäischen und nordamerikanischen Absatzmärkten und um Entwicklungshilfe aus dem Norden sah, expandierte ab den 1970er Jahren der Handel mit Westafrika.¹⁴ Brasilien brauchte neue Absatzmärkte und exportierte vor allem Fertigwaren, Militärgeräte und Luftfahrzeugtechnik im Gegenzug für Erdöl und Erdöl-derivate. Seit der VN-Konferenz in Buenos Aires und dem dort verabschiedeten Aktionsplan zur technischen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern 1978 wurde die Afrikapolitik weiter intensiviert.¹⁵ Der wirtschaftliche Auf-

Seit der VN-Konferenz in Buenos Aires und dem dort verabschiedeten Aktionsplan zur technischen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern 1978 wurde die Afrikapolitik weiter intensiviert.

12 | Zilla, Fn. 2, 8.

13 | Ebd.

14 | Dana de la Fontaine und Jurek Seifert, „Die Afrikapolitik Brasiliens – was steckt hinter der Süd-Süd Kooperation?“, in: Franziska Stehnen, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschlager (Hrsg.), *Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 158.

15 | Vgl. Buenos Aires Plan of Action, http://southsouthconference.org/?page_id=276 [27.11.2012].

schwung in den 1970er Jahren gab der Partnerschaft einen weiteren Schub.

Von allen drei hier betrachteten Ländern hat Brasilien am wenigsten Berührungspunkte mit traditionellen Gebern. Brasilien ist eines der aktivsten Schwellenländer im Bereich der Dreieckskooperationen¹⁶ und unterhält mit Deutschland seit 2008 eine strategische Partnerschaft, die zahlreiche Kooperationen dieser Art umfasst.¹⁷ Bei diesem entwicklungspolitischen Instrument schließt sich ein traditioneller Geber mit einem Schwellenland zusammen und nutzt gemeinsame komparative Vorteile bei der Durchführung gemeinsamer Projekte in Entwicklungsländern. Im Falle Brasiliens werden erfolgreiche Maßnahmen und Lösungsansätze in Afrika repliziert, die sich im Inland mit der Hilfe von OECD-Staaten bereits bewährt haben. In Mosambik kooperieren Deutschland und Brasilien im Bereich Meteorologie und arbeiten gemeinsam an einem Katastrophenfrühwarnsystem. Deutschland möchte mit dieser Kooperation die brasilianischen Entwicklungsstrukturen stärken, aber auch Einfluss auf die brasilianische Entwicklungsagenda nehmen.

Die Afrikapolitik muss seit dem Amtsantritt von Präsident Lula 2003 im Zusammenhang einer Neuorientierung der brasilianischen Außenpolitik insgesamt gesehen werden:¹⁸ Lula prägte zunehmend einen Diskurs über globale Verteilung und Gerechtigkeit. Er wollte Brasilien als globalen Vertreter des Südens etablieren und gleichzeitig die Rolle als Handelsmacht ausbauen und den Bedarf nach wirtschaftlicher Diversifizierung, Rohstoffen und Absatzmärkten decken. Im brasilianischen außenpolitischen Diskurs ist zudem immer wieder zu hören, dass es eine politische, moralische und historische Schuld und damit die Verpflichtung gebe, die Beziehung zu Afrika zu verstärken. Initiativen wie das Brazil-Africa-Forum, viele neu eröffnete Botschaften in Afrika und die Dialog-Initiative zwischen Brasilien, Indien und Südafrika (IBSA, seit 2003) zeugen von der gestiegenen Bedeutung. Dabei kann Brasilien in Afrika Maßnahmen umsetzen, die im eigenen Land bereits erfolgreich waren, wie zum Beispiel das Sozialprogramm

16 | Fues, Chaturvedi und Sidiropoulos, Fn. 4, 130.

17 | Zilla, Fn. 2, 6-8.

18 | De la Fontaine und Seifert, Fn. 14, 160 ff.

Bolsa Família oder das Ernährungsprogramm Fome Zero. Durch die große afrikanischstämmige Bevölkerung (76 Millionen Afro-Brasilianer) gibt es zudem eine große kulturelle Verbindung. Traditionell setzt Brasilien besonders auf Technische Zusammenarbeit im portugiesischsprachigen Afrika mit Schwerpunkten in Angola, Mosambik, Guinea-Bissau und Kap Verde sowie Sao Tomé und Príncipe. Das Gesamtvolumen des Handels zwischen Brasilien und Afrika stieg von 2003 bis 2008 von zwölf auf 26 Milliarden US-Dollar.

Angola, Südafrika und Nigeria sind für 48 Prozent der gesamten brasilianischen Exporte nach Afrika verantwortlich.

Dies stellt ca. acht bis neun Prozent des brasilianischen Außenhandels dar. Die brasilianischen Exporte sind von 2003 bis 2007 um 244 Prozent gestiegen, weshalb Afrika mittlerweile als wichtigster Handelspartner eingestuft wird.¹⁹ Angola, Südafrika und Nigeria sind für 48 Prozent der gesamten brasilianischen Exporte nach Afrika verantwortlich.

Wann immer ein brasilianischer Präsident oder Minister ein afrikanisches Entwicklungsland besucht, werden neue Verträge unterzeichnet, vor allem in den Bereichen IT, Ernährung, Gesundheit, Erziehung, Landwirtschaft und Biotreibstoffe. Gleichzeitig erwirbt Brasilien für seine Unternehmen Lizenzen, Schürfrechte und Marktzugänge.²⁰ Dabei gibt es aber auch Kritik: In Mosambik hat die brasilianische Firma Vale eine Lizenz für eine Kohlemine für 25 Jahre gekauft, um darin bis zu elf Millionen Tonnen Kohle jährlich abzubauen. Vale wird nun des Vertragsbruchs beschuldigt: Zwangsumgesiedelten Familien versprochene Häuser und Entschädigungen seien nicht in der abgesprochenen Art und Weise übergeben worden.²¹

Fazit: Trotz der vergleichsweise geringen Mittel hat Brasilien eine große wirtschaftliche und politische Präsenz in Afrika entwickelt. Somit entscheidet sich die Frage, ob Brasilien eine globale Führungsrolle des Südens ausfüllen kann, nicht in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, in der es traditionell als Hegemon wahrgenommen wird,

19 | Ebd., 164-167.

20 | Ebd., 169.

21 | „Vale sieht sich in Afrika heftigen Protesten ausgesetzt“, Emerging Markets Financial Services (EMFIS), 18.01.2012, http://emfis.de/global/global/nachrichten/beitrag/id/Vale_sieht_sich_in_Afrika_heftigen_Protesten_ausgesetzt_ID98581.html [27.11.2012].

sondern in Afrika. Das Engagement dient nicht zuletzt der Werbung für eigene Entwicklungserfolge und einen Platz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Brasilien kann glaubwürdige und im eigenen Land bewährte Lösungen für Probleme wie Aids, Armut und Energiefragen anbieten. In Afrika genießt Brasilien deshalb Respekt. Ob es eine langfristige Führungsrolle im globalen Süden übernimmt, bleibt jedoch offen: „Brasilien möchte ein Vertreter der afrikanischen Interessen auf internationaler Ebene sein – bislang nehmen die Afrikaner das Angebot eher zögerlich an.“²²

INDIEN

Indiens gestiegenes Selbstbewusstsein und seine Rolle als Regionalmacht mit globalen außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Ambitionen lassen sich an der Entwicklung der Devisenreserven ablesen. Diese sind von 5,8 Milliarden US-Dollar im Jahre 1991 auf 300 Milliarden US-Dollar Ende 2009 gestiegen.²³ Von 1990 bis 2005 hat sich der indische Handel mit Afrika auf 9,14 Milliarden Euro verzehnfacht. Indiens Rolle als Leitnation der G77 und Meinungsführer gegen Kolonialisierung haben dem Land bis heute in Afrika den Ruf eingebracht, die Interessen armer Staaten zu vertreten. Im April 2008 fand in Neu Delhi der erste India-Africa Forum Summit statt. Die Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents lässt sich im Rückblick mit Veränderungen in der Außenpolitik in den 1990er Jahren erklären:²⁴ Indien wandte sich zunehmend ab von sozialistischen Ideen, hin zu mehr Marktwirtschaft. Eine kritische und ideologische Haltung gegenüber dem Westen wich zugunsten einer eher pragmatisch geprägten Einstellung.²⁵

Indien exportiert hauptsächlich Informations- und Telekommunikationstechnologie sowie Forschung und hat viele führende Technologieinstitutionen in Afrika geschaffen. Ein großer Schwerpunkt liegt auf Training und dem Transfer

22 | De la Fontaine und Seifert, Fn. 14, 170.

23 | Chaturvedi, „India and Development Cooperation: Expressing Southern Solidarity,“ in: Fues, Chaturvedi und Sidiropoulos, Fn. 4, 169.

24 | Arndt Michael, „Die indische Afrikapolitik – die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents im 21. Jahrhundert“, in: Stehnen, Daniel, Asche und Öhlschlager, Fn. 14, 140 ff.

25 | Ebd., 140.

von Fertigkeiten und Technologien. Mit der Afrikanischen Union unterhält Indien eine Art trilaterale Partnerschaft, in deren Rahmen es alle 53 Mitgliedstaaten mit einem Telekommunikationssystem ausgestattet hat. Die bevorzugten

Die Anzahl der in Afrika lebenden Inder wird auf zwei Millionen geschätzt. Seit Jahrhunderten gibt es bereits historische und kulturelle Verbindungen.

bilateralen Partner sind Nigeria, Sudan, Südafrika sowie Länder mit indischer Diaspora, nämlich Kenia, Tansania und Mauritius. Die drei letztgenannten Länder behandelt Indien in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bevorzugt, dadurch sind schnellere wirtschaftliche Erfolge möglich.²⁶ Die Anzahl der in Afrika lebenden Inder wird auf zwei Millionen geschätzt. Seit Jahrhunderten gibt es bereits historische und kulturelle Verbindungen. Einige afrikanische Länder, vor allem in Süd- und Südostafrika, sind Teil des Commonwealth. Indien engagiert sich darüber hinaus aber auch in den Bereichen Lebensmittelversorgung, Landwirtschaft sowie Infrastruktur und unterstützt als größtes Infrastrukturprojekt zurzeit eine neue Bahnlinie von Äthiopien nach Djibuti.

Mit China pflegt Indien ein beständiges Konkurrenzverhältnis.²⁷ Nachdem Indien 1998 Mitglied im Club der Nuklearmächte wurde, ein „Heranrücken“ an China, sind die beiden Länder im Wettkampf um Ressourcen in Afrika zunehmend Konkurrenten, zumal beide einen steigenden Bedarf an Rohstoffen und Energie befriedigen müssen. Vom Staat massiv unterstützt, sind chinesische Unternehmen jedoch oft in der Lage, die Konkurrenz aus Indien (und Brasilien²⁸) zu überholen: So bot Indien im Jahre 2004 wirtschaftliche Hilfe in Höhe von 200 Millionen US-Dollar an, um den Zuschlag für ein Ölfeld in Angola zu erhalten. China bot für das gleiche Ölfeld Gegenleistungen von zwei Milliarden US-Dollar an und bekam den Zuschlag.²⁹

26 | Ebd., 146.

27 | Ebd., 142 f.

28 | Anfang Juli 2011 gab die chinesische Jinchuan Group ein Angebot von 1,32 Milliarden US-Dollar für die südafrikanische Minengesellschaft Meteorex ab und überbot damit den brasilianischen Mitanbieter Vale um mehr als 20 Prozent. Cf. Edinger and Schaefer, n. 10, 34.

29 | „China beats India for Angola oil deal“, 19.10.2004, http://news.xinhuanet.com/english/2004-10/19/content_2110896.htm [28.11.2012].

Mit seiner maritimen Sicherheitsstrategie richtet Indien den Blick auf die Lage im östlichen Afrika und dem Indischen Ozean.³⁰

In Madagaskar hat Indien 2007 eine Abhörstation für die Marine eröffnet. Gleichzeitig sind zurzeit 7.400 indische Soldaten und

Polizisten im Rahmen von VN-Friedensmissionen in Afrika stationiert, Indien hat damit eine der größten Rollen beim *peacekeeping* der Vereinten Nationen eingenommen. Mit Deutschland sind Dreieckskooperationen im Bereich Infrastruktur geplant, außerdem arbeitet das Indian Council of Medical Research mit der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren an einem 4,5 Millionen Euro umfassenden Projekt zur Behandlung von infektiösen Krankheiten.³¹

In Madagaskar hat Indien 2007 eine Abhörstation für die Marine eröffnet. Gleichzeitig sind zurzeit 7.400 indische Soldaten und Polizisten im Rahmen von VN-Friedensmissionen in Afrika stationiert.

Fazit: Ähnlich wie Brasilien setzt Indien auf das Instrument der *soft power*. Gleichzeitig bekennt es sich zum Prinzip der Nichteinmischung und zur Lieferung unkonditionierter Leistungen, die von indischer Zurückhaltung in Fragen von universalen Werten und Normen geprägt sind.³² Indien sieht sich in der Rolle des *benign big brother* und umwirbt als solcher den afrikanischen Kontinent, um mehr Partner zu gewinnen, um sich zu diversifizieren und um gegenüber der internationalen Gemeinschaft sein Interesse an einem Sitz im VN-Sicherheitsrat deutlich zu machen.

In Afrika fühlt sich Indien mit seiner Rolle im Schatten von China nicht unwohl. Obwohl sich die Interessen vielfach überschneiden, versucht Indien, in der Afrikapolitik einen anderen Ansatz als China zu propagieren. Man gibt sich weniger aggressiv und integriert zum Beispiel mehr einheimische Arbeiter in die Produktion. Dennoch sind viele Hilfsleistungen an den Erwerb indischer Produkte gekoppelt. Indien ist zwar mit momentanen finanziellen Mitteln ein neuer und eher mittelgroßer Akteur in Afrika, kann aber den Trumpf der indischen Diaspora und des großen

30 | Ein enger Partner Indiens bei der maritimen Sicherheitsstrategie ist Japan, siehe dazu Beatrice Gorawantschy und Benjamin Querner, „Indien im Rüstungswettlauf – Aktuelle außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderungen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 6/2012, 58, <http://kas.de/wf/de/33.31265> [28.11.2012].

31 | Chaturvedi, Fn. 23, 177.

32 | Michael, Fn. 24, 143 ff.

Identifikationspotenzials als traditioneller Führer der G-77 ausspielen. Die Agenda des India-Africa Forum Summit hat gezeigt, dass Indien bereit ist und die Ambitionen hat, mit allen afrikanischen Ländern zusammenzuarbeiten.

CHINA

Im Jahre 2011 betrug die Handelsbilanz zwischen China und Afrika 137,2 Milliarden US-Dollar. Das ist knapp zehnmal so viel wie im Jahr 2000, und macht China somit zum wichtigsten Handelspartner für Afrika.

China ist mit Abstand der einflussreichste neue Akteur. Im Jahre 2011 betrug die Handelsbilanz zwischen China und Afrika 137,2 Milliarden US-Dollar. Das ist knapp zehnmal so viel wie im Jahr 2000, und macht

China somit zum wichtigsten Handelspartner für Afrika (umgekehrt beträgt Afrikas Anteil am chinesischen Außenhandel lediglich zwei Prozent. Dies ist vergleichbar mit dem Anteil Afrikas am Außenhandel der EU und Deutschlands). Schätzungen gehen davon aus, dass bereits 2015 die Handelsbilanz 400 Milliarden US-Dollar betragen könnte. Mehr als die Hälfte davon werden für Rohstoffimporte aus Afrika veranschlagt.³³ Nach 2007 zogen im Rahmen der globalen Finanzkrise viele europäische und amerikanische Investoren ihr Geld aus Afrika ab und hielten Investitionsversprechen nicht ein. Chinesische Investoren erfüllten jedoch meist ihre Zusagen und bauten das Engagement aus. Ein Nachfrageeinbruch nach Rohstoffen aus Europa und den USA wurde durch Chinas großen Rohstoffhunger in Afrika aufgefangen. Dies hat dem Ruf Chinas in Afrika als langfristiger Partner sehr geholfen.³⁴ 14 Prozent aller chinesischen Direktinvestitionen werden derzeit in Afrika getätigt und die Hälfte aller von China gewährten Kredite gehen nach Afrika. Von 2004 bis 2009 sind die Hilfszahlungen an Afrika jedes Jahr um etwa 29 Prozent gewachsen. Chinesische Entwicklungszusammenarbeit betrug 2010 ca. zwei Milliarden US-Dollar.

Die Grenze von Chinas staatlichen und nicht staatlichen Akteuren in Afrika ist fließend. Behörden auf allen Ebenen gestalten Chinas Afrikapolitik ebenso wie Entwicklungs- und Geschäftsbanken, parastaatliche Körperschaften und

33 | Andreas Jahn, „Chinas Engagement in Afrika“, Präsentation bei der Konferenz „China, Indien und Brasilien als neue Geber in Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungspolitik“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Cadenabbia, 11.-14.11.2012.

34 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 34.

Firmen, die staatlich, halbstaatlich oder rein privat sind.³⁵ Hauptmerkmale sind Grants, zinsfreie Darlehen, Infrastrukturprojekte (für die in westlichen Entwicklungshilfetöpfen kaum Volumen ist), Technologiepakete, Expertenteams (vor allem Ärzte), Training und Stipendien. Die meisten Projekte sind Greenfield-Projekte (neue Fabriken, Straßen, Farmen, Geschäfte und Hotels), die sich oft im strategisch günstigen Umfeld von Bergbauaktivitäten befinden. Dies ist genau das Investitionsmuster, das für die Schaffung von Arbeitsplätzen benötigt wird. China kann in Afrika durch die Unterlegung von Investitionen mit Staatskapital risikofreudiger auftreten als viele europäische Industriestaaten. Auch sind chinesische Bauunternehmen in jüngster Vergangenheit zum größten Auftragnehmer multilateraler Institutionen in Afrika aufgestiegen.³⁶ Ein weiteres Merkmal ist die verstärkte Verlagerung chinesischer Produktionsstätten in Niedriglohnländer. Bei der von der Weltbank vorausgesagten Verlagerung von 85 Millionen chinesischen Jobs im verarbeitenden Gewerbe innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre ins Ausland wird Afrika eine entscheidende Rolle spielen. Als Vorbote dieser Verlagerung können die von China neu eingerichteten Sonderwirtschaftszonen in Afrika angesehen werden.³⁷ Diese fördern vor allem die Ansiedlung von (meist chinesischen) Unternehmen und schaffen Arbeitsplätze und die Bildung von Industrieclustern. Dabei nimmt die chinesische Seite jedoch massiv Einfluss auf lokale Regierungen und kontrolliert diese Zonen in hohem Maße.³⁸

China kann in Afrika durch die Unterlegung von Investitionen mit Staatskapital risikofreudiger auftreten als viele europäische Industriestaaten.

Chinas Entwicklungszusammenarbeit lässt sich historisch in verschiedene Phasen einteilen: 1950 bis 1980 diente sie primär politischen Interessen.³⁹ Ziel der neu gegründeten Volksrepublik war es, vor allem kommunistischen Bruderstaaten wie Nordkorea oder Nordvietnam Hilfe zu leisten und den „proletarischen Internationalismus“ zu

35 | Helmut Asche, „Chinas Funktionen in Afrika“, in: Stehnen, Daniel, Asche und Öhlschläger, Fn. 14, 119.

36 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 33.

37 | Ebd.

38 | Matthias Heger, „Süd-Süd Investitionen als Chance für die DEG“, DEG KfW-Bankengruppe, 6/2011, 3.

39 | Li Xiaoyun, „China's Development Cooperation: overview“, Präsentation bei der CAPE2012 conference, Overseas Development Institute, London, 14.-15.11.2012.

verbreiten.⁴⁰ Der damalige Premierminister Zhou Enlai verabschiedete 1964 die acht Prinzipien für Hilfszahlungen, die China große Sympathien in vielen Staaten der dritten Welt einbrachten. Diesen Prinzipien liegen die Grundsätze Gleichheit und beiderseitiger Gewinn zu Grunde. Das Prinzip der Gleichheit drückt sich unter anderem darin aus, dass chinesische Spezialisten, die Kooperationsprojekte in anderen Staaten durchführen, nicht mehr als den ortsüblichen Lohn bekommen sollen.⁴¹ Der zweite Grundsatz ist Nichteinmischung, das Fehlen von jeglicher Konditionierung. Eine entscheidende Ausnahme gibt es jedoch bei der Anerkennung Taiwans. Grundvoraussetzung für die Gewährung chinesischer Gelder ist der Abbruch aller diplomatischen Beziehungen zu dem von China nicht anerkannten Inselstaat. Aktuell unterhalten von 54 Ländern auf dem afrikanischen Kontinent gerade noch vier diplomatische Beziehungen zu Taiwan: Burkina Faso, Gambia, Sao Tomé und Swaziland. Dies ist ein Rückgang von mehr als der Hälfte. 1996 erkannten Taiwan noch elf afrikanische Staaten an, darunter Südafrika, Liberia und Malawi.⁴²

Von 1980 bis 2000 basierte die chinesische Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich auf inländischen ökonomischen Interessen. Armut im eigenen Land – Mitte der 1990er Jahre war China noch einer der weltweit größten Hilfeempfänger – und chinesische Hilfszahlungen ins Ausland stellten für die Regierung keinen Widerspruch dar. Wirtschaftliche Hilfe und Kooperation wurde ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend als notwendige Strategie der Außenpolitik angesehen. China will neben der Sicherung von Energie und Ressourcen den Zugang zu internationalen Märkten verbessern. Dazu gehören auch Unternehmensbeteiligungen, die den Zugang zu technischem und unternehmerischem Know-how sichern sollen. Durch die Aufwertung der chinesischen Währung werden Auslandsinvestitionen und Unternehmensübernahmen zudem immer attraktiver.⁴³ Mit der Öffnung zu einer sozialistischen Marktwirtschaft weitete sich das System der Kooperation ab 1992 verstärkt auf Kredite und andere marktwirtschaftliche

40 | Zhou Hong, „China's Evolving Aid Landscape: Crossing the River by feeling the Stones“, in: Fues, Chaturvedi und Sidiro-poulos, Fn. 4, 255.

41 | Ebd., 138.

42 | Jahn, Fn. 33.

43 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

Instrumente aus, die von China als Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne betrachtet werden. Die chinesische EXIM Bank vergibt Kredite zu günstigeren Konditionen als am Markt – so genannte präferenzielle Kredite. Nach Angaben der chinesischen Botschaft in Berlin hat China afrikanischen Ländern über die China EXIM Bank zwischen 2001 und 2010 67,2 Milliarden US-Dollar an Krediten gewährt.⁴⁴ Größter Empfänger war im Jahr 2010 Ghana mit einem Betrag von 7,5 Milliarden US-Dollar. Mit der Unterstützung durch den Staat haben die Vertragspartner der EXIM Bank oft einen Preisvorteil. Allerdings sehen solche Verträge oft vor, dass bis zu 70 Prozent der Kreditsumme per Lieferbindung für Aufträge an chinesische Firmen ausgegeben wird.⁴⁵

Die chinesische EXIM Bank vergibt Kredite zu günstigeren Konditionen als am Markt – so genannte präferenzielle Kredite. Bis zu 70 Prozent der Kreditsumme sind für Aufträge an chinesische Firmen zu verwenden.

Mittlerweile leben ca. 1,2 Millionen Chinesen in Afrika. Die soziokulturelle Abschottung der chinesischen Arbeiter ist immer wieder Gegenstand von Debatten. Der Anteil an afrikanischen Arbeitern in chinesischen Projekten schwankt je nach Land sehr stark. In Angola wird er auf lediglich 30 Prozent geschätzt, in Tansania auf bis zu 80 Prozent.⁴⁶ Der massive Import chinesischer Arbeitskräfte auf Kosten einheimischer Beschäftigung und die häufig zu beobachtende Missachtung der Arbeitsstandards seitens chinesischer Firmen führen immer wieder zu Protest, vor allem im südlichen Afrika. Der Protest richtet sich sowohl gegen große chinesische Unternehmen aus dem Bausektor als auch gegen chinesische Kleinunternehmer, die, vor allem in der Textilbranche, in einigen afrikanischen Ländern den Markt zu dominieren beginnen. In Namibia beschwerten sich Geschäftsleute, Kleinhändler, die Bauindustrie, Gewerkschaftsvertreter und die meisten Oppositionspolitiker über die chinesischen Geschäftspraktiken. Durch die Nichteinhaltung der Standards, so der Vorwurf, verschaffen sich chinesische Unternehmen oft einen zusätzlichen

44 | Jahn, Fn. 33.

45 | Andreas Seifert, „China in Afrika: Positive Effekte?“, *IMI Magazin*, Informationsstelle Militarisierung (IMI), 12/2008, 27, <http://imi-online.de/download/AS-Dez08-ChinaAfrika.pdf> [31.01.2013].

46 | Helmut Asche und Margot Schüller, „Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung“, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, 2008, 35.

Wettbewerbsvorteil.⁴⁷ Der sambische Präsident Michael Sata hat bereits seit 2006, damals noch als Oppositionskandidat, deutliche Kritik am chinesischen Engagement in Sambia geübt. Er warnte aufgrund der Aushöhlung der lokalen gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen durch China vor einer Bedrohung der Sicherheit und der Eigenständigkeit seines Landes. 2006 drohte der chinesische Botschafter in Lusaka offen damit, die Beziehungen zu Sambia abzubrechen, sollte Sata zum Präsidenten gewählt werden. Als dieser die Wahl, anders als die darauffolgende im Jahr 2011, verlor, folgten derart massive antichinesische Ausschreitungen und Proteste, dass der chinesische Staatspräsident eine geplante Reise in den Copperbelt absagte.⁴⁸

Ungeachtet der Kritik hat China seine diplomatischen Beziehungen zu Afrika kontinuierlich ausgeweitet. Ein beeindruckendes Zeichen dafür ist das alle drei Jahre stattfindende Forum on China Africa Cooperation (FOCAC). Die Teilnahme fast aller afrikanischen Staats- und Regierungschefs zeigt die Bedeutung, die sich beide Seiten gegenseitig beimessen. Beim fünften Treffen im Juli 2012 versprach Hu Jintao, Chinas finanzielles Engagement zu verdoppeln. Außerdem sagte China zu, *soft loans* im Wert von 20 Milliarden US-Dollar für Infrastruktur, verarbeitendes Gewerbe, Landwirtschaft sowie kleine und mittelständische Unternehmen bereitzustellen.⁴⁹ In den nächsten Jahren sollen tausende Krankenpfleger und andere Fachkräfte aus Afrika ausgebildet werden. Es ist geplant, 18.000 Stipendien an Studenten aus Afrika zu vergeben. Damit möchte China langfristig strategischen Einfluss auf zukünftige Eliten nehmen.⁵⁰

Die Teilnahme fast aller afrikanischen Staats- und Regierungschefs am alle drei Jahre stattfindenden Forum on China Africa Cooperation zeigt die Bedeutung, die sich beide Seiten gegenseitig beimessen.

47 | Siehe Ali Hensel, „Die Bürde der Arbeitslosigkeit in Namibia“, *afrika süd*, Nr. 1, 2-3/2010, <http://schattenblick.de/infopool/politik/ausland/paaf801.html> [31.01.2013]; Gunnar Henrich und Vu Truong, „Das Ende der ‚Charme Offensive‘? Der Widerstand kleiner Länder in Südostasien und Afrika gegen die Hegemonialherrschaft Chinas“, *IMS-Magazin*, <http://ims-magazin.de/index.php?id=1330677610,1,gastautor> [16.01.2013].

48 | Heinrich und Truong, Fn. 47.

49 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

50 | Jahn, Fn. 33.

Rohstoffe

China ist weltweit der zweitgrößte Konsument von Erdöl und der größte Konsument von Rohstoffen wie Kupfer, Kohle, Eisenerz, Nickel und Zink.⁵¹ 68 Prozent aller Holzimporte, 27 Prozent aller Erdöleinfuhren und 22 Prozent aller Minerale Chinas entstammen dem afrikanischen Kontinent.⁵² Typischerweise kombiniert China die Ausbeutung von Rohstoffen mit Infrastrukturmaßnahmen. Die Länder, die eine privilegierte Partnerschaft mit China eingegangen sind, haben meist ein hohes Rohstoffaufkommen: Sudan, Südsudan, Angola und Nigeria wegen der Erdölfelder; Südafrika aufgrund der Kohle- und Platinvorkommen; die Demokratische Republik Kongo und Sambia wegen der Kupfer- und Kobaltvorräte; Gabun wegen seiner immensen Manganvorkommen. Über die privilegierten Partnerschaften hinaus ist China in der Republik Guinea wegen der riesigen Vorräte an Aluminium- und Eisenerz aktiv.⁵³ Großprojekte, die Infrastrukturmaßnahmen mit der Ausbeutung von Rohstoffen kombinieren, sind unter anderem in Angola und in der Demokratischen Republik Kongo durchgeführt worden. Der Vertrag mit der kongolesischen Regierung stellte sich jedoch als sehr nachteilig für das Land heraus. Welche Gründe genau zum Abschluss eines so ungleichen Vertrages beigetragen haben – ob ein kurzer Zeithorizont der Regierung, ein korruptes System oder die Erwartung, dass die Verträge ohnehin nicht eingehalten werden – ist schwierig einzuschätzen.⁵⁴

Projekte, die Infrastrukturmaßnahmen mit der Ausbeutung von Rohstoffen kombinieren, sind unter anderem in Angola und in der Demokratischen Republik Kongo durchgeführt worden.

Der wohl strittigste Fall chinesischer Afrika-Politik der vergangenen Jahre ist Sudan: Hier hat sich China eine der wenigen Ölquellen gesichert, die noch nicht unter westlichen Firmen aufgeteilt waren. Um ihren Anteil an den Ölvorkommen zu sichern, hat die Volksrepublik aktiv in den Sudan-Konflikt eingegriffen.⁵⁵ Dies geschah durch die Lieferung von Waffen an Khartum, später auch durch die Unterstützung einer gemischten VN-Friedenstruppe der Afrikanischen Union. Über den Fall Sudan hinaus leistet China Militärhilfe für offen autoritäre oder diktatorische

51 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

52 | Jahn, Fn. 33.

53 | Ebd.

54 | Asche, Fn. 35, 124.

55 | Seifert, Fn. 45, 27.

Regime wie Äquatorialguinea, Angola oder Simbabwe. Chinas Afrikapolitik hat in diesem Bereich also zwei Seiten: Einerseits liefert das Land Waffen und hat wiederholt im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Sanktionen gegenüber dem Sudan und Simbabwe blockiert. Andererseits engagiert sich die Volksrepublik mit 1.400 Soldaten in VN-Friedensmissionen.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards. Ein prominentes Beispiel ist die Investition eines chinesischen Konsortiums beim Merowe-Staudamm im Sudan, die wegen Zwangsumsiedlungen und ökologischer Bedenken 2007 in der Kritik stand.⁵⁶ Besonders in der Forstwirtschaft und im Bergbau missachtet China die Standards ganz erheblich. In Kupferminen gibt es immer wieder Berichte über schlechte Arbeitsbedingungen und Billiglöhne unter chinesischer Führung.⁵⁷

Fazit: China hat sich, trotz aller Kritik, in Afrika das Image eines „Machers“ aufgebaut. Seine Projekte erfreuen sich oftmals hoher Sichtbarkeit (Gebäude für die Afrikanische Union, Eisenbahnprojekte).⁵⁸ Im Gegensatz

Förderung von Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung kostet Zeit und ist dabei nicht so sichtbar wie Maßnahmen in Infrastruktur und Industrie.

dazu ist die westliche Entwicklungszusammenarbeit oft nicht so schnell, billig und gut sichtbar. Dafür aber ist sie qualitativ meist höherwertig, wird auf partizipative Weise durchgeführt und hat stets zumindest das Ziel, entwicklungsfördernd zu wirken. Förderung von Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung kostet Zeit und ist dabei nicht so sichtbar wie Maßnahmen in Infrastruktur und Industrie. Afrikaner teilen nach Umfragen mehrheitlich die positive Einstellung zur Universalität von Demokratie und Menschenrechten.⁵⁹ Die DAC-Geberstaaten fördern und fordern in ihrer Entwicklungspolitik diese Werte parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Nach chinesischer Lesart folgt die politische Mitbestimmung, sofern sie überhaupt

56 | „Riesiger Stausee bedroht Schätze“, *Die Welt*, 29.03.2007, <http://welt.de/wissenschaft/article783456/Riesiger-Stausee-bedroht-Schaetze.html> [28.11.2012].

57 | Asche und Schüller, Fn. 46, 61.

58 | Asche, Fn. 35, 127.

59 | Ebd., 132.

vorgesehen ist, der wirtschaftlichen Entwicklung.⁶⁰ Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen werden beim Dialog mit China immer wieder deutlich. China verfolgt mit seiner Afrikapolitik auch dezidiert geostrategische Interessen im Hinblick auf das Stimmengewicht aller afrikanischen Staaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, das das Land zu seinen Gunsten nutzen möchte.



Das Tamale-Stadion in Ghana wurde mit chinesischen Entwicklungsgeldern finanziert. | Quelle: Hiyori13 / flickr (CC BY-SA).

PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Viele afrikanische Regierungen ziehen aus Chinas Engagement einen unmittelbaren Nutzen, da sie so große wirtschaftliche Maßnahmen anstoßen können, die andernfalls nicht möglich wären. Autokraten und entwicklungsorientierte Regierungen profitieren von China gleichermaßen.⁶¹ Die Bevölkerung und die Opposition, vor allem Gewerkschaften, bewerten das chinesische Engagement zum Teil sehr kritisch. Jedoch haben weder afrikanische Staaten (mit Ausnahme höchstens von Südafrika) eine China-

60 | Asche (Fn. 35, 132) weist auf Folgendes hin: Die Erfahrungen in Asien sind neben China von dem wirtschaftlichen Durchbruch der fünf neuen Industrieländer Ostasiens (Japan, Südkorea, Singapur und Hongkong als britische Kolonie) geprägt. Diese wurden teilweise unter den Bedingungen autoritärer Regime geschaffen. Demokratie kam, wenn überhaupt, nach der wirtschaftlichen Modernisierung und eher auf Druck von innen heraus.

61 | Ebd., 134.

Strategie und wissen mit diesem neuen Akteur umzugehen noch haben die USA und Europa einen durchdachten Plan, wie mit dem veränderten Einfluss Chinas in Afrika umzugehen ist.⁶² Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma argumentierte in seiner Rede auf dem China-Afrika-Gipfel am 20. Juli 2012 in diese Richtung: Man habe Lehren aus den Erfahrungen der Wirtschaftsbeziehungen zu Europa gezogen. Man dürfe die Fehler aus der Kolonialzeit nicht wiederholen, denn auch mit China seien ungleiche Handelsbeziehungen auf Dauer nicht tragfähig. Zuma empfahl den afrikanischen Regierungen, darauf zu drängen, dass China nicht nur Rohstoffe ausbeutet, sondern verstärkt in verarbeitende Industrien investiert.⁶³ Um von chinesischer Wertschöpfung langfristig zu profitieren, müssten afrikanische Kapazitäten gefördert werden. Dies gilt besonders für die Verhandlungen der afrikanischen Regierungen und auch regionalen Institutionen mit China. Darüber hinaus müssten die Gewinne aus der Kooperation mit China, gerade bei der Ausbeutung von Rohstoffen und bei Landinvestitionen, der ganzen Bevölkerung zu Gute kommen. Bei großen Investitionen in die Landwirtschaft müsste zudem die lokale Nahrungsmittelsicherheit und Wasserversorgung gesichert sein. Für die Verhandlungen mit Investoren empfiehlt sich die Ausarbeitung

Für die Verhandlungen mit Investoren empfiehlt sich die Ausarbeitung von regionalen *codes of conduct* und die Erarbeitung von Investitionsprinzipien, die von allen Akteuren konsequent angewendet werden müssen.

von regionalen *codes of conduct* und die Erarbeitung von Investitionsprinzipien, die von allen Akteuren konsequent angewendet werden müssen.⁶⁴ Ebenso wichtig sind die Einbeziehung von einheimischen Arbeitskräften, Investitionen in lokale Industrie und das Einfordern von Transparenz der chinesischen Aktivitäten. Lokale Akteure müssten bei der Kooperation mit China einbezogen werden, vor allem die Zivilgesellschaft, die ein feines Gespür für negative Konsequenzen von ausländischen Investitionen hat.

Für die Zukunft ist wahrscheinlich, dass sich China der afrikanischen Kritik offener stellen wird. Der innerafrikanische Reformdruck durch zwischenstaatliche *peer reviews* wird

62 | Ebd., 132.

63 | Jane Perlez, „With \$20 Billion Loan Pledge, China Strengthens Its Ties to African Nations“, *The New York Times*, 19.07.2012, <http://nytimes.com/2012/07/20/world/asia/china-pledges-20-billion-in-loans-to-african-nations.html> [28.11.2012].

64 | Elizabeth Sidiropoulos, *Rising Powers, South-South Cooperation and Africa*, South African Institute for International Affairs, Policy Briefing 47, 03/2012.

eher größer, auch die Zahl der von Afrikanern durchgeführten humanitären Einsätze steigt. Das Prinzip der Nicht-einmischung wird also aufgeweicht. Da die Aufstände und Zwischenfälle in chinesischen Fabriken und Minen unter chinesischer Aufsicht häufiger geworden sind, ist es wahrscheinlich, dass China schon aus purem Eigennutz in diesem Bereich langfristig mehr Verantwortung übernimmt. Seit dem Beginn ihres Engagements hat die Volksrepublik China viel über die lokalen Gepflogenheiten gelernt. Mittlerweile achtet das Land stärker darauf, wie es in Afrika wahrgenommen wird und wie es mit Umwelt- und Sozialstandards umgeht.⁶⁵ Gleichzeitig gibt es viele verschiedene staatliche, halbstaatliche und private chinesische Akteure in Afrika, die weder alle einem zentralen Masterplan folgen noch sich alle von der chinesischen Regierung kontrollieren lassen. Dies führt zu einer sehr facettenreichen Afrikapolitik, die nicht immer widerspruchsfrei ist.

Die Wahrnehmung in Deutschland ist überwiegend kritisch: „Politik und Teile der Wirtschaft in Deutschland teilen eine Angst, dass politische Allianzen durch Jahrzehnte an teuer erkaufte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wie Absatzmärkte deutscher Exporte in Afrika wegbrechen.“⁶⁶ Doch ein durch das Engagement neuer Akteure gesteigertes technologisches Entwicklungsniveau in Afrika kann auch von Vorteil für die deutsche Wirtschaft sein. Die Nachfrage nach deutschem Know-how und deutscher Technologie könnte ansteigen.⁶⁷ Im Vergleich zu chinesischen Unternehmen stellen deutsche Firmen teilweise höhere Bedingungen an Qualität sowie an ökologische und soziale Standards. Die afrikanischen Länder haben zwar durchaus andere Partner zur Verfügung, die sich oft sehr viel schneller auf Projekte einlassen. Trotzdem erscheint es wahrscheinlich, dass es für deutsche Unternehmen immer Nischen geben wird, etwa im Bereich der Bauaufsicht und der Qualitätssicherung, auch komplementär zu chinesischem Engagement. Auch auf Seiten der deutschen Wirtschaft herrscht jedoch, verglichen mit China, eine allgemeine Zurückhaltung gegenüber dem afrikanischen Markt.

Im Vergleich zu chinesischen Unternehmen stellen deutsche Firmen teilweise höhere Bedingungen an Qualität sowie an ökologische und soziale Standards.

65 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 34.

66 | Andreas Wenzel, „Wer hat Angst vorm Roten Drachen?“, *Afrikapost*, 3/2012, 35.

67 | Vgl. ebd.

FAZIT

In vielen Teilen gleicht die Afrikapolitik Chinas, Indiens und Brasiliens der des Westens, in einigen unterscheidet sie sich grundlegend. Die Entwicklung, welche diese drei aufstrebenden Schwellenländer in Afrika anstoßen, und deren Nutzen für die Bevölkerung sind, wo vorhanden, anzuerkennen. Die genannten Kritikpunkte wie Einmischung in Konflikte, mangelnde Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sowie eine Missachtung von Demokratie- und Menschenrechtsstandards sind in Afrika kein Alleinstellungsmerkmal der drei betrachteten Länder.

Afrika sollte seine eigenen Interessen zu Gunsten der Bevölkerung klar artikulieren und selbstbewusst gegenüber den drei Staaten vertreten. Deren Engagement ist eine große Chance.

Viele traditionelle Geber haben sich, gerade in der Rückschau auf sechs Jahrzehnte Entwicklungszusammenarbeit, in diesen Punkten oft ebenso wenig entwicklungsorientiert gezeigt. Afrika sollte aus den Erfahrungen mit den traditionellen Gebern lernen und seine eigenen Interessen zu Gunsten der Bevölkerung klar artikulieren und selbstbewusst gegenüber den drei Staaten vertreten. Deren Engagement ist eine große Chance. Viele afrikanische Staaten sind mit ihrem Wirtschaftswachstum ein attraktiver Ort für Investitionen geworden. Es liegt in ihrem Interesse, aus alten Fehlern im Umgang mit traditionellen Gebern zu lernen und das gestiegene Engagement aufstrebender Schwellenländer für ihre eigene Entwicklung zu nutzen.

Der Einfluss von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Official Development Assistance (und damit auch der Einfluss von Konditionierung) auf die Entwicklung in Afrika wird, relativ gesehen, schwinden. Gleichzeitig wird langfristig der Druck auf die neuen Akteure und vor allem China steigen, sich verantwortungsvoller zu verhalten, weil die afrikanischen Zivilgesellschaften gestärkt werden. Für die westlichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit empfiehlt es sich, dort zu konditionieren, wo die Hebelwirkung groß ist. Umgekehrt sollte man sich nicht scheuen, eine interessengeleitete Wirtschafts- und Außenhandelspolitik zu formulieren, die Standards beachtet, eine diversifizierte Wertschöpfung vor Ort fördert und von langfristigem beiderseitigem Nutzen ist. Je entwickelter die afrikanischen Staaten sind, desto kleiner ist der Anteil der Hilfszahlungen an ihrem Staatshaushalt und desto höher der Anteil der

Direktinvestitionen. Manche afrikanische Staaten sind zwar noch bis zu 30 Prozent von Hilfszahlungen abhängig, aber dieser Anteil sinkt mit stetiger Entwicklung. Dieser Trend kommt dem wirtschaftsorientierten Ansatz der Süd-Süd-Kooperation sehr entgegen. Bei dem gestiegenen Engagement der aufstrebenden Schwellenländer sollten vor allem die afrikanischen Partner in Politik und Zivilgesellschaft gestärkt werden, um gut informiert und in Übereinstimmung mit ihrer nationalen Entwicklungsstrategie zu entscheiden, welche Form internationaler Hilfe sie brauchen und welche Partnerschaften sie zu welchen Konditionen eingehen.



Prof. Dr. Oliver Stuenkel ist Juniorprofessor für Internationale Beziehungen an der Universität Fundação Getulio Vargas (FGV) in São Paulo, Brasilien.

BRASILIEN IN AFRIKA

BRÜCKEN BAUEN ÜBER DEN ATLANTIK?

Oliver Stuenkel

Brasilien zeigt zunehmend Präsenz in Afrika – dies wird besonders an den 37 brasilianischen Botschaften deutlich, die über den Kontinent verteilt sind und für eine massivere diplomatische Vertretung Brasiliens in Afrika sorgen, als dies beispielsweise bei der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien der Fall ist. Doch welche Strategie, welche Interessen verfolgt Brasilien in Afrika? Erleben wir gegenwärtig eine intensive, aber wenig nachhaltige Annäherung wie in der Vergangenheit, oder ist dies der Anfang einer anhaltend engen Zusammenarbeit?

GESCHICHTE DER BRASILIANISCH-AFRIKANISCHEN BEZIEHUNGEN

Die Beziehungen zwischen dem südamerikanischen und dem afrikanischen Kontinent, die vor vielen Millionen Jahren durch die Kontinentalverschiebung voneinander getrennt wurden, waren zwischen dem 16. und 19. Jahrhundert vor allem durch den Sklavenhandel geprägt. In kein anderes Land wurden mehr afrikanische Sklaven verschleppt als nach Brasilien, selbst nicht in die USA. Hierdurch entstanden unumkehrbare und tief verwurzelte kulturelle Bindungen zwischen den beiden Regionen. Erst 1888 schaffte Brasilien als letztes westliches Land die Sklaverei ab. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen durch ein gegenseitiges Desinteresse gekennzeichnet, da sowohl Afrika als auch Brasilien sich nach Norden in Richtung Europa bzw. Vereinigte Staaten orientierten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten die brasilianischen Eliten, den Einfluss der Schwarzen auf die nationale Identitätsbildung Brasiliens zu verringern. Themen mit

Afrikabezug strichen sie aus den Lehrplänen der brasilianischen Schulen. Mit der aufkommenden Entkolonialisierung stellte Brasilien unter Präsident Juscelino Kubitschek seine aktive Unterstützung einzelner Unabhängigkeitsbewegungen ein, vor allem weil das Land für seine eigene wirtschaftliche Entwicklung auf die Hilfe der Industriestaaten angewiesen war, aber auch weil es seinen alten Verbündeten Portugal nicht verprellen wollte, der in Afrika noch Kolonialmacht war. Doch nachdem viele afrikanische Länder Ende der 1950er und Anfang der 1960er Jahre in die Unabhängigkeit entlassen worden waren, unternahm der brasilianische Präsident Jânio Quadros erste Versuche, die Beziehungen zu diesen Staaten zu festigen. Quadros übergab Raymundo de Souza Dantas, einem schwarzen brasilianischen Journalisten, die Leitung der Botschaft in Accra. Dantas war der erste schwarze Botschafter in der Geschichte Brasiliens, seine zweijährige Amtszeit in Ghana empfand er jedoch als „traumatisch und schmerzhaft“. Schon bald kehrte er nach Brasilien zurück, nicht ohne sich über die mangelnde Unterstützung der brasilianischen Regierung zu beschweren, die ihm nicht die erforderliche Infrastruktur zur Verfügung gestellt habe, um seine Aufgabe ordentlich zu erfüllen. Ghana und Senegal eröffneten schon bald eigene Botschaften in Brasilien, die ersten in Lateinamerika. Präsident Quadros lud auch den senegalesischen Staatschef Leopold Senghor nach Brasilien ein, der paradoxerweise 1964 nicht von Quadros, sondern von General Castelo Branco empfangen wurde, der Quadros' Amtsnachfolger Goulart sechs Monate zuvor durch einen Militärputsch entmachtet hatte. Der General betrachtete Afrika vor allem vor dem Hintergrund einer kommunistischen Bedrohung, interessierte sich ansonsten aber herzlich wenig für den Kontinent.

Nachdem viele afrikanische Länder in die Unabhängigkeit entlassen worden waren, unternahm der brasilianische Präsident Jânio Quadros erste Versuche, die Beziehungen zu diesen Staaten zu festigen.

In den frühen 1970er Jahren erhielten die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen Aufwind: Brasilien investierte in Länder wie Angola und die Zahl der brasilianischen Botschaften in Afrika wuchs auf 16 an. 1972 unternahm der damalige brasilianische Außenminister Gibson Barboza Besuche in neun Ländern Subsahara-Afrikas. 1975 erkannte Brasilien die Unabhängigkeit Angolas an und wandte sich damit von seinem traditionellen Verbündeten Portugal ab – ein Schritt von höchster symbolischer Bedeutung für die

brasilianisch-afrikanischen Beziehungen. Die Ölkrise veranlasste Brasilien, sich Nigeria und Angola als potenziellen Erdöllieferanten stärker zuzuwenden. Trotz dieser Entwicklungen vergingen noch viele Jahre, bis Präsident Figueredo als erstes brasilianisches Staatsoberhaupt 1983 ein Land Subsahara-Afrikas besuchte.



Brasilien Ex-Präsident Lula da Silva: Während seiner Amtszeit bemühte er sich um eine „Brücke über den Atlantik“, nach Afrika. | Quelle: Alexander Bonilla / flickr (CC BY).

Doch auch diese Annäherung verlief im Sande und die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen lagen in den 1990er Jahren weitgehend auf Eis. Präsident Fernando Collor legte einen klaren Schwerpunkt auf den Ausbau der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, unter der Regierung Cardoso, besaß Afrika für Außenminister Lampreia keinerlei Priorität. Hatte der Handel mit Afrika in den 1980er Jahren noch bis zu zehn Prozent des brasilianischen Gesamthandels ausgemacht, sank der Anteil in den 1990er Jahren auf zwei Prozent.

Erst Präsident Lula machte Afrika zu Beginn seiner ersten Amtszeit zur Priorität, mit dem Ziel, die Partnerschaften des Landes zu diversifizieren. Insgesamt zwölf Mal reiste er nach Afrika und besuchte dort 21 Länder. Im Gegenzug erhielt Brasilien 47 Besuche afrikanischer Könige, Präsidenten und Premierminister aus 27 Staaten. In seiner

Amtszeit unter der Regierung Lula besuchte der brasilianische Außenminister Celso Amorim 67 Mal afrikanische Länder. Nachdem diese Strategie von der Opposition zunächst als übermäßig ideologiegetrieben scharf kritisiert wurde, herrscht mittlerweile Konsens im politischen Mainstream, dass der Ausbau der Beziehungen zu Afrika eine weise Entscheidung war.

Insbesondere Lulas Bemühungen um eine „Brücke über den Atlantik“ tragen sowohl idealistische als auch realistische Züge. Lula verwies auf Brasiliens „historische Schuld“ gegenüber Afrika, auf die bestehenden kulturellen Bindungen und bemühte sich um eine allgemeine Stärkung der Süd-Süd-Beziehungen, um dem in seinen Augen zu dominanten Mächteestablishment etwas entgegensetzen zu können. Immerhin verfügt Brasilien nach Nigeria über die größte schwarze Bevölkerung weltweit. Gleichzeitig erkannte Lula, dass die afrikanischen Märkte für brasilianische Unternehmen ein enormes Potenzial besitzen.

Aus wirtschaftlicher Sicht betrachtet Brasilien Afrika als Möglichkeit, seine Exportmärkte zu diversifizieren.

Anders als China und Indien, die sich dort Ressourcen für ihre boomende Wirtschaft sichern wollen, verfügt Brasilien selbst über umfangreiche Bodenschätze und ist ein führender Erdölexporteur. Aus wirtschaftlicher Sicht betrachtet Brasilien Afrika als Möglichkeit, seine Exportmärkte beispielsweise in den Sektoren Landmaschinen, Biokraftstoff, Nahrung und Saatgut zu diversifizieren und seinen Unternehmen dabei behilflich zu sein, ihre Produktion zu internationalisieren. Die Befürworter dieser Taktik unterstreichen, dass Brasilien sich auf der internationalen Bühne immer stärker als Fürsprecher afrikanischer Interessen geriert, auch wenn dieser Standpunkt umstritten ist, da die brasilianischen Interessen sich oft von denen der kleineren Entwicklungsländer unterscheiden. Dennoch war die Wahl des Brasilianers José Graziano da Silva zum Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) im Januar 2012 den Stimmen der afrikanischen Länder zu verdanken. Die afrikanischen Stimmen dürften auch ausschlaggebend sein, wenn die VN-Generalversammlung über die Reform des Sicherheitsrats abstimmt und Brasilien darin unter Umständen einen permanenten Sitz erhält – eines der langfristigen politischen Ziele der Regierung in Brasília.

Die Entscheidung der Regierung Lula, sich erneut in Afrika zu engagieren, zeigt deutliche Auswirkungen: Es gibt mittlerweile mehr afrikanische Botschaften in Brasília (34) als in jeder anderen Hauptstadt in der westlichen Hemisphäre, mit Ausnahme von Washington D.C. Das Handelsvolumen ist wieder auf 20 Milliarden US-Dollar und damit auf sechs Prozent des Gesamthandels angewachsen, und dieser Anteil dürfte sich weiter vergrößern. Es liegt auf der Hand, dass es sich kein Schwellenland der Welt noch erlauben kann, nicht in Afrika zu investieren – einem der letzten kaum erschlossenen Auslandsmärkte.

BRASILIEN ALS NEUER GEBER

Eng verflochten mit Brasiliens wachsender wirtschaftlicher Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent ist seine neue Rolle als Geberland. Ähnlich anderen Schwellenländern wie Indien oder China bemüht sich auch Brasilien, die traditionelle Rollenverteilung zwischen Geber und Empfänger zu überwinden, und strebt einen Austausch „auf Augenhöhe“ mit wechselseitigen Vorteilen und Verantwortlichkeiten an. Seit 2005 spielen Entwicklungshilfeprojekte in der brasilianischen Afrika-Strategie eine wesentliche Rolle. Nach einem kurzen Übergangszeitraum, in dem das Land sowohl Empfänger- als auch Geberland war, haben die nördlichen Geberländer ihre Unterstützung für Brasilien eingestellt, da es nicht mehr länger als Entwicklungsland eingestuft wird.

Ähnlich wie Indien oder China strebt Brasilien einen Austausch „auf Augenhöhe“ mit wechselseitigen Vorteilen und Verantwortlichkeiten an.

Wird Brasilien (gemeinsam mit Indien und China) nur eine partielle Änderung des internationalen Beihilfesystems – beispielsweise durch Lockerung der Auszahlungsbedingungen – anstreben? Oder wird es die wesentlichen Organisationsprinzipien des gegenwärtigen Entwicklungshilfesystems in Frage stellen? Werden die neuen Geber sich dazu durchringen, sich der Haltung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) anzuschließen, oder werden die Schwellenländer ihre neu gewonnene Stärke dazu nutzen, alternative Modelle der Weltordnung durchzusetzen? Wenn neue Geber wie Brasilien eine ernsthafte Bedrohung für das bestehende Entwicklungshilfesystem darstellen sollten – ein System, das von ihnen oft als ungerecht, überholt und von den

einstigen Kolonialmächten dominiert empfunden wird –, dann gibt es hierfür bislang keinen schlüssigen Beweis. Brasilien ist sehr daran interessiert, mehr Verantwortung in Institutionen wie der Weltbank zu übernehmen, lehnt aber wesentliche Pfeiler des Entwicklungshilfesystems wie die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe ab. Gleichzeitig hat das Land – anders als andere neue Geber – die Initiative „Beispielhaftes Geberverhalten im Rahmen der humanitären Hilfe“ unterzeichnet. Um die brasilianische Strategie vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung des Landes für die weltweite Entwicklungshilfe besser verstehen zu können, werden weitere Forschungen erforderlich sein.

Brasilien ist sehr daran interessiert, mehr Verantwortung in Institutionen wie der Weltbank zu übernehmen, lehnt aber wesentliche Pfeiler des Entwicklungshilfesystems ab.

Die gleiche Ungewissheit herrscht bezüglich der humanitären Hilfe. 2011 verteilte das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) mehr als eine Million Tonnen Nahrungsmittel, die von brasilianischen Landwirten erzeugt wurden, und machte Brasilien so zu einem der zehn wichtigsten Geberländer. Humanitäre Hilfe in noch größerem Umfang wurde auf bilateraler Ebene geleistet, was den Einfluss Brasiliens in immer mehr Regionen der Welt vergrößert, vor allem in Afrika, und im eigenen Land zum Erfolg einer Sozialpolitik beiträgt, die sich positiv auf die Armutsentwicklung in Brasilien auswirkt.

Afrika steht mittlerweile ganz im Mittelpunkt der brasilianischen Hilfsprogramme. Die Brazilian Cooperation Agency (ABC) betreibt Projekte der technischen Zusammenarbeit in 30 afrikanischen Ländern, auch wenn es sich dabei zu meist um kleinere Initiativen handelt. 2010 kamen knapp über 50 Prozent des Budgets den ABC-Projekten in Afrika zugute und das Gesamtvolumen der dort investierten Mittel ist seit 2005 um 105 Prozent angewachsen. Die meisten Gelder fließen in portugiesischsprachige Länder, in einigen Fällen erfolgen die Hilfsleistungen in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder CPLP. Brasilien hat an der Einrichtung eines Fonds innerhalb der CPLP mitgewirkt, mit dessen Hilfe die Verbreitung der portugiesischen Sprache in Afrika und Osttimor gefördert werden soll, und vergibt mittlerweile mehr Stipendien für portugiesische Sprachlehrer als Portugal, das Mitglied im Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der

OECD ist. Brasilien stellt auch Mittel bereit (500 Millionen US-Dollar), um in der ehemaligen portugiesischen Kolonie São Tomé und Príncipe Schulspeisungen durchzuführen.

Die Vorstellung, dass Brasilien auf einen reichen Erfahrungsschatz bei der Bewältigung eigener Entwicklungsprobleme zurückgreifen kann, trifft in den afrikanischen Ländern zudem den richtigen Nerv. Da Brasilien, anders als die traditionellen Geberländer, selbst mit Armut und Ungleichverteilung kämpft, kann das Land eher als gleichberechtigter Partner in Erscheinung treten als die reicheren europäischen Länder.

Welche Erfahrungen Brasilien im Umgang mit Armuts- und Entwicklungsfragen gesammelt hat, offenbart sich auch in der Art und Weise, wie das Land seine Hilfsleistungen vergibt. Laut jüngsten Zahlen der ABC fließt ein Großteil der Gelder in landwirtschaftliche Projekte (21,86 Prozent), gefolgt von Gesundheits- (16,28 Prozent) und Bildungsprojekten (12,12 Prozent). In all diesen Bereichen hat sich die öffentliche Ordnung des Landes in den letzten zwanzig Jahren dramatisch gewandelt. Auch Fragen der Lebens-

Brasilien verfügt über eine langjährige Erfahrung im Bereich der Tropenmedizin und hat unter Präsidentin Dilma Rousseff eine Reihe spezialisierter Gesundheitszentren in ganz Afrika finanziert.

mittelversorgungssicherheit und der Landwirtschaft stehen im Fokus. Darüber hinaus versorgt Brasilien Mosambik im Kampf gegen HIV mit vergleichsweise günstigen antiretroviralen Generika. Brasilien verfügt über eine langjährige Erfahrung im Bereich der

Tropenmedizin und hat unter Präsidentin Dilma Rousseff eine Reihe spezialisierter Gesundheitszentren in ganz Afrika finanziert. Im Bereich Bildung hat die brasilianische Regierung die Zahl der Stipendien für afrikanische Studenten an brasilianischen Hochschulen erhöht und in verschiedenen Ländern mit der Einrichtung beruflicher Bildungszentren begonnen.

In einigen Fällen trat Brasilien auch als Förderer der demokratischen Entwicklung in Afrika in Erscheinung. So hat das Land im Rahmen seines laufenden Engagements in Guinea-Bissau, ebenfalls ein Mitglied der Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder (CPLP), zwischen 2004 und 2005 Wahlunterstützung geleistet und durch seine Beteiligung an der VN-Friedensmission zur Stabilisierung des westafrikanischen Landes beigetragen. Auf einem Treffen

der CPLP im Jahr 2011 unterzeichnete Brasilien eine Absichtserklärung, mit der ein Projekt zur Unterstützung der Wahlzyklen in den portugiesischsprachigen Ländern Afrikas und in Osttimor auf den Weg gebracht werden soll. Darüber hinaus leistete Brasilien im Vorfeld der vorgezogenen Neuwahlen in Guinea-Bissau im April 2012 zusätzliche Zahlungen in den Basket Fund des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), um die nationale Wahlkommission bei den Wahlvorbereitungen zu unterstützen.

Angesichts der noch jungen Kooperationsstrategie Brasiliens ist allerdings nur wenig über die Beweggründe, Prioritäten und internen Entscheidungsprozesse des Landes bekannt. So ist nicht klar, ob es sich bei Brasiliens aktuellem Engagement in Staaten wie beispielsweise Somalia nur um punktuelle Maßnahmen handelt, die vermutlich keine Fortsetzung finden werden, oder ob damit der Grundstein für eine breiter angelegte Strategie gelegt wird, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe zu einem der wichtigsten außenpolitischen Instrumente des Landes auszubauen.

Es ist nicht klar, ob es sich bei Brasiliens aktuellem Engagement nur um punktuelle Maßnahmen handelt oder ob damit der Grundstein für eine breiter angelegte Strategie gelegt wird.

HERAUSFORDERUNGEN

Trotz der vielversprechenden Entwicklungen sieht sich Brasilien im Umgang mit Afrika vor einige große Herausforderungen gestellt. So könnte beispielsweise die Tatsache, dass die ethnische Zugehörigkeit in Brasilien noch immer einen wesentlichen Faktor für den sozioökonomischen Status darstellt, die Bemühungen um engere Beziehungen zu den afrikanischen Staaten torpedieren. Delegationen aus Nigeria und Südafrika zeigen sich bei ihren Besuchen in Brasilien immer wieder verblüfft, dass nur sehr wenige Schwarze zur brasilianischen Oberschicht gehören, was im Widerspruch zum Image des Landes als „farbenblinde“ Gesellschaft steht.

Während Brasiliens Strategie, sich in erster Linie auf den portugiesischsprachigen Teil Afrikas (unter anderem Angola und Mosambik) zu konzentrieren, oft als cleverer Schachzug interpretiert wird, könnte dies zugleich auch ihre größte Schwäche sein, da dies offenbar dazu führt, dass Unternehmen und die brasilianische Regierung sich

weniger darum bemühen, sich auf anderssprachige Länder einzustellen – und englisch-, französisch- oder arabischsprachiges Personal zu beschäftigen. Auch wenn die portugiesischsprachigen Länder Afrikas von strategischer Bedeutung sind, muss sich Brasilien um eine verstärkte Präsenz in anderen afrikanischen Märkten wie Nigeria, Südafrika und Kenia bemühen.

Daneben gibt es Befürchtungen unter brasilianischen Analysten, dass das unter Lula erwachte Interesse Brasiliens an Afrika wieder einmal nur von kurzer Dauer sein wird. Eine starke Präsenz in Afrika wäre zu begrüßen, doch viele glauben, dass Brasilien nicht über genügend Diplomaten verfügt, um das Land in allen Bereichen zu repräsentieren, in denen brasilianische Unternehmen schon seit Langem aktiv sind. Einige diplomatische Vertretungen des Landes in Afrika sind so klein, dass man sich fragt, wie sie überhaupt ihre Arbeit leisten können. Ausgeklügelte Strategien des Außenministeriums in Brasília könnten allein dadurch

Eine unterbesetzte Botschaft könnte mehr Schaden anrichten, als wenn auf eine diplomatische Vertretung gänzlich verzichtet würde.

zum Scheitern verurteilt sein, dass nicht genügend Personal im Auswärtigen Dienst zur Verfügung steht, um die neue Politik vor Ort umzusetzen. Komplizierte bilaterale Verhandlungen könnten dadurch belastet werden, dass die brasilianischen Verhandlungspartner aufgrund eines Mangels an diplomatischen Mitarbeitern nicht ausreichend mit Hintergrundwissen über die Zwänge gebrieft werden, denen die andere Seite vor Ort unterliegt. Eine unterbesetzte Botschaft könnte nicht zuletzt auch als negatives Signal an das Gastgeberland empfunden werden und in einigen Fällen mehr Schaden anrichten, als wenn auf eine diplomatische Vertretung gänzlich verzichtet würde. Während sich Brasilien also um den Ausbau seines Einflusses in Afrika bemüht, stellt die geringe Zahl brasilianischer Diplomaten eine massive Einschränkung der Möglichkeiten dar, die neue Politik in die Praxis umzusetzen.

Darüber hinaus wird sich das Bild, das die Afrikaner von Brasilien haben, mit der zunehmenden wirtschaftlichen Präsenz des Landes zwangsläufig wandeln. Die – sowohl staatlichen als auch privaten – Wirtschafts- und Handelsinteressen Brasiliens in Afrika manifestieren sich so deutlich wie nie zuvor. Petrobras, der staatliche brasilianische Ölkonzern, investierte allein im Jahr 2005 1,9 Milliarden

US-Dollar in die nigerianische Kohle-, Erdöl- und Erdgasförderung. Mittlerweile ist er in 28 afrikanischen Ländern aktiv. 2007 investierte das brasilianische Bergbauunternehmen Vale knapp über 700 Millionen US-Dollar in die Kohle-, Erdöl- und Erdgasförderung in Mosambik. Eletrobras plant den Bau eines sechs Millionen US-Dollar teuren Wasserkraftwerks in Mosambik, das höchstwahrscheinlich durch die brasilianische Entwicklungsbank BNDES finanziert wird, die mehr Mittel zur Verfügung stellt als die Weltbank. Neben der BNDES kündigten auch andere brasilianische Banken wie die Banco do Brasil, die nach Bilanzsumme größte Bank Lateinamerikas und Brasiliens größtes staatliches Geldinstitut, im August Expansionspläne an, um von der wachsenden Nachfrage nach Darlehen und anderen Finanzprodukten in Afrika zu profitieren.

Auch wenn es noch längst keine so massive Präsenz zeigt wie Indien oder China, muss Brasilien darauf achten, nicht die Fehler zu wiederholen, die China in der Vergangenheit unterlaufen sind und die zu regionalen Rückschlägen führen könnten. Die Herausforderung besteht darin, trotz immer größerer Investitionen – wie dem kürzlich von Vale abgeschlossenen Geschäft über den Bau einer Eisenbahnstrecke in Malawi für den Transport von Kohle aus Mosambik mit einem Volumen von einer Milliarde US-Dollar – auch weiterhin als Partner auf Augenhöhe angesehen

zu werden und nicht als neue Kolonialmacht, die sich nur für die Ausbeutung der afrikanischen Bodenschätze interessiert. Da die brasilianischen Investitionen in Afrika deutlich unter den chinesischen liegen, scheint dieses

Das brasilianische Handelsvolumen mit Afrika wuchs zwischen 2000 und 2010 von vier Milliarden US-Dollar auf 20 Milliarden US-Dollar, das Land ist jedoch bei Weitem nicht so präsent wie China.

Risiko jedoch überschaubar. Das brasilianische Handelsvolumen mit Afrika wuchs zwischen 2000 und 2010 von vier Milliarden US-Dollar auf 20 Milliarden US-Dollar, das Land ist bei Weitem nicht so präsent wie China (dessen Handelsvolumen mit Afrika 2011 über 110 Milliarden US-Dollar betrug).

Durch die Bereitstellung technischer Kompetenzen bemühen sich brasilianische Investoren und politische Entscheider, zu zeigen, dass auch die afrikanische Wirtschaft von den Beziehungen zu Brasilien profitiert. Vor allem im landwirtschaftlichen Bereich hat brasilianisches Know-how in Afrika eine Menge bewirkt. Da die Bodenbeschaffenheit

und die klimatischen Bedingungen in beiden Regionen recht ähnlich sind, konnte das brasilianische landwirtschaftliche Forschungsinstitut EMPRAPA in zahlreichen afrikanischen Ländern technische Hilfestellung leisten. Brasilien stellt mehr als zwei Milliarden US-Dollar für die Entwicklung von Reispflanzen im Senegal zur Verfügung, einschließlich der Bereitstellung genetisch veränderter Setzlinge und dem Aufbau eines Versuchsbetriebs in Dakar. Auf die gleiche Weise wurden auch innovative Ansätze brasilianischer Sozialpolitik (wie die Bolsa Familia) in verschiedenen afrikanischen Ländern aufgegriffen und kopiert. Brasilien ist für Afrika nicht nur interessant, weil es sich um das einzige Land der BRIC-Staaten mit einem maßgeblichen afrikanischen Bevölkerungsanteil handelt, sondern auch weil es sich um das einzige Schwellenland handelt, das in der Lage ist, das sozioökonomische Ungleichgewicht im eigenen Land zu verringern und so für eine größere soziale Stabilität zu sorgen. In den vergangenen 30 Jahren hat sich Brasilien vom Nahrungsmittelimporteur zu einem der wichtigsten Exporteure für Agrarerzeugnisse wie Sojabohnen gewandelt. Angesichts der großen Herausforderungen, die die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung in vielen afrikanischen Ländern stellt, wird der Wandel Brasiliens zum Agrarland von vielen afrikanischen Analysten als beispielhaft angesehen.

Brasilien bemüht sich, so viele Afrikaner wie möglich in seinen Projekten zu beschäftigen. So ist das brasilianische Bauunternehmen Odebracht der größte private Arbeitgeber in Angola.

Darüber hinaus unternehmen die brasilianischen Unternehmen alles, um die Fehler der chinesischen Investoren nicht zu wiederholen, die ihre eigenen Mitarbeiter mit nach Afrika brachten. Ganz im Gegenteil: Brasilien bemüht sich, so viele Afrikaner wie möglich in seinen Projekten zu beschäftigen. So ist das brasilianische Bauunternehmen Odebracht der größte private Arbeitgeber in Angola. In den von Vale betriebenen Bergwerken in Mosambik sind überwiegend lokale Bergleute tätig, was der heimischen Wirtschaft entsprechenden Auftrieb verschafft.

Um diese Ziele zu verwirklichen, könnte die Zivilgesellschaft in der brasilianischen Afrikastrategie eine noch bedeutendere Rolle spielen. Hier liegt einer der Schlüsselbereiche, in denen sich Brasilien von China abheben und sich als offene, lebendige Demokratie präsentieren kann, in deren Kunst und Kultur sich die Vielfalt des Landes widerspiegelt. Hier könnte das von Indien, Brasilien und Südafrika ins Leben

gerufene trilaterale IBSA-Dialogforum von Nutzen sein. Der größte Vorteil der IBSA ist vielleicht, dass sie Indien, Brasilien und Afrika auf gesellschaftlicher Ebene einander näher bringt, indem Think Tanks, Vertreter der Zivilgesellschaft, Akademiker, Experten im öffentlichen Sektor und außenpolitische Entscheider miteinander diskutieren und Strategien zur Bewältigung gemeinsamer Probleme entwickeln können. Aus dieser Perspektive betrachtet ist die IBSA bereits ein Erfolg, da sie die Aufmerksamkeit seiner Mitglieder auf die übrigen beteiligten Schwellenländer gelenkt hat. Angesichts der großen Bedeutung Südafrikas für den afrikanischen Kontinent kann die IBSA auf diese Weise zumindest indirekt die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen ebenfalls stärken.



Das Kap der Guten Hoffnung: Brasilien erwartet eine Belebung der Seeverkehrsrouten durch den Südatlantik und richtet darauf seine Strategie aus. | Quelle: icelight / flickr (CC BY).

Nicht zuletzt ist Brasilien bestrebt militärische Kapazitäten aufzubauen, einschließlich diverser Atom-U-Boote, um den zwischen Brasilien und Afrika liegenden Südatlantik zu kontrollieren, auch wenn noch unklar ist, wie Brasilien diese neu gewonnene Streitmacht einzusetzen gedenkt. Sicherheitsexperten sowohl in den USA als auch in Südafrika spekulieren darüber, ob Brasilien einen eigenen süd-atlantischen Sicherheitsraum nach dem Vorbild der NATO schaffen will und welche geopolitischen Auswirkungen ein solcher Schritt haben könnte. Was auch immer Brasilien beschließen wird, die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen werden davon in höchstem Maße betroffen sein.

Vor diesem Hintergrund ist die wachsende strategische Bedeutung des Südatlantiks zu berücksichtigen. Da die immer größer gewordenen Schiffe nicht mehr durch den Suez-Kanal fahren können, erwartet Brasilien eine Wiederbelebung der Route um das Kap der Guten Hoffnung. Angesichts dessen stellt die Piraterie ein immer größer werdendes Problem dar, vor allem wegen des zunehmenden Drogenschmuggels entlang der afrikanischen Küste. Guinea-Bissau läuft Gefahr, zu einem Drogen-Staat zu verkommen, und neben Somalia sind weitere Länder bedroht, sich zu gescheiterten Staaten zu entwickeln.

Anfang 2012 reiste der brasilianische Verteidigungsminister nach Kap Verde, um Brasiliens Interesse an einem Ausbau der militärischen Zusammenarbeit mit dem Inselstaat zu bekunden, der etwa 300 Kilometer vor den Küsten Senegals und Guinea-Bissaus liegt – beides Länder, die als zunehmend instabil und als Anlaufstelle für Piraten und Drogenhändler gelten. Brasilien deutete an, es würde der kapverdischen Armee zwei Flugzeuge zur Verfügung stellen, um seine Überwachungskapazitäten zu verbessern.

Da Kap Verde die Marinekapazitäten fehlen, das Gebiet selbst zu kontrollieren, könnte Brasilien Strukturen wie die Südatlantische Friedens- und Kooperationszone neu beleben.

Dies scheint ein erster Schritt des Landes zu sein, den Südatlantik als seinen Einflussbereich zu definieren. Da dem Land die Marinekapazitäten fehlen, das Gebiet selbst zu

kontrollieren, könnte Brasilien Strukturen wie die Südatlantische Friedens- und Kooperationszone (ZPCAS)¹ neu beleben und die IBSA weiter ausbauen, um gemeinsam für Sicherheit in der Region sorgen zu können. Mit der wachsenden strategischen Bedeutung des Südatlantiks wird auch Brasiliens Bereitschaft steigen, seine Präsenz dort auszubauen, möglichst mit der Unterstützung weiterer führender Entwicklungs- und Schwellenländer.

1 | 1986 wurde auf Anregung Brasiliens die ZPCAS ins Leben gerufen, die um einen Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Region und die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit bemüht war – mit dem besonderen Schwerpunkt, eine weitere Verbreitung von Nuklearwaffen zu verhindern.

FAZIT

Wie dieser kurze Überblick zeigt, stellt Brasiliens Engagement in Afrika eine der spannendsten Entwicklungen des letzten Jahrzehnts dar. Die Herausforderung für die brasilianische Regierung besteht nun darin, zu zeigen, dass ihre Konstruktion einer für beide Seiten Gewinn bringenden Partnerschaft mit den afrikanischen Ländern nicht nur für die afrikanischen Analysten glaubhaft ist, sondern auch in der afrikanischen Bevölkerung Rückhalt findet. Afrika blickt auf eine lange Geschichte fremder Eindringlinge, die – trotz aller Beteuerungen, nur das Beste zu wollen, – den Kontinent in seiner Entwicklung immer wieder weit zurückgeworfen haben. Brasilien hat nun in vielerlei Hinsicht die Möglichkeit zu beweisen, dass sein Ansatz nachhaltiger ist.

Gleichzeitig kann Brasilien neue Modelle im Bereich der Entwicklungshilfe auf den Weg bringen, wo sonst die Staaten der OECD den Ton angeben. Angesichts der Tatsache, dass Brasilien noch vor zehn Jahren ein Empfängerland war und nicht einmal damit begonnen hatte, systematisch Entwicklungshilfe zu leisten, sind die Fortschritte des Landes beachtlich. Sie haben das Bild Brasiliens im Ausland wie auch das brasilianische Selbstbild nachhaltig geprägt. Brasiliens Hilfsstrategie unterstreicht die Ambitionen des Landes, eine wichtigere Rolle auf dem internationalen Parkett zu spielen und seinen Einfluss weltweit geltend zu machen, vor allem aber in Afrika.

Brasilien tritt in Afrika in die Fußstapfen Chinas und Indiens, doch es hat die Rolle, die die beiden Länder in Afrika spielen, sorgsam studiert und kann nun die Fehler vermeiden, die von ihnen zuvor begangen wurden, und sich dort effektiver zu engagieren. Sollte es das nicht tun, dürfte der rote Teppich, der Brasilien auf dem schwarzen Kontinent ausgerollt wurde, recht bald wieder eingerollt werden.



Prof. Dr. Christopher Clapham war bis kürzlich Herausgeber von *The Journal of Modern African Studies*, das am Centre of African Studies der Universität Cambridge erscheint. Er lehrte als Professor für Politik und Internationale Beziehungen an der Universität Lancaster in Großbritannien.

VON DER BEFREIUNGS- BEWEGUNG ZUR REGIERUNG

ALTLASTEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES MACHTÜBERGANGS IN AFRIKA

Christopher Clapham

Befreiung bedeutet Kampf. In ganz Afrika, in der ganzen Welt gibt es Bewegungen, die mit Mut und oft unter großen Opfern einen langen und schwierigen Kampf geführt haben, um ihr Volk und ihr Land von repressiven Regimes zu befreien, ob nun von fremden Kolonialisten (wie im Falle Algeriens oder der früheren portugiesischen Kolonien Angola, Guinea-Bissau und Mosambik), von heimischen Diktatoren bzw. Oligarchen (wie im Falle des Kampfes des ANC in Südafrika, der RPF in Ruanda oder der EPRDF in Äthiopien) oder von Regierungen, die ihren festen Sitz an einem Ort des Staatsgebiets hatten, von dem aus sie die Kontrolle über andere Regionen ausüben wollten, die sich selbst als unabhängig betrachteten und das Recht auf ein eigenes Staatswesen einforderten (wie in Eritrea und Südsudan). Diese Kämpfe waren von sehr unterschiedlicher Dauer und Intensität, der vermutlich extremste und kostspieligste war der 30-jährige Unabhängigkeitskrieg in Eritrea, während am anderen Ende des Spektrums Beispiele wie die Convention People's Party von Kwame Nkrumah in Ghana anzusiedeln sind, die alleine mit friedlichen Mitteln zur Unabhängigkeit gelangte, sich jedoch in wesentlichen Punkten als Befreiungsbewegung betrachtet. Allerdings spielen das Bewusstsein und die Erfahrung des Kampfes in allen Fällen eine wesentliche Rolle.

Nach Erlangung der Freiheit und Übernahme der Regierungsgewalt durch die ehemalige Befreiungsbewegung wurde die Erfahrung des Kampfes üblicherweise als außerordentlich positives Vermächtnis für den neuen Staat und das ihn regierende Regime angesehen. Je schwerer der

Kampf, desto größer die Vergünstigungen, die der neuen Regierung eingeräumt werden, insbesondere im Vergleich zu solchen Nachfolgeregimes, denen nicht selten in abfälliger Weise nachgesagt wird, dass sie ihre Unabhängigkeit „auf dem Silbertablett“ serviert bekommen haben. Zunächst einmal leiten die siegreichen Bewegungen aus ihrem Kampf einen starken Legitimitätsanspruch ab: Sie sind diejenigen, die dazu bereit waren, ihr Leben für die gute Sache aufs Spiel zu setzen und nun an der Macht sind, im Gedenken an die Mitstreiter, die diese Machtergreifung durch den Einsatz ihres Lebens erst möglich gemacht haben. Sie haben die Unabhängigkeit errungen und damit auch das Recht, die neue Regierung zu stellen. Sie bringen darüber hinaus die Ideale in die Regierung ein, auf denen der eigentliche Kampf beruhte. Der Kampf erfordert von denjenigen, die ihn führen, sowohl Zielstrebigkeit und Engagement als auch die erforderliche Disziplin, den Zusammenhalt auch in Zeiten großer Anspannung zu wahren. Da Befreiungsbewegungen ihre Organisation von Grund auf neu formieren müssen, um mit mächtigen und hierarchisch organisierten Staaten konkurrieren zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie sich auf ihre Wurzeln besinnen, um ihre Kämpfer zu rekrutieren und die Unterstützung des einfachen Volks zu gewinnen, für das sie in den Kampf ziehen. Mit der Zeit geht die Unmittelbarkeit des Kampfes verloren, doch die Erinnerung daran und die um diese herum entstehenden Mythen fungieren als Fundament für Staat und Regierung und als Inspirationsquelle für künftige Generationen. All dies sind deutliche Vorteile, die nicht außer Acht gelassen werden können.

Die siegreichen Bewegungen leiten aus ihrem Kampf einen starken Legitimitätsanspruch ab: Sie sind diejenigen, die dazu bereit waren, ihr Leben für die gute Sache aufs Spiel zu setzen.

Dennoch hatten fast alle Befreiungsbewegungen beträchtliche Schwierigkeiten damit, den Übergang vom Kampf zur Regierung zu vollziehen. Das vermehrte Auftreten dieses Phänomens in Afrika war Anlass für einen internationalen Dialog zwischen führenden Kampfveteranen, politischen Entscheidern und Experten Anfang Oktober 2012.¹ Im

1 | Der Dialog unter dem Titel „Von der Befreiungsbewegung zur Regierung: Altlasten und Herausforderungen des Machtübergangs in Afrika“ wurde gemeinsam von der Brenthurst Foundation und der Konrad-Adenauer-Stiftung organisiert. Das vorliegende Papier ist eine persönliche Zusammenfassung der Diskussionen im Rahmen eines Workshops mit ▶

vergangenen Jahr feierte der südafrikanische Afrikanische Nationalkongress (ANC) sein 100-jähriges Bestehen. Der Kampf, den der ANC in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegen das Apartheid-Regime führte, gehört zu den weltweit bekanntesten und meistbewunderten Befreiungsbewegungen. Doch auch wenn der ANC nun 100 Jahre alt ist, sieht er sich hinsichtlich seiner Staatsführung – sowohl im In- als auch im Ausland – einer Welle der Kritik ausgesetzt. Einige der gewichtigsten Stimmen des Landes führen sein Versagen auf die Unfähigkeit zurück, die alt-hergebrachte „Befreiungspolitik“ und Kampfmentalität zu überwinden und in die Zukunft zu schauen.²

Erfahrungen aus Südafrika und anderen afrikanischen Staaten legen nahe, dass nach dem Abklingen der unmittelbaren Befreiungseuphorie charakteristische Probleme auftauchen, die ihren Ursprung in den Befreiungsbewegungen selbst finden. Nur wenige dieser Bewegungen konnten tatsächlich die Erwartungen erfüllen, die den Grund für den Kampf darstellten: Frieden, Demokratie, Teilhabe an einer solidarischen Volksgemeinschaft, die für das Wohlergehen ihrer Mitglieder sorgt. Sobald die Probleme zunehmen, fällt es allzu leicht, die Erinnerung an den Kampf weniger als Vermächtnis denn als Altlast zu betrachten und mit Neid auf diejenigen Länder zu blicken, deren Übergang zur Demokratie friedlich und unter Wahrung der Kontinuität erreicht werden konnte.

verschiedenen Teilnehmern, darunter führenden Persönlichkeiten aus Befreiungsbewegungen ihrer jeweiligen Länder, anderen Beobachtern aus diesen Ländern sowie externen Forschern und Kommentatoren. Gemäß den Regeln für offene und kritische Analyse können die Beiträge der einzelnen Beteiligten nicht namentlich kenntlich gemacht werden und ich kann mich entsprechend nun von ganzem Herzen für die zahlreichen Erkenntnisse bedanken, die ich daraus gewonnen und in vorliegendem Papier verarbeitet habe. Entsprechend muss ich auch die Bedeutung der Beiträge würdigen, die nicht unmittelbaren Eingang in dieses Papier gefunden haben bzw. möglicherweise sogar von den darin vorgestellten Sichtweisen abweichen, die aber keine Berücksichtigung fanden, um einen mehr oder weniger durchgehenden roten Faden durch ein sehr komplexes und weitreichendes Thema ziehen zu können. Die Teilnahme an der Diskussion war eine äußerst bereichernde Erfahrung, und ich kann nur hoffen, dass diese zwangsläufig verallgemeinernde Zusammenfassung von Nutzen sein wird, vor allem für diejenigen, die sich selbst vergleichbaren Herausforderungen gegenüber sehen wie denen, die wir an dieser Stelle erörtert haben.

2 | Vgl. Mamphele Ramphele, „Drop Struggle Politics“, *The Sunday Times* (South Africa), 23.09.2012.

Die Probleme der Befreiung sind vor allem struktureller Natur. Sie wurzeln in der Erfahrung des Kampfes und sind so gut wie allen Bewegungen dieser Art gemein. Die Erfahrung des Kampfes ist für die meisten Beteiligten etwas so Intensives und Einmaliges, dass man leicht davon ausgehen könnte, dass die bei der Befreiung auftretenden Schwierigkeiten etwas mit den Besonderheiten der jeweiligen Organisation zu tun haben: mit ihrer Geschichte, mit der territorialen Beschaffenheit des Landes oder sogar mit den Charakteren der einzelnen Anführer und ihren Beziehungen untereinander. Gewiss hat jede Bewegung ihre eigenen, unverwechselbaren Charakteristika und entsprechend muss von einer gewissen Bandbreite unterschiedlicher Merkmale ausgegangen werden. Dennoch sind die Parallelen verblüffend, die sich auf dem afrikanischen Kontinent und weit darüber hinaus immer wieder feststellen lassen. Diese Parallelen sollten nicht dazu verleiten, sich einem Gefühl der Hilflosigkeit hinzugeben, sondern vielmehr als Anregung dienen, aus dem Umgang der verschiedenen Bewegungen mit diesen Problemen zu lernen. Es wäre falsch, anzunehmen, dass diese Probleme so zwangsläufig seien, dass man nichts dagegen tun könne.

Jede Bewegung hat ihre eigenen, unverwechselbaren Charakteristika. Dennoch sind die Parallelen verblüffend, die sich auf dem afrikanischen Kontinent und weit darüber hinaus immer wieder feststellen lassen.

DAS ERBE DER BEFREIUNG

Befreiungskämpfe entstehen unter sehr unterschiedlichen Umständen und nehmen sehr unterschiedliche Gestalt an. Eine wesentliche Gemeinsamkeit liegt jedoch in den Mentalitäten derjenigen, die durch Kampf zur Macht gelangt sind. Das Vermächtnis des Kampfes in menschlicher Hinsicht lässt sich nicht nur erstaunlich schwierig fassen – Warum sind Menschen einer bestimmten Meinung und nicht einer anderen, und warum sind sie nicht dazu zu bewegen, anders und in einer „konstruktiveren“ Art und Weise zu denken? –, sondern ist auch extrem schwierig zu verändern. Die Beteiligung am Kampf ist für viele eine Erfahrung, die ihr Leben nachhaltig prägt. Sie verändert den Menschen und seine Denkweise. Auch wenn der Kampf schon viele Jahre zurückliegt und einige der Teilnehmer längst führende Positionen in der Regierung bekleiden, bleibt die Erinnerung daran in den Köpfen der ehemaligen Kämpfer erstaunlich lebendig. Damit geht die tief sitzende

Überzeugung einher, dass für eine gute Sache gekämpft wurde und die Überlebenden das Recht und die Pflicht haben, die Macht langfristig auszuüben, um die mit dem Kampf verfolgten Ziele zu verwirklichen. Im Falle erbitterter und langwieriger Befreiungskriege tragen die Überlebenden die Erinnerung an ihre gefallenen Kameraden stets in sich und fühlen sich verpflichtet, sie nicht zu verraten. Meles Zenawi zum Beispiel, der kürzlich verstorbene Premierminister von Äthiopien, hieß eigentlich Legesse Zenawi. Den Namen Meles nahm er an, um die Erinnerung an einen der Gründer der Volksbefreiungsfront von Tigray aufrecht zu erhalten, der in einer frühen Phase des Kampfes sein Leben ließ. Was für andere ein bloßer Name war, sollte ihn immer wieder an die menschlichen Opfer erinnern, die für den Sieg gebracht worden waren.



Meles Zenawi: Der verstorbene Präsident Äthiopiens hatte den Vornamen eines verstorbenen Mitkämpfers der Befreiungsbewegung angenommen. | Quelle: Utenriksdept / flickr (CC BY-ND).

Vor allem Führungspersonlichkeiten sind sehr daran interessiert, ihre Bewegung zum endgültigen Sieg zu führen. Sie sind nicht nur von der Richtigkeit der von ihnen vertretenen Sache überzeugt, sondern auch von ihrem Anrecht darauf, in der Folge die Macht an sich zu nehmen. Macht ist für sie nicht einfach das Ergebnis eines Wahlgangs, das durch spätere Wahlen wieder rückgängig gemacht werden kann, und erst recht nicht das eines Staatstreichs, sondern

sie wird als Erfüllung einer Lebensaufgabe begriffen. Es ist für diese Menschen sehr schwierig anzuerkennen, dass jemand anderes das gleiche Recht auf Machtausübung haben könnte, da – in der Auffassung der ehemaligen Kämpfer – das Engagement in der Bewegung ihnen ein dauerhaftes Anrecht auf die Staatsmacht verleiht. Diejenigen, die sich nicht an dem Kampf beteiligt haben, einschließlich derer, die dafür noch zu jung waren, haben sich hinter den Veteranen anzustellen.

Dieser Anspruch stellt alternative Machtansprüche leicht in den Schatten. Die Mitglieder der Bewegung gehen davon aus, dass ihnen die Unterstützung des Volks, die ihnen aufgrund des Befreiungsversprechens zuteil wurde, eine dauerhafte und bedingungslose Zuneigung sichert, und dass Politiker, die ihre Leistung im Amt in Frage stellen, folglich keinerlei Rückhalt in der Bevölkerung besitzen und mit allen von staatlicher Seite zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden müssen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Konsequenzen des Kampfes sehr viel zweischneidiger sind, als die siegreich daraus hervorgegangenen Personen denken mögen.

Ein weit verbreitetes Problem aufgrund der kolonial bedingten Grenzziehungen in Afrika besteht darin, dass „nationale Befreiungskriege“ oft in Ländern stattfinden, die eigentlich keine Nationalstaaten sind.

Ein weit verbreitetes Problem – aufgrund der kolonial bedingten, willkürlichen Grenzziehungen in Afrika weitgehend unvermeidbar dazu – besteht darin, dass „nationale Befreiungskriege“ oft in Ländern stattfinden, die eigentlich keine Nationalstaaten sind. Der Kampf an sich kann eine wichtige Rolle spielen, um ein unterdrücktes Volk gegen ein ehemaliges Unterdrückerregime zu einen und eine maßgebliche Rolle für die Konstruktion einer nationalen Identität spielen, doch der Sieg mag nicht selten auch auf Kosten im Kampf unterdrückter Dissidenten oder Gegner errungen worden sein, die nach der Befreiung schon bald wieder in Erscheinung treten.

Ein gemeinsames Merkmal von Befreiungskriegen ist das „Ringens um die Vorherrschaft der Bewegungen“, in dessen Verlauf oft brutale Kämpfe zwischen den rivalisierenden Gruppierungen ausgetragen werden – wie zum Beispiel zwischen ZANU und ZAPU in Simbabwe, zwischen ELF und EPLF in Eritrea oder zwischen MPLA, FNLA und UNITA in Angola –, um zu bestimmen, wer sich im Falle eines Sieges als „wahrer“ Vertreter der nationalen Einheit präsentieren

kann, der die „spaltenden Kräfte“ innerhalb des Landes bezwingen konnte. Zuweilen gibt es abweichlerische Splittergruppen und rivalisierende Anführer innerhalb ein und derselben Organisation. Diese Rivalitäten spiegeln oft auch gewisse Gegensätze zwischen größeren Bevölkerungsgruppen wider, die zum Beispiel auf ethnischen oder religiösen Faktoren beruhen, sodass der Sieg der einen Gruppierung über die andere als Machtübernahme eines Bevölkerungsteils (und nicht unbedingt des zahlenmäßig größten) über den Rest interpretiert wird. Was in der Folge also von den Siegern als „nationale Befreiung“ dargestellt wird, wird unter Umständen von anderen Teilen der Bevölkerung gar nicht als solche empfunden.

Eine der größten Stärken von Befreiungsbewegungen besteht darin, dass sie alleine mithilfe der vormals unterdrückten Bevölkerung ihre eigene Organisation aufbauen müssen. So erhalten die Kämpfer ihre Legitimität.

Es gibt zudem beträchtliche Unterschiede innerhalb der Gesellschaften, in denen Befreiungskriege stattfinden, und entsprechend innerhalb der Bewegungen, die aus diesen Gesellschaften hervorgehen. Eine der größten Stärken von Befreiungsbewegungen besteht gewiss darin, dass sie alleine mithilfe der vormals unterdrückten Bevölkerung, aus der sie sich rekrutieren, ihre eigene Organisation aufbauen müssen. So erhalten die Kämpfer ihre Legitimität und knüpfen ihre sozialen Netzwerke, auf die sie sich während ihres Kampfes im Untergrund verlassen müssen. Doch die Unterstützung, die sie auf diese Weise erhalten, macht sie in gewisser Weise zwangsläufig von den entsprechenden Personen abhängig.

Es kann kein Zufall sein, dass die stärksten und effektivsten Befreiungsbewegungen in Afrika, die EPLF in Eritrea und die RPF in Ruanda, in Gesellschaften gegründet wurden, die auf eine lange Tradition der Staatsführung (so repräsentativ diese auch oft gewesen sein mag) mit allen damit verbundenen Werten und Einstellungen zurückblicken können. Bewegungen, die aus Viehzucht treibenden Gesellschaften mit historisch weitaus egalitäreren Kulturen und einer traditionellen Abneigung gegenüber festen Führungsstrukturen hervorgingen (hier lassen sich die verschiedenen somalischen Bewegungen gegen das repressive Regime von Mohamed Siyad Barre als besonders drastisches Beispiel anführen), übernehmen dagegen mit großer Wahrscheinlichkeit die anarchischen Traditionen ihrer Kämpfer.

Wenn eine Befreiungsbewegung an die Macht kommt, ist dies meist ein Moment außerordentlicher Katharsis. Wenn das alte Regime entmachtet ist und die ehemaligen Kämpfer die Staatsmacht übernehmen oder einen eigenen Staat errichten wollen, bringen sie zum Teil sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Einstellungen mit ein. Weitere Unterschiede ergeben sich aus der Art und Weise, wie der Befreiungskrieg geführt wurde. In manchen Fällen – und auch hier ist die EPLF, wie so oft, als Extrembeispiel anzuführen – mussten die Kämpfer in fast völliger Isolation agieren, da sie in „befreiten Gebieten“ innerhalb ihres eigenen Territoriums eingeschlossen waren. Unter diesen Umständen entwickelten sie ein Selbstvertrauen und eine Reihe organisatorischer Mechanismen, die in vielerlei Hinsicht den Staat vorwegnahmen, den sie nach der Befreiung errichten wollten. In anderen wiederum – und hierfür bietet Namibia ein gutes Beispiel – wurde der Kampf in erster Linie von außen geführt, wobei die Anführer sich nicht innerhalb des Staatsgebiets befanden, nur wenige oder keine Gebiete bereits befreit waren und eine große Abhängigkeit von externen Unterstützern bestand. Anstatt mit einem im Ansatz vorhandenen eigenen Staatsgebilde die Macht übernehmen zu können, werden diese Bewegungen nach ihrer Rückkehr aus dem Exil mehr oder weniger unvermittelt ins Amt gehievt und mussten sich mit den dann vorgefundenen staatlichen Strukturen arrangieren. Dies allerdings lenkt die Aufmerksamkeit auf einen entscheidenden Unterschied, der an späterer Stelle noch ausführlicher behandelt werden soll: den zwischen Bewegungen, die aufgrund eines umfassenden Militärsiegs an die Macht gelangen, und denen, die die Machtübergabe mit dem Vorgängerregime aushandeln können (oder müssen).

Ein entscheidender Unterschied besteht zwischen Bewegungen, die aufgrund eines umfassenden Militärsiegs an die Macht gelangen, und denen, die die Machtübergabe mit dem Vorgängerregime aushandeln können.

DIE UNMITTELBAREN HERAUSFORDERUNGEN DER STAATSFÜHRUNG

Ob nun Kampftruppen aus der Provinz in Sandalen die Hauptstadt einnehmen, während die gedemütigten Überreste der alten Regierung fliehen oder sich ergeben, oder ob eine formelle Machtübergabe im Vorfeld einer Verhandlungslösung und Gründungswahl stattfindet – wenn Befreiungsbewegungen an die Macht kommen, liegt eine gewisse

Unwiderruflichkeit in der Luft. Die kriegsmüde Bevölkerung ist im Allgemeinen froh darüber, dass der lange Konflikt ein Ende hat und – so groß die Bedenken gegenüber der siegreichen Partei auch gewesen sein mögen, als der Krieg noch nicht entschieden war – dass nun endlich eine stabile und dauerhafte Regierung an der Macht ist, mit der man sich arrangieren kann. Wenn der Krieg gegen ein unrechtmäßiges, repressives und fremdes Regime geführt wurde, genießt die Bewegung auch eine gewisse Legitimierung, die ihren Vorgängern fehlte. Es gibt deutliche Vorteile, die der Bewegung die erforderliche Gestaltungsfreiheit geben, ihre Vorstellung von einem funktionierenden Staatswesen langfristig umzusetzen.



Der simbabwische Diktator Robert Mugabe: „In den Denkmustern des Befreiungskrieges verhaftet“. | Quelle: Al-Jazeera / flickr (CC BY-SA).

Gleichzeitig gibt es aber auch unmittelbare Herausforderungen. Der Krieg hat unter Umständen zu massiven Problemen mit einer entwurzelten Bevölkerung geführt, nicht zuletzt unter Jugendlichen, die ihrem vertrauten Umfeld entrissen und zu einem Leben mit der Waffe erzogen wurden. In Ländern wie Liberia, Sierra Leone und Somalia stellen sie eine außerordentliche Gefahr für die öffentliche Ordnung dar. Die eigenen Kämpfer des neuen Regimes müssen wieder in ein neues, friedliches Leben eingegliedert werden, Flüchtlinge müssen in ihre (oft durch Kämpfe verwüsteten) Heimatdörfer und in ein normales Leben zurückkehren, Landminen müssen geräumt und Kommunikationswege wiedereröffnet werden. Den Gewinnern bleibt nur wenig Gelegenheit, sich zurückzulehnen und die

Früchte ihres Siegs zu genießen. Es gibt auch politische Aufgaben zu bewältigen, vor allem diejenige, im Anschluss an den Konflikt ein Gefühl der nationalen Versöhnung zu erzeugen.

Einige Befreiungsbewegungen – mit Nelson Mandela in Südafrika als herausragendem Beispiel – hatten außerordentliches Glück mit ihren Anführern, die instinktiv über ihre ursprüngliche Anhängerschaft hinaus ein Gespür für die neue Nation entwickelten. Andere – wie Yoweri Museveni in Uganda oder Meles Zenawi in Äthiopien – etablierten ganz bewusst neue politische Strukturen, mit denen die Legitimation des neuen Regimes über die begrenzten Landesteile hinaus ausgedehnt werden konnte, in denen die Kämpfe stattgefunden hatten, und schufen so die Grundlage für eine neue Verfassungsordnung. Diese Aufgabe erfordert eine permanente Bestätigung und Erneuerung, doch unmittelbar nach der Machtübernahme ist ihre kreative Umsetzung von größter Wichtigkeit. Andere Führer wiederum, wie Robert Mugabe in Simbabwe, bleiben den alten Denkmustern des Befreiungskriegs verhaftet, was tragische Konsequenzen haben kann. Zu einem solch kritischen Zeitpunkt sind es oft die individuellen Führungsqualitäten, die den Unterschied ausmachen.

Sobald die neue Regierung ihre Arbeit aufnimmt, ergeben sich in der Übergangsphase weitere und durchaus nachvollziehbare Schwierigkeiten, die auf der simplen Tatsache beruhen, dass Befreiungskampf und Regierung zwei völlig unterschiedliche Dinge sind. Es ist schlicht ein Irrtum, dass die Bewegung als mächtige Allzweckwaffe einsetzbar ist und von einem Zweck auf einen anderen umgerüstet werden kann und so nicht nur in der Lage ist, den Kampf gegen Unterdrückung, sondern auch den anschließenden Kampf gegen Armut, Bildungsmangel und Krankheiten zu gewinnen. Einen Krieg zu führen bedeutet,

Einen Krieg zu führen bedeutet, ein einziges und klar erkennbares Ziel zu verfolgen – den Sieg, dem alles andere unterzuordnen ist. Eine Regierung zu führen funktioniert völlig anders.

ein einziges und klar erkennbares Ziel zu verfolgen – den Sieg, dem alles andere unterzuordnen ist. Dies erfordert im Gegenzug eine gemeinsame Vision und verlangt von den Kämpfern absoluten Einsatz, von der Führung dagegen eine von oben nach unten hierarchisch klar gegliederte Befehls- und Kontrollstruktur. Eine Regierung zu führen funktioniert völlig anders. Hier gibt es verschiedene Ziele,

die häufig zueinander im Widerspruch stehen und die so komplexe Vorgehensweisen wie Agenda-Setting und Priorisierung erfordern. Dabei prallen unterschiedliche Interessengruppen aufeinander, die alle ein Wörtchen bei der Gestaltung der Regierungspolitik mitreden möchten – gleich ob sie diesen Anspruch aus der Geschichte und ihrer Unterstützung des Kampfes herleiten oder aus ihrem Einfluss auf die politischen und wirtschaftlichen Strukturen, die die Regierung geerbt hat. Es gibt keinen Endpunkt wie beim Befreiungskampf, der nach dem Sieg in der Übernahme der Regierungsgewalt durch die ehemaligen Kämpfer gipfelte.

Die eindimensionale Konzentration von Macht und Prioritäten, die im Kampf erforderlich war, führt zu einer beschränkten und engstirnigen Sichtweise auf die vielfältigen Herausforderungen der Staatsführung. Während Meinungsverschiedenheiten zuvor problemlos als mangelnde Loyalität oder sogar Verrat abgetan werden konnten, erfordert eine effektive Staatsführung die Hinterfragung bestimmter Einstellungen, wodurch Fehler entdeckt und korrigiert werden und Gruppierungen mit legitimen Interessen und Beschwerden in den politischen Prozess einbezogen werden können. Flexibilität muss an die Stelle von Unnachgiebigkeit treten.

Ein nahe liegender Grund für Gegensätze ist, dass einige bereit sind, die Regierungsherausforderungen pragmatisch anzugehen, während andere den ideologischen Zielen stärker verpflichtet sind, die mit dem Kampf verfolgt wurden.

Zu alledem bietet der Übergang vom Befreiungskampf zur Regierungsverantwortung neue Anlässe für Meinungsverschiedenheiten und Unstimmigkeiten, die zuvor unterdrückt oder im Verborgenen gehalten wurden. Mitglieder der Bewegung, die zur gemeinsamen

Erreichung des Sieges problemlos an einem Strang ziehen konnten, haben unter Umständen gänzlich unterschiedliche Auffassungen darüber, was mit dem Sieg eigentlich erreicht werden sollte, was oft recht bald im Anschluss daran deutlich wird. Ein nahe liegender Grund für Gegensätze ist, dass einige bereit sind, die Regierungsherausforderungen pragmatisch anzugehen, während andere den ideologischen Zielen stärker verpflichtet sind, die mit dem Kampf verfolgt wurden.

Dies kann im Gegenzug auch leicht mit Rivalitäten zwischen „Insidern“ in Verbindung gebracht werden, die wichtige leitende Funktionen in der neuen Regierung übernehmen

konnten, und „Outsidern“, denen es nicht gelungen ist, eine so prominente Rolle einzunehmen, wie sie es erwartet haben oder es ihnen nach eigener Auffassung zusteht. Erstere werden von ihren Gegnern gerne als Opportunisten bezeichnet, letztere als Radikale oder sogar als subversive Elemente. Ein fast durchgängig anzutreffendes Muster ist die Stärkung des obersten Führers auf Kosten anderer führender Persönlichkeiten innerhalb der Bewegung.

Doch auch wenn es einen unumstrittenen Anführer gibt (meines Wissens gibt es keine Frau, die jemals diese Rolle eingenommen hätte), wird dieser während des Kampfes die Bewegung gemeinsam mit einer Gruppe altgedienter Offiziere führen, die unter Umständen sehr große Verantwortung tragen mussten, zum Beispiel an der militärischen oder diplomatischen Front. Nach dem Sieg, wenn der oberste Anführer die Funktion des Staatsoberhauptes übernimmt, geraten seine ehemaligen Weggefährten in die Rolle von Untergebenen und es kommt zu einem mehr oder weniger offensichtlichen Selektionsprozess, wenn sie in weniger einflussreiche Positionen abgeschoben oder alleinstufig fallen gelassen werden, um einer neuen Gruppe von Gefolgsleuten Platz zu machen, die dem Anführer nahe stehen und Schlüsselpositionen von seinen Gnaden einnehmen (ohne jedoch über die gleiche Legitimation durch ihre Teilnahme am Kampf zu verfügen).

Schließlich gibt es auch die Erfordernis, Personen einzubeziehen, die überhaupt nicht an dem Kampf beteiligt, sondern im Gegenteil Mitglieder des Staatsapparats waren, gegen den sich der Kampf gerichtet hatte. In man-

Manchmal gewinnt die Bewegung zwar in militärischer Hinsicht den Kampf, sie übernimmt anschließend aber einen bestehenden Staatsapparat, mit dem sie zusammenarbeiten muss.

chen Fällen – mit Eritrea, wie so oft, als Extrembeispiel – übernehmen die Befreier den gesamten Staat und verjagen alle verbliebenen Vertreter des alten Regimes. In anderen wiederum – wie im Fall des gleichzeitigen Siegs der TPLF in Äthiopien – gewinnt die Bewegung zwar in militärischer Hinsicht den Kampf, sie übernimmt anschließend aber einen bestehenden Staatsapparat, mit dem sie zusammenarbeiten muss. Wieder in anderen – so in Simbabwe oder Südafrika – wird kein direkter militärischer Sieg erzielt, doch das alte Regime räumt seine Niederlage ein, auch wenn es genügend Macht behält, um eine friedliche Machtübergabe unter zuvor vereinbarten Bedingungen auszuhandeln. In

den beiden letztgenannten Fällen bleiben umfangreiche Teile der alten Strukturen erhalten, in erster Linie was den Staatsapparat (einschließlich der Sicherheitskräfte) und die am höchsten entwickelten Bereiche der nationalen Wirtschaft angeht, die für das öffentliche Leben von entscheidender Bedeutung sind und sich um eine Art von Deal mit dem neuen Regime bemühen.

Eine an die Macht gelangte Befreiungsbewegung muss erkennen, wie wichtig ein ausgebildeter und gut funktionierender Beamtenapparat ist, mit dessen Hilfe die Programme umgesetzt werden können, die die eigentliche Grundlage der „Befreiung“ für die Mehrheit der Bevölkerung darstellen. Der Beamtenapparat selbst, so sehr er auch in seiner Grundeinstellung und Zusammensetzung den Charakter des alten Regimes widerspiegelt, hat ein ganz persönliches Interesse daran, mit der neuen Regierung zusammenzuarbeiten, um seinen Erhalt zu sichern. Die Grundlage der Vereinbarung ist somit klar, auch wenn auf beiden Seiten noch ein gewisses Misstrauen vorherrschen mag. Ein heikles Problem für die neue Regierung besteht darin, dass Personen, die kritische politische Entscheidungen treffen müssen und dabei zwangsläufig mit der Schwierigkeit konfrontiert werden, praktische Problemlösungen zu finden, die der grob vereinfachenden Rhetorik im Befreiungskampf nicht gerecht werden können, häufig beschuldigt werden, sich den Partikularinteressen der Regierungsmaschinerie zu beugen und ihre ursprünglichen Ideale zu verraten.

Jede Regierung, die im Anschluss an einen Befreiungskrieg an die Macht kommt, ist mit Stabilisierung und Wiederaufbau befasst. Gleichzeitig ist sie dem Druck ihrer eigenen Anhänger ausgesetzt.

Vergleichbare und unter Umständen sogar schwer wiegendere Probleme ergeben sich im Bereich der Wirtschaftspolitik. Jede neue Regierung, die im Anschluss an einen langjährigen Befreiungskrieg an die Macht kommt,

sieht sich der Herausforderung der Stabilisierung und des Wiederaufbaus gegenüber. Gleichzeitig ist sie dem Druck ihrer eigenen Anhänger ausgesetzt, die von ihr fordern, die mit der Befreiung verknüpften Erwartungen einzulösen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung für die Regierung, die produktiven Schlüsselsektoren der Wirtschaft in Gang zu halten, damit diese das Land sowohl mit Steuereinnahmen als auch mit einem Großteil der dringend benötigten Arbeitsplätze versorgen. Führende Geschäftsleute und Beamte schließen für gewöhnlich recht schnell ihren Frieden

mit dem neuen Regime, da ihre Geschäfte von guten Beziehungen mit der Regierung abhängig sind.

Bei den frühen Befreiungsbewegungen schienen „sozialistische“ Strukturen für die wirtschaftliche Entwicklung eine gangbare Alternative zu den „kapitalistischen“ Gegenmodellen zu sein, und die vollständige Verstaatlichung der wichtigsten Wirtschaftssektoren galt als nahe liegende Option, doch dieser Ansatz erwies sich so gut wie nie als erfolgreich und wird mittlerweile kaum noch verfolgt. Dennoch können die vom Vorgängerregime übernommenen Wirtschaftsstrukturen unter Umständen den Zielsetzungen der Bewegung widersprechen, ganz besonders, wenn diese eine staatliche Kontrolle der Ackerfläche umfassen, was für die landwirtschaftliche Bevölkerung, die während des Kampfes wesentliche Unterstützung geleistet

hat, eines der gravierendsten Probleme darstellt. In anderen Sektoren, vor allem Bergbau und Industrie, dürften Forderungen organisierter Arbeiterbewegungen laut werden, auf deren Rückhalt die Bewegung ebenfalls

In den Sektoren Bergbau und Industrie dürften nach der Befreiung vor allem Forderungen organisierter Arbeiterbewegungen laut werden, auf deren Rückhalt die Bewegung ebenfalls bauen konnte.

bauen konnte. Wieder in anderen Sektoren, hier vor allem im Finanzsektor, sehen sich die neu ernannten Minister mit Fragestellungen konfrontiert, die gänzlich außerhalb ihrer Erfahrungen liegen, die sie während des Kampfs gesammelt haben, und die sie ganz besonders abhängig von externen Beratern machen. Aus diesen Gründen ist es wenig überraschend, dass die Wirtschaftspolitik in der Zeit nach der Befreiung besonders sorgfältiger Entscheidungen bedarf.

WAS KOMMT NACH DER BEFREIUNG?

Wenn die Zeit nach der Befreiung sich nach und nach auf Jahrzehnte summiert und die Erinnerung an den magischen Moment allmählich in Vergessenheit gerät, ergeben sich ganz neue Herausforderungen. Während der Kampf für die regierenden Veteranen eine noch immer sehr plastische Legitimierungsgrundlage darstellt, ist er für den Großteil der Bevölkerung ein rasch schwindender Bonus. Die in vielerlei Hinsicht wichtigste Herausforderung für die Bewegung ist es nun, den Rückhalt, den die Bevölkerung ihr bei der Machtergreifung gab, so weit wie möglich aufrechtzuerhalten, während sie die alltäglichen Aufgaben der

Staatsführung bewältigen und sich im Rahmen ihrer Arbeit mit Zwängen arrangieren muss, die vor allem mit der globalen Wirtschaft zu tun haben und während des Kampfs nicht offensichtlich waren. So werden fast zwangsläufig viele der unvernünftig hohen Erwartungen, die von der Bevölkerung an den Sieg geknüpft und von den Mitgliedern der Bewegung auch aus Überzeugung geschürt worden waren, von den Realitäten der alltäglichen Amtsführung und von der schieren Unmöglichkeit, die Veränderungen im versprochenen Umfang umzusetzen, enttäuscht.

Angesichts der Tatsache, dass das Regime nun die Kontrolle über den gesamten staatlichen Machtapparat besitzt, nachdem es ihn während des Kampfes zuvor bekämpft hatte, unterliegt es nun einer großen Versuchung, die durch die Einbindung ehemaliger Kämpfer in die Sicherheitskräfte erhöht und legitimiert wird: Abweichende Meinungen zu unterdrücken, denen es angesichts des Gefühls der durch den Kampf verliehenen Legitimität und des Anspruchs auf Volksvertretung keinen echten Rückhalt in der Bevölkerung zubilligt.

Es ist entscheidend, Mechanismen zu entwickeln, die es ermöglichen, kritischen Stimmen aus dem Volk Gehör zu verschaffen, auch wenn diese den Einstellungen der regierenden Befreiungskämpfer zuwiderlaufen.

Das Vertrauen auf die Unterstützung der Bevölkerung kann erschreckend schnell dem Vertrauen in die organisierte Staatsmacht weichen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, Mechanismen zu entwickeln, die

es ermöglichen, kritischen Stimmen aus dem Volk Gehör zu verschaffen, auch wenn diese den Einstellungen der regierenden Befreiungskämpfer zuwiderlaufen. Dies ist umso schwieriger, als diese Einstellungen durch das Umfeld des Kampfes geformt wurden, in dem Disziplin und Gehorsam zwangsläufig Vorrang vor demokratischen Vorgehensweisen besaßen: Von Bewegungen, die ursprünglich nicht aus sich heraus demokratisch waren, kann – ungeachtet der darin verkörperten Hoffnungen des Volks – kaum erwartet werden, dass sie die demokratische Entwicklung vorantreiben.

Diese Anforderung ist umso größer, als die afrikanischen Gesellschaften einen raschen Generationswechsel durchlaufen. Hohe Geburtenraten und eine entsprechend junge Bevölkerung haben zur Folge, dass ein Großteil der Menschen im Lande schon nach wenigen Jahrzehnten keine

persönliche Erinnerung mehr an den Befreiungskampf hat und dass Aufrufe von Mitgliedern der Regierungspartei, sich ihrer heroischen Taten zu entsinnen, auf taube Ohren treffen. In manchen Fällen, wie beispielsweise beim nationalen Wehrdienst in Eritrea, wurde von der regierenden Partei gezielt versucht, die junge Generation mit den Werten der Vorgängergeneration – Kampf, Disziplin und Engagement für die Sache – zu indoktrinieren. Doch so sehr man sich auch anstrengen mag – die Situation nach der Befreiung unterscheidet sich derart von den Erfahrungen der Veteranen, dass dieses Ziel fast unmöglich zu erreichen ist.

An die Stelle symbolischer und sehnsuchtsgeladener Ideale der Befreiung muss das Regime daher greifbare materielle Vorteile treten lassen, was wieder einmal die bereits festgestellten Unterschiede zwischen den relativ klar gefassten Zielen des Kampfes und den weitaus komplexeren Anforderungen an Entwicklung und Staatsführung in Friedenszeiten deutlich macht. War zum Zeitpunkt der Machtübernahme die unmittelbare Notwendigkeit gegeben, Allianzen zwischen der Befreiungsbewegung und etablierten Interessengruppen zu schmieden – vor allem im Beamtenapparat und in der Wirtschaft, um deren Unterstützung für einen reibungslosen Übergang und eine Aufrechterhaltung der produktiven Basis zu gewährleisten, von deren Dienstleistungen die Bevölkerung abhängt, besteht im Laufe der Zeit die Gefahr, dass diese Allianzen eher zu eng als zu locker werden. Post-Befreiungs-Regime werden sehr leicht zu Ständestaaten, in denen ein Kader ehemaliger Anführer des Befreiungskampfs sich mit den etablierten Interessengruppen verbündet, um einen monolithischen Machtblock zu bilden, der nur seinen eigenen Mitgliedern dient und für die Bedürfnisse und Ansprüche der einfachen Bevölkerung taub ist. In Ländern wie Angola, wo das Erdöl oder andere leicht zu vermarktende Ressourcen für einen enormen Reichtum sorgen, ist die Zahl der Günstlinge groß genug, um diese Gruppe vor allen möglichen Anfeindungen zu bewahren.

Post-Befreiungs-Regime werden sehr leicht zu Ständestaaten, in denen sich ein monolithischer Machtblock bildet, der nur seinen Mitgliedern dient und für die Bedürfnisse der einfachen Bevölkerung taub ist.

In anderen Fällen wie Simbabwe zerbricht die ursprüngliche Allianz, wenn die politische Elite alle produktiven Strukturen an sich reißt und weitgehend zugrunde richtet, die für die breite Bevölkerung die Versorgung mit Nahrung,

Waren und Arbeitsplätzen sicherstellen sollen. Die genauen Umstände, unter denen die regierenden Eliten der Wirtschaft Ressourcen entziehen, unterscheiden sich im Einzelfall. Im einfachsten Fall liegt offensichtliche Bestechung vor – stets ein sehr sensibler Indikator dafür, wie sehr eine ehemalige Befreiungsbewegung ihren ursprünglichen Idealen treu geblieben ist. In Wirtschaftssystemen, die bereits eine starke kapitalistische

Obwohl so genannte „parteistaatliche“ Unternehmen formell mit den unabhängigen Privatunternehmen konkurrieren, genießen sie de facto aufgrund ihrer Regierungsnähe umfangreiche Vorteile.

Tendenz haben, gründen ehemalige Kämpfer ihre eigenen Unternehmen in Sektoren, die für politische Gunstbezeugungen besonders empfänglich sind, oder aber von bestehenden Unternehmen als Partner gewählt werden, um gute Beziehungen zum Regime aufrechtzuerhalten. In anderen Fällen werden verstaatlichte Industrien von ehemaligen Anführern des Befreiungskampfs geleitet, oder aber es werden „parteistaatliche“ Unternehmen gegründet, die sich im Besitz der Regierungspartei befinden und von dieser geführt werden. Obwohl sie formell mit den unabhängigen Privatunternehmen konkurrieren, genießen diese dann aufgrund ihrer Regierungsnähe umfangreiche Vorteile. Auch wenn solche Unternehmen formell das Ziel verfolgen, Dienstleistungen für ältere und behinderte Kämpfer zu erbringen, verwandeln sie sich doch allzu rasch in Instrumente der Günstlingswirtschaft.

Ein Führungswechsel wird auch dadurch erschwert, dass die Anführer von Befreiungsbewegungen oft in noch jungen Jahren an die Macht gelangen. Es gibt nur wenige Beispiele für Staatsführer, die sich nach einer oder maximal zwei Amtszeiten freiwillig zurückziehen. Streng genommen gibt es sogar nur einen einzigen: Nelson Mandela in Südafrika, der nicht nur bereits betagt war, als er an die Macht kam, sondern (aufgrund seines langjährigen Gefängnisarrests) in der Zeit unmittelbar davor nicht direkt in den Kampf involviert war. Ganz unabhängig von seinen persönlichen Vorzügen mag es für ihn leichter gewesen sein, sich vom Amt zurückzuziehen als für einen Befreiungskämpfer, der (wie die meisten) vom Anführer der Befreiungsbewegung direkt zum Staatsführer geworden ist. In den übrigen Fällen blieben die Staatsführer 30 Jahre oder länger an der Macht – lange über den Zeitpunkt hinaus, an dem ein wenig frischer Wind erforderlich gewesen wäre. In Kuba, um ein Beispiel außerhalb Afrikas zu nennen, halten sich

die Anführer der Befreiungsbewegung sogar schon seit mehr als einem halben Jahrhundert auf der politischen Bühne.

Für diese privilegierten Kader ist es zudem kein Problem, für eigenen Nachwuchs zu sorgen, seien es Protegés oder Familienmitglieder, die bevorzugten Zugang zu Top-Positionen erhalten. So spielen in China, dem ältesten noch bestehenden Befreiungsregime, die Kinder und sogar die Enkel von Mao Zedongs Weggefährten auf dem „Langen Marsch“ eine führende Rolle in der Kommunistischen Partei, und vergleichbare Entwicklungen lassen sich auch in Afrika beobachten.

FAZIT

Befreiungsbewegungen laufen selten unmittelbar Gefahr, gestürzt zu werden, wenn sie einmal an die Macht gelangt sind. Nicht nur ihr Sieg, sondern auch die landesweite Erleichterung über das Ende des Konflikts sowie die Auflösung und Demoralisierung der

Nicht nur der Sieg einer Befreiungsbewegung, sondern auch die landesweite Erleichterung über das Ende des Konflikts sowie die Auflösung der Kampftruppen sind fast eine Garantie für eine lange Amtszeit.

Kampftruppen der ehemaligen politischen Gegner sind fast so etwas wie eine Garantie für eine lange Amtszeit. In einigen Fällen, von denen Südsudan sicherlich das bei Weitem prominenteste Beispiel ist, müssen nach dem Sieg zunächst umfangreiche Probleme der staatlichen Konsolidierung gelöst werden, die zwangsläufig Vorrang besitzen. Die meisten afrikanischen Befreiungsbewegungen, vor allem diejenigen, die in den fünfzehn Jahren zwischen 1980 und 1995 erfolgreich waren, nämlich Simbabwe (1980), Uganda (1986), Namibia (1990), Eritrea, Äthiopien und Somaliland (1991) sowie Ruanda und Südafrika (1994), können mittlerweile auf die Erfahrung einer Generation zurückblicken. Nur in einem dieser Länder, Somaliland, löste sich die Befreiungsbewegung nach der Erreichung ihres Ziels eines von der zusammengebrochenen Republik Somalia unabhängigen Staatswesens auf. Nur dort konnte im Rahmen freier Wahlen ein Oppositionsführer durch allgemeine Wahlen friedlich die Amtsgeschäfte von seinem Vorgänger übernehmen. In zwei weiteren Ländern, Namibia und Südafrika, zog sich das Staatsoberhaupt freiwillig zurück und wurde durch ein anderes Staatsoberhaupt ersetzt, das ebenfalls Mitglied der Befreiungspartei war – ein

Prozess, der sich in Südafrika mit der Nachfolge Mandelas durch Mbeki und der Nachfolge Mbekis durch Zuma bereits zweimal wiederholt hat.³ Ein weiteres Staatsoberhaupt, Meles Zenawi in Äthiopien, starb im Amt und wurde von seinem Stellvertreter, Haile-Mariam Desalegn, abgelöst, der ungewöhnlicherweise in keiner Form am Befreiungskampf beteiligt gewesen war. Andernorts sind die ursprünglichen Staatsoberhäupter noch immer im Amt, selbst nach 32 Jahren wie in Simbabwe oder nach 26 Jahren wie in Uganda.

Die Bedrohungen, denen sich diese Bewegungen gegenübersehen, sind entsprechend weniger offensichtlich und kommen in allererster Linie von innen: von der Art der Bewegung an sich und den (für gewöhnlich höchst idealisierten) Vorstellungen, die sie von sich selbst hat. Es handelt sich um Organisationen, die sich als die Verkörperung des Staates betrachten, den sie durch ihren Kampf zu verwirklichen suchten. In ihrer Vorstellung besitzen sie das Recht, die Regierung dauerhaft zu führen. Innere Spaltungen und nationale Oppositionsbewegungen deuten sie

Innere Spaltungen deuten die Bewegungen nicht als Signale, dass sie nicht länger willkommen sind, sondern sie behandeln diese als Gefahr für die gerechte Ordnung.

nicht als Signale, dass sie nicht länger willkommen sind, sondern sie behandeln diese als Gefahr für die gerechte Ordnung, die sie selbst darstellen, und somit als Vorwand, um weiter an der Macht zu bleiben. Doch irgendwann ist der Bonus der Befreiung aufgezehrt, in den Augen eines Großteils der Bevölkerung meist deutlich früher, als es die Regierenden zu erkennen vermögen. Schon bald kommt der Augenblick, in dem das Regime nicht mehr länger anhand seiner Versprechungen, sondern seiner Leistungen beurteilt wird. Und wenn es sich bis dahin nur darum gekümmert hat, einigen Günstlingen eine privilegierte Stellung zu verschaffen und damit an seine vertriebenen Vorgänger erinnert, dürfte dieses Urteil ausgesprochen hart ausfallen.

Die jüngsten Arbeiterunruhen in Südafrika, vor allem die tragischen Ereignisse in Marikana im August 2012, die in der Erschießung dutzender streikender Bergarbeiter durch

3 | Es ist anzumerken, dass der namibische Präsident Sam Nujoma fünfzehn Jahre im Amt war und die Verfassung ändern ließ, um eine dritte Amtszeit absolvieren zu können, während Nelson Mandela nur für fünf Jahre im Amt war, bevor er sich als Präsident zurückzog.

die Polizei gipfelten, können sehr wohl als Warnsignal an den ANC verstanden werden, dass seine Zeit bald gekommen sein könnte. Allerdings haben auch andernorts Regierungen derartige Erschütterungen überlebt und Regimes zutage befördert, die nicht mehr wirklich als „Bewegungen“ bezeichnet werden können, sondern in einen Zustand der Starre verfallen sind, in dem ehemalige Kämpfer sich nur noch als selbstgefällige Nutznießer der Staatsmacht gerieren. Angesichts der permanenten Krise der afrikanischen Jugend ist dies eine sehr gefährliche Situation, in der Rufe nach einer erneuten „Befreiung“ durch eine neue Generation politischer oder sogar religiöser Demagogen laut zu werden drohen. In manchen Fällen, mit Äthiopien und Ruanda als hervorstechenden Beispielen, haben die ehemaligen Befreier versucht, ihre Länder als „Entwicklungsstaaten“ neu zu definieren und damit asiatische Vorbilder nachzuahmen. Dazu verfolgen sie das Ziel eines dem raschen wirtschaftlichen Wachstum verpflichteten starken Staats, der für öffentliche Ordnung, Infrastruktur und andere grundlegende Dienstleistungen sorgt und gleichzeitig versucht, günstige Bedingungen für Investitionen im privaten Sektor zu schaffen. Dies hat aus Sicht der Bewegung den großen Vorteil, dass deren zentrale Rolle weiterhin gesichert wird, während gleichzeitig im Erfolgsfall die Forderungen des Volkes nach Beschäftigung und staatlicher Wohlfahrt erfüllt werden können.

In manchen Fällen, mit Äthiopien und Ruanda als hervorstechenden Beispielen, haben die ehemaligen Befreier versucht, ihre Länder als „Entwicklungsstaaten“ neu zu definieren und damit asiatische Vorbilder nachzuahmen.

Dies gestattet auch Unternehmen im Staats- oder Parteibesitz bzw. mit dem Regime verbundenen „kapitalistischen Spießgesellen“, sich weiter geschäftlich zu betätigen und den Punkt hinauszuzögern, an dem die Rufe gegen die ausgedehnte Amtszeit der Regierung überlaut werden. Ob dies eine Grundlage zur Überwindung sozialer Spaltungen sein kann, die so tief sind wie in Ruanda, ist allerdings mehr als fraglich, während Äthiopien hierfür ein deutlich günstigeres Klima bietet. Beide Länder haben sich auch ausdrücklich um Strategien für eine nationale Integration bemüht, wenngleich in paradox unterschiedlicher Weise: In Ruanda geschah dies durch die ausdrückliche Nichtanerkennung der historischen Ethnien des Landes – Hutu, Tutsi und Twa –, während in Äthiopien für die ausdrückliche Anerkennung solcher Ethnien innerhalb eines sprachbasierten

föderalen Systems optiert wurde. In jedem Fall – und hier ist das Beispiel Namibia zu nennen – ist es wichtig, sicherzustellen, dass Strategien für die nationale Integration und Versöhnung stets ganz oben auf der Tagesordnung der Regierung stehen und nicht nur vorübergehende Mittel zum Zweck sind, um den Machtübergang möglichst reibungslos zu gestalten.

Wenn die Erinnerung an die Befreiung in weite Ferne gerückt ist, kann man bestenfalls darauf hoffen, dass es der Bewegung gelungen ist, eine ausreichende Grundlage für nationale Identität und Integration zu schaffen, um sich als aktive politische Kraft zurückzuziehen und das Feld gegnerischen politischen Parteien zu überlassen, die aus Splittergruppen der ursprünglichen Bewegung oder aufgrund einer wachsenden Toleranz gegenüber ehemals geächteten

Gegnern entstanden sein mögen, die nun als legitime Teilnehmer am politischen Prozess anerkannt werden. Ghana, einst einer der Vorreiter der afrikanischen Befreiungspolitik, wengleich mit einer gewaltfreien nationalistischen Partei, ist mittlerweile – nach einer

Ghana, einst einer der Vorreiter der afrikanischen Befreiungspolitik, wengleich mit einer gewaltfreien nationalistischen Partei, ist mittlerweile zum wohl stabilsten Mehrparteiensystem des Kontinents geworden.

allzu langen Zeit der Militärdiktatur – zum wohl stabilsten Mehrparteiensystem des Kontinents geworden. Tansania, das immer noch von der (mittlerweile in die CCM umgewandelte) TANU geführt wird, die das Land in die Unabhängigkeit führte, scheint Wege gefunden zu haben, die eine friedliche politische Interaktion auch nach dem Ende der eigentlichen Bewegung ermöglichen können. Angola und Mosambik, zwei der jüngsten afrikanischen Staaten, die ihre Unabhängigkeit im bewaffneten Kampf errungen haben, werden noch immer von ihren ursprünglichen Befreiungsparteien angeführt, doch unter Bedingungen, die den Mitgliedern rivalisierender Bewegungen, die einst an dem brutalen Kampf gegen das Regime beteiligt waren, zumindest eine gewisse politische Rolle einräumen. In Südafrika haben langjährige Konventionen für die demokratische und parlamentarische Arbeit – auch wenn sie früher nur von der herrschenden Minderheit in Anspruch genommen wurden – durch den Übergang zu einer Mehrheitsregierung an Stärke gewonnen und gewährleisten auch weiterhin ein Maß an Offenheit, das die monopolistischen Tendenzen beschränkt, zu denen Befreiungsbewegungen in anderen Ländern neigen. Der Weg in die Freiheit ist lang, doch er

bietet die Möglichkeit, die im Kampf angestrebten Ziele einerseits und die Notwendigkeit einer stabilen und zuverlässigen Staatsführung andererseits miteinander zu verbinden.

Dieser Artikel erschien auf Englisch als *Discussion Paper 8/2012* der Brenthurst Foundation mit dem Titel: „From Liberation Movement to Government – Past legacies and the challenge of transition in Africa“.



Angelika Mendes ist Koordinatorin für Fundraising in der internationalen Zentrale des Jesuit Refugee Service (JRS) in Rom. Bis August 2012 hat sie von Berlin aus die internationalen Medienprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung koordiniert.

OHNE PERSPEKTIVE?

FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE IM ÖSTLICHEN AFRIKA

Angelika Mendes

Das Jahr 2012 hat so viele Flüchtlingskrisen mit sich gebracht wie wenige Jahre in jüngster Vergangenheit. Mehr als 700.000 Flüchtlinge haben in den ersten neun Monaten des Jahres internationale Grenzen überquert.¹ Mit den Krisen des vorangegangenen Jahres – zu nennen sind unter anderem die Dürre am Horn von Afrika und die Kämpfe in Libyen – und mit den Millionen von Flüchtlingen, die sich seit Jahren im Exil befinden, ist ein kritischer Punkt erreicht. Die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, in Solidarität mit den betroffenen Ländern Lösungen für diese Krisen und Antworten auf das persönliche Leid, das damit verbunden ist, zu finden, ist auf die Probe gestellt. Das Recht auf Asyl behält weiter seine zentrale Bedeutung. Die Tatsache, dass viele Staaten großzügig Flüchtlinge aufnehmen, ist ein Zeichen dafür, das angesichts der damit verbundenen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen nicht unterschätzt werden sollte.

Das östliche Afrika ist eine Weltregion, die seit Jahrzehnten mit die größten Flüchtlingsströme provoziert, aber auch aufnimmt. Dass auch dort ein dramatischer Punkt erreicht ist, zeigt die kürzliche Anordnung der kenianischen Regierung, alle Flüchtlinge, die bisher in der Hauptstadt Nairobi lebten, in die Lager im Nordwesten und Osten des Landes zu verweisen.² Die Kapazitäten der Aufnahmeländer sind begrenzt und Flüchtlinge werden schnell zum Sündenbock für zunehmende Unsicherheit oder andere untragbare Zustände erklärt. Auch die anderen Länder, von denen in diesem Artikel die Rede ist – Uganda, Äthiopien, Sudan und

1 | UNHCR Global Appeal 2013. *Staying resilient in a world in crisis*, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), 12/2012, <http://unhcr.org/ga13/index.xml> [30.01.2013].

2 | AFP, „Kenya orders all refugees back to camps“, 18.12.2012.

Südsudan – beherbergen Zehntausende von Flüchtlingen unter Umständen, die alles andere als ideal sind.

In den vergangenen 30 Jahren hat sich die Zahl gewaltsam vertriebener Menschen weltweit fast verdreifacht, von 16 auf 42,5 Millionen. Globale und soziale Trends lassen vermuten, dass diese Zahl in diesem Jahrzehnt weiter wachsen wird. Die Ursachen für Vertreibung sind vielfältig und komplex. Kriege, bewaffnete Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, repressive Regime sowie untragbare wirtschaftliche, soziale oder politische Bedingungen, Naturkatastrophen und vor allem der internationale Kampf um Bodenschätze und Energieressourcen zwingen Menschen, ihre Heimat zu verlassen. Oft sind es die gleichen Gründe, die eine Rückkehr verhindern und den Wiederaufbau erschweren.

Sowohl Flüchtlinge als auch humanitäre Organisationen sind heute größerer Unsicherheit ausgesetzt, weil Regierungen und bewaffnete Gruppen den humanitären Handlungsspielraum zunehmend verkleinern. Der wachsende Abstand zwischen Arm und Reich wird enorme Herausforderungen mit sich bringen. Bereits jetzt fliehen Millionen von Menschen aufgrund von Naturkatastrophen und anderen Auswirkungen des Klimawandels, die erst in Zukunft das volle Ausmaß erreichen werden. Das Bevölkerungswachstum und die zunehmende Urbanisierung üben zusätzlichen Druck auf bestehende Systeme aus.

Bereits jetzt fliehen Millionen von Menschen aufgrund von Naturkatastrophen und anderen Auswirkungen des Klimawandels, die erst in Zukunft das volle Ausmaß erreichen werden.

WER SIND DIE FLÜCHTLINGE? – VERSCHIEDENE DEFINITIONEN

Wer ein Flüchtling ist, wurde im so genannten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) festgeschrieben. Demnach ist ein Flüchtling „eine Person, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse

außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ Die Konvention schreibt außerdem fest, dass Flüchtlinge Religions- und Bewegungsfreiheit sowie wirtschaftliche und soziale Rechte wie einen gesicherten Zugang zum Arbeitsmarkt, zu medizinischer Versorgung und zu Schulbildung genießen. Das Prinzip des *Non-refoulement*, d.h. dass niemand unter Zwang in sein Heimatland ausgewiesen wird, solange dort Gefahr droht, ist ein weiteres durch die Konvention garantiertes Recht.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist das erste universell geltende Abkommen, das sich ausschließlich und umfassend Flüchtlingen widmet und deren grundlegende Rechte festlegt. Unterzeichnet von 146 Ländern, ist es bis heute die Grundlage der Flüchtlingsarbeit und der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen Staaten ihre Flüchtlingspolitik aufbauen können. Im Jahr 1967 wurde die Konvention durch ein Zusatzprotokoll ergänzt, das die geografische und zeitliche Begrenzung aufhob. 1969 sowie 1984 kamen mit der Flüchtlingskonvention der afrikanischen OAU (heute: Afrikanische Union) und der lateinamerikanischen Cartagena-Erklärung regionale Abkommen hinzu, die erstmals lokale Ansätze für die Regelung der Flüchtlingsfrage einführten.

Der Begriff „de facto“-Flüchtling umfasst alle Menschen, die ihre Heimat aufgrund von bewaffneten Konflikten, humanitären Katastrophen oder der Verletzung von Menschenrechten verlassen müssen.

Die katholische Soziallehre definiert den Begriff des Flüchtlings breiter und spricht von „de facto“-Flüchtlingsen. Der Begriff umfasst demnach alle Menschen, die ihre Heimat aufgrund von bewaffneten Konflikten, humanitären Katastrophen oder der Verletzung von Menschenrechten verlassen müssen. Auch Opfer gewaltsamer Vertreibungen innerhalb eines Landes, fehlerhafter Wirtschaftspolitik und von Naturkatastrophen gelten nach dieser Auffassung als Flüchtlinge.

Binnenvertriebene verlassen ihre Heimat aus denselben Gründen wie Flüchtlinge, bleiben aber innerhalb der Grenze ihres Heimatlandes. Ihre Situation ist oft noch elender als die der internationalen Flüchtlinge, da sie bisher nicht durch internationale Abkommen und Gesetze geschützt sind und unter der Zuständigkeit von Regierungen stehen, die ihnen gegenüber oftmals feindlich eingestellt

sind. Für Afrika wurde diese Lücke mit dem Inkrafttreten der Kampala-Konvention am 6. Dezember 2012 geschlossen. Die „Konvention der Afrikanischen Union zum Schutz und Unterstützung intern vertriebener Personen in Afrika“ ist das erste legal bindende Abkommen weltweit, das speziell die Situation von Binnenflüchtlingen thematisiert. Angesichts der Tatsache, dass es in Afrika viermal so viele Binnen- wie internationale Flüchtlinge gibt, ist das ein bedeutender Schritt. Afrika setzt damit neue Maßstäbe für die Gestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die zum Schutz und zur Versorgung von Binnenflüchtlingen beitragen. Die Konvention ist umfassend gestaltet und erkennt vielfältige Ursachen für Vertreibung an, von bewaffneten Konflikten über Naturkatastrophen, den Auswirkungen des Klimawandels bis zu Megatrends wie Bevölkerungswachstum und Urbanisierung. Gut umgesetzt, kann sie zu einem wertvollen Instrument für Regierungen werden, sowohl Vertreibung vorzubeugen als auch angemessene Lösungen für gegenwärtig Vertriebene zu finden. Es hängt jedoch vom Willen dieser Regierungen ab, ob und wann diese Umsetzung überhaupt erfolgt. Während die Mandate vieler Hilfsorganisationen keine spezielle Zuständigkeit für Binnenvertriebene vorsehen, gibt es in jüngster Zeit auch hier eine lebhaftere Debatte um einen neuen weltweiten Ansatz zur besseren Unterstützung von Binnenvertriebenen, der zu begrüßen ist.

FLÜCHTLINGE IN ZAHLEN

Seit 2007 liegt die Zahl der Vertriebenen konstant über 42 Millionen. 42,5 Millionen gewaltsam vertriebene Menschen gab es 2011 weltweit, davon 15,2 Millionen Flüchtlinge.³

42,5 Millionen gewaltsam vertriebene Menschen gab es 2011 weltweit. Obgleich diese Zahl hoch ist, war sie doch niedriger als 2010.

Obleich diese Zahl hoch ist, war sie doch niedriger als 2010, als so viele Menschen betroffen waren wie seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr.⁴ Entgegen der weit verbreiteten Auffassungen, dass Europa und die USA die meisten Flüchtlinge aufnehmen, fliehen in Wirklichkeit 80 Prozent

3 | Als „gewaltsam vertriebene Menschen“ gelten Flüchtlinge, Asylbewerber und Binnenflüchtlinge (Internally Displaced Persons, IDPs).

4 | *A Year of crises. UNHCR Global Trends 2011*, UNHCR, 06/2012, <http://unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4fd6f87f9&query=UNHCR%20Global%20Trends%20Report%202011> [30.01.2013].

aller Flüchtlinge und Vertriebenen in die Nachbarländer. Pakistan führt mit 1,7 Millionen Vertriebenen die Liste der Aufnahmeländer an, gefolgt von Iran, Kenia und Tschad. Unter den Industrienationen nimmt Deutschland die meisten Flüchtlinge auf (2011: 571.700). Südafrika ist seit 2008 das Land mit der höchsten Anzahl individueller Asylanträge. Jeder sechste Flüchtling weltweit kommt aus Afghanistan, gefolgt von Flüchtlingen aus dem Irak, Somalia, Sudan und der Demokratischen Republik Kongo.



Notdürftige Unterkünfte im Übergangslager außerhalb von Dollo Ado an der somalisch-äthiopischen Grenze, wo im August 2011 etwa 15.000 Flüchtlinge lebten. | Quelle: © Angelika Mendes.

In Subsahara-Afrika leben 60 Prozent aller Flüchtlinge in Lagern. Weltweit jedoch lebt die Hälfte in Städten und nur ein Drittel in Lagern. 49 Prozent aller Flüchtlinge und Vertriebenen sind Frauen und Mädchen und 46 Prozent sind Kinder unter 18 Jahren.⁵ Etwa 70 Prozent sind Muslime. Im Jahr 2011 sind 3,2 Millionen Binnervertriebene nach Hause zurückgekehrt – das ist die höchste Anzahl in mehr als zehn Jahren. Hingegen konnten nur etwa 532.000 Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehren – die drittniedrigste Zahl im letzten Jahrzehnt.

Hinzu kommt, dass Flüchtlingssituationen heute nicht mehr vorübergehender Natur sind. UNHCR schätzt, dass Flüchtlinge mittlerweile durchschnittlich 17 Jahre im Exil verbringen. Manche äthiopische und sudanesische Flüchtlinge, die im Flüchtlingslager Kakuma im Nordwesten Kenias leben, befinden sich seit 18 Jahren dort. Unter ihnen sind viele, die bereits im Lager geboren wurden.

HERAUSFORDERUNGEN IN DEN AUFNAHMELÄNDERN

Flüchtlinge stehen im Aufnahmeland vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit gehören ebenso dazu wie der Mangel an sozialen Kontakten und die Unkenntnis der lokalen Sprache. Viele Staaten schränken die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen ebenso ein wie den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung. Gerade die Bildung hat sich jedoch als effektives Mittel im Umgang mit Traumata erwiesen, weil sie Hoffnung nährt, Kräfte bündelt, eine Perspektive auf eine bessere Zukunft eröffnet und sich vor allem später positiv auf Einkommen, Lebensqualität und Wiederaufbau auswirkt. Momentan besuchen weltweit nur 76 Prozent aller Flüchtlingskinder eine Grundschule und 36 Prozent eine Sekundarschule.⁶ Weniger als ein Prozent hat Zugang zu höherer Bildung. Für Flüchtlinge in Städten und für Mädchen sieht es noch schlechter aus. Die Qualität der Schulbildung liegt außerdem beträchtlich unter dem herkömmlichen Niveau.

Momentan besuchen weltweit nur 76 Prozent aller Flüchtlingskinder eine Grundschule und 36 Prozent eine Sekundarschule.

Vor allem in sich hinziehenden Krisensituationen geraten Flüchtlinge in Abhängigkeit von Hilfsorganisationen. Menschen, die 15 Jahre lang kostenlose Essensrationen, Schulbildung, medizinische Versorgung und psychosoziale Hilfe in einem Flüchtlingslager erhalten, haben oftmals Schwierigkeiten, wenn sie, wieder für sich selbst verantwortlich, in ihre Heimat zurückkehren.

6 | Sarah Dryden-Peterson, *Refugee Education. A Global Review*, UNHCR, 11/2011, <http://unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4fe317589> [30.01.2013].

DAUERHAFTE LÖSUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGSKRISE

Angesichts des Ausmaßes und der Anzahl der Flüchtlingskrisen weltweit scheint es an befriedigenden Lösungen zu mangeln. In der Flüchtlingspolitik spricht man in der Regel von drei möglichen dauerhaften Lösungsoptionen für Flüchtlingssituationen. Die erste und bevorzugte Lösung ist die freiwillige Rückkehr ins Heimatland, sobald dieses als sicher gilt und die nötige Lebensgrundlage für die Rückkehrer bietet.

Tansania schrieb 2010 Geschichte, als die Regierung 162.000 Flüchtlingen, die 1972 aufgrund des Bürgerkrieges aus Burundi geflohen waren, die tansanische Staatsbürgerschaft gewährte.

Die zweite Möglichkeit ist die Einbürgerung. Dies setzt zunächst die Zustimmung der jeweiligen Regierung voraus und erfordert einen legalen Prozess, der Flüchtlingen mehr Rechte garantiert. Ebenso muss auch ein

wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Integrationsprozess stattfinden. Tansania schrieb im April 2010 Geschichte, als die Regierung 162.000 Flüchtlingen, die 1972 aufgrund des Bürgerkrieges aus Burundi geflohen waren, die tansanische Staatsbürgerschaft gewährte. „Das ist die großzügigste Geste, die je gegenüber Flüchtlingen gezeigt wurde“, sagte damals der Repräsentant des Jesuit Refugee Service (JRS) in Tansania, Damas Missanga SJ.

Die dritte Option ist die Neuansiedlung in einem Drittland. Für Menschen, denen auch in dem Land, in dem sie Schutz gesucht haben, Verfolgung droht oder die aus anderen Gründen nicht auf Dauer in ihrem Asylland bleiben können, ist das die einzige mögliche Alternative. Von allen 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nehmen mittlerweile 26 Länder Flüchtlinge im Rahmen von Neuansiedlungsprogrammen auf. Dazu gehören schon seit Langem die skandinavischen Länder, Australien, die USA, Kanada, Neuseeland, England und seit 2007 auch Deutschland. Im Jahr 2011 wurden 61.231 Flüchtlinge neu angesiedelt. Obwohl die Anzahl der Länder, die an Neuansiedlungsprogrammen teilnehmen, zwischen 2005 und 2012 von 14 auf 26 angewachsen ist, ist die Zahl der verfügbaren Plätze bei ca. 80.000 pro Jahr stehengeblieben.⁷ Die USA, Kanada und Australien stellen weiterhin 90 Prozent aller

7 | Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 54th meeting, progress report on resettlement, UNHCR, 05.06.2012.

Neuansiedlungsplätze, während 16 europäische Staaten zusammen einen Anteil von lediglich acht Prozent aufweisen. Die Flüchtlinge, die von Neuansiedlungsprogrammen in all diesen Ländern am meisten profitierten, kamen aus Myanmar, Irak und Somalia.

FLÜCHTLINGE UND VERTRIEBENE IM ÖSTLICHEN AFRIKA

Kenia, Uganda, Sudan, Südsudan und Äthiopien, die Länder des östlichen Afrikas, auf die sich dieser Artikel bezieht, bilden zusammen eine Fläche, die etwa doppelt so groß ist wie West- und Südeuropa zusammen.⁸ Die Region ist von kultureller Vielfalt geprägt und komplex hinsichtlich der Konfliktursachen. Mit Nachbarn wie Somalia, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, Tschad und Eritrea ist sie von Krisenherden und so genannten failed states umgeben, die für große Flüchtlingsströme sorgen.

Obwohl es schwer ist, verlässliche Zahlen zu finden, kann man bei den fünf Ländern von etwa 1.476.000 Flüchtlingen und 2,6 Millionen Binnenvertriebenen sprechen. Sudan ist mit 1,7 Millionen das Land mit der höchsten Anzahl an Binnenvertriebenen, während Kenia mit einer Zahl von 586.000 die meisten Flüchtlinge beherbergt.⁹

Bei Kenia, Uganda, Sudan, Südsudan und Äthiopien kann man von 1.476.000 Flüchtlingen und 2,6 Millionen Binnenvertriebenen sprechen.

Sudan und Südsudan

Vor seiner Teilung 2011 war der Sudan das größte Land auf dem afrikanischen Kontinent. Das Gebiet ist von zwei langjährigen Kriegen gekennzeichnet. Sechs Jahre nach der 1956 von Großbritannien und Ägypten erlangten Unabhängigkeit stürzte das Land in den ersten Bürgerkrieg, der zehn Jahre dauerte und 1972 mit dem *Addis Ababa Agreement* endete, das dem Süden das Recht auf Selbstbestimmung zugestand. Die Entdeckung von Öl 1978 im südlichen Teil

8 | Das schließt folgende Länder ein: Spanien, Portugal, Andorra, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Irland, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Italien, San Marino, Niederlande, Schweiz, Österreich.

9 | Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN-OCHA), *Eastern Africa: Displaced Populations Report*, Nr. 12, 31.03.-30.09.2012.

des Landes beeinträchtigte die Beziehungen zwischen dem Norden und dem Süden enorm. Als der Norden 1983 die Scharia einführte, brach der Bürgerkrieg im Süden erneut aus.

Mehr als 20 Jahre bekämpften sich die Regierung in Khartoum und die Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M), die Hauptrebellengruppe im Süden, aufgrund von religiösen Unterschieden zwischen Moslems und Christen, Gegensätzen zwischen Arabern und Afrikanern, ethnischer Gewalt zwischen bestimmten Gruppen und dem Kampf um Bodenschätze, vor allem die Ölvorkommen im Süden. Es war einer der längsten und schlimmsten Kriege des 20. Jahrhunderts: zwei Millionen Menschen starben, vier Millionen wurden im eigenen Land vertrieben und mehr als eine halbe Million floh außer Landes.

Der Krieg endete erst im Januar 2005 mit dem Comprehensive Peace Agreement (CPA). Das CPA beinhaltete die Einhaltung eines Waffenstillstands sowie Bestimmungen zur Aufteilung von Macht und Bodenschätzen, landesweiten Wahlen im April 2010 und einem Unabhängigkeitsreferendum im Süden im Januar 2011. In diesem Referendum stimmten 99 Prozent der Bevölkerung für die Unabhängigkeit des Südens und am 9. Juli 2011 erklärte sich der Südsudan als souveräner Staat unabhängig vom Norden.

„Es gibt ein Paradox im Sudan: Dass die Region, die den Hauptteil der Bodenschätze und des fruchtbaren Bodens des Landes besitzt, auch die am wenigsten entwickelte ist.“

Das neue Land steht enormen Herausforderungen gegenüber. „Es gibt ein Paradox im Sudan: Dass die Region, die den Hauptteil der Bodenschätze und des fruchtbaren Bodens des Landes besitzt, auch die am wenigsten entwickelte ist“,¹⁰ bemerkt der Sudanexperte Douglas H. Johnson. Die Sicherheitssituation an der Grenze zum Sudan hat sich seit der Unabhängigkeit verschlechtert – vor allem in den ölreichen Gebieten von Abyei und in Upper Nile, Unity und Südkordofan, wo der Konflikt zur Vertreibung von 70.000 Menschen geführt hat.¹¹ Im September 2011 flammten neue Kämpfe zwischen den Sudan Armed Forces (SAF) und dem Sudan People's Liberation Movement-Nord (SPLM-N) im

10 | Douglas H. Johnson, *The root causes of Sudan's civil wars*, Indiana University Press, 2002, 16.

11 | Integrated Regional Information Networks (IRIN), „South Kordofan briefing“, 26.06.2011.

Blue Nile State auf. Im Januar 2012 berichteten die VN von Luftangriffen und Schüssen seitens der SAF in Südkordofan. Mehr als 170.000 Sudanesen flohen seitdem in Flüchtlingslager auf die andere Seite der Grenze in den Südsudan, während weitere 40.000 in Äthiopien Schutz suchten.¹² Zudem greift die ugandische Rebellen­gruppe Lord's Resistance Army (LRA) regelmäßig Dörfer in Western Bahr el Ghazal, Western Equatoria und Central Equatoria an. Hinzu kommen Zusammenstöße von Stammes­gemeinschaften, die allein im Mai und Juni 2012 zur Vertreibung von fast 16.000 Menschen führten. Zwischen Juli und September zwangen Überflutungen aufgrund intensiver Regenfälle viele Menschen zur Flucht. Trotz seiner eigenen Probleme beherbergt der Südsudan mehr als 207.000 Flüchtlinge aus dem Sudan, Äthiopien, der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo (DRC).

Am Beispiel des Südsudans lässt sich gut erklären, mit welchen Herausforderungen Flüchtlinge bei der Rückkehr in ihr Heimatland nach Jahren oder Jahrzehnten des Konflikts konfrontiert sind. Weil Bildung für die langfristige Entwicklung eines Landes essenziell ist, wird dabei näher auf den Zustand des Bildungssystems eingegangen. Das Erbe des langen Konfliktes erschwert jeglichen Fortschritt bei der Entwicklung des Landes. Zwei Millionen Menschen, die seit dem Friedensabkommen in ihre Heimat zurückgekehrt sind, stehen bis heute enormen Herausforderungen gegenüber. Die meisten Straßen im Südsudan befinden sich in denkbar schlechtem Zustand und sind zeitweise unpassierbar. Viele Gebiete sind schwer zugänglich und der Straßenbau schreitet zögerlich voran. Große Teile der Bevölkerung haben keine Möglichkeit, zu den wenigen Kliniken oder zu sauberem Wasser zu gelangen. Etwa 80 Prozent der Bevölkerung sind Kleinbauern, doch die Nutzung des außerordentlich fruchtbaren Landes wird von Landminen erschwert. Weil fast alle Waren importiert werden, sind die Preise hoch. Die Hälfte der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze mit einem Durchschnittseinkommen von weniger als einem US-Dollar pro Tag. Korruption behindert an vielen Stellen den Fortschritt.

Die meisten Straßen im Südsudan befinden sich in schlechtem Zustand und sind zeitweise unpassierbar. Viele Gebiete sind schwer zugänglich und der Straßenbau schreitet zögerlich voran.

12 | UN-OCHA, „Sudan humanitarian update“, III/2012, 01.11.2012.

Dennoch sind die wenigen Fortschritte anzuerkennen, die der Süden seit dem Ende des Krieges vorweisen kann. Eine eigene Regierung wurde gebildet und die Hauptstadt Juba wächst. Mehr als 20.000 Straßenkilometer und ca. 80 Prozent des besonders betroffenen Geländes wurden inzwischen von Minen befreit.¹³ Felder werden bestellt, feste Häuser gebaut. Die ersten Wahlen nach 24 Jahren im April 2010, das Referendum im Januar und die Unabhängigkeitsfeiern im Juli 2011 sind friedlich verlaufen. Mehr als zwei Millionen Menschen sind zurückgekehrt, man kann sich relativ frei bewegen und es gibt erstes Wachstum.

Der neu gebildeten autonomen Regierung des Südens stellte sich nach dem Krieg die enorme Aufgabe, mit sehr begrenzten Mitteln ein Bildungssystem von Grund auf zu errichten. Der Grundschulunterricht fand zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich unter Bäumen statt, es gab weniger als 20 Sekundarschulen und kaum ausgebildete Lehrer. Einzelne Menschen versammelten ab und zu die Kinder, um ihnen das Alphabet beizubringen. Keiner wurde dafür bezahlt und viele hatten selbst nur zwei oder drei Jahre die Grundschule besucht.



Unterricht im Freien: zerstörte Sekundarschule in Nimule, Südsudan. | Quelle: © Angelika Mendes.

13 | Wanjohi Kabukuru, „Clearing South Sudan of its deadly landmines“, *Africa Renewal online*, Department of Public Information der Vereinten Nationen, 16.01.2012, <http://un.org/africarenewal/web-features/clearing-south-sudan-its-deadly-landmines> [30.01.2013].

Mit einer aktuellen Alphabetisierungsrate von geschätzten 24 Prozent hofft die sudanesische Bevölkerung auf bessere Bildungsaussichten.¹⁴ Lediglich sieben Prozent der Personen, die im Lehrerberuf eingesetzt werden, sind dafür ausgebildet. 48 Prozent wurden mittlerweile berufsbegleitend geschult, aber lediglich 45 Prozent haben selbst einen Grundschulabschluss.¹⁵ Lehrer im Südsudan verdienen durchschnittlich 200 US-Dollar im Monat, aber nur drei von fünf Lehrern werden von der Regierung bezahlt.

Nur drei von fünf Lehrern im Südsudan werden von der Regierung bezahlt. Die anderen unterrichten ohne finanzielle Vergütung.

Die anderen unterrichten ohne finanzielle Vergütung. Auf jeden Lehrer, bezahlt oder unbezahlt, kommen etwa 80 Schüler. Etwa 75 Prozent der Grundschulen und 22 Prozent der Sekundarschulen sind nicht fest gebaut, d.h. sie bestehen aus einer Schlammmischung und haben ein Grasdach oder der Unterricht findet weiter unter einem Baum statt und muss bei Regen abgebrochen werden.¹⁶ Eine feste Schule mit sieben Klassenräumen, Verwaltungsgebäude und Latrinen zu bauen kostet etwa 62.000 Euro. So teilen sich in den Grundschulen durchschnittlich 129 Schüler einen Klassenraum.¹⁷

Die Schülerzahlen haben sich innerhalb der ersten vier Jahre nach dem Friedensabkommen (2005-2009) von 343.000 – damals die niedrigste Anzahl weltweit – auf 1,3 Millionen verdreifacht.¹⁸ Im Jahr 2009 kürzte der Südsudan aufgrund geringerer Einnahmen durch Rohöl das Bildungsbudget um 25 Prozent, von 134 auf 100 Millionen US-Dollar. Während der Bildungsanteil sechs Prozent des Gesamtbudgets ausmachte, ging ein Drittel des Budgets in militärische Ausrüstung. Dabei zeigen die Südsudanesen ein so großes Interesse an Bildung wie kaum eine andere Bevölkerungsgruppe im östlichen Afrika. Immerhin haben heute 60 Prozent der Kinder eine Chance auf Bildung, verglichen mit 40 Prozent vor zehn Jahren.¹⁹

14 | Feinstein International Center, „Livelihoods, social protection and basic services in South Sudan“, 07/2012.

15 | UNICEF und die Regierung der Republik Südsudan (GoSS), „A report of the study on socio-economic and cultural barriers to schooling in Southern Sudan“, 11/2008.

16 | Weltbank, „Education in the Republic of South Sudan: Status and Challenges for a New System“, 12.09.2012.

17 | Ebd.

18 | UNICEF und GoSS, Fn. 15.

19 | Weltbank, Fn. 16.

Die künftige Entwicklung des Südsudans braucht eine starke, visionäre Regierung, die ihre Ministerien koordiniert und klare Rollen definiert und die bereit ist die nötige Arbeit zu tun. Die Infrastruktur ist zu verbessern, vor allem die Stromversorgung, gefolgt von der Entwicklung der Landwirtschaft, die, richtig vorangebracht, den Südsudan im besten Fall zur Kornkammer Ostafrikas machen könnte. Neue Hoffnung gibt die Unterzeichnung verschiedener Wirtschafts-, Handels- und Sicherheitsabkommen zwischen beiden Regierungen am 27. September 2012 in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba. Sie leiten die Wiederaufnahme des Ölexports ein, der seit Beginn des Jahres unterbrochen war, und schließen die Errichtung einer demilitarisierten Grenzzone ein. Eine Lösung für die Region um Abyei und die genaue Grenzziehung stehen noch aus.

Im August 2011 änderte der Sudan seine Gesetzgebung dahingehend, dass die Erlangung der südsudanesischen Staatsangehörigkeit zum automatischen Verlust der sudanesischen führt. Geschätzte 350.000 Südsudanesen, die kaum Verbindungen mit dem Südsudan haben, leben im Sudan. Durch Mischehen, vor allem im Grenzgebiet zwischen Norden und Süden, gibt es eine große Anzahl von Menschen gemischter Herkunft. Ihre Situation konnte durch das „Four Freedoms“-Abkommen im September 2012 erfolgreich geregelt werden. Es gewährt Bürgern beider Staaten im jeweils anderen Staat Residenzrecht, Bewegungsfreiheit, das Recht auf Eigentum und auf wirtschaftliche Tätigkeit.

Der Osten des Sudans ist seit mehr als 40 Jahren Schauplatz der sich am längsten hinziehenden Flüchtlingssituation auf dem afrikanischen Kontinent.

Neben dem Konflikt an der Grenze zum Südsudan sind hier zwei weitere Regionen erwähnenswert. Der Osten des Sudans ist seit mehr als 40 Jahren Schauplatz der sich am

längsten hinziehenden Flüchtlingssituation auf dem afrikanischen Kontinent. Etwa 84.000 eritreische Flüchtlinge haben dort Zuflucht gesucht, von denen die ersten 1968 ankamen. Jeden Monat kommen durchschnittlich 1.800 weitere hinzu – eine Folge sowohl der Politik Eritreas, junge Männer lebenslang zum Militärdienst zu verpflichten, als auch einer Kombination aus Dürre und einer extrem schwachen Wirtschaft, die zu Verarmung führt und keine Perspektiven bietet.

Auf der anderen Seite, im Westen des Landes, schwelt in Darfur seit knapp zehn Jahren ein Konflikt zwischen der muslimisch-arabischen Regierung in Khartoum und verschiedenen Rebellengruppen, die 2003 erstmals zu den Waffen griffen, weil die Regierung die Region, die hauptsächlich von den drei ethnischen Gruppen Fur, Masalit und Zaghawa bevölkert ist, zu lange vernachlässigt hatte. Darauf antwortete Khartoum mit einer brutalen Verfolgung der Zivilgesellschaft. Den Vereinten Nationen zufolge sind diesem Konflikt bisher 300.000 Menschen zum Opfer gefallen, während Khartoum die Zahl weiter auf 10.000 begrenzt. Im März 2009 stellte der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag einen Haftbefehl wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Darfur gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir aus. 2010 wurde die Anklage um Völkermord erweitert. Seit 13 internationale humanitäre Organisationen im März 2009 aus Darfur ausgewiesen wurden, ist wenig zur humanitären Situation in dem Gebiet veröffentlicht worden, auch Nachrichtenagenturen haben kaum Zugang. Obwohl die Gewalt immer wieder aufflammt, hat sie insgesamt abgenommen: 200.000 Binnenvertriebene und Flüchtlinge konnten nach Hause zurückkehren. Im Juli 2011 unterzeichneten die Regierung und eine der Rebellengruppen das „Doha Document for Peace in Darfur“, und am 8. Februar 2012 wurde die Darfur Regional Authority in Norddarfur eingeweiht, deren Aufgabe es unter anderem ist, Vertriebenen bei der Rückkehr zu helfen und Wiederaufbau und Entwicklung voranzutreiben. Khartoum gab zudem eine neue Friedens- und Entwicklungsstrategie für Darfur bekannt und stimmte einer Vereinbarung mit dem Tschad und dem UNHCR zu, um die Rückkehr von Flüchtlingen aus dem Tschad zu regeln.

Kenia

Kenia hat sich nach den Wahlunruhen 2007/2008, die zum Tod von mehr als 1.000 Menschen und zur Vertreibung von 600.000 Menschen geführt haben, zunächst weitgehend stabilisiert. Da es dem Land nicht gelang, ein lokales Gericht aufzubauen, das die Schuldigen zur Verantwortung zieht, hat der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag den Prozess mit Unterstützung der Koalitionsregierung aufgenommen. Im Januar 2012 wurden vier prominente

Kenianer, darunter Vizepräsident Uhuru Kenyatta und der ehemalige Minister William Ruto, wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt. Beide haben die Anklage zurückgewiesen und im Dezember öffentlich ein Bündnis bekannt gegeben, nach dem Kenyatta für das Amt des Präsidenten kandidieren und Ruto sich als Vizekandidat zur Wahl stellen wird. Die nächsten landesweiten Wahlen sind für den 4. März 2013 geplant.

Das Wirtschaftswachstum in Nairobi liegt bei 4,3 Prozent, die Grundstückspreise haben sich während der letzten fünf Jahre verzehnfacht.

Seit August 2010 hat das Land nach einem über 20 Jahre dauernden Prozess eine neue Verfassung, die Anlass zu Optimismus gibt.

Das Wirtschaftswachstum liegt bei 4,3 Prozent, die Grundstückspreise in Nairobi haben sich während der letzten fünf Jahre verzehnfacht. Zugleich ist Kenia aber auch das Land in Ostafrika, das die größte Ungleichheit in der Einkommensverteilung und, vor allem in den größeren Städten wie Nairobi, eine hohe Kriminalitätsrate aufweist. Dem von Transparency International veröffentlichten internationalen Korruptionsindex von 2011 zufolge gilt Kenia noch immer als eines der weltweit korruptesten Länder: Es rangiert auf dem 154. von insgesamt 183 Plätzen.

Anders als die Jahre unmittelbar nach den Wahlunruhen vermuten ließen, hat die kenianische Regierung bedeutende Fortschritte damit gemacht, Lösungen für Binnenvertriebene zu finden. Am 4. Oktober 2012 verabschiedete sie ein Gesetz, das Bürgern, die aufgrund von Gewalt, Naturkatastrophen oder Entwicklungsprojekten vertrieben werden, rechtlichen Schutz bietet. Zudem wurde ein institutioneller Schwerpunkt „Binnenvertreibungen“ geschaffen. Auch die Rückführung und Neuansiedlung der während der Wahlunruhen Vertriebenen schreitet erfolgreich voran.²⁰

Im August 2012 haben Stammeskonflikte über Land- und Wasserfragen im Nordosten des Landes und in der Küstenregion (Tana River Delta) mehr als 100 Opfer gefordert und 12.000 Menschen zur Flucht gezwungen. Neben dem Streit um die natürlichen Ressourcen resultiert der Konflikt laut einigen Experten aus weitverbreiteter Frustration über die wirtschaftliche Situation, anhaltender Straflosigkeit und dem Ehrgeiz bestimmter Politiker, ein Amt zu erlangen. Die Bevölkerung der Küstenregion fühlt sich seit Jahrzehnten von

der Regierung vernachlässigt, die zwar keine Arbeitsplätze geschaffen, aber tausende Hektar Land an ihre Verbündeten verschenkt hat. Die Aufstände in Mombasa lassen auf tiefe soziale, politische und konfessionsgebundene Spaltungen in Kenia schließen, die vor den Wahlen zu einem Anstieg der Gewalt führen könnten.

Im Oktober 2011 entschied die kenianische Regierung, ihre Truppen in Somalia im Kampf gegen das islamistische Netzwerk Al-Shabaab einzusetzen. Für das Land, das seine Truppen vorher nie im Ausland eingesetzt hatte, war es das größte Sicherheitsrisiko seit der Unabhängigkeit.²¹ Seit Juli 2012 haben sich die kenianischen Truppen der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) angeschlossen. Die Sicherheit innerhalb Kenias hat sich seitdem beträchtlich verschlechtert, vor allem in der Hauptstadt Nairobi.²² Wiederholte Bombenexplosionen und Angriffe mit Handgranaten, meist im somalisch geprägten Teil Nairobis und in Garissa, beeinträchtigten das Verhältnis zwischen Kenianern und Somalis enorm und provozieren Demonstrationen und Aufstände.

Diese Entwicklung ist auch deshalb tragisch, weil 91 Prozent aller Flüchtlinge, die in Kenia Zuflucht suchen, aus Somalia kommen – mehr als eine halbe Million. Während die Regierung viele Jahre enorme Großzügigkeit bei der Aufnahme von somalischen Flüchtlingen gezeigt hat, reagiert sie jetzt mit verschärften Regelungen für Somalis, von denen Zehntausende in Nairobi leben. In einer Regierungserklärung hieß es am 14. Dezember 2012: „Aufgrund der unerträglichen und unkontrollierbaren Gefahr für die nationale Sicherheit hat die Regierung entschieden, dass alle Flüchtlinge und Asylbewerber aus Somalia in das Flüchtlingslager Dadaab zurückkehren müssen.“²³ Wenige Tage später wurde die Anordnung um alle Flüchtlinge erweitert, die nicht aus Somalia kommen. Sie wurden ins Kakuma-Flüchtlingslager ausgewiesen.²⁴ UNHCR befindet sich nun in Verhandlungen

91 Prozent der Flüchtlinge in Kenia kommen aus Somalia. Während sich die kenianische Regierung viele Jahre großzügig bei der Aufnahme zeigte, reagiert sie jetzt mit verschärften Regelungen.

21 | International Crisis Group (ICG), „The Kenyan Military Intervention in Somalia“, 15.02.2012.

22 | IRIN, „Kenya: Security concerns persist“, 10.12.2012.

23 | Associated Press, „After attacks, Kenya restricts refugee freedoms“, 14.12.2012.

24 | AFP, „Kenya orders all refugees back to camps“, 18.12.2012.

mit der Regierung, um sicherzustellen, dass die Rechte der Flüchtlinge weiter respektiert werden.²⁵

Kenia beherbergt zurzeit etwa 630.000 Flüchtlinge aus neun Ländern. Vier von Kenias fünf Flüchtlingslagern befinden sich in Dadaab, nahe der Grenze zu Somalia im Osten des Landes. Diese Lager haben mittlerweile 470.000 vor allem somalische Flüchtlinge aufgenommen und gelten als größte Ansammlung von Flüchtlingen weltweit sowie als fünftgrößte kenianische Stadt. Während der Flüchtlingsstrom aus Somalia seit dem Fall der Diktatur unter Siad Barre 1990 nie wirklich abgerissen ist, hat er mit der Dürre am Horn von Afrika 2011 enorme Ausmaße erreicht. Jeden Monat überqueren weiterhin 2.000 Somalis die Grenze zu Kenia, die seit 2007 offiziell geschlossen ist. Menschenrechtsorganisationen haben wiederholt gewarnt, dass Kenia den Zustrom somalischer Flüchtlinge nicht alleine bewältigen kann.

Menschenrechtsorganisationen haben wiederholt gewarnt, dass Kenia den Zustrom somalischer Flüchtlinge nicht alleine bewältigen kann.

Ein weiteres Flüchtlingslager, Kakuma, befindet sich im Nordwesten Kenias, im Turkana Distrikt, inmitten einer heißen und trockenen Savanne, 92 Kilometer südlich der sudanesischen Grenze. Dieses Lager beherbergt mehr als 100.000 Flüchtlinge. Es wurde ursprünglich für vor dem Bürgerkrieg fliehende Südsudanesen gegründet. Mittlerweile suchen dort Angehörige 13 verschiedener Nationalitäten Zuflucht. Die größte Gruppe sind auch hier Somalis, gefolgt von Flüchtlingen aus dem Sudan und dem Südsudan, Äthiopien, der Demokratischen Republik Kongo, Burundi, Eritrea, Uganda, Ruanda und anderen Ländern. Vor allem die Zahl der Sudanesen hat in den letzten Monaten angesichts des Konflikts an der Grenze der beiden sudanesischen Staaten zugenommen. Konflikte mit der lokalen Turkana-Bevölkerung sind keine Seltenheit. Natürliche Ressourcen in der Gegend sind knapp. Als Nomaden, die selbst oft ums Überleben kämpfen und seit Jahrzehnten von der Zentralregierung vernachlässigt werden, fühlen sie sich davon provoziert, dass zehntausende Flüchtlinge über Jahre hinweg von der internationalen Gemeinschaft mit allem –

25 | „UNHCR urges Kenya to continue upholding refugee rights, cautions against stigmatizing refugees“, Pressemitteilung, UNHCR, 20.12.2012, <http://unhcr.org/50d2e9ec6.html> [30.01.2013].

wenn auch objektiv gesehen nicht ausreichend – versorgt werden. Wiederholte Verhandlungen haben dazu geführt, dass mittlerweile alle Hilfsorganisationen auch eine bestimmte Anzahl Angehöriger der lokalen Bevölkerung in die Hilfsprogramme einschließen. Die Organisationen können damit in keiner Weise die Auswirkungen der Vernachlässigung dieser Region durch die Regierung lindern, allerdings ist dies auch nicht ihr Mandat.

Uganda

Der Norden Ugandas war 20 Jahre lang, von 1986 bis 2006, Schauplatz eines Konflikts, der zu den längsten und brutalsten in Afrika gehörte. Die Lord's Resistance Army (LRA) bekämpfte die ugandische Regierung und verfolgte dabei bald keine politische Agenda mehr, sondern terrorisierte die eigene Acholi-Bevölkerung, plünderte Dörfer, verstümmelte deren Bewohner, folterte, vergewaltigte und tötete. Die meisten dieser Handlungen wurden von Kindersoldaten ausgeführt.

UNICEF schätzt, dass die LRA im Laufe des Konflikts 20.000 Kinder entführt und zu Kindersoldaten oder Sexsklaven gemacht hat. Sie wurden durch Aufnahmezeremonien wie das Misshandeln, Töten und Essen von Familienangehörigen abgestumpft. „Ich war unglücklich darüber zu töten, zu foltern oder unschuldiger Leute Besitz zu zerstören, aber ich hatte keine andere Wahl“, sagt Francis, der zwei Jahre als Kindersoldat von der LRA festgehalten wurde, bevor es ihm gelang, zu fliehen. „Die Anweisungen waren klar: Folgt den Befehlen und lebt oder weigert euch und sterbt.“ Während des Konflikts flohen 95 Prozent der Bevölkerung (1,7 Millionen) in von der Regierung errichtete Schutzlager, die aber weiter Zielscheibe für Angriffe der LRA waren. Über Jahre zogen 40.000 Kinder, so genannte *night commuters*, jeden Abend in die Städte, um sich vor diesen Angriffen in Sicherheit zu bringen.

Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag erließ 2005 Haftbefehle gegen Joseph Kony und vier weitere LRA-Kommandeure wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Ab 2006 führte zudem ein Waffenstillstandsabkommen, verhandelt als Teil eines im südsudanesischen Juba aufgenommenen Friedensprozesses, der

jedoch 2008 scheiterte, zu einer Stabilisierung der Lage und ermöglichte die Rückkehr der Vertriebenen. Im März 2012 befanden sich nur noch etwa 30.000 Vertriebene in Übergangslagern. Die Menschen in Norduganda müssen nun mit den verheerenden Folgen zurechtkommen. Jeder hat eine Schreckensgeschichte zu erzählen, alle sind auf irgendeine Weise traumatisiert. Während der langen Jahre im Lager sind traditionelle Familienstrukturen zusammengebrochen und kulturelle Werte und Bräuche verloren gegangen. Die Nahrungsmittelversorgung ist nach langer Abhängigkeit von Hilfsorganisationen nicht mehr gewährleistet, die Infrastruktur ist mangelhaft, der Zugang zu Bildung schlecht und dem Großteil der Bevölkerung fehlen Arbeit und Existenzgrundlage.

Vor allem Kindersoldaten kämpfen damit, wieder in die Gesellschaft integriert zu werden. „Sie leiden an Schlafstörungen, Konzentrationsschwierigkeiten und Depressionen, viele erfahren Ablehnung seitens ihrer Gemeinschaft und Familie, ziehen sich zurück, sind unsicher und haben Angst vor der Zukunft. Andere werden aggressiv und suchen Ablenkung in Alkohol und Drogen“, sagt Stephanie Brosch, Psychologin und bis März 2012 JRS-Projektleiterin in Kitgum. „Geschichten von Kindern und Jugendlichen, die nach Jahren der Hoffnungslosigkeit wieder Hoffnung schöpfen, zeigen uns jedoch, dass die Situation trotz der Schwierigkeiten, mit denen wir uns täglich konfrontiert sehen, nicht hoffnungslos ist. Die Kinder scheinen entschlossen zu sein, nicht zu verzweifeln oder bitter zu werden, sie versuchen alles, um ihr Leben zu verbessern“, sagt Brosch.

Die Rebellen­gruppe LRA terrorisiert weiter die Bevölkerung, was zu neuen Flüchtlingsströmen vor allem in den Südsudan führt.

Versuche, die LRA zu zerschlagen, blieben jedoch erfolglos und haben bisher nur schlimmere Angriffe zur Folge gehabt. Die Rebellen­gruppe mit ihrem Anführer Joseph Kony

hat sich zunächst in die Demokratische Republik Kongo und seit 2008 auch in die Zentralafrikanische Republik zurückgezogen und terrorisiert in beiden Ländern weiter die Bevölkerung, was zu neuen Flüchtlingsströmen vor allem in den Südsudan führt.

Im Oktober 2011 hat die US-Regierung 100 Soldaten entsandt, um Uganda und die Zentralafrikanische Republik in ihrem Kampf gegen die LRA zu unterstützen.²⁶ Auch die Afrikanische Union ist dabei, eine regionale Interventions-truppe mit 5.000 Soldaten aus den vier betroffenen Ländern aufzubauen. Die AU muss sich aber vor allem auch darum bemühen, dass führende Politiker in der Region sowie internationale Geberländer eine umfassende militärische und zivilgesellschaftliche Lösung unterstützen, sonst wird der Prozess scheitern und zehntausende Familien müssen weiterhin in Angst leben.

Äthiopien

Äthiopien, das nie kolonialisert wurde, hat nach Nigeria die größte Bevölkerungsdichte auf dem Kontinent. Militärische Coups und Konflikte mit den Nachbarstaaten Somalia, Eritrea und Sudan haben die moderne Geschichte des Landes dominiert. Obwohl die meisten Menschen Landwirtschaft betreiben und das Land der größte Kaffeeproduzent des Kontinents ist, führen Dürre, Überflutungen und anhaltende Konflikte auch heute noch dazu, dass jeder zehnte Äthiopier von Nahrungsmittelhilfe abhängig ist. Äthiopien ist einer der größten Empfänger ausländischer Entwicklungshilfe.²⁷ Trotzdem hat das Land fast 370.000 Flüchtlinge aus Somalia, Eritrea, dem Südsudan und dem Sudan aufgenommen. Allein etwa 1.000 junge Menschen, vor allem Männer, entfliehen jeden Monat dem eritreischen Regime und der militärischen Zwangsrekrutierung. Aufgrund der Armut, aber auch aufgrund des repressiven politischen Regimes hält sich eine beträchtliche Anzahl von Äthiopiern als Flüchtlinge oder Wirtschaftsmigranten im Ausland auf.

Äthiopien ist einer der größten Empfänger ausländischer Entwicklungshilfe. Trotzdem hat das Land fast 370.000 Flüchtlinge aus Somalia, Eritrea, dem Südsudan und dem Sudan aufgenommen.

Im Jahr 2009 hat die Regierung ein Gesetz verabschiedet, demzufolge NGOs, die im Bereich Menschenrechte und gute Regierungsführung aktiv sind und mehr als zehn Prozent ihrer Mittel aus dem Ausland erhalten, nicht weiter

26 | ICG, „Ending the LRA: Reason for optimism and political commitment“, 10.01.2012.

27 | Wenzel Michalski, „Schützenhilfe für Diktatoren“, *The European*, 15.11.2010, <http://theuropean.de/wenzel-michalski/4845-korruption-in-aethiopien> [30.01.2013].

in Äthiopien arbeiten dürfen. Das hat die Arbeit vieler Organisationen, auch derjenigen im Bereich der Flüchtlingshilfe, enorm eingeschränkt.



Somalische Flüchtlinge tragen ihre wenigen Habseligkeiten zum Übergangslager außerhalb von Dollo Ado. | Quelle: © Angelika Mendes.

Als Folge der Dürre am Horn von Afrika 2011 strömten zehntausende Flüchtlinge aus Somalia über die Grenze. In der wüstenähnlichen Region Dollo Ado entstand der nach Dadaab zweitgrößte Flüchtlingskomplex weltweit. Fünf Lager beherbergen über 170.000 Flüchtlinge, ein sechstes ist bereits in Planung. Im Jahr 2012 kamen monatlich zwischen 700 und 5.000 Somalis nach Dollo Ado. Solange sich Somalia nicht stabilisiert und der nunmehr 20 Jahre dauernde Krieg zu einem Ende kommt, wird der Zustrom nicht abreißen. Ähnlich wie die Nachbarländer verfolgt Äthiopien eine Lagerpolitik, um seine wenigen natürlichen Ressourcen und Infrastruktur vor dem Druck des Flüchtlingsansturms zu schützen. Flüchtlinge leben in Lagern mit Einschränkungen in Bezug auf Bewegungsfreiheit, Bildungszugang und Arbeitsmöglichkeiten und sind täglich mit ihrer eigenen Perspektivlosigkeit konfrontiert.

VERBORGEN UND VERWUNDBAR: FLÜCHTLINGE IN DEN STÄDTEN

Einhergehend mit dem globalen Trend zur Urbanisierung suchen immer mehr Flüchtlinge Zuflucht in Städten statt in Lagern. Es wird geschätzt, dass sich weltweit etwa die

Hälfte aller 15 Millionen Flüchtlinge in Städten aufhält, aber die genaue Anzahl dieser weitgehend versteckt lebenden Bevölkerung ist nicht bekannt. Auch für die ostafrikanischen Hauptstädte gibt es keine genauen Zahlen. Inoffiziellen Schätzungen zufolge leben in Nairobi (Kenia) etwa 100.000 Flüchtlinge und Asylbewerber, während offiziell 52.000 registriert sind.²⁸ In Addis Abeba (Äthiopien) liegt die Zahl der registrierten Flüchtlinge bei 4.100, während die Regierung im Jahr 2010 allein die der Somalis auf 160.000 schätzte.²⁹ In Kampala (Uganda) leben ca. 40.000 Flüchtlinge, davon die meisten aus der Demokratischen Republik Kongo und aus der Region der Großen Seen (Ruanda und Burundi) stammend.³⁰

Inoffiziellen Schätzungen zufolge leben in Nairobi etwa 100.000 Flüchtlinge und Asylbewerber, während offiziell 52.000 registriert sind.

Die Gründe dafür, in die Städte zu ziehen, sind vielfältig: harte Lebensbedingungen in den Lagern, Mangel an Platz, medizinischer Versorgung und Bildungsmöglichkeiten sowie unzureichende Sicherheit. Flüchtlinge berichten von sexuellem Missbrauch, brutalen Angriffen, Tötungen, Entführungen und angeblicher Rekrutierung durch Milizen. Sie verlassen die Lager, weil sie um ihr Leben fürchten. Andere, vor allem Äthiopier, Somalis und Sudanesen, die bis zu 20 Jahren in Lagern verbracht haben, treibt nicht zuletzt die Sehnsucht nach Normalität, wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Sicherheit in die Städte. Die Regierungen in Kenia, Uganda und Äthiopien betrachten die Entwicklung mit Sorge.

Auch in den Städten haben es die Flüchtlinge nicht leicht. Große Familien teilen sich kleine Räume in armen Wohngebieten. Sie erhalten keine oder beträchtlich weniger Hilfe als Flüchtlinge in Lagern und es wird erwartet, dass sie wirtschaftlich unabhängig sind. Aufgrund der Politik in den meisten Ländern haben sie große Schwierigkeiten damit, Zugang zum regulären Arbeitsmarkt zu finden.

28 | Sara Pavanello, Samir Elhawary und Sara Pantuliano, „Hidden and Exposed: Urban refugees in Nairobi, Kenya“, HPG Working Paper, Overseas Development Institute (ODI), 03/2010, <http://odi.org.uk/publications/4786-urban-refugees-nairobi-kenya> [30.01.2013]; UNHCR, „2013 UNHCR country operations profile – Kenya“, <http://unhcr.org/pages/49e483a16.html> [30.01.2013].

29 | UN-OCHA, Fn. 9.

30 | UNHCR, „2013 UNHCR country operations profile – Uganda“, <http://unhcr.org/pages/49e483c06.html> [30.01.2013].

In Äthiopien z.B. erhalten Flüchtlinge in Städten grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis. Die kenianische Regierung erlaubt Flüchtlingen zwar offiziell, eine Anstellung anzunehmen, in der Praxis scheitert dies jedoch an den Bedingungen für eine Arbeitserlaubnis oder für eine Geschäftsgründung. Viele mussten bei der Flucht die dafür nötigen Dokumente zurücklassen, viele können auch die Kosten für die Genehmigungen nicht bezahlen. Nur Uganda erlaubt Flüchtlingen eine reguläre Anstellung nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis.

FAZIT

Die Flüchtlinge des östlichen Afrikas haben alles verloren, manche sogar mehrmals. Sie stehen großen Herausforderungen gegenüber, gehören nirgendwo hin, sind aus der Gesellschaft ausgeschlossen und haben keine Perspektive. Einige kommen mit guten Fähigkeiten, manche waren in ihrer Heimat Ärzte, Hochschulprofessoren oder Rechtsanwälte. Nun sind sie auf die Hilfe anderer angewiesen. Das internationale System zum Schutz von Flüchtlingen kann ihren Bedürfnissen nur bedingt gerecht werden.³¹ Oft wehren sich die Gastländer dagegen, lokale Integration und neue Wege als eine mögliche Lösung des Flüchtlingsproblems in Betracht zu ziehen, und halten stattdessen an traditionellen Methoden wie der strengen Lagerpolitik fest. Manches Land könnte mehr Plätze für Neuansiedlungen, finanzielle Mittel oder technische Hilfe zur Verfügung stellen.

Insgesamt bedarf es größeren internationalen Engagements, um die Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Weltweite Solidarität und eine gleichmäßige Verteilung der Kosten und Bürden sind unumgänglich, solange einige wenige Staaten die Mehrheit aller Flüchtlinge weltweit aufnehmen, weil sie geografisch zufällig Nachbarn der betroffenen Staaten sind. Diese Staaten brauchen die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden und den nötigen Schutz zu garantieren.

31 | UNHCR, „The state of the world’s refugees 2012. In search of solidarity“.

DIE KOREANISCHE WIEDERVEREINIGUNG

PERSPEKTIVE ODER „LEBENS LÜGE“?¹

Norbert Eschborn / Young-yoon Kim

Als das deutsche Boulevardblatt *Bild* am Silvestertag des Jahres 2011, einer Tradition folgend, seiner Leserschaft eine Auswahl satirischer „Schlagzeilen, die wir uns für 2012 wünschen“ präsentierte, fand sich darunter überraschend auch eine mit Korea-Bezug: Neben dem Foto des früheren Bundeskanzlers Helmut Kohl prangte die Headline „Er kann’s noch! Kohl vereint Korea“. Zu einer Wiedervereinigung nach deutschem Vorbild kam es im darauffolgenden Jahr jedoch nicht, und auch 2013, im 60. Jahr der Teilung Koreas, ist die Halbinsel davon weit entfernt.

Die Republik Korea, wie Südkorea offiziell heißt, hat sich, ähnlich wie die alte Bundesrepublik Deutschland vor 1989/1990 in der Präambel des Grundgesetzes in seiner damaligen Fassung, zur Vereinigung Süd- und Nordkoreas mittels einer auf den Prinzipien von Freiheit und Demokratie basierenden Politik verpflichtet.² Die Wiedervereinigung wird von Spitzenpolitikern, je nach politischer Couleur mit unterschiedlicher Frequenz und Glaubwürdigkeit, stets beschworen.³ Hier ähneln sich das heutige Südkorea und das frühere Westdeutschland. Aber genauso wie früher im deutschen Beispiel sind heute Risse in der südkoreanischen Bekundungsfassade erkennbar. Gleichwohl liegt noch von



Dr. Norbert Eschborn ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Seoul.



Dr. Young-yoon Kim ist freier Publizist und Senior Research Fellow am Korea Institute for National Unification (KINU) in Seoul. Der Autor äußert hier seine persönliche Meinung.

- 1 | Die Autoren danken JuHong Lee, Jonas Kessner und Nadja Noll für wichtige Recherchen bei der Vorbereitung dieses Beitrags.
- 2 | Artikel 4 der Verfassung der Republik Korea, http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp [05.11.2012].
- 3 | Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die Wiedervereinigung nicht zu den 100 offiziellen politischen Aufgaben und Zielen zählt, die sich die Administration von Präsident Lee Myung-bak seit 2008 gesetzt hat; vgl. <http://korea.net/Government/Administration/Lee-Administrations-Main-Policies> [06.11.2012].

keinem Spitzenpolitiker in Seoul ein ähnliches Dokument der Hoffnungslosigkeit vor wie das des deutschen Altbundeskanzlers Willy Brandt, der noch 1989 in seinen Memoiren die deutsche Wiedervereinigung zur „spezifischen Lebenslüge der zweiten deutschen Republik“ erklärt hatte.⁴

Deutschland blieb „nur“ 40 Jahre geteilt. Aber nach dem koreanischen Bruderkrieg – einer Erfahrung, die Deutschland erspart blieb, die aber in der südkoreanischen Bevölkerung offenbar nachhaltig wirkt – und nach 60 Jahren der Teilung reichen die Unterschiede der Lebensweisen zwischen Nord und Süd auf der koreanischen Halbinsel möglicherweise tiefer, liegen die Interessen der eigenen Bevölkerung vielleicht auf ganz anderen Feldern, spielt das nationale Denken eventuell eine weniger bedeutungsvolle Rolle als es die offiziellen Vereinigungspropagatoren in Seoul⁵ gern beanspruchen.

WAS STEHT ZWISCHEN NORD- UND SÜDKOREA UND WIE DENKEN NORD- UND SÜDKOREANER ÜBER DIE VEREINIGUNG KOREAS?

Kaum ein Tag geht in Südkorea ohne Diskussionen über die Wiedervereinigung des Landes mit dem Norden vorbei. Staatliche und private Forschungsinstitute sowie zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden führen oft Umfragen zur Wiedervereinigung Koreas durch. Dabei wird immer wieder gefragt, wann die koreanische Wiedervereinigung möglich wäre. Diese Frage ist insofern irritierend als keiner, der sie beantwortet, eine hinreichende Begründung für seine Stellungnahme hat.

Ist die koreanische Wiedervereinigung überhaupt möglich oder sollte sie die Lebenslüge des südkoreanischen Volkes sein? Die Antwort auf diese Frage ist nicht einfach, denn die koreanische Wiedervereinigung ist von einer Vielzahl komplexer Faktoren abhängig. Zielführender erscheint es, die Frage umgekehrt zu stellen, nämlich: „Warum haben Nord- und Südkorea bisher keine Wiedervereinigung geschafft?“ Hierauf gibt es allerdings mehrere Antwortmöglichkeiten.

4 | Willy Brandt, *Erinnerungen*, 1990, 156 f.

5 | Dazu zählt beispielsweise der National Advisory Council for Democratic Peaceful Reunification, <http://nuac.go.kr> [06.11.2012].

Zum Einen müsste die Ernsthaftigkeit des politischen Willens beider Staaten dazu geprüft und folglich darauf hingewiesen werden, dass die entsprechenden Vorstellungen zu unterschiedlich sind und praktisch keine Verwirklichungsmöglichkeit besteht. Zum anderen wäre auch zu untersuchen, ob die Wiedervereinigung lediglich als eine Frage der Gewinnung und Ausweitung regionaler politischer Macht ausgenutzt würde. Überdies sieht man aus südkoreanischer Sicht derzeit keine weltpolitisch einflussreichen Persönlichkeiten in den Hauptstädten der relevanten Großmächte, die den Prozess der Wiedervereinigung befördern könnten. Gerade in der öffentlichen Debatte Südkoreas jedoch ist immer wieder die entscheidende Rolle Michail Gorbatschows für die deutsche Wiedervereinigung betont worden. Ein entsprechender Akteur ist im Fall Koreas nicht erkennbar.



Zementierte Teilung: Eine Betonschiene, die die Grenze zwischen Nord- und Südkorea markiert, geht mitten durch die Baracke der VN-Waffenstillstandskommission. | Quelle: © Norbert Eschborn.

Offensichtlich liegt daher ein wichtiger Schlüssel für die Annäherung der beiden koreanischen Staaten zunächst in ihrem Binnenverhältnis. Könnte die Wiedervereinigung Koreas durch dessen Neugestaltung zustande kommen? Sind Veränderungen des Status Quo möglich? Welche Veränderungen sollten dann vorgenommen werden und welche Faktoren spielen hierbei eine wichtige Rolle? In der

jüngeren koreanischen Geschichte wurde mehrfach versucht, Veränderungen solcher Zustände herbeizuführen, von denen man glaubte, dass sie die Wiedervereinigung Koreas verhindert hatten. Indessen blieb der Erfolg solcher Initiativen weitestgehend aus. Was sind die Gründe dafür? Die südkoreanische öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt Korea Broadcasting System (KBS) führte 2011 unter nord-koreanischen Flüchtlingen, die sich in China aufhielten, eine Umfrage über die Wiedervereinigung Koreas durch. Die Ergebnisse lauteten wie folgt:⁶

Wünschen Sie sich die Wiedervereinigung Koreas?

Sehr	92 %
Etwas	8 %
Gar nicht	0 %

Sofern Sie sich die Wiedervereinigung wünschen – was ist der wichtigste Grund?

„Wir sind ein Volk“	42 %
besseres Leben	45 %
Verschwinden des Feindbildes bzw. der gespannten bilateralen Beziehungen	5 %
Möglichkeit des freien Reiseverkehrs	8 %

Wann wird Ihrer Meinung nach die Wiedervereinigung möglich sein?

innerhalb von 10 Jahren	26 %
innerhalb von 20 Jahren	6 %
innerhalb von 30 Jahren	23 %
unmöglich	45 %

Im Rahmen welcher politischen Ordnung sollte die Wiedervereinigung gestaltet werden?

Kapitalismus	2 %
Sozialismus	58 %
„chinesisches Modell“ (zwei Systeme in einer Nation)	40 %

6 | Vgl. *KBS Spezial*, „Großer Plan Vereinigung“, Erstsendung erster Teil, 03.12.2011; Erstsendung zweiter Teil, 04.12.2011. Alle Übersetzungen aus dem Koreanischen durch Dr. Young-yoon Kim. Es wurden 102 Personen befragt.

Wie sehen Sie Südkorea?

feindlicher Staat	3 %
brüderlicher Staat	37 %
Kolonie der USA	60 %
unabhängiger Staat	0 %

Was denken Sie über die südkoreanische Wirtschaft?

Sie ermöglicht ein viel besseres Leben als in Nordkorea	80 %
Sie ermöglicht vielen ein reiches Leben, aber mit großen Unterschieden zwischen Reichen und Armen	16 %
Sie führt dazu, dass die Menschen dort ärmer sind als in Nordkorea	4 %

Was sollte Südkorea für die Wiedervereinigung tun?

Unabhängigkeit von US-amerikanischer Herrschaft herbeiführen	50 %
Unterstützung für die Bevölkerung Nordkoreas bereitstellen	28 %
auf eine feindselige Politik gegenüber Nordkorea verzichten	22 %
auf Nordkorea Druck ausüben	0 %

Welches Land mögen Sie am liebsten?

USA	4 %
Russland	0 %
Südkorea	29 %
China	66 %
Japan	1 %

Die Aussagekraft dieser Angaben relativiert sich zwar schon auf Grund der kleinen Stichprobe und möglicherweise auch wegen des Umstands der nicht genau bekannten Rahmenbedingungen der Befragung der Nordkoreaner in China. Gleichwohl werden bestimmte Konstanten nordkoreanischen Umgangs mit dem Thema Wiedervereinigung deutlich, die auf die Langlebigkeit der im Kontext sozialistischer Erziehung und Ausbildung samt entsprechender Indoktrination erworbenen langfristigen Ansichten und

Nordkoreaner hegen Bewunderung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Südkoreas und haben einen stark ausgeprägten Wunsch nach besseren materiellen Lebensbedingungen.

Einstellungen hindeuten. Das gilt vor allem für die hohe Zustimmung zu diesem Vorhaben, die in Übereinstimmung mit der Staatsdoktrin steht, aber auch für die präferierte Variante der Wiedervereinigung unter sozialistischen Vorzeichen, die große Abneigung gegen die USA und die damit verbundene Geringschätzung Südkoreas. Im Gegensatz dazu stehen – bei aller Kritik – die offensichtliche Bewunderung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Brudervolks im Süden und der eigene, sehr stark ausgeprägte Wunsch nach besseren materiellen Lebensbedingungen: Wenn 80 Prozent der Befragten die südkoreanischen Lebensbedingungen für „viel besser“ halten als die eigenen, belegt dies auch, dass Nordkoreaner, trotz verordneter Abschottung gegenüber dem Ausland, offensichtlich in der Lage sind, die eigenen Lebensumstände differenziert einzuordnen. Hier halten die Versprechungen der Staatsführung auf Besserung also offensichtlich nicht lange vor. Außerordentlich realistisch erscheint auch die eher zurückhaltende oder gar pessimistische Einschätzung bezüglich des Zeithorizonts bzw. der Möglichkeit einer Wiedervereinigung. Eine Bewertung der entsprechenden Zahlen muss aber notwendigerweise berücksichtigen, dass Nordkorea die Umstände, die zu solchen Aussagen führen, selbst herbeiführt bzw. gezielt am Leben erhält.

Im August 2012 führte KBS auch eine Umfrage über die Wiedervereinigung Koreas unter Südkoreanern durch. Hierbei ergab sich folgendes Bild:⁷

Wie groß ist Ihr Interesse an der Wiedervereinigung Koreas?

besonders groß	24,6 %
groß	49,2 %
gering	22,8 %
kein Interesse	3,4 %

7 | Vgl. 24. Forschungsausgabe der Wiedervereinigungssendung von KBS, „Untersuchung der Erkenntnisse über die Wiedervereinigung Koreas 2012“, Erstsending, 15.10.2012. Es wurden 1.027 Personen befragt.

Wie sollte die Wiedervereinigung gestaltet werden?

Sie sollte unbedingt erfolgen	25,4 %
Sie ist wünschenswert ohne große Belastung für Südkorea	43 %
Beide koreanische Staaten sollten auf der Basis einer Kooperation koexistieren	24,6 %
Sie sollte nicht erfolgen	7 %

Was ist Ihre größte Sorge, falls es zur Wiedervereinigung kommt?

große finanzielle Belastungen der südkoreanischen Bevölkerung	54,1 %
soziale Unruhen, Arbeitslosigkeit, Kriminalität	18,5 %
politische und militärische Konflikte	15,3 %
Massenmigration von Nordkoreanern nach Südkorea	11,1 %
internationale diplomatische Schwierigkeiten	1 %

Was ist der wichtigste Zweck der Wiedervereinigung?

Wirtschaftskooperation, kultureller Austausch, Familienzusammenführung, Reisemöglichkeiten	68,9 %
gezielte Verstärkung der südkoreanischen Wirtschaftskraft	12 %
Vertrauensbildung im militärischen Bereich	11,6 %
Gipfeltreffen der Staatsechefs	5,8 %
Abschaffung der nationalen Sicherheitsgesetze	1,7 %

Welches andere Land wird für die Wiedervereinigung hilfreich sein?

keines	51,7 %
China	21,6 %
USA	19,5 %
Japan	2,6 %
Russland	2,1%
Sonstige Länder	2,5%

Wie groß ist Ihre Bereitschaft, Kosten der Wiedervereinigung zu übernehmen?

keine Bereitschaft	39,6 %
unter 1 % des Jahreseinkommens	41,4 %
1-5 % des Jahreseinkommens	15,7 %
5-10 % des Jahreseinkommens	2,6 %
mehr als 10 % des Jahreseinkommens	0,6 %

Wann wird die Wiedervereinigung möglich sein?

innerhalb von 10 Jahren	17,1 %
innerhalb von 11-20 Jahren	35,7 %
innerhalb von 21-30 Jahren	21,2 %
nach mehr als 30 Jahren	14,8 %
Unmöglich	11,2 %

Das hier dargestellte Meinungsbild repräsentiert den seit einiger Zeit zu beobachtenden Mainstream der südkoreanischen Gesellschaft, d.h. eine ausgeprägte „Ja, aber“-Haltung zur Wiedervereinigung: Sympathie für die Idee bei rund drei Vierteln der Gesamtbevölkerung und die mehrheitliche Einschätzung, dass diese historische Entwicklung noch während der eigenen Lebenszeit Realität werden könnte, stehen in starkem Kontrast zur Furcht vor den anzunehmenden hohen Kosten und der erschreckend klaren Position von 81 Prozent der Befragten, sich nicht oder nur in geringem Umfang an der Bewältigung dieser finanziellen Herausforderung beteiligen zu wollen. Geldsorgen erscheinen als Leitmotiv wichtiger südkoreanischer Einstellungen zum Thema Wiedervereinigung und überdecken sogar Ängste vor sozialen Spannungen in Folge einer Zusammenführung beider koreanischer Staaten. Erstaunlich mutet an, dass, wenn auch knapp, China und nicht die USA als potenziell hilfreichster Partner eines solchen Jahrhundertprojekts wahrgenommen wird. Allerdings deckt sich diese Einschätzung mit der vor allem bei Intellektuellen häufig zu beobachtenden Haltung, dass die USA und nicht China das größte Hindernis für die koreanische Wiedervereinigung seien.

DAS AUF UND AB DER INNERKOREANISCHEN BEZIEHUNGEN SEIT 1945

Die Tragödie der koreanischen Halbinsel, von 1910 bis 1945 von Japan kolonialisiert, setzte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs fort, als das Land entlang des 38. Breitengrades von US-amerikanischen und sowjetischen Truppen besetzt wurde. Bis 1970 sollte es keine Versuche von Nord und Süd geben, sich gegenseitig als eine Nation anzuerkennen. Südkorea hatte in seiner Verfassung (Art. 3) einseitig definiert, dass die Republik Korea die gesamte koreanische Halbinsel und die dazu gehörenden Inseln umfasse und somit einen Souveränitätsanspruch auf nordkoreanisches Territorium erhoben. Auch die Vereinten Nationen sahen zunächst die Regierung der Republik Korea als die einzige legale Regierung auf der koreanischen Halbinsel an. Aus dieser Sichtweise ergab sich die südkoreanische Interpretation, dass Nordkorea eine illegale staatliche Struktur sei, die das Land der Republik Korea unrechtmäßig besetzt und die Ausübung der Souveränität der Republik Korea verhindert. Solche Bewertungen ließen Nordkorea gleichgültig. Für Pjöngjang war Südkorea von der „imperialistischen“ Macht der Vereinigten Staaten von Amerika zwangsweise besetzt und kolonialisiert worden. Im Vorwort der Satzung der nordkoreanischen Partei der Arbeit wurde daher festgestellt, dass das Ziel von Nordkorea die Bildung einer kommunistischen Gesellschaft auf der ganzen koreanischen Halbinsel sei.

Für Pjöngjang war Südkorea von der „imperialistischen“ Macht der Vereinigten Staaten von Amerika zwangsweise besetzt und kolonialisiert worden.

Nach dem koreanischen Bruderkrieg von 1950 bis 1953 konzentrierten sich Nord- und Südkorea auf die Erhaltung und die Weiterentwicklung ihrer jeweiligen politischen Systeme. Der Austausch zwischen beiden Koreas auf politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Ebene wurde praktisch eingestellt. Die Teilung des Landes wurde dadurch verfestigt. Nordkorea bot seine ganze Kraft zur Verstärkung der Ein-Mann-Diktatur Kim Il-sungs und zur Bereitstellung der materiellen Basis für die Wiedervereinigung unter kommunistischen Vorzeichen auf. Seit den 1960er Jahren kamen nordkoreanische Versuche der Infiltration des Südens durch Spione und bewaffnete Partisanen hinzu, ebenso Anstrengungen Pjöngjangs zur signifikanten Verstärkung seiner Militärmacht. Auch in Südkorea

gab es Ansätze und Überlegungen, die Wiedervereinigung mit den Norden militärisch zu forcieren. Seoul legte den Antikommunismus als politisches Staatsprinzip fest und konzentrierte sich auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea wurde daher völlig vernachlässigt. Bis zum Ende der 1960er Jahre gab es weder Dialog noch Austausch zwischen beiden Koreas. Es herrschte vielmehr eine Atmosphäre der extremen Konfrontation.

Diese Situation änderte sich jedoch allmählich durch weltpolitische Einflüsse, allen voran die Nixon-Doktrin und das amerikanisch-chinesische Gipfeltreffen von 1972. Diese Entwicklungen hatten großen Einfluss auf die koreanische Halbinsel, denn von diesem Zeitpunkt an begann eine Veränderung der nord-südkoreanischen Beziehungen. 1970 schlug Präsident Park Chung-hee dem Norden eine Systemkonkurrenz *bona fide* vor. Gleichzeitig forderte er die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine friedliche Wiedervereinigung durch Dialog, Austausch und Kooperation. Dies bedeutete praktisch die Anerkennung der Existenz Nordkoreas einschließlich des politischen Machtanspruchs von Kim Il-sung. Nordkorea war von nun an ein Dialogpartner für Südkorea.

Am 23. Juni 1973 verkündete Präsident Park seine Sieben-Punkte-Erklärung für Frieden und Einheit, worin Südkorea ankündigte, sich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch mit solchen Ländern zu öffnen, die andere politische und wirtschaftliche Gesellschaftsordnungen hatten. Dies schloss auch eine implizite Zustimmung Seouls zu diplomatischen Beziehungen Pjöngjangs mit westlichen Staaten ein. Darüber hinaus hatte Südkorea den gleichzeitigen Beitritt beider Koreas zu den Vereinten Nationen gefordert. Dies hätte eine gegenseitige Anerkennung und die Akzeptanz der Existenz zweier koreanischer Staaten bedeutet und wurde aus diesem Grund von Nordkorea zurückgewiesen. Pjöngjang wünschte seinerzeit den Beitritt als einheitliche koreanische Mitgliedschaft. Im Jahr 1974 verlangte Nordkorea den Abschluss eines Friedensvertrages mit den USA zur Überwindung militärischer Konfrontation. Dies war eine strategische Veränderung, denn Nordkorea hatte bis dahin den Abschluss eines Friedensvertrages mit Südkorea direkt gefordert. Diese neue nordkoreanische Position

wurde dergestalt interpretiert, dass Nordkorea die Koexistenz beider Koreas und die Aufrechterhaltung der Teilung der Halbinsel akzeptiert hatte. Die Ära Park Chung-hees, der 1979 bei einem Attentat ums Leben kam, war somit durch eine Reihe von Kontakten zwischen beiden Staaten gekennzeichnet, die aber im Ergebnis nicht zu einer verbesserten Lage bzw. einer Annäherung Nord- und Südkoreas führten.

Das 1980 an die Macht gelangte Regime Chun Doo-hwans betrieb eine aktive Wiedervereinigungspolitik gegenüber dem Norden, der offiziell das Prinzip eines friedlich zu verfolgenden Weges für die Wiedervereinigung zu Grunde lag. Chun schlug ein Gipfeltreffen der Staatschefs und insgesamt zwanzig Kooperationsprojekte vor, was Nordkorea jedoch ablehnte. 1984 hatte Südkorea als Folge eines durch Überschwemmungen ausgelösten Notstands Hilfsgüter von Nordkorea erhalten. Dies hatte zu einem neuen Dialog zwischen beiden Ländern einschließlich Gesprächen im Rahmen von Rot-Kreuz-Beggnungen, Sportveranstaltungen sowie geplanten Wirtschafts- und Parlamentstreffen geführt. Außerdem kam es erstmals zu Familienzusammenführungen und zum Austausch von künstlerischen Aufführungen zwischen beiden Koreas. Die olympischen Sommerspiele in Seoul 1988 hätten dabei zum entscheidenden Anlass für die qualitative Verbesserung des nord-südkoreanischen Verhältnisses werden können. Südkorea war seinerzeit aufgrund seiner überlegenen Wirtschaftskraft in Bezug auf die Gestaltung der Beziehungen zum Norden von starkem Selbstvertrauen erfüllt. Die weltweite Auflösung der Struktur des Kalten Krieges Ende der 1980er Jahre beeinflusste auch die politische Lage auf der koreanischen Halbinsel in hohem Maß und veränderte die Beziehung zwischen Nord- und Südkorea. Aber der unter Nahrungs- und Energiemangel sowie fehlender harter Währung leidende Norden fokussierte in dieser Phase die Erhaltung des eigenen Systems.

1984 hatte Südkorea als Folge eines durch Überschwemmungen ausgelösten Notstands Hilfsgüter von Nordkorea erhalten. Dies hatte zu einem Dialog zwischen beiden Ländern geführt.

In dieser Phase zeigte der nächste südkoreanische Präsident Roh Tae-woo unter anderem mit der „Sondererklärung des Präsidenten im Interesse des nationalen Selbstbewusstseins, der Wiedervereinigung und des Wohlstands“ vom 7. Juli 1988 einen Wiedervereinigungsweg im Sinne

eines koreanischen „Commonwealth“ auf. Dies wurde später als Nordpolitik des Südens bezeichnet. Im Oktober 1988 gab Südkorea in der Vollversammlung der Vereinten Nationen seine Bereitschaft zur Behandlung der von Nordkorea aufgeworfenen Fragen wie Abrüstung, Friedensvertrag usw. bekannt. Diese Geste hatte einen Effekt auf den Norden, da damit ein öffentliches Treffen zwischen den Regierungschefs beider Koreas ermöglicht wurde. Diese hochrangigen Gespräche führten schließlich 1991 Zur Unterzeichnung eines Grundsatzabkommens zwischen Nord- und Südkorea. Hier wurde erstmals eine Basis geschaffen, um die Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea zu ordnen: Die beiden Koreas hatten sich auf die Respektierung der jeweiligen Systeme, den Verzicht auf Gewaltanwendung und die Aktivierung der Kooperation geeinigt, damit die Bildung einer nationalen Gemeinschaft ermöglicht werden konnte. Zu den Ergebnissen der Verhandlungen zählte auch, dass die offiziellen Staatsnamen Republik Korea und Demokratische Volksrepublik Korea wechselseitig benutzt werden würden. Dies reflektierte, nach dem 1991 erfolgten Beitritt beider Koreas zu den Vereinten Nationen, den jeweiligen Souveränitätsanspruch Seouls und Pjöngjangs als eigenständige Akteure auf der internationalen Bühne.

Trotz dieser Sachlage definierten Nord- und Südkorea das gegenseitige Verhältnis weiterhin nicht als das zweier unterschiedlicher Staaten zueinander, sondern als eine vorübergehende Beziehung besonderer Art im Prozess der Verwirklichung eines vereinigten Landes. Der wichtigste Grund hierfür war, dass beide Regierungen nicht auf die Option der Wiedervereinigung ganz Koreas verzichten wollten. Daher war es nötig, die Beziehung zwischen Nord- und Südkorea als eine Frage innerkoreanischer Angelegenheiten zu bezeichnen, wie es auch im deutschen Fall gehandhabt worden war. Entsprechend hoch waren die nachfolgenden

Erwartungen, dass es tatsächlich gelingen könnte, die passenden institutionellen Maßnahmen zur Verwirklichung der Einzelheiten des Grundvertrages einzuleiten. Diese Hoffnung wurde durch die erste Nuklearkrise von

Die Hoffnung auf Wiedervereinigung wurde durch die erste Nuklearkrise von Nordkorea und den Tod Kim Il-sungs 1994 zerstört.

Nordkorea und den Tod Kim Il-sungs 1994 zerstört, der ein bereits vereinbartes Gipfeltreffen unmöglich machte. Was folgte, war ein Verlust der Dynamik in der Verbesserung der Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea, auch

durch die Verschlechterung der Ernährungslage der nordkoreanischen Bevölkerung seit Mitte der 1990er Jahre.

Die Regierung von Präsident Kim Dae-jung, ins Amt gekommen im Februar 1998, begann eine Entspannungspolitik, die unter dem Namen „Sonnenscheinpolitik“⁸ bekannt wurde und dem ehemaligen Bürgerrechtler Kim im Jahr 2000 den Friedensnobelpreis eintrug. Diese Politik führte zu einer Zunahme der Zusammenarbeit zwischen Nord- und Südkorea in nicht-staatlichen Bereichen. Die humanitäre Unterstützung Nordkoreas wurde verstärkt bei gleichzeitiger Wiederbelebung eines vielfältigen Dialogs zwischen beiden Ländern. Der Besuch Kim Dae-jungs in Pjöngjang und das Gipfeltreffen mit Kim Jong-il mündeten in der gemeinsamen Erklärung vom 15. Juni 2000. Dieses Dokument war eine Zäsur in der Geschichte der Beziehungen beider Länder, gefolgt von substanziellen politischen Gesprächen und verstärkter Kooperation, woraus sich vielfältige Vereinbarungen ergaben, unter anderem der Aufbau des Industriekomplexes in Kaesong (Nordkorea), wo viele südkoreanische Unternehmen einen neuen Produktionsort fanden. Auch die Familienzusammenführung wurde wieder aufgenommen. Die seit einem halben Jahrhundert herrschende Atmosphäre des Misstrauens hatte sich verändert.

Das Gipfeltreffen zwischen Kim Dae-jung und Kim Jong-il 2000 mündete in einer Erklärung, durch die politische Gespräche und verstärkte Kooperation begannen.

2002 kam es zur so genannten zweiten Nuklearkrise. Nordkorea stand unter dem Verdacht der Hochanreicherung von Uran, und es gab feindselige Schießereien auf dem Gelben Meer. Trotz dieser Ereignisse erwies sich die Basis der neu gestalteten Beziehungen aus Versöhnung und Kooperation bis 2007 als tragfähig. Insbesondere kam es zu einem zweiten Gipfeltreffen der Staatschefs Roh Moo-hyun und Kim Jong-il im Oktober 2007 in Pjöngjang und der gemeinsamen Erklärung vom 4. Oktober 2007, die unter anderem eine Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit vorsah.

8 | Eine ausführliche Vorstellung und zugleich Apologetik dieser Politik ist jüngst von einem ihrer Mitarchitekten vorgelegt worden: Chung-in Moon, *The Sunshine Policy. In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*, Seoul, 2012.

Diese Ära der aktiven Zusammenarbeit zwischen beiden Koreas scheiterte spätestens mit dem Amtsantritt Präsident Lee Myung-baks 2008. Infolge der zweiten Nuklearkrise war es zu einer Meinungsumschwung in der südkoreanischen Bevölkerung gekommen, die nun mehrheitlich den Nutzen der Öffnungs- und Entspannungspolitik in Frage stellte und auch angesichts ausbleibender Verbesserungen der Lebenssituation in Nordkorea einen Politikwechsel verlangte. Die Regierung von Lee Myung-bak stellte daher ihre Nordkorea-Politik unter die Prinzipien der Reziprozität und Konditionalität. Weitere Politikpläne aus Seoul – z.B. das Angebot einer Erhöhung des nordkoreanischen

Pro-Kopf-Einkommens auf 3.000 US-Dollar binnen zehn Jahren durch wirtschaftliche Zusammenarbeit als Gegenleistung für die nordkoreanische Denuklearisierung – stießen erwartungsgemäß auf Widerstand in Pjöng-

Zur Eskalation kam es 2010 nach der Versenkung der südkoreanischen Fregatte Cheonan und des nordkoreanischen Bombardements der Insel Yeonpyeong.

jang. Zur Eskalation kam es 2010 nach der Versenkung der südkoreanischen Fregatte Cheonan (wofür Nordkorea jede Verantwortung ablehnte) und des nordkoreanischen Bombardements der Insel Yeonpyeong. Der Dialog zwischen beiden Koreas brach vorläufig ab. Ungeachtet dessen würdigen ausländische Korea-Kenner⁹ einen positiven Aspekt der Nordkoreapolitik Lee Myung-baks, nämlich den Versuch, Pjöngjang zur Übernahme rationaler Verhaltensweisen im Umgang mit dem Süden zu bewegen, die interesselgeleitet sind und auf ein ausgewogenes „Geben und Nehmen“ fokussieren. Dieser Kommentar hätte als Grundlage für einen respektvollen Umgang dienen und Voraussetzung eines langfristig angelegten Vereinigungsprozesses sein können. Nordkorea jedoch sah in dieser Politik keine materiellen Vorteile und nahm sie im Gegenteil als Versuch wahr, Pjöngjang südkoreanischen Bedingungen wie der Denuklearisierung zu unterwerfen, die eine dauerhafte Dominanz der koreanischen Halbinsel durch Seoul zum Ziel gehabt hätten.

9 | Vgl. Bradley O. Babson, „South-North Relations: Present Situation and Future Challenges and Opportunities“, Vortrag bei der Konferenz Unification and the Korean Economy, Seoul, 21./22.10.2012. Die Konferenz wurde vom Institute for Global Economics (IGE), der koreanischen Export-Import Bank, der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), dem Korea Development Institute (KDI) sowie dem Peterson Institute for International Economics (PIIE) gemeinsam ausgerichtet.

REGIERUNGSWECHSEL 2013 IN SEOUL: WIE GEHT ES WEITER MIT NORDKOREA?¹⁰

Die innerkoreanischen Beziehungen gehörten zu den mit Interesse debattierten, aber nicht unbedingt zu den zentralen Themen des südkoreanischen Präsidentschaftswahlkampfes 2012, wobei sich dieser Bereich gleichwohl nicht durch eine wirklich trennscharfe programmatische Profilierung der verschiedenen Kandidaten auszeichnete, die am 19. Dezember 2012 antraten. Klar war, dass sowohl die konservative Kandidatin Park Geun-hye, Tochter des früheren Staatspräsidenten Park Chung-hee, als auch der Kandidat des progressiven Lagers, Moon Jae-in von der Demokratischen Partei, Veränderungen in der Nordkoreapolitik einzuleiten beabsichtigen. Dabei folgte Park einer eher vorsichtigen Linie, weil sie keinen allzu offensichtlichen Bruch mit der Politik des ihrer Partei angehörenden Präsidenten Lee Myung-bak herbeiführen konnte, ohne Zustimmung in der konservativen Saenuri-Partei zu verlieren. Hingegen stand Moon als ehemaliger enger Mitarbeiter des früheren Präsidenten Roh Moo-hyun (2003-2008) in der Kontinuität der von diesem im Wesentlichen fortgeführten „Sonnescheinpolitik“ seines Amtsvorgängers Kim Dae-jung (1998-2003). Moon, früherer Stabschef Präsident Rohs und Sohn eines heimatvertriebenen Nordkoreaners, galt als der Wiedervereinigungspolitik besonders zugeneigt. Sein großes Ziel war die Erfüllung eines umfassenden Friedenskonzepts auf der koreanischen Halbinsel. Er sprach sich für mehr regionale Integration in Nordostasien und eine multilaterale Kooperationsinitiative aus, die durch die Sechsparteien-Gespräche¹¹ ermöglicht werden sollte. Das nordkoreanische Atomwaffenprogramm sollte zugunsten eines zwischen Nord- und Südkorea abzuschließenden Friedensvertrags aufgegeben werden. Eine innerkoreanische Wirtschaftscoalition sollte dabei helfen, Gewinne für beide Koreas zu erzeugen, um so eine Basis der Wiedervereinigung

10 | Die Informationen zu diesem Abschnitt stammen aus Erklärungen enger Berater der Präsidentschaftskandidaten zu deren Außen- und Wiedervereinigungspolitik im Rahmen eines vom Korean Council for Reconciliation and Cooperation (KCRC) am 06.11.2012 in Seoul veranstalteten Diskussionsforums.

11 | Es handelt sich um eine seit 2003 zumeist in Peking tagende Runde zur Lösung der nordkoreanischen Nuklearfrage. Ständige Teilnehmer sind die beiden Koreas, die USA, China, Japan und Russland.

zu schaffen sowie Korea einen Wirtschaftsaufschwung zu ermöglichen. Mit seiner Niederlage bei der Präsidentschaftswahl im Dezember 2012 hatten sich aber nicht nur Moons politische Ambitionen erledigt, sondern das Wahlergebnis darf auch als Wegweiser für die Nordkoreapolitik des künftigen Staatsoberhauptes gedeutet werden.¹²

Das Schlüsselwort in der Außen- und Wiedervereinigungspolitik der gewählten Präsidentin Park Geun-hye, die am 25. Februar 2013 ihr Amt antritt, lautet Vertrauen.¹³ Die fehlende Vertrauensbasis in den innerkoreanischen Beziehungen sieht sie als Hauptursache für die bestehenden Probleme zwischen Nord- und Südkorea.¹⁴ Ähnlichkeiten zwischen ihrer und der Politik Präsident Lee-Myung-baks sehen Experten in der Beibehaltung bestimmter Grundsätze und Prinzipien. Im Unterschied zu Lee ist Park aber bereit, einen voraussetzungslosen humanitären und kulturellen Austausch mit dem Norden aufzubauen, der als Grundlage nachhaltiger Kooperation dienen soll. Bezüglich des nordkoreanischen Atomprogramms würde sie an ihren früheren Äußerungen festhalten und dessen Stopp verlangen. Parks Position könnte zusammenfassend in drei Punkten beschrieben werden: Die Nordkoreapolitik muss weiterentwickelt werden; sowohl Nordkorea als auch Südkorea müssen sich dazu ändern, und Südkoreas Nordkoreapolitik sollte nicht nach jedem Regierungswechsel grundlegend verändert werden.

Parks Position in drei Punkten: Weiterentwicklung der Nordkoreapolitik; Nord und Süd müssen sich ändern; Konstanz von Südkoreas Nordkoreapolitik.

Park hat ihre Standpunkte nach dem Wahltag während der Vorbereitungen ihres Übergangsteams auf den Amtsantritt in Gesprächen mit hohen ausländischen Regierungsvertre-

12 | Vgl. Norbert Eschborn, „Park Geun-hye erreicht ihr Lebensziel“, *KAS-Länderbericht*, 20.12.2012, <http://kas.de/korea/de/publications/33169> [22.01.2013].

13 | Frau Parks Positionen zur Außen- und Wiedervereinigungspolitik sowie zur nationalen Sicherheit wurden deshalb von der Saenuri-Partei in der englischen Übersetzung mit „*Trustpolitik and a New Korea*“ betitelt.

14 | Beispielhaft für diese Probleme steht die teilweise drastisch zurückgegangene Zahl inter-koreanischer Begegnungen und Projekte während der Amtszeit Präsident Lee Myung-baks (2008-2013) im Vergleich zur entsprechenden Zahl unter Präsident Roh Moo-hyun (2003-2008), vgl. dazu auch Song Sang-ho, „Inter-Korean exchanges drop sharply under Lee“, *The Korea Herald*, 19./20.01.2013, 3.

tern wiederholt bekräftigt und ebenso häufig betont, dass sie für Dialog mit dem Norden, einschließlich humanitärer Hilfe, offen bleibt. Allerdings tauchten im Januar 2013 in den Medien erste Zweifel dahingehend auf, ob die Nordkoreapolitik in ihrer Amtszeit wirklich neue Akzente setzen würde. Anlass war der überraschende, nicht öffentlich begründete Rücktritt eines besonders profilierten Nordkorea-Experten aus ihrem Übergangsteam, Professor Choi Dae-seok, Leiter des Instituts für Wiedervereinigungsstudien an der Ewha-Frauenuniversität in Seoul. Die Presse vermutete hinter seinem Schritt eine Niederlage in der Auseinandersetzung mit „interkoreanischen Falken“ des Übergangsteams, und der Opposition nahe stehende Experten mutmaßten, nach Chois Abgang werde man in der Nordkoreapolitik nicht mehr viel von der neuen Regierung erwarten können. Diese pessimistische Prognose leitete sich von der Meinung in Fachkreisen ab, Choi und seine Positionen des Dialogs und der Annäherung an den Norden seien der wesentliche, wenn nicht einzige Unterschied zwischen Park und ihrem Amtsvorgänger Lee in der Nordkoreapolitik gewesen. Dazu kommt die Besorgnis, dass nunmehr erneut Personen diesen Politikbereich prägen könnten, die in dem konzeptionellen Antagonismus „defense vs. dialogue“ (wie es die englischsprachige Presse Südkoreas nennt) dem militärischen, dem Dialog abgewandten Denken den Vorzug geben.

NORDKOREA ALS AUSGANGSPUNKT DER WIEDERVEREINIGUNG?

In seiner von internationalen, besonders westlichen Medien mit großer Beachtung versehenen Neujahrsansprache 2013 sprach Kim Jong-un, Erster Sekretär der nordkoreanischen Partei der Arbeit, als eines von sechs zentralen Themen auch die innerkoreanischen Beziehungen an. Was er dazu zu sagen hatte, wurde von Fachleuten allgemein als eine im Vergleich zu früheren Verlautbarungen des Regimes konzipiertere Position gegenüber dem Süden interpretiert. Dazu mag beigetragen haben, dass man in Pjöngjang in Anbetracht der bevorstehenden Präsidentschaft Park Geun-hyes das Ausmaß der Dialogbereitschaft (Kritiker befürchten: des Konzessionswillens) des neuen Staatsoberhauptes testen wollte. Allerdings stellt dies kein Novum in der Politik des Nordens dar, denn schon die Neujahrsverlautbarungen

des Regimes der Jahre 2010 und 2011 hatten zumindest Lippenbekenntnisse zur Verbesserung der innerkoreanischen Beziehungen enthalten.¹⁵ Der von Kim Jong-un ausdrücklich genommene Bezug auf die Gemeinsamen Erklärungen der nord-südkoreanischen Gipfeltreffen vom 15. Juni 2000 bzw. 4. Oktober 2007 und sein Wunsch nach deren vollständiger Implementierung scheinen vordergründig daran anzuknüpfen. Allerdings befürchten sachkundige Beobachter im Süden, dahinter stecke eine Strategie, die darauf abzielen könnte, die südkoreanische Öffentlichkeit zu spalten und einen Keil in das Verhältnis zwischen Seoul und Washington zu treiben, indem Pjõngjang kontinuierlich die Optionen „Dialog vs. Konfrontation“

Stimmen aus dem Westen warnen vor einer romantisierenden Fehlbewertung der Aussagen Kim Jong-uns und fordern eine eingehende Analyse seiner wahren Absichten.

bzw. „Krieg vs. Frieden“ in den öffentlichen Debatten halte. Als Indikator dafür werden unter anderem nordkoreanische Forderungen nach einer Ersetzung des geltenden Waffenstillstandsabkommens durch einen Friedensvertrag gewertet. Beachtung verdient haben in Zusammenhang mit der kritischen Bewertung der Neujahrsansprache 2013 auch Stimmen aus dem Westen, die vor einer romantisierenden Fehlbewertung der Aussagen Kims warnen und eine eingehende Analyse seiner wahren Absichten einfordern.¹⁶ Das erscheint überaus berechtigt, denn angesichts zunehmender Repressionsmaßnahmen des Regimes im ersten Jahr der Herrschaft Kim Jong-uns (weitere Einschränkungen der Versammlungs- und Reisefreiheit, Verstärkung der Grenzsicherungsanlagen, Beschaffung von mehreren Tausend Überwachungskameras zur Installation im Inland etc.) kann von wirklichen Reformen derzeit keine Rede sein. Auch eine nordkoreanische Volkserhebung gegen das Regime, die – in Anlehnung an das deutsche Vorbild – als Ausgangspunkt einer Wiedervereinigung dienen könnte, kann unter den derzeit obwaltenden Umständen als politische Schimäre angesehen werden.

15 | Vgl. Kim Jong-un, „The 2013 New Year’s Address“, 03.01.2013, http://kinu.or.kr/eng/pub/pub_05_01.jsp?bid=EINGINSIGN&page=1 [22.01.2013].

16 | Christopher Green, „Ancestor Shadows and Strategic Fog: A Parting Shot at the Kim Jong-un Speech“, *sino-nk*, 04.01.2013, <http://sinonk.com/2013/01/04/ancestor-shadows-and-strategic-fog-a-parting-shot-at-the-kim-jong-un-speech> [22.01.2013].

NUTZEN UND KOMPLEXITÄT EINER MÖGLICHEN KOREANISCHEN WIEDERVEREINIGUNG

Eine sachbezogene Analyse der relevanten außen- und sicherheitspolitischen, aber auch der ökonomischen Rahmenbedingungen ergibt durchaus schlüssig, warum die koreanische Wiedervereinigung sich in ihren mittel- und langfristigen Perspektiven als nützliches Projekt für die koreanische Halbinsel und die Region Nordostasien erweisen könnte.



Trotz der Neujahrsansprache: Von Reformen kann in Nordkorea keine Rede sein. | Quelle: © Norbert Eschborn.

Außenpolitik und regionale Sicherheit

Zu den größten Vorteilen einer Wiedervereinigung zählt die erhöhte regionale Sicherheit durch einen wiedergewonnenen Frieden. Gegenwärtig „stellt das höchste sicherheitspolitische Risiko in Nordostasien das unberechenbare

(konventionelle und atomare) Droh- und Aggressionspotenzial Nordkoreas dar“.¹⁷ Im Außenministerium in Seoul sieht man ein vereintes Korea daher als Grundlage bei der Schaffung einer stabilen Sicherheitsumwelt an, das sogar zur Ausschüttung einer Friedensdividende für die den Prozess der Wiedervereinigung unterstützenden Nachbarn bereit und in der Lage wäre.¹⁸

Doch ist man sich gleichzeitig auch der gegenwärtig noch bestehenden Vorbehalte entscheidender regionaler Stakeholder in einem koreanischen Wiedervereinigungsprozess bewusst, vor allem der Volksrepublik China. Offiziell hat Peking eine Wiedervereinigung Koreas unter friedlichen Vorzeichen immer unterstützt. Man unterstellt Peking jedoch in Seoul mehr oder weniger offen, es habe kein wirkliches Interesse an einer koreanischen Vereinigung, weil China Nordkorea de facto als Pufferstaat¹⁹ zwischen sich und dem mit den USA verbündeten Südkorea erhalten wissen wolle. Auch fürchte man in Peking ein Flüchtlingchaos in den eigenen Grenzprovinzen, sollten sich die Krisenszenarien von einem raschen Zusammenbruch des Kim-Regimes in Pjöngjang bewahrheiten. Im südkoreanischen Präsidentschaftswahlkampf wurden zwar – bei einer Exportabhängigkeit von nahezu 30 Prozent nicht verwunderlich – überwiegend kooperative Töne gegenüber China angeschlagen. Das hindert Regierungsvertreter in Seoul aber nicht an indirekter, deutlicher Kritik an Pekings tatsächlicher Position in der Vereinigungsfrage. So betonte der südkoreanische Wiedervereinigungsminister Yu Woo-ik im Herbst 2012 die Notwendigkeit: „Unsere Nachbarstaaten müssen ihre alten Denkmuster bezüglich einer koreanischen Vereinigung überdenken. Sie sollten sich von dem falschen Eindruck lösen, dass nur das Verwalten des Status quo auf der koreanischen Halbinsel ihre nationalen

17 | Peter Hefele, Benjamin Barth und Johanna Tensi, „Rüstungsdynamik und Konfliktmanagement in Ost- und Südostasien“, *KAS-Auslandsinformationen*, 6/2012, 87, <http://kas.de/wf/de/33.31266> [24.01.2013].

18 | Kim Sung-hwan, Luncheon Speech, Konferenz Unification and the Korean Economy, Seoul, 21.-22.10.2012 (Übersetzung der Autoren).

19 | In vertraulichen Hintergrundgesprächen wenden südkoreanische Offizielle unter anderem auch den Begriff „Tributstaat“ auf Nordkorea an, womit auf die umfangreichen Rohstofflieferungen Pjöngjangs an Peking zu offensichtlichen Vorzugskonditionen angespielt wird.

Interessen befriedigt. Dies ist eine grundlose Fehlannahme, die dringend überdacht werden muss.“²⁰ Diese Erfordernis ist, so Yu, umso dringlicher, als Nordostasien derzeit auf der „Flutwelle von Paradigmenwechseln reitet“, wovon die koreanische Halbinsel nicht ausgenommen werden könne. Eine Weiterentwicklung der innerkoreanischen Beziehungen sei deshalb unumgänglich. Diese Bewertung Chinas schenkt offensichtlich den Enthüllungen der vergangenen Jahre aus Wikileaks nicht besonders viel Vertrauen, wonach es in der chinesischen Führung schon vor dem 2012 vollzogenen Führungswechsel Tendenzen gegeben haben soll, das Szenario einer Vereinigung Koreas unter Führung des Südens gutzuheißen, sofern ein vereintes Korea sich nicht in Gegnerschaft zu China positioniere.²¹ Die Vorstellung erscheint nicht völlig abwegig angesichts einer nunmehr jüngeren chinesischen Führungselite, die den Nutzen ihrer erheblichen materiellen Unterstützung und außenpolitischen Absicherung Nordkoreas, ganz im Sinne des Zeitgeists, künftig möglicherweise effizienzorientierter und weniger ideologisiert bewerten und zu anderen Folgerungen gelangen könnte als ihre Vorgänger. Als gesichert darf gelten, dass Peking die Beratungsresistenz, die Pjöngjang auch gegenüber China in den letzten Jahren wiederholt an den Tag gelegt hat, nicht goutiert und mit Blick auf den Charakter seines Mündelregimes langfristig auch um das internationale chinesische Ansehen besorgt sein mag. Eine gewisse Aufgeschlossenheit Pekings für eine, wenn auch noch nicht unmittelbar, sondern mittelfristig anstehende „gesamtkoreanische Lösung“ als eine seiner Optionen für die koreanische Halbinsel kann daher angenommen werden.

In der chinesischen Führung soll es Tendenzen gegeben haben, das Szenario einer Vereinigung Koreas unter Führung des Südens gutzuheißen, sofern ein vereintes Korea sich nicht in Gegnerschaft zu China positioniere.

Die Unterstützung der USA für die koreanische Wiedervereinigung ist Bestandteil der offiziellen Außenpolitik Washingtons. Über den politischen Stellenwert dieser nüchtern und

20 | Yu Woo-ik, Keynote Address, Konferenz Unification and the Korean Economy, Seoul, 21/22.10.2012, (Übersetzung der Redaktion).

21 | Vgl. Simon Tisdall, „WikiLeaks row: China wants Korean reunification, officials confirm“, *The Guardian*, 30.11.2010, <http://guardian.co.uk/world/2010/nov/30/china-wants-korean-reunification> [12.11.2012].

unenthusiastisch vorgetragenen Position kann man jedoch nur spekulieren.²² In einer jüngeren öffentlichen Stellungnahme des US-Botschafters in Südkorea zum Stand der bilateralen Beziehungen äußerte er sich mit keinem Wort zum Thema Wiedervereinigung.²³ Es verwundert unter diesen Umständen nicht, dass besonders unter der koreanischen Studentengeneration der 1980er Jahre, d.h. Personen, die die Demokratiebewegung des Landes aktiv mit gestaltet haben und heutzutage häufig wichtige Positionen an den Universitäten innehaben, die Vorstellung verbreitet ist, dass die USA mindestens zum Teil die Verantwortung für die Teilung des Landes tragen.²⁴

Mehr Frieden und Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel bedingten zwangsläufig eine Lösung des Problems der nordkoreanischen Nuklearwaffen: schon deshalb, weil ein vereintes, aber nukleares Korea „das Letzte ist, was die regionalen Mächte auf der koreanischen Halbinsel zu sehen wünschen“, wie man in Seoul hellseherisch erkannt hat.²⁵ Ein vereintes Korea hätte signifikante Auswirkungen auf bestehende regionale strategische Gleichungen. Zur Kontrolle dieser Implikationen würden sich aus südkoreanischer Sicht die seit 2009 ausgesetzten Sechs-Parteien-Gespräche sehr gut eignen. Langfristig könnten diese auch als Forum zur Schaffung einer multilateralen Sicherheitsarchitektur für die ostasiatische Region dienen. Schritte hin zu dieser Entwicklung müssten definitiv die Umwandlung des bestehenden Waffenstillstandsabkommens aus dem Koreakrieg in eine friedensvertragliche Struktur beinhalten. Auch dies ist, dessen ist man sich in Seoul gewiss, nur mit der Kooperation all derjenigen Länder möglich, die vitale Interessen im Zusammenhang mit der koreanischen Halbinsel haben. Für Südkorea bedeutet dies: „Unter anderem ist es von

22 | Auf der Website des Weißen Hauses kommt das Thema nicht vor; im Internetauftritt des US-Außenministeriums findet sich die relevante Passage bezeichnenderweise im Abschnitt „US-Politik gegenüber Nordkorea“: „The United States supports the peaceful reunification of Korea on terms acceptable to the Korean people and recognizes that the future of the Korean Peninsula is primarily a matter for them to decide.“, <http://state.gov/r/pa/ei/bgn/2792.htm> [19.11.2012].

23 | Sung Y. Kim, „ROK-U.S. Relations and Alliance“, Rede beim 45. Korean Institute for Defense Analyses (KIDA) Defense Forum, Seoul, 16.11.2012.

24 | Vgl. Daniel Tudor, *Korea. The Impossible Country*, Tokio, 2012, 151.

25 | Kim Sung-hwan, Fn. 18.

höchster Wichtigkeit, die koreanisch-chinesische Kooperation mit der Allianz zwischen Korea und den USA in Harmonie zu bringen²⁶ – eine anspruchsvolle Gratwanderung zwischen zwei konkurrierenden Großmächten.

Kosten und wirtschaftliche Perspektiven

Die Regierung von Präsident Lee Myung-bak hat ihre Position zur politisch hochsensiblen Frage der Finanzierung der Vereinigungskosten bisher wie folgt definiert: „Die Kosten der koreanischen Wiedervereinigung werden beträchtlich sein, aber auf jeden Fall geringer als der erhebliche Kostenaufwand, der für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit der geteilten Nation erforderlich ist. Vereinigungskosten sind einmalige Kosten, während der Nutzen der Vereinigung sich über einen langen Zeitraum in der Zukunft entfalten wird.“²⁷ Vor dem Hintergrund der zum Teil beträchtlichen Unterschiede zwischen Nord- und Südkorea bezüglich Pro-Kopf-Einkommen, Lebensstandard, Entwicklungsstand und Bevölkerungsgröße lässt sich begründet annehmen, dass der weitaus größte Teil der Vereinigungskosten von den Südkoreanern getragen werden müsste und diese Kosten deutlich höher sein werden als im Fall der deutschen Wiedervereinigung. Daher kommt bei der Abwägung der Kosten und ihres Ertrags der Bewertung der ökonomischen Nutzenaspekte der Wiedervereinigung besonders hohe Bedeutung zu.

„Die Kosten der koreanischen Wiedervereinigung werden beträchtlich sein, aber geringer als der Kostenaufwand, der für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit der geteilten Nation erforderlich ist“, so die Regierung in Seoul.

Die fachwissenschaftliche Debatte um die Höhe der Vereinigungskosten Koreas dauert seit über 20 Jahren an. Gleichwohl kritisieren ausländische Experten²⁸ die nach ihrer Auffassung bisher fehlende bzw. unzureichende ökonomische Modellbildung durch südkoreanische Ökonomen und Think Tanks, die aber nötig wäre, um nicht nur die öffentliche Diskussion um diesen wahrscheinlich entscheidenden Punkt der Wiedervereinigung innerhalb sachlicher Grenzen zu führen, sondern vor allem um politische Amts- und Mandatsträger qualifiziert beraten und mit belastbaren Daten

26 | Ebd.

27 | Yu Woo-ik, Fn. 20.

28 | So beispielsweise der an der Universität Hamburg lehrende Ökonom Michael Funke anlässlich der Konferenz *Unification and the Korean Economy*, Seoul, 21./22.10.2012.

Schätzungen für die Kosten der Wiedervereinigung liegen zwischen 500 und 3.200 Milliarden US-Dollar.

für anstehende Entscheidungen versorgen zu können. Diese Kritik erscheint berechtigt, denn die zwischen 1991 und 2012 durchgeführten Schätzungen²⁹ liegen zwischen weit voneinander entfernten Polen von 500 und 3.200 Milliarden US-Dollar bzw. bei jährlichen Aufwendungen in Höhe von sieben bis zwölf Prozent des südkoreanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Dauer von mindestens zehn bis zu 40 Jahren. Einige dieser Schätzungen basieren dabei schlichtweg auf der Verdoppelung der bekannten deutschen Kosten unter der Annahme, dass die koreanische Wiedervereinigung mit Blick auf die im Vergleich zur DDR deutlich geringere ökonomische Leistungsfähigkeit Nordkoreas mindestens doppelt so teuer werden könnte. Klar ist für koreanische Experten aber, dass im Fall ihres Landes internationale Finanzinstitutionen wie Weltbank oder Internationaler Währungsfonds mindestens in der Anfangsphase der Wiedervereinigung eng eingebunden werden müssten, selbst wenn Transferzahlungen des Südens an den Norden den größten Teil der Kostendeckung ausmachten.

2009 legte das Bankhaus Goldman Sachs eine Analyse vor, die sich mit dem ökonomischen Potenzial eines vereinten Koreas befasste.³⁰ Die Untersuchung mündete in der Prognose, dass das BIP eines vereinten Koreas binnen 40 Jahren dasjenige von Frankreich, Deutschland und möglicherweise auch Japan übersteigen könnte. Dies alles sei jedoch unter der Voraussetzung einer allmählichen Integration von Nord- und Südkorea, nicht unter dem Szenario einer „instant German-style unification“, möglich.

Der Autor kam in seiner zusammenfassenden Bewertung zu dem Schluss, dass die nordkoreanische Planwirtschaft zwar vor dem Kollaps stehe und durch ein stagnierendes Wachstum gekennzeichnet sei. Gleichwohl verfüge sie aber auch über bisher ungenutztes Leistungsvermögen in Form einer Reihe wertvoller Rohstoffe (die so genannten „seltenen Erden“, Metalle, die unter anderem in der IT- und Kommunikationstechnologie eine große Rolle spielen) und unausgeschöpfter Produktivitätszuwächse. Aber auch der

29 | Auf einen detaillierten Nachweis wird angesichts der zahlreichen im Internet verfügbaren Quellen an dieser Stelle verzichtet.

30 | Goohon Kwon, „A United Korea? Reassessing North Korea Risks“, *Global Economics Paper*, 188, 21.09.2009.

Aspekt der Humanressourcen verdiene Beachtung. Kwon ermittelte auf der Basis entsprechender Daten von 2007, dass das Bevölkerungswachstum in Nordkorea doppelt so schnell verlaufe wie im Süden und die arbeitende Bevölkerung Nordkoreas über ein Jahrzehnt jährlich um etwa 1,4 Prozent wachsen werde, während diejenige Südkoreas ab 2013 schrumpfen wird. Ein Arbeitskräftereservoir sei auch das militärische Personal mit einem Anteil von rund 16 Prozent der männlichen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren.³¹

Das Bevölkerungswachstum in Nordkorea verläuft doppelt so schnell wie im Süden. Dessen arbeitende Bevölkerung hingegen schrumpft ab 2013.

Durch die Verschiebung des Zentrums der Weltwirtschaft nach Ostasien eröffnete diese Kombination von Kapital, Humanressourcen und Rohstoffen die Chance, dass ein vereintes Korea ein Wachstumsmotor für die gesamte Region würde und dadurch auch geopolitisch eine noch wichtigere Rolle spielte. Beispielsweise könnten Überlandtransporte von Eurasien nach Asien-Pazifik schneller und sicherer werden als bisher. Aber auch der Aufbau der Binnenwirtschaft Nordkoreas könnte eine Anreizwirkung auf die Anrainerstaaten Russland und China haben, ihre an Nordkorea grenzenden, strukturschwachen Regionen in diese Aufbauphase zu integrieren und eine wirkungsvolle, grenzüberschreitende Strukturpolitik zu betreiben.

Die koreanische Halbinsel gilt als einer der potenziell gefährlichsten Krisenpunkte der Welt. Das reflektierten bisher z.B. auch die internationalen Finanzmärkte in Gestalt des so genannten Korea Discount, einer regelmäßigen Abwertung südkoreanischer Aktien durch Investoren aufgrund der Annahme, dass das Land gewisse langfristige Investmentrisiken birgt, die es bei der Bewertung der Investitionsattraktivität zu berücksichtigen gilt. Durch ein vereinigtes, demokratisches Korea hingegen könnten ressourcenintensive Konfrontationen zugunsten wirtschaftlicher Kooperation ersetzt und somit eine „bedeutungsvolle Version von ‚Schwertern zu Pflugscharen‘“³² werden. Hinter solchen Äußerungen steht oft die Vision politischer Entscheidungsträger in Seoul, ihr Land zum Scharnier zwischen dem eurasischen Kontinent und der pazifischen Welt zu machen, in jedem Fall zu einem Schlüsselstaat in

31 | Ebd., 11.

32 | Kim Sung-hwan, Fn. 18.

der asiatisch-pazifischen Region. Wer sich so äußert, mag zwar die finanziellen Risiken der Wiedervereinigung sehen, argumentiert in der Regel aber auch dahingehend, dass es sich dabei um eine einmalige Gelegenheit handelt, die nicht versäumt werden darf.

DIE WIEDERVEREINIGUNG ALS POLITISCHE DAUERHERAUSFORDERUNG

Eine Wiedervereinigung Koreas erscheint als realistische Perspektive mit derzeit allerdings ungewissem Zeithorizont.

Gemessen an den rapiden politischen und ökonomischen Veränderungen, die sich in den vergangenen Jahren weltweit vollzogen haben, erscheint eine Wiedervereinigung Koreas einerseits nicht mehr nur als bloße Hoffnung, sondern viel eher als realistische Perspektive mit derzeit allerdings ungewissem Zeithorizont. Andererseits haben Nord- und Südkorea in den vergangenen 60 Jahren höchst unterschiedliche Entwicklungsverläufe genommen. Nach Ansicht vieler im Süden könnten beide Länder nicht unterschiedlicher sein. Diese Unterschiede sind mitverantwortlich für die Bedenken der öffentlichen Meinung Südkoreas gegenüber der Wiedervereinigung.

Ebenso ist jedoch auch Teil des öffentlichen Diskurses, dass die Wiedervereinigung zur unvermeidbaren historischen Herausforderung Koreas erwächst, der man sich nicht wird entziehen können. Wenn aber diese historische Phase eintreten sollte, so besteht unter Experten Übereinstimmung darin, dass dann die politische Elite Südkoreas so gut wie möglich auf diese Zäsur vorbereitet sein sollte. Denn, so hat es der südkoreanische Finanzminister Bahk Jaewan 2012 pointiert formuliert, „wir dürfen nicht vergessen, dass unsere Angst aus unserer Unwissenheit rührt“.³³ Er bezog sich damit auf die verbreitete Unkenntnis politischer Rahmenbedingungen und finanzieller Belastungen der Einheit in der koreanischen Gesellschaft.

Die Rolle der deutschen Wiedervereinigung und ihrer Vorbild- bzw. Modellfunktion in dieser Debatte ist zwiespältig. Es mangelt nicht an wiederholten Bekundungen der

33 | Bahk Jaewan (Minister für Strategie und Finanzen), „Unification from the Perspective of New Possibilities in the Korean Economy“, Dinner Speech anlässlich der Konferenz Unification and the Korean Economy, Seoul, 21./22.10.2012, (Übersetzung der Redaktion).

südkoreanischen Seite – dies vor allem von Politikern und bei offiziellen Anlässen –, dass und wie viel man vom deutschen Vorbild lernen könne.³⁴ Aber gerade den Südkoreanern, die über ganze Bibliotheken voll eigener, detaillierter Analysen unterschiedlichster Aspekte der deutschen Wiedervereinigung verfügen, muss klar sein, dass die Rahmenbedingungen beider Fälle – geopolitisch, demografisch und ökonomisch – so unterschiedlich sind, dass sich das deutsche Stück eben nicht als Modell eignet, sondern bestenfalls zur Inspiration. Wer den südkoreanischen Belobigungen genau zuhört, bemerkt daher, dass die Ostasiaten den angesprochenen Lernaspekt vornehmlich auf die Vermeidung der Fehler beziehen, die nach ihrer Auffassung bei der deutschen Vereinigung im Übermaß gemacht worden sind und die es im mit großer Sicherheit deutlich schwierigeren koreanischen Fall unbedingt zu vermeiden gilt.

In Seoul betrachtet man die deutsche Wiedervereinigung nicht zwingend als historisch unvermeidlich, sondern als wunderbares Resultat einer einzigartigen historischen Konstellation. Hinter vorgehaltener Hand freilich werden auch andere, wesentlich kritischere Wertungen geäußert wie z.B. die eines „kostspieligen Misserfolgs“. Ein solcher ist speziell bei jener Variante des Wiedervereinigungsprozesses unbedingt auszuschließen, der in vielen südkoreanischen Planspielen der Vorzug vor der deutschen „Instant-Vereinigung“ gegeben wird, nämlich der allmählichen, über Jahre und Jahrzehnte angelegten Integration von Nord- und Südkorea. Ein solcher Weg könnte über die Kooperation zur Konföderation und schließlich zur Einheit führen.³⁵

Jedes Staatsoberhaupt in Seoul wird künftig vor der Herausforderung stehen, in punkto Wiedervereinigung den Verfassungsanspruch der Republik Korea auf friedliche Wiedervereinigung mit der gesellschaftlichen Realität des Landes in Einklang zu bringen, sofern künftig im „Blauen Haus“, dem Sitz des Präsidenten, auf eine Realpolitik Wert

34 | Derlei ist mit Vorsicht zu genießen, wie die Berichterstattung in Deutschland über das von den Regierungen beider Länder 2011 eingerichtete deutsch-koreanische Konsultationsgremium für die koreanische Wiedervereinigung zeigt; vgl. Jochen-Martin Gutsch, „Frontbesuch in Seoul“, *Der Spiegel*, 02.01.2012, <http://spiegel.de/spiegel/print/d-83422502.html> [13.11.2012].

35 | In der fachöffentlichen Debatte wird dies auch als „China-Hongkong-Modell“ bezeichnet.

Diejenigen, die die Hauptverantwortung für eine Wiedervereinigung zu tragen hätten, stehen diesem Projekt zögernd und teilweise sogar ablehnend gegenüber.

gelegt werden sollte. Alle bekannten Umfragen deuten nämlich darauf hin, dass diejenigen, die die Hauptverantwortung für eine wie auch immer zu gestaltende Wiederver-

einigung zu tragen hätten – d.h. die heutige Generation der 30-Jährigen sowie der südkoreanischen Jugendlichen – diesem Projekt zögernd, skeptisch und teilweise sogar ablehnend gegenüber stehen, weil sie darin keinen Bezug mehr zu ihren eigenen Erfahrungen und Erwartungen an das Leben sehen. Immerhin hat die im Herbst 2012 im Amt befindliche konservative Regierung die Existenz des Problems anerkannt und mit ungewöhnlicher Deutlichkeit beschrieben: „Leider sind wir heute an einem Punkt, an dem junge Südkoreaner einen Grad an Wohlstand erreicht haben, der höher ist als derjenige sämtlicher Generationen vor ihnen. Dieser Wohlstand hat sie selbstgefällig werden lassen und weniger überzeugt von der Notwendigkeit einer nationalen Vereinigung. Zugleich sind diejenigen, die besonders die Kosten betont haben, die Deutschland für die Vereinigung bezahlen musste, zögerlich geworden, die koreanische Vereinigung zu unterstützen.“³⁶

Wie bei allen Äußerungen mit vergleichbar anklagendem Unterton weisen hier mehrere Gegenargumente auf den Ankläger zurück. Erstens hat auch die gegenwärtige Regierung nicht viel Bemerkenswertes unternommen, um die Bewusstseinsbildung der eigenen Bevölkerung zugunsten der Wiedervereinigung zu unterstützen: Lediglich Symbolpolitik kam zum Einsatz in Gestalt der Mitte 2012 vorgestellten „Vereinigungstöpfe“.³⁷ Zweitens: Im Bereich der schulischen Erziehung und politischen Bildung vermissen Beobachter öffentlichkeitswirksame, seriöse Initiativen. Daher verwundert es nicht, wenn Schüler und Studenten bei Veranstaltungen übereinstimmend berichten, ihr Nordkoreabild sei negativ geprägt durch einen Schulunterricht, der das Nachbarland lediglich als kommunistisches Feindbild präsentiere. Wissen über bzw. Wertschätzung

36 | Vgl. Yu Woo-ik, Fn. 20.

37 | Mit diesen speziell gestalteten und beschrifteten Keramikgefäßen sollen freiwillige Spenden für die Wiedervereinigung gesammelt werden, bis jetzt allerdings nur mit mäßigem Erfolg. Vgl. Shin Hyon-hee, „Unification jars’ latest effort to raise funds“, *The Korea Herald*, 26.06.2012. Nach unbestätigten Informationen aus Diplomatenskreisen sind seit der Einführung des Fonds im zweiten Halbjahr 2012 lediglich 320.000 US-Dollar gespendet worden.

für eine mehrtausendjährige Geschichte des ungeteilten Koreas vor 1945 finden sich kaum; ähnliches gilt bezüglich des Mitgefühls für die notleidende und ihrer Freiheitsrechte beraubte Bevölkerung Nordkoreas. Auch die Integration nordkoreanischer Flüchtlinge in die südkoreanische Gesellschaft ist mit vielen Problemen behaftet, die mit gegenseitiger Fremdheit zu tun haben. Das alles bewirkt, dass die heutige Jugendgeneration im Süden sich aus vielen Gründen offenbar langsam vom „einheitlichen Volksgedanken“³⁸ trennt, und erklärt die in den Umfragen zum Ausdruck kommende Indifferenz und Skepsis gegenüber dem Wiedervereinigungsgedanken unter jungen Südkoreanern. Drittens: Von ihrer eigenen Regierung werden ihnen bewusst kaum Möglichkeiten geboten, nordkoreanische Realität zu erfahren. Während jeder ausländische Tourist in Seoul problemlos eine Bustour an die innerkoreanische Grenze buchen und das Joint Security Area (JSA) in unmittelbarer Grenznähe zu Nordkorea betreten kann, ist dies Südkoreanern nur mit vorheriger behördlicher Genehmigung gestattet. Der Aufruf nordkoreanischer Websites im Internet stellt im südkoreanischen Recht einen Straftatbestand dar. Vor diesem Hintergrund ist die Sorge ausufernder Wiedervereinigungskosten in entsprechenden Debatten häufig nur der erste von vielen Vorwänden, um ein im Prinzip unangenehmes und häufig auch als unzeitgemäß empfundenes Thema zu umgehen. Dies auch ungeachtet offizieller Versicherungen, dass man trotz Wohlstands nicht selbstzufrieden werde, sondern die Triebkräfte, die Südkorea aus einem Empfänger- in ein Geberland³⁹ verwandelt haben, zugunsten des Ziels der Wiedervereinigung einzusetzen suche.⁴⁰

Die Integration von nordkoreanischen Flüchtlingen in die südkoreanische Gesellschaft ist mit vielen Problemen behaftet, die mit gegenseitiger Fremdheit zu tun haben.

38 | Vgl. Hayoon Jung, „Gesellschaftlicher Zusammenhalt und politische Bildung nach der Vereinigung Koreas“, Vortrag beim Symposium Gesellschaftlicher Zusammenhalt, politische Bildung nach der Vereinigung: Deutschland und Korea, Seoul, 14.11.2012. Das Symposium wurde von der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Koreanischen Vereinigung für demokratische politische Bildung und dem Büro des Ministers für Sonderangelegenheiten organisiert.

39 | Die Republik Korea trat 2009 dem Entwicklungshilfeaus-schuss (DAC) der OECD bei und erhielt somit den Status eines Geberlands.

40 | Yu Woo-ik, Fn. 20.

Die von Helmut Kohl schon 1990 zum Ausdruck gebrachte Warnung, dass ein Land, das aus finanziellen Gründen vor der Einheit zurückweiche, vor der Geschichte abgedankt habe,⁴¹ scheint im koreanischen Fall noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet zu haben. In den nächsten Jahren werden die wirtschaftlich erfolgreichen und international in vielen Bereichen ambitionierten Südkoreaner daher vor der Welt zu offenbaren haben, ob die Wiedervereinigung der koreanischen Halbinsel für sie tatsächlich ein „Imperativ mit Herzklopfen“⁴² oder doch nur noch die „Lebenslüge“ ihres Volkes ist.

41 | Helmut Kohl, *Vom Mauerfall zur Wiedervereinigung. Meine Erinnerungen*, Knauer, München, 2009, 269.

42 | Kim Sung-hwan, Fn. 18.

DIE UKRAINE NACH DEN PARLAMENTSWAHLEN

RÜCKBLICK UND AUSBLICK

Gabriele Baumann / Christine Rosenberger

Die Parlamentswahlen in der Ukraine am 28. Oktober 2012 wurden von Seiten der Europäischen Union im Vorfeld als wichtiges Ereignis auf dem Weg zu einer demokratischen Entwicklung des Landes bezeichnet. Der Verlauf des Wahlkampfes sowie der Wahlprozess selbst würden direkten Einfluss auf die Frage haben, ob und wann das fertig ausgehandelte Assoziierungsabkommen unterzeichnet werden kann. In der Rückschau zeigt sich, dass die Wahlen den europäischen Standards nicht entsprachen. Das spiegeln die Stellungnahmen der nationalen und internationalen Wahlbeobachter, der Oppositionsparteien, der Hohen Repräsentantin der EU und der Europäischen Kommission eindeutig wider. Als Bedingung für die Unterzeichnung des Abkommens wird nun darauf verwiesen, dass die Fehler korrigiert werden müssen und eine Wahlgesetzgebung zu erarbeiten ist, die europäischen Normen entspricht und nicht vor jeder Wahl entsprechend den Bedürfnissen der regierenden Partei neu verfasst wird.

Trotz der massiven Manipulationen und des gezielten Einsatzes administrativer Ressourcen lange vor dem Abstimmungstag brachten die Parlamentswahlen im Ergebnis eine starke Opposition hervor. Dies war in dieser Deutlichkeit nicht erwartet worden. Die bisherige Regierungspartei, die Partei der Regionen (PR) von Präsident Viktor Janukowytsch, wurde zwar stärkste Kraft, sie ist jedoch geschwächt. Die noch im Wahlkampf angepeilte Zweidrittelmehrheit wurde klar verfehlt, sodass die Partei vorerst bei Abstimmungen auf die Unterstützung der Kommunisten und einzelner Fraktionsloser angewiesen bleibt.



Gabriele Baumann leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Ukraine.



Christine Rosenberger ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kiew.

Versuchtem Stimmenkauf durch die Regierungspartei sowie der Beeinflussung durch populistische Werbekampagnen haben die Wähler in vielen Regionen widerstanden und den Oppositionsparteien ihre Stimmen gegeben. Ihr Votum ist ein deutlich positives Signal für die drei Oppositionsparteien, die Vereinigte Opposition Batkiwschtschyna (Vaterland), die Ukrainische Demokratische Allianz für Reformen (UDAR) von Vitali Klitschko und die rechtsnationale allukrainische Vereinigung Swoboda (Freiheit). Alle drei zusammen genommen konnten mit rund zehn Millionen Wählerstimmen einen erheblichen Zuwachs verzeichnen. Nun sind die Oppositionsparteien dringend gefordert, den Erwartungen der Wähler zu entsprechen, gemeinsame Lösungen und Alternativen für den Reformprozess hin zu nachhaltiger Demokratie in der Ukraine aufzuzeigen. Dabei geht es darum, faire und verlässliche Ausgangsbedingungen für die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2015 zu schaffen. Nicht zuletzt steht das Land auch vor großen wirtschaftlichen und finanziellen Problemen, für deren Beseitigung Regierung und Parlament Lösungsvorschläge aufzeigen müssen.

WAHLERGEBNISSE VOM OKTOBER 2012 – NEUWAHLEN IN FÜNF WAHLKREISEN IM FRÜHJAHR 2013

Erst zwei Wochen nach der Wahl konnte die Zentrale Wahlkommission (ZWK) das amtliche Endergebnis der Parlamentswahlen verkünden. Dies lag nicht so sehr an dem Teil der Stimmen, der den Parlamentseinzug der 225 Kandidaten über die Parteilisten regelte, vielmehr bereitete die Bestimmung des Siegers unter den Direktkandidaten in mehreren Wahlkreisen Probleme.

Die Bestimmung des Siegers unter den Direktkandidaten bereitete in mehreren Wahlkreisen Probleme. Nach dem weitgehend problemlosen Abstimmungstag war es zu teils erheblichen Verzögerungen gekommen.

Nach dem weitgehend problemlosen Abstimmungstag war es zu teils erheblichen Verzögerungen in den Wahlbezirkskommissionen bei der Auswertung der Wahlprotokolle aus den einzelnen Wahllokalen und der Einspeisung dieser Ergebnisse in die zentrale Datenbank gekommen, die in manchen Fällen mehrere Tage, in einigen Wahlbezirken sogar bis zu knapp zwei Wochen andauerten. In einem Wahlkreis wurden beispielsweise die Daten bei der Übermittlung an den Server der Zentralen Wahlkommission manipuliert, in anderen kam es zu Stromausfällen während der Auszählung. In der südukrainischen Stadt Mykolajiw stürmte die Sondereinheit Berkut des Innenministeriums ein Wahllokal,

um Stimmzettel zu beschlagnahmen. Es kam zu Handgreiflichkeiten und zum Einsatz von Tränengas. In der Region Odessa wurden in einem Wahlkreis per Gerichtsentscheid Stimmen für ungültig erklärt, die zum Sieg eines Politikers der Partei UDAR geführt hätten.

Während ihrer Sitzung am 11. November verkündete die ZWK dann endlich die Sieger der noch ausstehenden Direktwahlkreise, erklärte aber gleichzeitig, dass es ihr in fünf Wahlkreisen unmöglich gewesen sei, die Wahlergebnisse zu ermitteln. So stehen bislang nur 220 der insgesamt 225 direkt ins Parlament einziehenden Kandidaten fest. In den fünf Direktwahlkreisen Nr. 94 (Obuchiw, Region Kiew), Nr. 132 (Perwomajsk, Region Mykolajiw), Nr. 194 und 197 (Region Tscherkassy) sowie Nr. 223 (Schewtschenko-Bezirk, Stadt Kiew) wird es vermutlich im Frühjahr zu einer erneuten Abstimmung kommen.

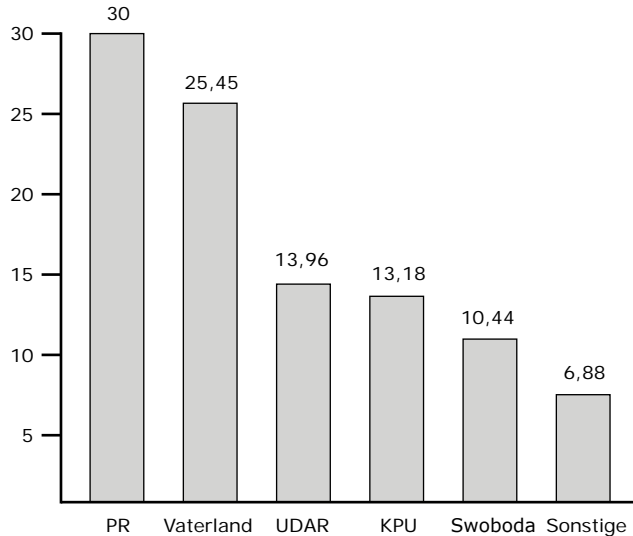
Bislang stehen nur 220 der insgesamt 225 direkt ins Parlament einziehenden Kandidaten fest. In fünf Direktwahlkreisen wird es vermutlich im Frühjahr zu einer erneuten Abstimmung kommen.

Betrachtet man das amtliche Endergebnis für den Teil der Abgeordneten, die nach Verhältniswahl gewählt wurden, so liegt die PR mit 30 Prozent der Stimmen auf Platz eins, gefolgt von der Vaterland-Partei (25,54 Prozent) und der UDAR mit 13,96 Prozent. Die Kommunistische Partei der Ukraine (KPU) konnte insgesamt 13,1 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen. Der Überraschungssieger dieser Parlamentswahl war ohne Zweifel die rechtsnationale Partei Swoboda, die sich ihren erstmaligen Einzug in die Werchowna Rada mit 10,44 Prozent sicherte.

Dieses Ergebnis der Abstimmung nach Verhältniswahl bedeutet eine Stärkung der Oppositionsparteien und spiegelt die sinkenden Zustimmungswerte der Regierungspartei innerhalb der Bevölkerung wider. Denn nach diesem Teilergebnis wäre es der PR nicht gelungen, eine Mehrheit für die Fortführung ihrer Regierungsarbeit zu bilden: Selbst zusammen mit der KPU käme die PR auf einen geringeren Stimmenanteil als die Vereinigte Opposition gemeinsam mit UDAR und Swoboda. Diese drei Oppositionsparteien hätten zusammen über eine knappe Mehrheit verfügt.

Abb. 1

**Amtliches Endergebnis der Parlamentswahlen 2012
(nach Verhältniswahl, in Prozent)**



Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Doch da mit der Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes¹ im Herbst 2011 das Mischwahlrecht wieder eingeführt wurde, sind die abgegebenen Stimmen nach Verhältniswahl (Abb. 1) nur ein Teil des Wahlergebnisses. Über die Vergabe der anderen Hälfte der insgesamt 450 zu vergebenen Sitze der Werchowna Rada wird in den landesweit 225 Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht entschieden. Im Gegensatz zum deutschen Wahlrecht, in dem eine Verrechnung von Erststimmen für die Direktkandidaten mit der Anzahl der Listenplätze vorgesehen ist, bedeuten die gewonnenen Mehrheitswahlkreise nach ukrainischem Wahlrecht zusätzliche Sitze im Parlament. Aufgrund stetig sinkender Umfragewerte war im Vorhinein absehbar, dass die PR keine Mehrheit über die Parteiliste bekommen würde, und so hatte sie sich sehr früh auf den Wahlkampf in den einzelnen Direktwahlkreisen und den

1 | Eine ausführliche Darstellung des Wahlgesetzes, der wichtigsten Parteien und ihrer Kandidaten sowie eine Analyse des Wahlkampfgeschehens finden sich in Gabriele Baumann, Christine Rosenberger, Anna Portnova und Juliane Ziegler, *Wahlhandbuch Ukraine 2012*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Kiew, 08/2012, http://kas.de/wf/doc/kas_31911-1522-1-30.pdf [11.12.2012].

Einsatz administrativer Ressourcen zur Unterstützung der Direktkandidaten konzentriert. Langzeitwahlbeobachter der ukrainischen Nichtregierungsorganisation OPORA oder des Wählerkomitees der Ukraine (KWU) berichteten daher auch vor allem von Manipulationsversuchen in den Direktwahlkreisen: Kandidaten oder die von ihnen gegründeten Wohltätigkeitsvereine verteilten Geschenke in Form von Lebensmittelpaketen, Haushaltswaren, Ausrüstung für Schulen und Krankenhäuser oder auch Geld an Wähler.² Parteien und Kandidaten in Regierungsverantwortung waren aufgrund der größeren Ressourcen gegenüber Oppositionskandidaten deutlich im Vorteil und nutzten ihre Machtposition häufig aus, um gegnerische Kandidaten zu behindern oder einzuschüchtern. Diese ungleichen Voraussetzungen während des Wahlkampfes waren in der späteren Beurteilung der Wahlen im OSZE-Bericht einer der zentralen Kritikpunkte.

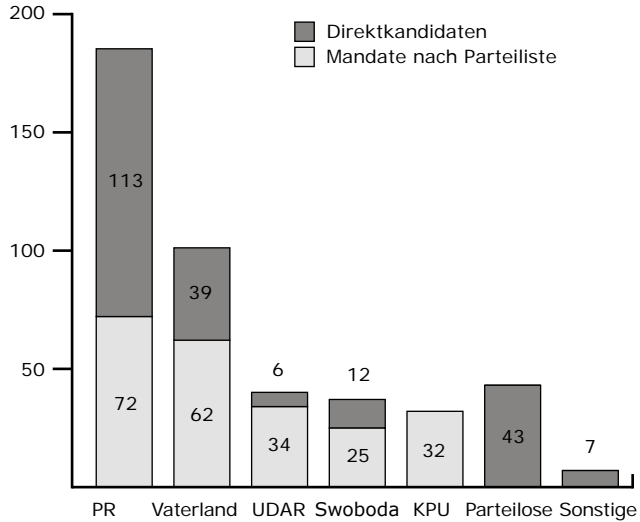
Kandidaten oder die von ihnen gegründeten Wohltätigkeitsvereine verteilten Geschenke in Form von Lebensmittelpaketen, Haushaltswaren, Ausrüstung für Schulen und Krankenhäuser oder auch Geld.

Die Rückkehr zum gemischten Wahlrecht, das zuletzt seine Anwendung in den Parlamentswahlen von 2002 fand, war auch mit Stimmen der Opposition beschlossen worden. Für die PR zahlte es sich letztlich aus: Mit Hilfe der errungenen Siege in 113 von 225 Direktwahlkreisen konnte die Regierungspartei ihre Anzahl an Abgeordneten im neuen Parlament erheblich aufstocken und sich einen deutlichen Vorsprung vor den anderen Parteien sichern. Mit nur 39 gewonnenen Direktwahlkreisen bleibt die Vereinigte Opposition klar hinter der PR zurück. In zwölf Wahlkreisen gelang es Swoboda, die Wahl für sich zu entscheiden, die Kandidaten von UDAR überzeugten nur in sechs Wahlkreisen. Die Kommunisten konnten sich in keinem der 225 Wahlkreise durchsetzen.

2 | Committee of Voters of Ukraine, *Report on results of long-term monitoring on preparations for parliamentary elections in Ukraine in June 2012*, 06/2012, http://issuu.com/victorkylymar/docs/report_cvu_lto_12_jun/3 [04.02.2013]; *The Fourth Report on the results of all-Ukrainian observation of Parliamentary elections – July 2012*, OPORA, 02.08.2012, <http://oporaua.org/en/news/1786-chetvertyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhenja-parlamentskiy-bory-2012-roku> [04.02.2013].

Abb. 2

Anzahl der Mandate nach Parteilisten und Direktkandidaten 2012³



Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Rechnet man die über die Parteiliste und die durch gewonnene Direktkandidaten errungenen Mandate zusammen, so ergibt sich eine Sitzverteilung in der neuen Werchowna Rada, mit der keine Partei auf Anhieb eine Mehrheit bilden konnte. Aus diesem Grunde war die PR bei ihren Versuchen einer Mehrheitsbildung sehr stark auf die insgesamt 43 parteilosen Kandidaten und die sieben direkt gewählten Vertreter von Kleinstparteien angewiesen. Bei den Parteilosen handelt es sich um Kandidaten, die sich in ihrem Wahlkreis eigenständig zur Wahl aufgestellt hatten und offiziell unabhängig von den angetretenen politischen Parteien kandidierten. In manchen Fällen wollten sich diese parteilosen Kandidaten bewusst keiner Partei anschließen. Dies trifft vor allem auf regional bekannte Persönlichkeiten zu, die über ausreichende Finanzmittel verfügen, um die Kosten eines Wahlkampfes zu tragen. Zu dieser Gruppe kann beispielsweise Petro Poroschenko gezählt werden, der seinen Wahlkreis in der zentralukrainischen Stadt Winnyzja mit

3 | Die Darstellung berücksichtigt nur die bislang zugewiesenen 445 Mandate. In den fünf umstrittenen Wahlkreisen, für die die ZWK kein Ergebnis ermitteln konnte, werden vermutlich im Frühjahr 2013 neue Abstimmungen angesetzt.

über 70 Prozent Zustimmung gewonnen hat. Der Besitzer der landesweit bekannten Süßwarenfabrik Roshen gehörte in der Vergangenheit bereits verschiedenen Parteien und Regierungen an. So war er Außenminister unter Präsident Viktor Juschtschenko und von Februar bis Oktober 2012 Wirtschaftsminister in der Regierung Asarow. Gleichzeitig verfügt Poroschenko dank des wirtschaftlichen Erfolgs seines Unternehmens – der „Schokoladenkönig“ zählt zu den zehn reichsten Ukrainern – über die nötigen finanziellen Mittel, die ein Wahlkampf ohne Parteirückhalt erfordert. Bei einem anderen Teil der formal parteilosen Kandidaten war vielfach davon auszugehen, dass ihre Nähe zur PR größer war, als offiziell eingestanden wurde. Bei diesen Kandidaten war – im Falle ihres Wahlsieges – ein Übertritt in die Fraktion der PR bereits im Voraus erwartet worden. Dies trifft unter anderem auf Dawyd Zhwanija zu, der als parteiloser Kandidat im Wahlkreis 140 im Gebiet Odessa antrat, ein knappes Drittel aller Wählerstimmen auf sich vereinigte und sich mit diesem Ergebnis den Einzug in die Werchowna Rada sicherte. Ebenso wenig überraschend war der Übertritt zur Fraktion der PR bei dem parteilosen Direktkandidaten des Wahlkreises 18 im Gebiet Winnyzja: Hrihorij Kaletnik erreichte mit 46 Prozent der Wählerstimmen einen deutlichen ersten Platz unter den angetretenen Direktkandidaten seines Wahlkreises und gehört nun ebenso wie Zhwanija der Fraktion der PR an.

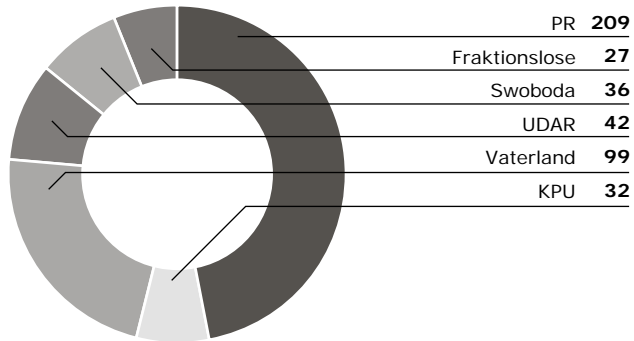
Die Aufgabe, der sich die PR nach Bekanntwerden des Wahlergebnisses stellen musste, war es, möglichst viele der insgesamt 43 parteilosen und sieben Kleinstparteien angehörigen Abgeordneten zu einem Übertritt in die Fraktion der PR zu bewegen. An möglichen Hebeln zur Verstärkung des Drucks auf diese Kandidaten mangelte es der Partei nicht: Die Aussicht auf Zuteilung von Finanzmitteln aus dem Staatshaushalt für ihren Wahlkreis konnte einigen Abgeordneten die Entscheidung für einen Übertritt erleichtern. Für die Fälle, in denen solcherlei Vorschläge nicht fruchteten, blieb die „individuelle Arbeit“ mit jedem einzelnen Kandidaten – diese konnte im Einzelfall auch die Androhung eines Ermittlungsverfahrens wegen Steuerhinterziehung einschließen. Im Ergebnis wurde bei der Eröffnung der neuen Werchowna Rada am 12. Dezember bekannt, dass 25 der unabhängigen Kandidaten zur Fraktion der PR

Die Aussicht auf Zuteilung von Finanzmitteln konnte einigen Abgeordneten die Entscheidung für einen Übertritt zur Partei der Regionen erleichtern.

gewechselt waren, zur Fraktion UDAR wechselten zwei der vormals Fraktionslosen und zur Fraktion der Kommunisten wechselte eine Abgeordnete. Die PR hatte auch versucht, Abgeordnete der Oppositionsparteien für eine Zusammenarbeit mit der Regierungsfraktion zu gewinnen. Medienberichten zufolge soll beispielsweise einem Abgeordneten von UDAR für einen Fraktionswechsel die Summe von fünf Millionen US-Dollar angeboten worden sein.⁴ Um die Mehrheit im neuen Parlament wurde und wird vermutlich auch weiterhin mit harten Bandagen gekämpft, solange der Regierungsfraktion Stimmen für eine Mehrheit aus eigener Kraft fehlen.

Abb. 3

Sitzverteilung in der neuen Wechowna Rada⁵



Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Betrachtet man das Stimmverhalten nach Regionen, so erkennt man deutlich das Ost-West-Gefälle, das sich in der Ukraine schon bei früheren Wahlen gezeigt hat: Während die Bewohner der West- und Zentralukraine mehrheitlich der Vereinigten Opposition ihre Stimme gaben (abgesehen von der Region Lwiw, wo Swoboda Platz eins erreichte), errang im Ost- und Südteil des Landes ausnahmslos die PR den Spitzenplatz nach der Verhältniswahl. Im Grundsatz hat sich dieses Ost-West-Gefälle nicht verändert: Der Westen und die Zentralukraine einschließlich der Hauptstadt

4 | „Депутату от Кличко предлагали 5 миллионов за то, чтобы стать „тушкой““ (Klitschko-Abgeordneten wurden fünf Millionen US-Dollar angeboten, um Fraktionswechsler zu werden), *Ukrainska Pravda*, 07.12.2012, <http://pravda.com.ua/rus/news/2012/12/7/6978931> [04.02.2013].

5 | Zur Darstellung siehe Fn. 3.

Kiew stimmten erneut mehrheitlich für das orange Lager – 2007 für den Block Julia Tymoschenko (BJuT) und 2012 für die Vereinigte Opposition. Der Osten und Süden des Landes wählten mehrheitlich die PR. Nur eine einzige Ausnahme gibt es von dieser Regel – die Region Transkarpatien im äußersten Westen, die während des 20. Jahrhunderts zwischen der Tschechoslowakei, Ungarn und der Ukraine bzw. der Sowjetunion hin und hergerissen war und als einzige Region im Westen mehrheitlich für die PR stimmte.

Tabelle 1

Sitzverteilung in der neuen Werchowna Rada

	PR	KPU	Parteilose, kleine Parteien	Vaterland	UDAR	Swoboda
Mandate nach Verhältniswahl	72	32	0	62	34	25
Mandate nach Mehrheitswahl	113	0	43 + 7	39	6	12
Anzahl der Mandate	185	32	50	101	40	37
davon Abgeordnete, die der Fraktion bzw. Gruppe nicht beigetreten sind	-1*	-1*	- 28	- 2**	0	-1*
zur jeweiligen Fraktion bzw. Gruppe Übergetretene	+ 25	+ 1	+5	0	+ 2	0
Gesamt (Mehrheit bei 226 Mandaten)	209	32	27	99	42	36

* Der Parlamentssprecher Wolodymyr Rybak (PR) und seine zwei Stellvertreter Ihor Kaljetnik (KPU) und Ruslan Koschulynskyj (Swoboda) mussten ihre Fraktionszugehörigkeit für die Wahrnehmung des Amtes ablegen und werden zu den fraktionslosen Abgeordneten gezählt.

** Vater und Sohn Tabalow waren Kandidaten der Vereinigten Opposition, blieben aber fraktionslos.

Tabelle 2

**Wahlsieger nach Verhältniswahl in den Regionen
(in Prozent)**

Region	Wahl- gewinner 2012	Stimmen- anteil 2012	Wahl- gewinner 2007	Stimmen- anteil 2007
Westukraine				
Wolynien	Vaterland	39,46	BJuT	57,59
Lwiw	Swoboda	38,01	BJuT	50,38
Transkarpatien	PR	30,87	Unsere Ukraine	31,11
Riwne	Vaterland	36,59	BJuT	50,97
Ternopil	Vaterland	39,04	BJuT	51,57
Iwano-Frankiwsk	Vaterland	38,21	BJuT	50,67
Tscherniwzi	Vaterland	39,60	BJuT	46,17
Zentralukraine				
Shtomyr	Vaterland	36,15	BJuT	37,00
Chmelnyzki	Vaterland	37,17	BJuT	48,16
Winnyzja	Vaterland	45,01	BJuT	49,97
Region Kiew	Vaterland	36,63	BJuT	53,38
Stadt Kiew	Vaterland	30,96	BJuT	46,18
Tscherkasy	Vaterland	37,77	BJuT	47,03
Kirowohrad	Vaterland	32,16	BJuT	37,57
Tschernihiw	Vaterland	30,73	BJuT	41,92
Sumy	Vaterland	36,27	BJuT	44,45
Poltawa	Vaterland	30,14	BJuT	37,86
Ostukraine				
Charkiw	PR	40,98	PR	49,16
Luhansk	PR	57,06	PR	73,53
Donezk	PR	65,09	PR	72,05
Dnipropetrowsk	PR	35,79	PR	48,15
Saporishshja	PR	40,95	PR	55,45

Region	Wahl- gewinner 2012	Stimmen- anteil 2012	Wahl- gewinner 2007	Stimmen- anteil 2007
Südukraine				
Odessa	PR	41,90	PR	52,22
Mykolajiw	PR	40,51	PR	54,40
Cherson	PR	29,34	PR	43,23
Autonome Republik Krim	PR	52,34	PR	60,99
Stadt Sewastopol	PR	46,90	PR	64,53

Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Tabelle 3

Wahlbeteiligung im Vergleich: 2012 und 2007

	2012	2007
Anzahl der registrierten Wähler	35,8 Mio.	37,2 Mio.
Anzahl der Wähler, die abgestimmt haben	20,8 Mio.	24,2 Mio.
Wahlbeteiligung	58,1 %	65,1 %
Region mit der niedrigsten Wahlbeteiligung	49,5 % (Krim)	47,6 % (Transkarpatien)
Region mit der höchsten Wahlbeteiligung	67,1 % (Lwiw)	71,2 % (Ternopil)

Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Die Wahlbeteiligung fiel mit rund 58 Prozent landesweit deutlich geringer aus als noch vor fünf Jahren, als 65 Prozent der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnahmen. Die höchste Beteiligung war in der Region Lwiw mit 67 Prozent zu verzeichnen, die geringste in der Autonomen Republik Krim, wo nur jeder zweite Wahlberechtigte zur Wahl ging.

NATIONALE UND INTERNATIONALE REAKTIONEN AUF DIE WAHL

In einem Drittel der Wahlbezirkskommissionen war es im Verlauf der Wahlnacht und im Laufe der folgenden zwei Wochen laut Bericht der OSZE zu teils erheblichen Unregelmäßigkeiten und eingeschränkter Transparenz bei der

Addierung der Ergebnisse gekommen.⁶ Auf der Pressekonferenz der internationalen Wahlbeobachtungsmissionen von OSZE, Europarat, Europäischem Parlament und der parlamentarischen Versammlung der NATO am 29. Oktober bewerteten die Leiter der einzelnen Missionen den Ablauf des Wahltags selbst zwar als weitgehend ruhig und friedlich, sie äußerten gleichzeitig jedoch deutliche Kritik an den ungleichen Voraussetzungen, die im Wahlkampf zwischen Regierungskandidaten und Oppositionskandidaten geherrscht hatten, und an der mangelnden Transparenz im Prozess der Auswertung und Übertragung der Wahlprotokolle nach Schließung der Wahllokale. Die Leiterin der Kurzzeitwahlbeobachtungsmission der OSZE, Walburga Habsburg Douglas, stellte aufgrund des Machtmissbrauchs und der bedeutenden Rolle, die Geld bei diesen Wahlen gespielt hatte, einen demokratischen Rückschritt in der Ukraine fest.⁷

Die drei Oppositionsparteien Vereinigte Opposition, Swohoda und UDAR machten im Verlauf der Woche nach den Wahlen in 13 Wahlkreisen Stimmenverluste aufgrund der Unregelmäßigkeiten für sich geltend. Aus den Reihen der Opposition kamen Vorschläge, die Mandate aus Protest gar nicht erst anzunehmen. Neuwahlen im ganzen Land wurden gefordert. Protestkundgebungen vor dem Gebäude der Zentralen Wahlkommission in Kiew prägten die erste Woche nach dem Wahltag. Julia Tymoschenko trat aus Protest gegen die Manipulationen des Wahlergebnisses in den Hungerstreik. Die Regierung reagierte erst am 2. November: Ministerpräsident Asarow erklärte an diesem Tag, dass weder die Regierung noch die Partei der Regionen etwas mit den Komplikationen bei der Stimmenauszählung in den Problemwahlkreisen zu tun habe.⁸ Am 6. November ent-

6 | Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Election Observation Mission Ukraine, *Post-Election Interim Report 29 October-6 November 2012*, <http://osce.org/odihr/elections/97077> [07.12.2012].

7 | OSZE, Election Observation Mission Ukraine, „Ukrainian elections marred by lack of level playing field, say international observers“, Pressemitteilung, 29.10.2012, <http://osce.org/odihr/elections/96673> [10.12.2012].

8 | „Азаров: Ни Партия регионов, ни Кабмин не причастны к проблемам на округах“ (Asarow: Weder die Partei der Regionen noch das Ministerkabinett sind an Problemen der Wahlkreise beteiligt), *Ukrainska Pravda*, 02.11.2012, <http://pravda.com.ua/rus/news/2012/11/2/6976529> [04.02.2013].

schied die Zentrale Wahlkommission auf Empfehlung der Werchowna Rada, in fünf Wahlkreisen Neuwahlen anzusetzen, da sie sich außerstande sah, dort ein amtliches Endergebnis zu bestimmen.

DIE FÜNF POLITISCHEN KRÄFTE IM PARLAMENT

Partei der Regionen (PR)

Der faktische Sieger der Parlamentswahl gehört gleichzeitig zu den großen Stimmenverlierern im Vergleich zu den Parlamentswahlen 2007: Laut den Daten der Zentralen Wahlkommission für 2007 und 2012 setzten 1,9 Millionen Wähler weniger als noch vor fünf Jahren ihr Kreuzchen bei der PR. Dies kann einerseits mit der Enttäuschung vormaliger PR-Wähler von der Arbeit der Regierung begründet werden, andererseits mag auch die im Vergleich zu 2007 geringere Wahlbeteiligung eine Rolle spielen.

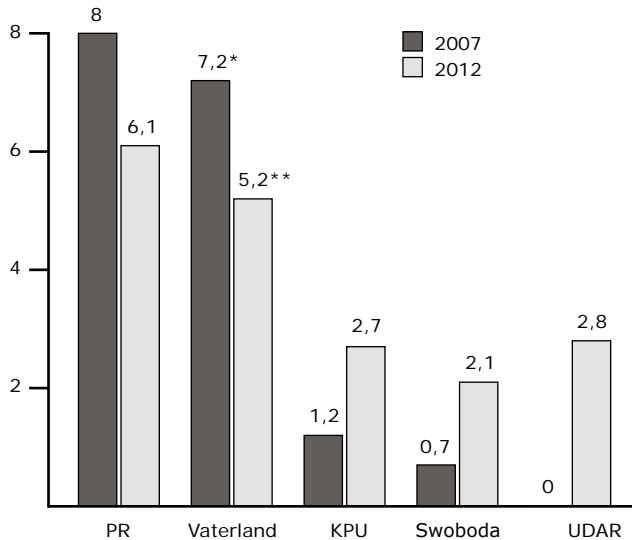
Im Wahlkampf hatte die Partei vor allem das Ziel der Anhebung des Lebensstandards fokussiert und dabei oft auf das bereits Erreichte verwiesen: Hierzu zählte die PR insbesondere die zahlreichen Investitionen in die Infrastruktur, die die Regierung im Rahmen der Vorbereitungen auf die Fußball-Europameisterschaft im Sommer 2012 auf den Weg gebracht hatte – unter anderem den Ausbau von Autobahnen, den Neubau bzw. die Renovierung von Stadien und Flughäfen in den vier Austragungsorten sowie den Einsatz neuer Hochgeschwindigkeitszüge auf den wichtigsten Strecken. Die PR hatte stets betont, dass sie für eine Modernisierung und für wirtschaftlichen Aufschwung stehe, und noch im Wahlkampf im Sommer unterstrichen, dass sich erste positive Auswirkungen der begonnenen Reformen der Regierung zeigten. Hierzu zählte sie eine Senkung des Staatsdefizits über den Zeitraum 2010 bis 2012 ebenso wie eine geringe Inflationsrate und die Rückzahlung eines großen Teils der Staatsschulden zu Beginn des Jahres 2012. Die Realität sah Ende des Jahres 2012 jedoch deutlich negativer aus: Die Industrieproduktion ging allein im Oktober um 4,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zurück, das Wirtschaftswachstum lag im Jahr 2012 nur bei 0,5 Prozent, das Leistungsbilanzdefizit beträgt 7,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und

Die Partei der Regionen hatte stets betont, dass sie für wirtschaftlichen Aufschwung stehe und sich erste positive Auswirkungen der begonnenen Reformen der Regierung zeigten.

aufgrund der Stützungskäufe für die Währung durch die Nationalbank dezimierten sich die Währungsreserven rasant um 15 Prozent seit Jahresbeginn.⁹ Zuletzt stufte auch noch die Ratingagentur Standard & Poor's die Ukraine in ihrer Bewertung auf die Note B herab.

Abb. 4

Wählerstimmen im Vergleich: Parlamentswahlen 2007 und 2012 (in Mio.)



* Zahlen für BJuT

** Zahlen für die Vaterland-Partei

Quelle: Zentrale Wahlkommission.

Mit ihren 209 Fraktionsmitgliedern scheiterte die Partei deutlich an dem selbstgesetzten Ziel, aus eigener Kraft die einfache Parlamentsmehrheit von 226 Stimmen zu erreichen. Dennoch gelang der Partei der Regionen sowohl die Wahl von Mykola Asarow zum Regierungschef als auch die Durchsetzung des Parlamentssprechers Wolodymyr Rybak – jeweils mit Hilfe der Kommunisten und einiger fraktionsloser Abgeordneter. Rybak stammt ebenso wie

9 | Ricardo Giucci und Robert Kirchner, „Braucht die Ukraine ein neues IWF-Programm?“, Deutsche Beratergruppe, Newsletter, Nr. 51, 11/2012, http://beratergruppe-ukraine.de/download/Newsletter/2012/Newsletter_51_2012_Deutsche%20Beratergruppe.pdf?PHPSESSID=02e450fc2207936eb4bf0e2d03e05033 [12.12.2012].

Präsident Janukowitsch aus Donezk und ist stellvertretender Parteivorsitzender.

Vereinigte Opposition Batkiwschtschyna (Vaterland)

Neben der PR musste auch die Opposition im Vergleich zu 2007 Verluste hinnehmen: Vor fünf Jahren konnte der Block von Julia Tymoschenko mit 7,2 Millionen Wählerstimmen noch knapp 31 Prozent der Zustimmung erreichen. Zu den Parlamentswahlen 2012 hatte sich die Partei Tymoschenkos mit der Front Smin (Front des Wandels) von Arsenij Jazenjuk und fünf weiteren kleinen Oppositionsparteien zur Vereinigten Opposition Batkiwschtschyna zusammengeschlossen, um mit vereinter Kraft eine demokratische Alternative zur Partei der Regionen anzubieten. Im neuen Parlament ist Batkiwschtschyna nun mit 99 Abgeordneten vertreten, das Amt des Fraktionsvorsitzenden übernimmt Arsenij Jazenjuk. Unmittelbar vor der konstituierenden Parlaments-sitzung wurde noch bekannt, dass zwei Abgeordnete von Batkiwschtschyna nicht der Oppositionsfraktion, sondern der Gruppe der Fraktionslosen beitreten würden. Wie groß die Wut über die zwei Abweichler (Vater und Sohn Tabalow) war, zeigten die Handgreiflichkeiten, die gleich am ersten Sitzungstag des neuen Parlaments ausbrachen: Abgeordnete der drei Oppositionsparteien versuchten, den beiden Überläufern mit Gewalt den Zutritt zum Sitzungssaal zu versperren, um sie am Ablegen des Eides zu hindern und anschließend die Aberkennung ihres Mandats zu erzwingen. Sie scheiterten jedoch mit diesem Vorhaben.

Ukrainische Demokratische Allianz für Reformen (UDAR)

Die UDAR von Vitali Klitschko konnte als Parteineugründung gleich bei ihrer ersten Parlamentswahl mit 2,8 Millionen Wählerstimmen ein beachtliches Ergebnis erzielen. Mit ihrem pro-europäischen und reformorientierten Wahlprogramm sprachen Vitali Klitschko und sein Team vor allem Wähler unter 40 Jahren aus der Zentral- und Westukraine mit mittlerer bis höherer Bildung an. Viele der UDAR-Wähler sahen in dieser Partei eine vielversprechende Alternative zu den altbekannten Gesichtern der Vereinigten Opposition, deren Führungselite in den Jahren der Regierungsverantwortung nach der Orangen

Mit ihrem pro-europäischen und reformorientierten Wahlprogramm sprachen Vitali Klitschko und sein Team vor allem Wähler unter 40 Jahren aus der Zentral- und Westukraine mit mittlerer bis höherer Bildung an.

Revolution 2004 in vielerlei Hinsicht den Hoffnungen und Erwartungen der Bevölkerung auf Umsetzung von Reformen nicht entsprochen und sich stattdessen wegen interner Streitigkeiten mitunter selbst blockiert hatte. Weil sich viele oppositionell gestimmte ukrainische Wähler ein neues Gesicht mit einer stärker europäisch geprägten politischen Kultur wünschten, konnte UDAR reüssieren.

In ihrem Wahlprogramm plädiert die Partei unter anderem für die Schaffung eines neuen Verhältnisses zwischen Staat und Bürger, das auf der Anerkennung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit des Bürgers vom Staat basieren soll. Zu diesem Zweck strebt UDAR eine Neuausrichtung mit Blick auf die grundlegenden Werte der ukrainischen Gesellschaft an, hin zu einer Stärkung des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit und der Befreiung des Bürgers vom übermäßig starken Einfluss des Staates. In diese Zielsetzung fügt sich auch die Forderung nach einer Stärkung der lokalen Selbstverwaltung und der systematischeren Einbindung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess ein. In wirtschaftlicher Hinsicht setzt sich UDAR dafür ein, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine flexible und wettbewerbsfähige ukrainische Wirtschaft zu schaffen, deren Motor kleine und mittlere Unternehmen (KMU) darstellen sollten. Innerhalb des politischen Prozesses fordert UDAR mehr Transparenz und eine stärker an den langfristigen Bedürfnissen des Landes als an persönlichen Vorteilen einzelner Politiker ausgerichtete Politik. Die UDAR-Fraktion zählte bei der konstituierenden Sitzung des Parlaments 42 Abgeordnete, somit hatten sich zusätzlich zu den 40 in den Wahlen errungenen Mandaten zwei als parteilose Kandidaten gewählte Abgeordnete der Fraktion angeschlossen. Der Parteivorsitzende Vitali Klitschko wird auch die Fraktion im Parlament führen.

Kommunistische Partei der Ukraine (KPU)

Auch wenn sie nicht einen einzigen Wahlkreis direkt gewinnen konnten, gelten die Kommunisten – neben der rechtsnationalen Partei Swoboda – als Überraschungssieger dieser Wahlen. Mehr als doppelt so viele Wähler wie noch in den Wahlen von 2007 gewann die KPU für sich. In absoluten Zahlen konnte sie ihre Wählerschaft von 1,2 Millionen auf 2,7 Millionen erhöhen. Die Enttäuschung vieler Wähler

von der Partei der Regionen spielte der KPU in die Hände, denn die Stammwählerschaft der Partei der Regionen und der KPU überlappt sich in vielerlei Hinsicht und so waren für viele enttäuschte Bürger, die vormalis der Regierungspartei ihre Stimme gegeben hatten, die Kommunisten eine natürliche Alternative: Beide Parteien sprechen vor allem die über 50-jährige Wählerschaft mit mittlerer Bildung im eher russischsprachig geprägten Südosten und Osten des Landes an. In ihrem regierungskritisch gefärbten Wahlkampf versprach die KPU eine politische Neuausrichtung in wirtschaftlicher und sozialpolitischer Hinsicht.

Für viele enttäuschte Bürger war die KPU eine natürliche Alternative zur Partei der Regionen. Beide sprechen vor allem die über 50-jährige Wählerschaft im Südosten und Osten des Landes an.

Die Fraktionsstärke der Kommunisten liegt bei 32 Abgeordneten: Einer der parteilosen Kandidaten entschied, sich der KPU-Fraktion anzuschließen, gleichzeitig musste Ihor Kaljetnik seine Fraktionszugehörigkeit ruhen lassen, denn er übernimmt in der neuen Werchowna Rada das Amt des ersten Stellvertreters des Parlamentssprechers. Den Fraktionsvorsitz hat Parteichef Petro Symonenko inne.

Allukrainische Vereinigung Swoboda (Freiheit)

Der große Stimmengewinn der Partei Swoboda war eine der Überraschungen des Wahltags. Um knapp zwei Millionen Wählerstimmen konnte die Partei, die bislang hauptsächlich im stärker nationalukrainisch geprägten Westen des Landes ihre Stammwählerschaft hatte, ihr Wählerreservoir aufstocken und dieses stärker in die Zentrallukraine und, wenn auch in weitaus geringerem Maße, nach Osten ausdehnen. In 18 der 27 Regionen überstieg Swoboda die Fünf-Prozent-Hürde, unter den Auslandsukrainern erreichte sie mit 23,6 Prozent der abgegebenen Stimmen gar Platz eins unter den Parteien. Im Jahr 2007 war die Partei mit landesweit 0,76 Prozent der Wählerstimmen noch weit davon entfernt gewesen, die damals gültige Drei-Prozent-Hürde zu nehmen. Den großen Zuwachs an Zustimmung verdankt Swoboda vor allem Wählern, die eigentlich nicht als radikale Nationalisten bezeichnet werden können und somit nicht zu Swobodas ursprünglichem Wählerstamm gehören: Ein beachtlicher Teil der Unterstützer gab Analysten zufolge der Partei ihre Stimme eher aus strategischen Überlegungen bzw. als Ausdruck ihrer Protesthaltung denn aus ideologischer Nähe zu der

extrem rechten Gruppierung.¹⁰ So wollte ein Teil der Wähler durch ihr betont ukrainisch-nationales Abstimmungsverhalten ihre Ablehnung gegenüber verschiedenen Regierungsinitiativen wie dem Sprachengesetz ausdrücken, die sie als antiukrainisch empfunden hatten. Bei etlichen Swoboda-Wählern mögen auch taktische Überlegungen eine Rolle gespielt haben: Indem sie durch ihre Stimme der rechtsnationalen Partei zum Sprung über die Fünfprozenthürde und damit zum Einzug ins neue Parlament verhalfen, stellten sie sicher, dass eine möglichst unnachgiebige Oppositionskraft in der Werchowna Rada vertreten sein würde, die durch ihre radikale Ablehnung der Regierungsarbeit und ihre als stark ausgeprägt angesehene Disziplin vor „Überläufern“ zum Regierungslager, so genannten *Tuschki*, gefeit sein würde.¹¹

Während des Wahlkampfes kritisierte die Partei die in der Ukraine vorherrschenden oligarchischen Wirtschaftsstrukturen und positionierte sich als antiliberaler Kraft. Ihre während des Wahlkampfes vorgestellte Agenda umfasste neben populistischen Maßnahmen, wie der Verstaatlichung einiger wichtiger Schlüsselunternehmen des Landes, auch die durchaus sinnvolle Forderung nach geringeren Steuern für kleine und mittlere Unternehmen.¹² Im Programm der Partei wird als wesentliches Ziel die Schaffung eines starken ukrainischen Staates gemäß den Prinzipien von „sozialer und nationaler Gerechtigkeit“ genannt. Den Vorstellungen der Partei entsprechend soll der Staat einen „verdienten Platz innerhalb der führenden Länder der Welt“ einnehmen und die kontinuierliche Entwicklung der ukrainischen Nation sicherstellen.¹³ Um dies zu realisieren, stellt die Partei

10 | Andreas Umland, „Nichtideologische Motivationen der Swoboda-Wähler: Hypothesen zum Elektorat der ukrainischen radikalen Nationalisten bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2012“, *Ukraine-Analysen*, Nr. 109, 13.11.2012, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO), 8 f., <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen109.pdf> [11.12.2012].

11 | Ebd.

12 | Tadeusz A. Olszański, „The electoral success of the Swoboda Party – the consequences for Ukrainian politics“, Centre for Eastern Studies, *OSW Commentary*, Nr. 97, 28.11.2012, http://osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_97.pdf [10.12.2012].

13 | Vgl. Swoboda, „Програма ВО ‚Свобода‘ – Програма захисту українців“ (Programm der Partei Swoboda – Programm zum Schutz der Ukrainer), http://svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama [31.01.2013].

die Forderung nach der Absetzung der ihrer Meinung nach antiukrainischen Regierung in den Vordergrund.

Zum Fraktionsvorsitzenden kürte die Fraktion ihren Parteichef Oleh Tjahnybok. Für den Posten des stellvertretenden Parlamentssprechers wurde im Einvernehmen der drei Oppositionsparteien der Swoboda-Abgeordnete Ruslan Koschulynskij vorgeschlagen und mit der Zustimmung von 305 Abgeordneten gewählt. Er musste infolge

seiner Wahl die Fraktionszugehörigkeit ruhen lassen, sodass die Swoboda-Fraktion nun noch 36 Abgeordnete umfasst. Die Tatsache, dass sich die drei Oppositionsparteien auf Koschulynskij als gemeinsamen Kandidaten geeinigt hatten, unterstreicht die zunehmend

wichtige Position, die Swoboda innerhalb der Opposition einnimmt. Durch den Einfluss der Swoboda-Abgeordneten, die sich in den ersten Sitzungen des Parlaments als extrem unnachgiebig gezeigt haben, könnte es zu einer Radikalisierung der Opposition als Ganzes kommen.

Die Tatsache, dass sich die drei Oppositionsparteien auf Koschulynskij als gemeinsamen Kandidaten geeinigt hatten, unterstreicht die zunehmend wichtige Position, die Swoboda innerhalb der Opposition einnimmt.

International war der Wahlsieg der Swoboda-Partei kritisch kommentiert worden. Man zeigte sich besorgt über den hohen Zustimmungswert für die in der Vergangenheit häufiger durch antisemitische Äußerungen aufgefallene Partei. So sagte Parteichef Oleh Tjahnybok während einer Rede 2004, die Ukraine werde von einer „moskowitzisch-jüdischen Mafia“ regiert, das Land sollte endlich den Ukrainern zurückgegeben werden. Das Europäische Parlament appellierte daher am 13. Dezember an die demokratisch gesinnten Parteien in der Werchowna Rada, mit der Partei Swoboda keine Koalition zu bilden und sie nicht zu unterstützen, da deren rassistische und antisemitische Auffassungen nicht in Einklang mit europäischen Werten und Grundsätzen zu bringen seien.¹⁴ Ungeachtet dieser Aufforderung kündigte der Fraktionsvorsitzende von Batkiwtschyna, Arsenij Jazenjuk, noch am selben Tag an, die Zusammenarbeit seiner Partei mit Swoboda fortsetzen zu wollen. Es gebe einige ideologische Uneinigkeiten zwischen Bakiwtschyna und Swoboda, doch gleichzeitig verfolgten beide

14 | Europäisches Parlament, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2012 zur Lage in der Ukraine (2012/2889(RSP))“, [http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0507+0+DOC+XML+VO//DE \[03.01.2013\]](http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0507+0+DOC+XML+VO//DE [03.01.2013]).

Parteien ein gemeinsames Ziel, begründete Jazenjuk diese Entscheidung, und dieses liege in der Absetzung der aktuellen Regierung.¹⁵ Die Zusammenarbeit mit Swoboda kann somit vor allem mit pragmatischen Argumenten begründet werden: Nur wenn sich die drei Oppositionsparteien zusammenschließen, können sie gemeinsam eine Chance haben, sich im Parlament gegen Vorhaben der Regierungspartei zu stellen.

CHARAKTERISTIKA DER ABGEORDNETEN DER NEUEN WERCHOWNA RADA

In der Geschlechts- und Altersstruktur unterscheidet sich das neue Parlament nur unwesentlich vom alten. Betrug der Anteil weiblicher Abgeordneter in der fünften Werchowna Rada (2007-2012) noch acht Prozent – von den 450 Abgeordneten waren 36 Frauen –, so sind im neuen Parlament immerhin 43 Frauen vertreten. Bei bislang 445 vergebenen Mandaten entspricht dies einem Anteil von knapp zehn

Prozent. Die Ukraine liegt im internationalen Vergleich in Bezug auf den Frauenanteil in ihrem Parlament deutlich im letzten Viertel von 190 untersuchten Ländern.¹⁶ Im Vergleich zum letzten Parlament hat sich auch die Altersstruktur kaum geändert. Das Durchschnittsalter der 445 Abgeordneten liegt bei 48 Jahren.

Das Durchschnittsalter der 445 Abgeordneten liegt bei 48 Jahren. Von den fünf im Parlament vertretenen Parteien ist die Swoboda-Fraktion mit einem Durchschnittsalter von 42 Jahren die jüngste.

Von den fünf im Parlament vertretenen Parteien ist die Swoboda-Fraktion mit einem Durchschnittsalter von 42 Jahren die jüngste. Die beiden ältesten Fraktionen mit einem durchschnittlichen Alter von 50 Jahren sind die Partei der Regionen und die Kommunisten.

Ein besonderes Merkmal der neuen Werchowna Rada sind die vielen verwandtschaftlichen Verbindungen zwischen den einzelnen Abgeordneten. Zwar spielten familiäre Bande auch bei der Zusammensetzung vorheriger ukrainischer Parlamente eine Rolle, bei den jüngsten Parlamentswahlen scheint dieses Phänomen jedoch besonders stark

15 | „Яценюк пообещал сотрудничать со ‚Свободой‘ несмотря на мнение Европарламента“ (Jazenjuk verspricht mit Swoboda trotz Entschließung des Europarlaments weiterhin zu kooperieren), *Ukrainska Pravda*, 13.12.2012, <http://pravda.com.ua/rus/news/2012/12/13/6979670> [03.01.2013].

16 | Vgl. Inter-Parliamentary Union, „Women in international parliaments“, Stand 31.10.2012, <http://ipu.org/wmn-e/arc/classif311012.htm> [30.11.2012].

ausgeprägt zu sein. Insgesamt bestehen bei rund 50 der gewählten Volksvertreter Familienbeziehungen zu Politikerpersönlichkeiten auf nationaler oder regionaler Ebene. Besonders stark ausgeprägt sind diese clanähnlichen Strukturen in den Charkiwer, Donezker, Saporishsher und Dnipropetrowsker Regionen.¹⁷

Zu den bekanntesten Verwandten zählt der zweitgeborene Präsidentensohn, Viktor Janukowytsch junior, der wie der Sohn des Premierministers Mykola Asarow bereits zum dritten Mal in die Werchowna Rada einzieht. Auch der Sohn des Generalstaatsanwalts Viktor Pschonka wird für die Partei der Regionen im neuen Parlament sitzen. Daneben gewannen einige Brüderpaare ihre jeweiligen Wahlkreise – unter anderem der Parteivorsitzende der Swoboda-Partei, Oleh Tjahnnybok, und sein jüngerer Bruder sowie die Baloha-Brüder aus der Region Transkarpatien, die alle als Direktkandidaten der Kleinstpartei Einiges Zentrum angetreten waren. Bei einigen der neu gewählten Abgeordneten scheint die verwandtschaftliche Beziehung zu ranghohen Politikerpersönlichkeiten ihre hauptsächliche Qualifikation zu sein. Dieser Befund unterstreicht den hohen Grad an Vetternwirtschaft, der in der Ukraine vorherrscht.

PARLAMENTS- UND REGIERUNGSBILDUNG ZUM JAHRESWECHSEL

Am 12. Dezember traten die neu gewählten Abgeordneten der siebten Werchowna Rada zur konstituierenden Parlamentssitzung zusammen. Von den 30 Parlamentsausschüssen fielen 13 dem Vorsitz eines Abgeordneten der Partei der Regionen zu, neun Ausschüssen sitzen Abgeordnete der Vereinigten Opposition vor, drei werden von UDAR-Vertretern geleitet, zwei von KPU-Abgeordneten, zwei von Fraktionslosen und einer von einem Swoboda-Vertreter. Unmittelbar vor der konstituierenden Sitzung des Parlaments gab Staatspräsident Viktor Janukowytsch bekannt, er wolle Mykola Asarow dem Parlament erneut als Premierminister zur Bestätigung vorschlagen. Am 13. Dezember wurde Asarow mit einer Mehrheit von 252 Stimmen (Abgeordnete der Partei der Regionen, der Kommunisten sowie zwölf fraktionslose Abgeordnete) bestätigt.

17 | Denis Rafalsky, „Family ties that bind parliament“, *Kyiv Post*, 16.11.2012.

Durch die Vergabe einiger Schlüsselpositionen der neuen Regierung an enge Vertraute erreichte Janukowytsch eine Stärkung seiner unmittelbaren Umgebung, die in ukrainischen Medien oft als „Familie“ bezeichnet wird.

Am 24. Dezember, rund zehn Tage nach der Konstituierung des Parlaments, ernannte Präsident Viktor Janukowytsch die Mitglieder der neuen Regierung unter Premierminister Mykola Asarow. Durch die Vergabe einiger Schlüsselpositionen an enge Vertraute erreichte Janukowytsch eine Stärkung seiner unmittelbaren Umgebung, die in ukrainischen Medien oft auch als „Familie“ bezeichnet wird. Zu den Mitgliedern der „Familie“ gehören vor allem Personen, die persönliche Beziehungen zum Präsidenten selbst oder zu seinem ältesten Sohn Oleksandr haben, so zum Beispiel der ehemalige Chef der ukrainischen Nationalbank, Serhij Arbusow. Dieser übernimmt in der neuen Regierung den Posten des ersten stellvertretenden Premierministers und könnte laut ukrainischen Medienberichten in nicht allzu ferner Zeit Mykola Asarow als Regierungschef beerben.

Zu weiteren Besetzungen aus der nächsten Umgebung des Präsidenten zählt unter anderem Olena Lukasch, vormalige Beraterin des Präsidenten, für die Janukowytsch das Amt der Ministerin des Ministerkabinetts neu geschaffen hat. Sie wird als Vertraute des Präsidenten die direkte Verbindungslinie zwischen Präsidentenpalast und Ministerkabinett darstellen und für eine Ausweitung des präsidentialen Einflusses auf das Ministerkabinett sorgen. Auch für Oleksandr Klymenko ist mit dem Ministerium für Einnahmen und Ausgaben ein neues Ressort geschaffen worden. Seine Zuständigkeiten umfassen vor allem Steuer- und Zollfragen. Aufgrund der Wichtigkeit dieser Ressorts wird das Ministerium in den Medien auch als „Super-Ministerium“ bezeichnet. Weitere wichtige Posten gingen ebenfalls an Persönlichkeiten aus Janukowytschs enger Umgebung, so unter anderem das Ministerium für Energie und Kohlewirtschaft an den vorherigen Umweltminister Eduard Stavyzkyj und das Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen an Oleh Proskurjakow. In ihrem Amt verbleiben Finanzminister Juri Kolobow, Innenminister Vitali Sachartschenko sowie der für seine umstrittene, russlandfreundliche Bildungspolitik bekannte Minister für Bildung und Wissenschaft, Dmytro Tabatschnyk.

Neben der Stärkung der Stellung von präsidentennahen Personen innerhalb der Regierung ist auch der Einfluss des Donezker Oligarchen Rinat Achmetow deutlich erkennbar, der als mit Abstand reichster Ukrainer ein wichtiger Geschäftspartner des Präsidenten ist. So hat beispielsweise Ihor Prasolow, der bis 2005 Generaldirektor der in Besitz von Achmetow befindlichen Firma System Capital Management war, nun das Amt des Ministers für wirtschaftliche Entwicklung und Handel inne. Ein weiterer Bekannter von Achmetow ist zum stellvertretenden Premierminister mit den Zuständigkeitsbereichen regionale Entwicklung, Bau und Infrastruktur ernannt worden: Oleksandr Vilkul war zuvor nicht nur Gouverneur der Region Dniprpetrowsk, sondern unter anderem auch Chef verschiedener in Achmetows Besitz befindlichen Unternehmen.

Eine für viele Beobachter nicht ganz unerwartete Personallie dürfte die Ernennung von Natalia Korolewska zur Sozialministerin gewesen sein. Mit diesem Schachzug wurden all diejenigen bestätigt, die in Korolewskas Partei „Ukraine – vorwärts!“ ein Regierungsprojekt zur Abschöpfung von Wählerstimmen bei den Oppositionsparteien gesehen hatten. Mit einer aufdringlichen Plakatkampagne hatte Korolewska mit ihrem Team, zu dem auch der beliebte Spitzenspieler Andrij Schewtschenko zählte, versucht, die ukrainische Bevölkerung von ihrem Projekt für eine „neue Wirtschaft und ein neues Land“ zu überzeugen. Im Wahlkampf hatte sie stets dementiert, Verbindungen zum Regierungslager zu haben, und ihre Partei als genuin oppositionelle Kraft dargestellt. Dass die ukrainische Bevölkerung dieser Behauptung offensichtlich nicht getraut hat, unterstrich das schlechte Abschneiden von „Ukraine – vorwärts!“ bei den Parlamentswahlen: Mit nur 1,58 Prozent der Wählerstimmen blieb dem neuen Parteiprojekt der Einzug ins Parlament verwehrt. Die Spitzenkandidatin Korolewska wird von nun an im Kabinett von Asarow sitzen, dessen Ablösung sie im Wahlkampf noch gefordert hatte.

Dem Parteiprojekt „Ukraine – vorwärts!“ blieb der Einzug ins Parlament verwehrt. Die Spitzenkandidatin Natalia Korolewska sitzt nun im Kabinett von Asarow, dessen Ablösung sie im Wahlkampf noch forderte.

ENTWICKLUNGSTRENDS DER UKRAINISCHEN WIRTSCHAFT

Das Jahr 2012 war für die ukrainische Wirtschaft kein gutes: Das Wachstum hat deutlich nachgelassen, die Weltbank bescheinigte der Ukraine für 2012 nur ein minimales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,5 Prozent. Und auch das Jahr 2013 wird voraussichtlich keine bedeutenden Verbesserungen mit sich bringen. Schon jetzt steht fest, dass die Ukraine Kreditrückzahlungen in Höhe von insgesamt knapp neun Milliarden US-Dollar an das Ausland leisten muss, an den Internationalen Währungsfonds (IWF) gehen hiervon allein rund 5,8 Milliarden US-Dollar. Ob der IWF die vor über einem Jahr eingefrorenen

Damit es zu neuen Zahlungen des IWF kommt, müsste sich die ukrainische Regierung mit einem Katalog weitreichender Forderungen zur Anpassung der makroökonomischen Politik einverstanden erklären.

Zahlungen aus dem Hilfskreditprogramm in diesem Jahr wieder aufnehmen wird, ist bislang noch ungeklärt. Damit es hierzu kommt, müsste die ukrainische Regierung sich mit einem Katalog weitreichender Forderungen des IWF zur Anpassung der makroökonomischen

Politik einverstanden erklären. Dieser würde mit großer Wahrscheinlichkeit zum einen die Forderung enthalten, den fixen Wechselkurs der Hriwnja zum US-Dollar aufzugeben und stattdessen einen flexiblen Wechselkurs einzuführen. Zweitens müsste die ukrainische Regierung sich wohl auch mit einer Reihe restriktiverer Maßnahmen in der Fiskalpolitik einverstanden erklären. An erster Stelle ist hier die IWF-Forderung nach einer graduellen Anhebung der für die Privathaushalte durch staatliche Subventionen künstlich niedrig gehaltenen Preise für Gas und Heizung zu nennen. Diese belasten den ukrainischen Staatshaushalt jährlich mit etwa sechs Prozent des BIP, was derzeit etwa den ukrainischen Bildungsausgaben entspricht.

Bei der ukrainischen Bevölkerung dürften diese Forderungen nicht gut ankommen. Entsprechend zurückhaltend hatte sich die Regierung in Kiew etwa mit Maßnahmen zur Gaspreiserhöhung unmittelbar vor den Parlamentswahlen gezeigt. Inzwischen sind die Parlamentswahlen zwar vorüber, in zwei Jahren stehen jedoch die Präsidentschaftswahlen und damit das nächste wichtige politische Datum vor der Tür. Eine derart unpopuläre Maßnahme wie eine Erhöhung der Gstarife wird Präsident Janukowytsch wohl vor 2015 nicht umsetzen, um seine ohnehin ungesicherte

Wiederwahl nicht zu gefährden. Sehr viel bequemer erscheint es Präsident und Regierung, sich von Russland Vergünstigungen für die Gasimporte zusagen zu lassen und auf diese Weise gleich zwei Vorteile zu erreichen: Einerseits könnte so der ukrainische Staatshaushalt entlastet werden, andererseits müsste das Land nicht auf die schwer durchzusetzenden Forderungen des IWF eingehen und hätte sich trotzdem in finanzieller Hinsicht mehr Spielraum verschafft. Diese Vergünstigungen will Russlands Präsident Wladimir Putin aber nicht ohne Gegenleistung von ukrainischer Seite gewähren. Er fordert von Kiew einen Beitritt zur Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan sowie die Einwilligung in den Kauf des ukrainischen Gastransitsystems durch Gazprom. Erst dann könnte ein Gaspreis auf belarussischem Niveau von nur 166 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter russischen Gases realistisch werden. Momentan zahlt die Ukraine mit 426 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter einen deutlich höheren Preis als beispielsweise Deutschland. Kurzfristig würde eine derartige finanzielle Erleichterung dem ukrainischen Staatshaushalt gut tun, gleichzeitig könnte eine Lösung der in der ukrainischen Wirtschaft vorherrschenden strukturellen Probleme damit nur auf die Zukunft verschoben werden.

Putin fordert von Kiew einen Beitritt zur Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan sowie die Einwilligung in den Kauf des ukrainischen Gastransitsystems durch Gazprom.

BEDEUTUNG DER PARLAMENTSWAHLEN FÜR DIE BEZIEHUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION

Mitte Januar 2013 erschien eine neueste Studie, die der Frage nachging, ob die Menschen in der Ukraine eher zur Europäischen Union oder eher zu einer Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan tendierten. Die Stiftung Demokratische Initiativen befragte landesweit über 2.000 Personen. Mit 42,4 Prozent der Befragten sprachen sich die meisten für einen Beitritt der Ukraine zur EU aus, für eine Integration in die Zollunion plädierten lediglich 32,1 Prozent – je jünger die Befragten, desto klarer war die Zustimmung zur EU.¹⁸ Viele Wähler in der Ukraine haben sich daher auch bewusst für die Unterstützung der Oppositionsparteien und ihrer pro-europäischen Kurse entschieden. Gleichzeitig aber glaubt eine Mehrheit der Befragten,

18 | Vgl. Umfrage der Stiftung Demokratische Initiativen, „EU oder Zollunion? Wohin möchten die Bürger gehen?“, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1358144625_2255.pdf [17.01.2013].

dass sich die Ukraine heute in keine der beiden Richtungen bewegt. Dies liegt vor allem in der Schaukelpolitik von Präsident und Regierung der Ukraine zwischen Russland und der EU begründet: Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, das neben dem politischen Teil eine umfassende Freihandelszone zwischen beiden Partnern vorsieht, konnte trotz mehr als fünfjähriger Vorbereitungsphase noch immer nicht unterzeichnet werden. Die Europäische Union hat zuletzt am 10. Dezember in einem Beschluss der EU-Außenminister nach den Parlamentswahlen vom Herbst 2012 die Bedingungen für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens nochmals klar benannt: Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit müssen entsprechend den europäischen Normen vorgenommen werden. Die politisch motivierte Justiz ist, ausgehend von den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, zu revidieren. Die Wahlgesetzgebung muss aufgrund der negativen Erfahrungen bei der Umsetzung des gemischten Wahlrechts während der Parlamentswahlen 2012 auf eine neue verlässliche Grundlage gestellt werden.

Wenn die Europäische Union in der Ukraine im Laufe dieses Jahres wesentliche Fortschritte in diesen drei Kernbereichen beobachtet, könnte das Assoziierungsabkommen auf dem EU-Gipfel der Östlichen Partnerschaft im November 2013 in Vilnius unterzeichnet werden. Eine weitere Verzögerung über dieses Datum hinaus wäre gleichbedeutend mit einem Aus für das Abkommen und fatalen Folgen nicht nur für das Verhältnis zwischen Ukraine und EU, sondern insbesondere auch für den dringend erforderlichen Reform- und Modernisierungsprozess des Landes. Inwieweit die neue Regierung und das Parlament die gemeinsam mit der EU vereinbarte Reformagenda umsetzen, bleibt abzuwarten. Zu Beginn des Jahres 2013 ist zumindest zu bemerken, dass sich die Rhetorik immer mehr in Richtung Assoziierungsabkommen verlagert. Man hofft auf eine Erklärung zur Unterzeichnung noch auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 25. Februar. Parlamentssprecher Rybak kündigte bereits in den ersten Tagen des neuen Jahres an, dass alle fünf Fraktionen im neugewählten

Parlamentssprecher Rybak kündigte an, dass alle fünf Fraktionen eine gemeinsame Resolution zur Europäischen Integration anstreben. Ein Beitritt zur Zollunion stehe nicht auf der Tagesordnung.

Parlament eine gemeinsame Resolution zur Europäischen Integration anstreben, ein Beitritt zur Zollunion stehe nicht auf der Tagesordnung.

AUSBLICK

Die Verdrossenheit der Wähler über die anhaltend schlechte wirtschaftliche und soziale Lage in der Ukraine ist groß und könnte bis zu den Präsidentschaftswahlen Anfang 2015 noch weiter zunehmen. Die Vorbereitungen auf dieses nächste politische Schlüsselereignis werden spätestens nach den für Mai 2013 geplanten Wahlen zum Kiewer Stadtparlament das politische Leben beherrschen. Die Vereinigte Opposition Batkiwtschyna hat sich bereits am 7. Dezember für Julia Tymoschenko als Präsidentschaftskandidatin entschieden. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass Vitali Klitschko (UDAR) und Oleh Tjahnybok (Swoboda) ebenfalls kandidieren werden.

Die Regierungspartei stellt ihrerseits schon jetzt die Weichen, um auch künftig an der Macht bleiben zu können. Am 6. November verabschiedete noch das alte Parlament im Eilverfahren mit 265 Stimmen das „Gesetz über ein all-ukrainisches Referendum“, am 27. November

leistete Staatspräsident Janukowytsch seine Unterschrift unter das Gesetz. Durch seine Verabschiedung wird die Grundlage für Verfassungsänderungen mit Hilfe von Referenden gelegt. Im Falle eines Neuentwurfs der

Im Falle eines Neuentwurfs der Verfassung und auf Initiative der Bürger kann der Präsident ein Referendum anordnen. Für einen Antrag sind drei Millionen Unterschriften erforderlich.

Verfassung und auf Initiative der Bürger kann der Präsident ein Referendum anordnen. Für einen Antrag sind drei Millionen Unterschriften der Bürger aus zwei Dritteln der Regionen erforderlich, mit jeweils mindestens 100.000 Unterschriften. Bisher konnten Verfassungsänderungen nicht ohne eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments verabschiedet werden. Arsenij Jazenjuk äußerte umgehend nach der Unterzeichnung des Gesetzes durch den Präsidenten am 28. November die Befürchtung, dass über ein Referendum der Beitritt der Ukraine zur Zollunion ebenso ermöglicht werden könnte wie die Wahl des Präsidenten durch das Parlament, anstelle der bislang praktizierten Direktwahl durch das Volk. Es bestehe zudem die Gefahr von Manipulationen ähnlich wie bei der Präsidentschaftswahl. Viktor Medwedtschuk, ehemaliger Leiter der Präsidentschaftsadministration unter

Leonid Kutschma und enger Vertrauter des russischen Präsidenten Wladimir Putin, war in den letzten Monaten durch seine Kampagne „Direkte Demokratie“ im Straßenbild aufgefallen. Medwedtschuk teilte bereits mit, dass das erste Referendum nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Beitritt zur Zollunion gewidmet werden sollte.

Die EU hält derweil die Tür für die Ukraine offen. Je weiter aber die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens in die Ferne rückt, desto mehr fehlen Antworten auf konkrete Fragen der Menschen zur Umsetzung einer europäischen Perspektive für die Ukraine. Je mehr die Diskussion über Europa in den Hintergrund tritt, desto leichter würde es, sich im Rahmen eines Referendums für eine Zollunion mit Russland zu entscheiden. Wichtig und noch dringender als im Jahr 2012 ist es daher, neben der Verbreitung von Informationen über Bedeutung und Inhalt des Assoziierungsabkommens eine klare Botschaft aus Deutschland und aus Brüssel an Kiew zu senden, dass die Europäische Union im für die Zukunft der Ukraine so wichtigen Reformprozess langfristig der richtige Partner ist.

1/2 | 13



Konrad
Adenauer
Stiftung