

ZDENEK CERVENKA
**The Organization of African Unity
and its Charter**
C. Hurst & Co, London 1969,
XII, 253 S., 45 s

W. SCOTT THOMPSON
Ghana's Foreign Policy 1957—1966
Princeton University Press,
Princeton N.J., 1969, XXVII, 462 S.,
13,75 \$

RENATE WÜNSCHE, DIETHELM WEIDEMANN
und HORST WESTPHAL
**Außenpolitik der afro-asiatischen
Staaten**
Staatsverlag der DDR, Berlin 1967,
96 S., 2 MDN

Auswärtige Angelegenheiten sind nicht das zentrale Interesse der afrikanischen Staaten. Das lehrt schon ein Blick in die Staatshaushaltspläne. Nur in Äthiopien wird eine größere Summe der Haushaltsmittel für Aufgaben des Außenministeriums vorgesehen. Das ist für das Gastland zahlreicher internationaler Organisationen und Gremien verständlich. Man möchte fast meinen, daß für Äthiopien Außenpolitik eine unmittelbare volkswirtschaftliche Potenz ist. Denn internationale Konferenzen und Kongresse leisten einen nicht unerheblichen Beitrag zum Sozialprodukt des Landes, in dem sie veranstaltet werden. Bringt doch jede Delegation ein zahlreiches Gefolge unternehmungslustiger und zumindest dank der Spesenkonten zahlungskräftiger Gäste und Neugieriger ins Land. Berater, Sekretärinnen, Journalisten und nicht zuletzt Ehefrauen. Viele von ihnen, wenn nicht sogar die Delegationsmitglieder selbst, werden während der hitzigen Debatten Ablenkung und Unterhaltung suchen und gute Kunden eines Handels- und Dienstleistungsgewerbes sein¹. Wenn dies auch für Äthiopien zutreffen mag, so ist jedoch für die anderen afrikanischen Staaten Außenpolitik von relativ geringer Bedeutung. Allenthalben rangieren schon

in den Haushaltsplänen Entwicklungsaufgaben sowie Ausgaben für Polizei und Verteidigung an erster Stelle. Das macht deutlich, daß hier die inneren Probleme dominieren — Wirtschaftsstruktur, Erziehung, Landeserschließung, innere Sicherheit und Ordnung — wofür nicht nur die Polizei, sondern auch die Armee eingesetzt wird.

Internationale Fragen sind nur insoweit von Interesse als sie positiv oder negativ auf die innere Entwicklung unmittelbar einwirken könnten. In der Außenpolitik bestehen daher für die afrikanischen Staaten folgende Prioritäten: Vollkommene Dekolonisierung, Kampf gegen die Politik der Apartheid in Südafrika sowie gegen die Minoritätenherrschaft in Rhodesien und vor allem Verbesserungen der Entwicklungshilfe, u. a. durch Internationalisierung. Die Generallinie, die hier sichtbar wird, läuft auf Afrikanisierung des Kontinents bzw. Zurückdrängen außerafrikanischen Einflusses hinaus. Sie heißt zwar „Non-alignment“, meint aber nur Absicherung der vorrangigen inneren Entwicklung gegen äußere Einflüsse und Verwicklungen. Hier zeigt sich eine gewisse Ähnlichkeit zum Isolatismus der Vereinigten Staaten von Amerika im ersten Jahrhundert nach Erlangung der Unabhängigkeit. Isolation ist aber das Gegenteil von Außenpolitik. Außenpolitik braucht gerade Kommunikation, Kontakt und Auseinandersetzung um Kompromisse zwischen widerstreitenden Interessen.

Die angedeutete Situation hat nun keineswegs immer und überall in Afrika bestanden. Von 1957 bis 1966 hat Ghana unter Nkrumah wesentlich dazu beigetragen, Afrika zu einem Kontinent der Außenpolitik und internationalen Interessen zu machen. W. Scott Thompson hat dieser Epoche Ghanas ein schon durch seine Akribie und Materialfülle begeisterndes Werk gewidmet. Er beginnt mit der Frage nach dem nationalen Interesse Ghanas im Zeitpunkt seiner Entstehung und nimmt Verbesserung des Lebensstandards als dieses na-

¹ In Skandinavien wird bereits das Kongreßwesen als Teil der Volkswirtschaft besonderer wissenschaftlicher Beobachtung unterzogen.

tionale Interesse an, wovon für Ghana die Stabilität der Kakaopreise nicht zu trennen ist. Eine solche Konzentration auf die innere Entwicklung und Beschränkung auf außenpolitische Reflexe entspricht ganz den Verhältnissen und Auffassungen in den übrigen afrikanischen Staaten. Doch die Außenpolitik Ghanas machte Nkrumah.

Hans Morgenthau hat davor gewarnt, die Motive der Politiker überzubewerten, und geraten, den überdauernden Interessen des Staates die größere Aufmerksamkeit zu schenken. Thompson bemerkt dazu:

„Yet the traditional rules must be discarded when discussing a new nation, led by a powerful leader sponsoring a transnational ideology. By 1962 Ghana's foreign policy was dominated by Nkrumah's obsession, shared in its particular form by no one of influence in Ghana, to bring 'continental union government' to Africa, and to align Ghana with all anti-imperialist groups and countries . . . Like Endymion's Lord Rushmont, he did not care a rush whether the revenue increases or declines. He is thinking of real politics: foreign affairs . . .”².

Nkrumah stellte sich aber schon sehr früh ein personelles Problem entgegen, ohne dessen Lösung eine aktive ghanesische Außenpolitik kaum möglich werden konnte, wenn sie nicht auf spektakuläre, d. h. nur kurzfristig wirksame Gelegenheitserfolge beschränkt bleiben sollte. Dieses Problem ergab sich aus der geringen Zahl qualifizierter Auslandsbeamter. Der Haushaltsplan für 1957 hatte Missionen in London, Washington, Paris, Neu-Delhi und Monrovia vorgesehen. Mit diesen Posten konnten die wichtigsten Handelspartner, das führende Land der damaligen afro-asiatischen Gruppe und der nächste afrikanische Nachbar erreicht werden. Das ghanesische diplomatische Kommunikationssystem hätte also ungefähr dem ent-

sprochen, das die meisten afrikanischen Staaten heute unterhalten³. Doch schon vor dem Ende des Jahres 1957 wurden zusätzliche Missionen in Kairo, Tel-Aviv, Lagos und New York eingerichtet und weitere für Belgrad, Ottawa und Rom geplant; aber bereits Mitte 1960 gab es 35 offene Stellen im auswärtigen Dienst Ghanas, obwohl Nkrumah seit 1959 eine Reihe seiner politischen Freunde auf Auslandsposten entsandt hatte. Ohne diese politischen Ernennungen wären die meisten Missionen überhaupt nicht zu besetzen gewesen. Berufsdiplomaten waren in Ghana so selten, daß der Hälfte aller Missionen nur ein einziger zugeteilt werden konnte⁴. Thompson hebt hervor, daß es Nkrumah mit diesem unzureichenden Instrumentarium seit 1958 gelungen war, Ghana und sich eine hervorragende Stellung in Afrika zu sichern. Aber Ghana hatte keine Freunde gewonnen, mit denen es seine Politik koordinieren und eine gemeinsame Haltung durchsetzen konnte, wie es für eine erfolgreiche Außenpolitik dieses relativ kleinen afrikanischen Staates wichtig gewesen wäre. Ganz im Gegenteil hatte Ghana schon mit seiner expansionistischen Togo-Politik Feinde gefunden⁵.

Thompson untersucht Ghanas Politik in der Kongo-Krise, seine Bündnisfreiheit, sein Verhältnis zum Osten sowie zur Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und weist immer wieder darauf hin, daß Ghana nicht in der Lage war, seine Politik mit anderen Staaten zu koordinieren. Die Gründe für das Scheitern sieht Thompson in der Persönlichkeit Nkrumahs und in dem rapiden Wachstum des diplomatischen Apparates seit 1960. Die Missionen Ghanas waren nahezu über den ganzen Erdball verteilt, aber umgekehrt proportional zur Quantität hatte sich die Qualität entwickelt. Spätestens seit 1962 wurden die Missionsangehörigen von der Zentrale in Accra kaum noch — und wenn, dann meistens nur sehr schlecht — instruiert.

² Thompson, S. 24

³ Vgl. Dieter Schröder, Die diplomatische Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten, in: Verfassung und Recht in Übersee 1970, S. 55—66, S. 57 f.

⁴ Thompson, S. 105 f.

⁵ Thompson, S. 107 ff. und S. 422 ff.

Die politischen Ernennungen waren in der Zwischenzeit zur Regel geworden, und bei der Masse der zu besetzenden Posten schmolz das Reservoir geeigneter Kräfte schnell dahin. Thompson geht so weit zu behaupten, daß ab 1962 die Mehrheit der ghanesischen Diplomaten korrupt war und nur noch ihre persönlichen Interessen verfolgte⁶. Nkrumahs Außenpolitik ist nach Thompson nicht nur wegen ihrer utopischen Zielvorstellungen gescheitert, sondern nicht zuletzt auch, weil zu ihrer Verwirklichung das Instrumentarium, das qualifizierte Personal, von Anfang an gefehlt hat. Thompsons Buch wäre dann eine Rechtfertigung für die Zurückhaltung der afrikanischen Staaten gegenüber der Außenpolitik.

Auch wenn man sich dem negativen Urteil Thompsons anschließt, wird man Nkrumah Verdienste um die politische Entwicklung und Ordnung Afrikas nicht absprechen dürfen. Die OAU wäre in diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen, auch wenn sie für Nkrumahs Vorstellungen nicht entschieden genug die politische Union des afrikanischen Kontinents vorangetrieben hat. In ihrer heutigen Form gibt sie wenigstens den afrikanischen Staaten, die der Außenpolitik mit mehr Zurückhaltung gegenüberstehen als das Ghana Nkrumahs, regelmäßig Gelegenheit, ihre Ansichten auszutauschen und ihre Politik zu koordinieren. Zdenek Červenka, vormals Mitarbeiter der Präsidialkanzlei Nkrumahs, vor allem für Rechtsfragen, hat 1968 in seiner eigentlichen Heimat, der CSSR, als Angehöriger des juristischen Instituts der Prager Akademie der Wissenschaften eine Darstellung der OAU und ihrer Satzung veröffentlicht, die jetzt in einer in Schweden überarbeiteten zweiten Auflage vorliegt. Detailliert wird die Charta der OAU beschrieben und im System des Regionalismus unter der UN-Charta analysiert. Für das Verhältnis zwischen der OAU und den UN gelangt Červenka zu dem knappen Ergebnis:

“The African members have always regarded the United Nations first of all as an instrument for fighting colonialism and racial discrimination . . .

Because of the general feeling in Africa that the United Nations is least likely to impair their independence, there is a general tendency to look to it for economic aid . . .⁷

Červenkas Bemerkungen, die durch eine Einführung zu dem Buch von Diallo Telli, dem Generalsekretär der OAU, mit afrikanischer Sanktion versehen sind, bestätigen die eingangs genannten Prioritäten des außenpolitischen Denkens in Afrika. Diese Maßstäbe dürften aber nicht nur für das Verhältnis der afrikanischen Staaten zu den Vereinten Nationen, sondern auch für ihr Verhältnis zur OAU gelten. Červenka stellt auch fest, daß regionale Gruppierungen in verschiedenen Teilen Afrikas wegen ihrer wirtschaftlichen Effektivität bei den einzelnen Staaten mehr Beachtung finden als die OAU. Bei einem Manne aus der Umgebung Nkrumahs wundert es allerdings nicht, wenn er meint, daß in der Zukunft die OAU den Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit abgegeben wird. Wer die Schwierigkeiten studiert hat, die sich etwa für die UN-Wirtschaftskommission für Afrika ergeben haben bei dem Versuch, in größeren Regionen, wie beispielsweise Westafrika, wirtschaftliche Zusammenarbeit anzuregen, wird allerdings geneigt sein, Červenkas Hoffnungen erst für eine sehr, sehr ferne Zukunft in Erwägung zu ziehen. Bis dahin könnte für die OAU die These Geltung haben, daß die Organisation zu politisch angelegt ist, um ein lebendiger Faktor in einem Afrika werden zu können, das es vorziehen muß, nach außen weitgehend apolitisch zu verharren.

Eine Antwort auf die Frage nach dem generellen Interesse und Engagement afrikanischer Staaten in bezug auf die Außenpolitik wird man vor allem in einem Buch über die „Außenpolitik afro-asiatischer Staaten“ erwarten. Das

⁶ Thompson, S. 249 ff. und S. 422 ff.

⁷ Červenka, S. 103 f.

Buch dieses Titels von einem Autorenkollektiv der DDR unternimmt den an sich sehr interessanten Versuch, Beschreibung und Deutung der Nichtpaktgebundenheit als zentrales Problem anzugehen, also gerade die Haltung zu untersuchen, die als vorherrschendes Verhaltensmuster der neueren Staaten in der Außenpolitik angenommen werden muß. Leider wird in der vorliegenden Broschüre das Problem der afro-asiatischen Staaten jedoch vom Standpunkt eines dogmatischen Marxismus-Leninismus aus behandelt⁸. Das Weltbild der Autoren wird im wesentlichen noch immer von der Brüsseler Konferenz gegen Imperialismus und Kolonialismus bestimmt, die über vierzig Jahre zurückliegt. Da werden gleich zu Anfang die Wechselbeziehungen zwischen der inneren Entwicklung der afro-asiatischen Staaten, ihrer Außenpolitik sowie der Gestaltung des internationalen Kräfteverhältnisses behandelt. In diesem Zusammenhang wird dann behauptet, daß ohne die Sowjetunion und ihre Verbündeten die Nichtpaktgebundenheit unmöglich wäre, und es wird konstatiert:

„Das Nichterkennen dieser Zusammenhänge macht zugleich gewisse ideologische Grenzen in den Ansichten der Vertreter der Politik der Nichtpaktgebundenheit deutlich.“⁹

Durch solche Bemerkungen wird das Wesen der Bündnisfreiheit zwar nicht deutlich, aber deutlich wird vielmehr, daß Ideologen sich selbst den Weg zu einer zuverlässigen Analyse der Außenpolitik in Afrika und Asien verbauen. Man denke nur an die Fehleinschätzung der Entwicklung in Afrika durch die Sowjetunion, die bis 1955 die außenpolitische Bedeutung dieses Kontinents völlig verkannt hat¹⁰. Aufschlußreich sind z. B. die eben fünf Seiten des Büchleins, die der Bandung-Konferenz von 1955 gewidmet sind. Die eigentliche Konferenz wird dort durch den Abdruck der zehn Grundsätze von Ban-

dung auf einer ganzen Seite gewürdigt. Der übrige Raum ist vonnöten, um die Machenschaften der „Imperialisten“ anzuprangern und die folgende These zu begründen:

„Seit 1955/56 wurde der politisch-militärische und wirtschaftliche Machtzuwachs der sozialistischen Staatengemeinschaft offenbar, während eine zunehmende Aushöhlung und Zurückdrängung der imperialistischen Positionen unverkennbar wurde. Das war der Boden, auf dem der ‚Geist von Bandung‘ erst seine große Wirksamkeit entfalten konnte.“¹¹

Diese „sozialistische“ Interpretation von Bandung ist vielleicht ein Gegenstück zu der zeitweiligen amerikanischen Meinung, daß Neutralisten indirekt der Sowjetunion zuspielten. Solche Interpretationen berücksichtigen leider kaum, daß die neueren Staaten Asiens und Afrikas in erster Linie von den Streitigkeiten der älteren Staaten unbehelligt bleiben möchten. Der Westen hat diese bittere Lektion lernen müssen. Es scheint, als ob der Osten noch einige Lektionen vor sich hat, bis er die Regeln der afrikanischen Außenpolitik ganz begreift.

Während die erste Dekade der afrikanischen Außenpolitik, die Epoche Nkrumahs, an Überraschungen und bunten Kontrasten reich schien, wirkt die Gegenwart apolitisch und blaß. Ein Buch von der Lebendigkeit vergleichbar dem von Thompson über Ghanas Außenpolitik zwischen 1957 und 1966 läßt sich für aktuelle außenpolitische Vorgänge in Afrika nicht erwarten. Das erregende Abenteuer der afrikanischen Gegenwart ist und bleibt die innere Entwicklung. Dessenungeachtet wird man aber die zurückhaltende Außenpolitik der afrikanischen Staaten weiter beobachten müssen.

Dieter Schröder

⁸ Das Autorenkollektiv gehört der in Potsdam-Babelsberg bei Berlin gelegenen Akademie für Staat und Recht „Walter Ulbricht“ an.

⁹ Wünsche u. a., S. 16.

¹⁰ Vgl. Fritz Schatten, Afrika — Schwarz oder Rot? — Revolution eines Kontinents, München 1961, S. 197 ff.

¹¹ Wünsche u. a., S. 38 f.