

DIE DIPLOMATISCHE KOMMUNIKATION ZWISCHEN DEN AFRIKANISCHEN STAATEN

Von DIETER SCHRÖDER

Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), die Afro-Madagassische Gemeinschaftsorganisation (OCAM) und die vielen anderen Organisationen afrikanischer Staaten¹ mit ihren Tagungen und Konferenzen haben weltweite Aufmerksamkeit gefunden und die Vorstellung geweckt, daß zwischen den afrikanischen Staaten eine enge Zusammenarbeit erfolgt. Desto mehr mußte es den auswärtigen Beobachter verwundern, daß die Außenministerkonferenz der OAU, die im Herbst 1968 zur Vorbereitung der sechsten Gipfelkonferenz dieser Organisation in Algier zusammentrat, sich veranlaßt sah, die Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unter den afrikanischen Staaten vordringlich zu erörtern². Das legt den Schluß nahe, daß zwischen der verbreiteten Vorstellung von einer engen Kooperation zwischen den afrikanischen Staaten und der tatsächlichen Zusammenarbeit unter ihnen eine nicht unerhebliche Diskrepanz besteht.

Zusammenarbeit zwischen Staaten erfordert Koordination, Abstimmung und Angleichung der jeweiligen nach außen wirkenden politischen Zielvorstellungen. Solche zu koordinierenden Zielvorstellungen können — wie heute im Bereich der Wirtschaftspolitik besonders deutlich wird — in außen- und innenpolitischen Entschlüssen begründet sein. Ihre Angleichung setzt mithin wechselseitige Beobachtungen und Kenntnis der außen- und innenpolitischen Lagen und Ideen derjenigen Staaten voraus, mit denen eine Zusammenarbeit erstrebt wird. Ein nüchternes Erfassen der Entscheidungen der zusammenzuführenden Staaten als Vorbedingung erfolgreicher Zusammenarbeit bedarf zunächst eines vielseitigen geistigen Austausches zwischen den politischen Führungsinstanzen, den Trägern der Auswärtigen Gewalt. Das klassische Instrumentarium für die Durchführung eines solchen zwischenstaatlichen Kommunikationsprozesses ist die Diplomatie. Der Diplomat soll die Lage in dem Empfangsstaat beobachten sowie seiner eigenen Regierung übermitteln und interpretieren. Er soll zugleich die Ziele seines Entsendestaates der anderen Regierung verständlich und akzeptabel machen. Durch Überreden, Überzeugen und vielleicht auch eindringliches Darstellen von Konsequenzen — was allerdings oft auch zum Drohen mit bösen Folgen ausarten kann — soll er den Träger der Auswärtigen Gewalt in den Empfangsstaat zu einem bestimmten Tun oder Lassen bewegen bzw. eine einmal gewonnene Verständigung sichern und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit so entwickeln und pflegen helfen³.

1 Eine zusammenfassende Übersicht findet sich in der Darstellung des Verf., Die Konferenzen der „Dritten Welt“ — Solidarität und Kommunikation zwischen nachkolonialen Staaten, Hamburg 1968, S. 110 ff. und S. 271 ff.

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. September 1968.

3 Lerche jr., Charles O., und Abdul A. Said, Concepts of International Politics, Englewood Cliffs, N. J., 1963, S. 73 ff.; Morgenthau, Hans J., Politics Among Nations — The Struggle for Power and Peace, New York 1960, S. 507; Padelford, Norman J., und George Lincoln, The Dynamics of International Politics, New York 1962, S. 342.

I. Die Entwicklung der klassischen diplomatischen Kommunikation in Afrika

Die Reiche und Stämme des alten Afrika haben keineswegs in völliger Isolierung nebeneinander bestanden. Wenn man etwa die Berichte Heinrich Barths, des ersten Reisenden, der Zentralafrika durchquert hat, liest, erkennt man, was hier vor allem zwischen den Reichen der Haussa und Fulani im Tschad-Becken und seinen Randgebieten eine enge Kommunikation bestanden hat⁴. Andere noch ältere Berichte überliefern aus verschiedenen Teil Afrikas die Existenz eines ausgefeilten Zereemoniells, eines Protokolls — wie man heute sagen würde — für den Empfang der Emissäre fremder Herrscher⁵. Die ständige Mission, die große Errungenschaft der klassischen europäischen Diplomatie in der beginnenden Neuzeit, war im alten Afrika zwar unbekannt, ihr auch in Europa über mehr als ein Jahrtausend gebräuchlicher Vorläufer, die gelegentliche Gesandtschaft, läßt sich jedoch auch in Afrika vielfach nachweisen.

Mit der Inbesitznahme des afrikanischen Kontinents durch europäische Staaten im Laufe des 19. Jahrhunderts und mit der daraus folgenden „Mediatisierung“ der afrikanischen Reiche durch diese europäischen Staaten wurde die Notwendigkeit formeller Kontakte zwischen ihnen weitgehend aufgehoben. Selbst dort, wo die afrikanischen Reiche unter einer „indirect rule“ als soziale Einheiten intakt blieben, ging die Pflege der Beziehung zu Nachbargruppen, vor allem in kritischen Fragen, auf die europäische Kolonialverwaltung über. Wenn die Nachbargruppe sogar im Gebiet eines anderen europäischen Staates lag, wurden Beziehungen über die Grenzen der Kolonien hinweg zu Angelegenheiten der Außenministerien und ihrer diplomatischen Beamten in Europa selbst. Wanderungsbewegungen, Weiderechte und Stammesrivalitäten waren Probleme der europäischen Diplomatie.

Als nach dem Zweiten Weltkrieg in Afrika die ersten neuen Staaten in relativ naher räumlicher Beziehung zueinander entstanden, gingen sie, allen voran Ghana, mit großem Eifer an den Aufbau eines diplomatischen Kommunikationssystems untereinander. Es gibt heute schätzungsweise zwischen 450 und 500 diplomatische Missionen, die afrikanische Staaten miteinander nominell ausgetauscht haben. Einige haben allerdings primär den Charakter konsularischer Vertretungen. Diese auf den ersten Blick überraschend große Zahl diplomatischer Kontaktstellen zwischen afrikanischen Staaten erweist sich bei näherem Zusehen jedoch als erstaunlich niedrig. Schon wenn man sie zur Zahl der heute existierenden über 40 afrikanischen Staaten in Beziehung setzt, zeigt sich, daß im Durchschnitt jeder afrikanische Staat nur mit elf bis zwölf anderen Staaten des Kontinents wenigstens nominell diplomatische Beziehungen unterhält, d. h. mit weniger als einem Drittel aller Staaten des Kontinents. Aber selbst diese Zahlen sind nicht ohne Zweifel. Sie können eher zu hoch als zu niedrig sein. Vereinbarungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der Austausch ständiger Missionen sind in Afrika oft zwei recht verschiedene Dinge. Eine Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen läßt sich etwa anläßlich eines Staatsbesuches leicht treffen. Die Errichtung einer Mission verlangt jedoch schon erhebliche finanzielle Aufwendungen, die die Kraft vieler afrikanischer Staaten bei weitem überschreiten, ganz abgesehen vom Mangel an geeignetem Personal.

⁴ Barth, Heinrich, Reisen und Entdeckungen in Nord- und Central-Afrika in den Jahren 1849 bis 1855, 5 Bde., Gotha 1857 f.

Man behilft sich mit Missionen, deren Chefs in mehreren Staaten akkreditiert werden und die dann in ihren oft riesigen, verkehrlich und nachrichtentechnisch manchmal nur mäßig miteinander verbundenen Amtsbezirken herumreisen, so daß ihre Amtsführung außerhalb ihres ständigen Sitzes sich dem Verfahren der gelegentlichen Gesandtschaften vergangener Jahrhunderte annähern muß. Die originellste Lösung dieser Art hat wohl Lesotho versucht, indem es im Jahre 1967 in Nairobi eine für den ganzen afrikanischen Kontinent zuständige Mission errichtete⁶. Auch bei anderen Staaten ist es nicht ungewöhnlich, daß eine Mission für fünf oder sechs Staaten zuständig ist. Dies gilt beispielsweise für Mali, Mauretanien, Tschad und Tunesien. Bei ungefähr 500 Vereinbarungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen afrikanischen Staaten gibt es tatsächlich nur knapp 300 existierende Missionen. Da das Personal dieser Vertretungen stark fluktuiert, nicht zuletzt, weil Plätze in Europa und Amerika höher eingestuft und besser ausgestattet sind, kann es dann nur zu leicht geschehen, daß die Akkreditierung bei allen Empfangsstaaten noch gar nicht erfolgt ist, wenn schon wieder ein neuer Missionschef sein Amt antritt. Außerdem werden je nach der Lage des Budgets manche Missionen in schnellem Wechsel geöffnet und wieder geschlossen.

In der beschriebenen Situation ist es kaum möglich, von einer afrikanischen Regierung zuverlässige Auskünfte über die Zahl der bei ihr akkreditierten Diplomaten zu erhalten. Selbst Mitteilungen afrikanischer Staaten über die Zahl der von ihnen entsandten Missionen sind manchmal von zweifelhaftem Wert. So ließ die nigerianische Botschaft in Bonn verlauten, Nigeria werde demnächst 23 Missionen in Afrika unterhalten⁷. Eine Nachprüfung auf Grund der Meldungen der Akkreditierungen über die letzten fünf Jahre ergibt jedoch, daß dabei zumindest die in Akkra residierende Mission zugleich für Togo, wo ihr Chef ebenfalls akkreditiert ist, mitgezählt worden ist⁸. Schon diese Schwierigkeiten der Materialbeschaffung für die Untersuchung lassen die Probleme der Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten deutlich hervortreten.

Im ersten Jahrzehnt der neuen afrikanischen Unabhängigkeit, zwischen 1956 und 1965, haben die afrikanischen Staaten den Aufbau eines diplomatischen Kommunikationssystems untereinander mit großem Aufwand in Angriff genommen. Ghana, wie schon erwähnt, der Vorkämpfer dieser Entwicklung, hat mit 32 Staaten formell diplomatische Beziehungen aufgenommen und in dieser Zeit 25 Missionen eingerichtet und unterhalten, ganz abgesehen von seinen zahlreichen Missionen außerhalb Afrikas. Nigeria stand Ghana mit 21 Missionen in dieser Zeit nicht viel nach. Ihm folgte der Senegal mit 14. Im Jahre 1966 hat jedoch eine ganze Reihe afrikanischer Staaten überprüft, ob alle Missionen nützlich und notwendig sind. Viele wurden daraufhin geschlossen.

Heute, nach dem Ende der Ära Nkrumahs, unterhält Ghana noch 16 Missionen in Afrika, während Nigeria mit 18 jetzt an der Spitze steht, und der Senegal sich inzwischen — wie es amtlich hieß — „aus wirtschaftlichen Gründen“ auf 12 Missionen beschränkt hat. Zwölf Missionen in Afrika unterhalten heute auch Äthiopien, Kenia, Kongo/K., Marokko und Tansania. Zehn und mehr diplomatische Vertretungen in Afrika haben außerdem Algerien (11), Kamerun (11), Liberia (10),

5 Vgl. z. B. die Beschreibung des Portugiesen João de Barros über das Zeremoniell der Begegnung zwischen Kwamena Ansah, dem König von Elmina am Kongo, mit Diego de Azambuja, einem Abgesandten des portugiesischen Königs, in seinem Buch *Asia* (engl. Übersetzung), London 1937, S. 118.

6 Vgl. *Africa Research Bulletin* — Political — 715 C; 880 A.

7 *Nigeria Today* — Heute —, 1969, Heft 2, S. 29.

8 Die Untersuchung baut im wesentlichen auf Pressenachrichten über Akkreditierungen auf, die bis zum 30. Juni 1969 im *Africa Research Bulletin* — Political — nachgedruckt worden sind.

der Sudan (11), Tunesien (11) und die Vereinigte Arabische Republik (10) eingerichtet. Das heißt also, daß heute lediglich ein Drittel der gegenwärtig 42 afrikanischen Staaten in größerem Umfang diplomatische Missionen in anderen afrikanischen Staaten unterhält. Aber selbst diese Staaten haben nur mit 25—45 Prozent der Staaten des Kontinents auf diese Weise ständigen Kontakt. Die Hälfte der afrikanischen Staaten begnügte sich jedoch mit weniger als sechs ständigen Vertretungen auf dem Kontinent. Zu dieser Gruppe gehören: Äquatorial-Guinea, Botswana, Dahome, Gambia, Guinea, Kongo/B., Lesotho, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Niger, Obervolta, Ruanda, die Seychellen, Togo, Tschad, Uganda und die Zentralafrikanische Republik. Zwei Staaten dieser Gruppe, nämlich Guinea und Mali, gehören dabei mit der formellen Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu 19 bzw. 25 afrikanischen Staaten zu den Vorkämpfern der interafrikanischen Diplomatie. Wenn gerade sie sich mit Mehrfach-Akkreditierungen behelfen, dürfte das ein Indiz dafür sein, wie wenig Effektivität viele afrikanische Staaten von einer innerkontinentalen Diplomatie erwarten. Andere Staaten dieser Gruppe haben sogar auf den Notbehelf der Mehrfach-Akkreditierung verzichtet und einfach dritte Staaten mit der Wahrnehmung ihrer Interessen in anderen Staaten betraut, so beispielsweise Dahome, das sich seit dem Jahre 1966 in Ghana durch Togo vertreten läßt.

Die Masse der afrikanischen Staaten hat also bisher auf den Aufbau eines diplomatischen Kommunikationssystems nach klassischem Muster verzichtet. Dies sind vor allem die kleinen Staaten, die in Afrika zwar manchmal ein ausgedehntes Territorium haben, an Bevölkerungszahl aber von jeder europäischen Großstadt, ja sogar Mittelstadt, überflügelt werden. Wenn man ihre diplomatische Abstinenz richtig einschätzen will, sollte man ihre Einrichtungen daher zunächst mit denen europäischer Kleinstaaten vergleichen. Dann wird man feststellen, daß auch hier Vielfach-Akkreditierungen und Vertretung durch dritte Staaten das diplomatische Kommunikationssystem weitgehend bestimmen. Das Einzigartige der afrikanischen Situation besteht allerdings darin, daß dieser Kontinent in zunehmendem Maße von der Existenz solcher Klein- und Kleinststaaten geprägt wird und daß damit auch die innerafrikanische Diplomatie notwendig ein kleinstaatliches Bild bieten muß. Hinzu kommt, daß auch die größeren Staaten ihr diplomatisches Instrumentarium nur sehr zurückhaltend entwickelt haben. Äthiopien ist der einzige Staat Afrikas, der für auswärtige Angelegenheiten eine größere Summe seines Staatshaushaltes aufwendet, nämlich fast 20 Prozent. Die anderen Staaten legen auf Entwicklungsaufgaben, Polizei und Verteidigung das Schwergewicht⁹.

Mit diesen Bemerkungen soll nun keineswegs für einen forcierten Aufbau eines afrikanischen diplomatischen Kommunikationssystems plädiert werden. Es soll lediglich festgestellt werden, daß für die afrikanischen Staaten das klassische Instrumentarium zur gegenseitigen Information, wechselseitigen Abstimmung ihrer nach außen wirkenden Entscheidungen und Pflege der Zusammenarbeit fehlt. Es fragt sich dann, ob die afrikanischen Staaten statt dessen ein Ersatzinstrumentarium entwickelt haben.

⁹ Vgl. Loeser, Helga, Vergleichende Daten und Fakten — Staatshaushalte afrikanischer Länder, in *Afrika Spectrum* 2/68, S. 116 — 133, S. 117.

II. Das System zentraler diplomatischer Plätze

Betrachtet man die lokale Verteilung der Missionen afrikanischer Staaten über den Kontinent, fällt auf, daß bei einigen Regierungen weit mehr Diplomaten akkreditiert sind, als sie selbst entsandt haben, nämlich in Addis Abeba (19:12), Kairo (18:10), Kinshasa (17:12), Algier (15:11), Abidjan (13:8) und Monrovia (13:10). Eine Massierung von Missionen (mehr als zwölf) findet sich außerdem noch in Lagos (17), Akkra (14) und Dakar (13). An diesen Plätzen können immerhin zwischen einem Drittel und der Hälfte der afrikanischen Staaten ständig miteinander in Kontakt treten.

Fragt man nach den Gründen für die Konzentration der Missionen an diesen wenigen Plätzen, so liegt es zunächst einmal nahe, darauf hinzuweisen, daß diese Städte als solche im größten Maße die technischen und kulturellen Voraussetzungen für ein diplomatisches Leben bieten. Neben diesem sehr allgemeinen Grund gibt es aber noch eine Reihe besonderer Gründe. Addis Abeba, der bedeutendste diplomatische Platz in Afrika, ist Sitz der OAU und der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (ECA). Abidjan, Akkra, Algier, Dakar und Lagos waren schon zu kolonialer Zeit Metropolen von Überseeterritorien. Sie haben von vornherein den Charakter internationaler Großstädte mit den wichtigsten Diensten für staatliche Repräsentation gehabt und sind stets auch von den benachbarten Gebieten als zentrale Plätze betrachtet worden. Kairo und Kinshasa sind die Hauptstädte politisch besonders aktiver und gewichtiger Staaten, was in gewissem Sinne auch für Monrovia gelten kann.

Die afrikanische Diplomatie konzentriert sich also auf neun zentrale Plätze. Diesen folgen an Bedeutung Rabat, Nairobi, Dar-es-Salaam und Jaunde, alles Hauptstädte von Staaten mit größerer Bedeutung in ihrer Region. An diesen letztgenannten Plätzen können immerhin noch bis zu 25 Prozent der afrikanischen Staaten ständig miteinander in Kontakt treten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die vielen Staaten mit nur wenigen Missionen stets an einigen dieser 13 wichtigsten Plätze vertreten sind.

Der wichtigste Platz afrikanischer Diplomatie ist jedoch der Sitz der Vereinten Nationen in New York¹⁰. Ihm folgen mit weitem Abstand vor Addis Abeba außerhalb Afrikas noch Paris und London. Schon diese Beobachtung legt den Schluß nahe, daß die afrikanische Diplomatie primär nicht auf afrikanische Zusammenarbeit, sondern vielmehr auf Interessenausgleich mit außerafrikanischen Staaten ausgerichtet ist. Es fragt sich dann, inwieweit dieses System zentraler diplomatischer Plätze mit stark außerafrikanischer Orientierung geeignet ist, zugleich auch eine Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten als Voraussetzung ihrer Zusammenarbeit zu ermöglichen.

An den zentralen Plätzen kann — gleichgültig, ob sie innerhalb oder außerhalb Afrikas liegen — von Regierung zu Regierung ein Austausch von Ansichten und Anregungen auf diplomatischem Wege erfolgen. Es ist den Regierungen jedoch nicht möglich, mit diesem System durch ihre Diplomaten Informationen über Vorgänge in Regierung und Öffentlichkeit dritter Staaten unmittelbar zu gewinnen und so ihrer Politik gegenüber diesen Staaten eine realistische Grundlage zu geben. Außerdem ist es unmöglich, daß die hier eingesetzten Diplomaten auf andere

10 Vgl. Kay, David A., *The Impact of African States on the United Nations*, in: *International Organization* 1969, S. 20 — 47, S. 24.

Regierungen als die der zentralen Plätze durch persönliche Kontakte einwirken und schwierige Fragen inoffiziell vorklären, so daß eine spätere offizielle Stellungnahme schon auf die Vorstellungen und möglichen Reaktionen des Adressaten ausgerichtet werden kann. Dieser Mangel muß immer wieder zu an sich vermeidbaren Spannungen und Verstimmungen zwischen den Staaten führen.

Es ist jedoch zu fragen, ob diese Schwierigkeit nur aus europäischer Sicht als Mangel des Systems erscheint. Aus der Sicht vieler afrikanischer Staaten könnte sie ganz im Gegenteil als Vorteil gewertet werden, weil sie einen Schutz gegen subversive Aktivitäten und vor allem Umgehungen der eigentlichen Träger der Auswärtigen Gewalt bietet, also die Sicherung der faktischen Souveränität erleichtert. Kann hierin auch aus afrikanischer Sicht ein Vorzug des Systems der zentralen diplomatischen Plätze gesehen werden, so läßt sich dennoch nicht die Feststellung umgehen, daß dieses System lediglich einen formellen Austausch von Noten und damit einen äußeren Eindruck diplomatischen Lebens ermöglicht, aber nicht den für die Diplomatie wesentlichen Prozeß der geistigen Auseinandersetzung und Annäherung durch Kommunikation und Erkenntnis der Lage und Intention der Gegenseite.

Der Umstand, daß der Schwerpunkt des Systems der zentralen diplomatischen Plätze auch noch außerhalb Afrikas liegt, bewirkt u. a., daß die schon von berufswegen der Entfremdung von ihrem Heimatstaat ausgesetzten Diplomaten¹¹ jetzt obendrein der afrikanischen Wirklichkeit entrückt bleiben. Ihr Bild von Afrika, ihre Vorstellungen von der Situation und den Problemen des Kontinents wird weitgehend von Informationen dritter Personen bestimmt und nicht vom ständigen unmittelbaren Eindruck. Dies wiegt um so schwerer, als an ausreichenden Instruktionen oft großer Mangel herrscht¹². Man hilft sich dann mit einer Art von gemeinafrikanischer Rückfallposition, die auf Formeln wie Dekolonisierung und Entwicklungshilfspflicht aufbaut, ohne damit Verständigungsmöglichkeiten in konkreten Sachfragen bieten zu können.

Die wichtigsten Botschaften dieses zwischenstaatlichen Kommunikationssystems der zentralen Plätze, nämlich die in New York, sind obendrein auch noch personell sehr unzulänglich ausgestattet. Nach den Berechnungen von Kay¹³ hatten sie im Jahre 1960 durchschnittlich vier, im Jahre 1962 4,3, 1965 5,1 und 1967 5,5 Mitglieder. Dabei muß man berücksichtigen, daß sie in der Regel nicht nur für die Vereinten Nationen und ihre in Amerika ansässigen Sonderorganisationen zuständig sind, sondern auch noch für die Vereinigten Staaten, Kanada sowie Mittel- und Südamerika. Wenn diese Botschaften nun als wichtigste Kontaktstellen zwischen den afrikanischen Staaten dienen, ist klar, daß sie völlig überlastet sind, zumal die bei ihnen eingesetzten Spitzendiplomaten oft auch noch in der sitzungsfreien Zeit den Delegationen zu wichtigen internationalen Konferenzen zugeordnet werden.

III. Regelmäßige Konferenzen als Kommunikationsmittel

Konferenzen zwischen afrikanischen Politikern sind auf allen Ebenen zahlreich. Der Senegal konnte daher im Jahre 1966 bei der Schließung mehrerer diplomatischer Missionen in Afrika erklären, die bis dahin durch die Diplomaten wahrge-

11 Vgl. dazu Meissner, Hans Günther, Zur Soziologie des Auswärtigen Dienstes, Freiburg i. Br. 1965, S. 4 ff.

12 Vgl. Jacobson, Harald Karan, Deriving Data from Delegates to International Assemblies — A Research Note, in: International Organization 1967, S. 592 — 613, S. 594.

13 A. a. O., S. 22 ff.

nommenen Aufgaben würden in Zukunft durch direkte Kontakte zwischen den Staatsschefs erledigt werden¹⁴. Jährlich findet eine Staatsschef-Konferenz der OAU statt. Hinzu kommen halbjährliche Konferenzen der Ministerpräsidenten, der Außenminister und anderer Fachminister. Diese Kontaktmöglichkeiten werden durch zahlreiche Konferenzen der vielen Regionalorganisationen ergänzt. Man trifft sich im Abstand von wenigen Monaten, aufs ganze gesehen, sogar von wenigen Wochen, im Rahmen der Afro-Madagassischen Gemeinschaftsorganisation, der Ostafrikanischen Gemeinschaft, der Zoll- und Wirtschaftsorganisationen. Rundreisen der führenden Politiker bieten weitere Möglichkeiten für Kontakte. So entsteht das Bild eines in Permanenz konferierenden Kontinentes oder — wie es zeitweilig gehässig hieß — eines kontinentalen „Palavers“. Auch wenn die Resultate dieser vielen Konferenzen immer wieder als dürftig bezeichnet werden, ist nicht zu verkennen, daß hier gerade durch Begegnungen am Rande der offiziellen Sitzungen ein beachtliches Mittel der afrikanischen Kommunikation gegeben ist.

Das System der zwischenstaatlichen Kommunikation durch häufige Konferenzen bietet den Vorteil, daß die in allen Bereichen unter einem Mangel an qualifizierten Fachkräften leidenden Staaten Afrikas, ihre gegenseitigen Beziehungen mit einer kleinen Gruppe qualifizierter Konferenzroutiniers gestalten können. Von Jahr zu Jahr zeigt sich dabei eine größere Geschicklichkeit bei der Sicherung des reibungslosen Ablaufs solcher Zusammenkünfte. Bei manchen dieser Konferenzen läßt sich fragen, ob sie nicht bereits zu einem Ritual geworden sind, mit einer stets wiederkehrenden Agenda, die lautet: Rhodesien, Apartheid, Befreiungskomitee in Dar-es-Salaam. Dies gilt besonders für die großen Konferenzen der OAU.

Eine solche Erstarrung des Konferenzablaufs ist jedoch nicht nur negativ zu bewerten. Konferenzen auf hoher Ebene leiden immer unter der Schwierigkeit, daß ihnen die Zeit und Ruhe für längere gründliche Diskussionen fehlt und daß das Prestige der hohen Teilnehmer, die daran gewöhnt sind, Weisungen zu erteilen, und die ihre Ansichten sonst nicht unbedingt in Diskussionen überzeugend darstellen müssen, den Weg zu abwägenden Kompromissen verlegt¹⁵. Mit dem Ritual des Konferenzablaufs, das im offiziellen Teil nichts als kontinentale Gemeinplätze bietet, werden Auseinandersetzungen zwischen den hohen Teilnehmern, die wieder die Quelle zu aus persönlichen Aversionen motivierten internationalen Spannungen werden können, vermieden. Dennoch können diese Konferenzen sehr fruchtbar sein, wenn es den Fachleuten in der Begleitung der hohen Teilnehmer gelingt, in einer durch ein Ritual beruhigten und entspannten Atmosphäre am Rande des Konferenzprogramms sachliche Probleme zu erörtern. Daher ist die Einschränkung der öffentlichen Debatten der OAU in den letzten Jahren nur zu begrüßen.

Eine ganze Reihe afrikanischer Staaten ist sogar noch weiter gegangen und hat zu den Konferenzen nur noch Botschafter oder Fachminister entsandt. Dies ist im Gegensatz zu einer in Europa weit verbreiteten Meinung nicht unbedingt als eine Schwächung der OAU zu werten, sondern damit wird vielmehr ein Weg eröffnet, der eine zwischenstaatliche Kommunikation in Afrika durch regelmäßige kontinentale Botschafterkonferenzen ermöglicht.

Das System der Botschafterkonferenzen hat sich wie das System der ständigen Missionen in Europa vorzüglich bewährt. Gerade die Botschafterkonferenzen haben die großen Entscheidungen der europäischen Geschichte vor allem im 19. Jahrhundert

14 Vgl. Africa Research Bulletin — Political — 817 A.

15 Eubank, Keith, The Summit Conferences 1919 — 1960, Norman 1966, S. 197 ff.

wesentliche vorbereitet. Hier ist an erster Stelle der Wiener Kongreß zu erwähnen. Im Zusammenhang mit Afrika liegt aber auch ein Hinweis auf die Berliner Kongo-Konferenz von 1886 nahe, die in der Lage war, auf Botschafterebene das Schicksal dieses Kontinents für Jahrzehnte zu entscheiden und deren Entschlüsse — wie man sie aus heutiger Sicht auch immer sehen mag — bis heute in den zahlreichen afrikanischen Grenzkonflikten als Elemente der afrikanischen Politik wirksam sind.

Die Botschafterkonferenz als Variante des klassischen diplomatischen Kommunikationssystems vermeidet die Spannungen, die das persönliche Engagement einer Staatschef-Konferenz nur zu leicht hervorrufen kann. Sie stellt zwischen den Träger der Auswärtigen Gewalt und seinen Gegenspieler in Gestalt des Diplomaten einen Übermittler und Interpreten, der die Stellungnahmen seiner Seite wenigstens in der Form auf das Verständnis der Gegenseite ausrichten und schon während des Entscheidungsprozesses die Lage und unvermeidliche Reaktion der Gegenseite interpretieren und rationalisieren kann, so daß eine Kalkulation, ein Abwägen von Aktion und Reaktion möglich wird. Durch dieses Verfahren werden internationale Beziehungen versachlicht. Die starke Formalisierung der Kommunikation, die damit verbunden wird, schaltet Antipathien und Sympathien aus, sie entmenslicht sozusagen den zwischenstaatlichen Verkehr und strebt danach, ihn zum Bereich der reinen Vernunft und des kühlen Verstandes zu machen.

Wenn im Jahre 1969 schon mehr als die Hälfte der afrikanischen Staaten zur Gipfelkonferenz der OAU nur noch Fachminister und Botschafter entsandt hat¹⁶, so ist das also als ein Schritt zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Kommunikation zu begrüßen. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß das System der ständigen Konferenzen wie auch der zentralen diplomatischen Plätze, besonders wenn bei dem letzteren der Schwerpunkt außerhalb Afrikas liegt, im Vergleich zum System der ständigen Missionen den Nachteil hat, eine stete, umfassende Beobachtung auswärtiger politischer Entwicklungen nicht zu ermöglichen, und daher auch nicht in der Lage ist, mögliche Konfliktstoffe frühzeitig zu erkennen und vor dem Entstehen einer spektakulären Krise schon unter Kontrolle zu bringen. Es muß demnach bei der Feststellung bleiben, daß das diplomatische Kommunikationssystem zwischen afrikanischen Staaten sehr große Mängel aufweist.

IV. Mögliche Ursachen für die Mängel der diplomatischen Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten

Bisher ist schon auf eine Reihe von Gründen für Schwächen des diplomatischen Kommunikationssystems zwischen den afrikanischen Staaten hingewiesen worden: Personalmangel, Finanzierungsprobleme, kleinstaatliche Bescheidenheit u. ä. Es ist jedoch zu überlegen, ob man nicht zuerst nach dem Willen der afrikanischen Staaten zu intensiver und umfassender Kommunikation untereinander fragen sollte.

Bei den Schließungen mehrerer Missionen in Afrika um das Jahr 1966 wurde von verschiedenen Staaten immer wieder zur Begründung erklärt, daß ökonomische Motive ausschlaggebend gewesen seien¹⁷. Als Kenia im Jahre 1969 mit Ghana den Austausch von diplomatischen Missionen vereinbarte, geschah dies mit der Klausel „as soon as finances permit it“¹⁸.

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. September 1969.

17 Vgl. z. B. Africa Research Bulletin — Political — 817 A.

18 Africa Research Bulletin — Political — 1318 C.

Solche Äußerungen zeigen an, daß für viele afrikanische Staaten diplomatische Missionen in erster Linie eine Funktion der Wirtschaftslage oder sogar Wirtschaftspolitik sind. Da nun aber die Wirtschaft der meisten afrikanischen Staaten mehr nach Europa, und zwar vor allem auf die früheren Mutterländer, ausgerichtet ist als auf Afrika, sind Missionen in Afrika nur von geringem Interesse. Dies gilt besonders für die große Gruppe afrikanischer Staaten, die sich schon infolge der vordringlichen Entwicklungsaufgaben wesentlich als Wirtschaftseinheiten verstehen. Dazu wären etwa zu rechnen: Dahome, die Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Marokko, Niger, Obervolta und Togo. Für diese Staaten sind diplomatische und ökonomische Beziehungen weithin parallel¹⁹. Es gibt aber auch primär politische Staaten in Afrika, beispielsweise Äthiopien, Algerien, Ghana, Guinea, Liberia, Mali, Nigeria, der Senegal und die Vereinigte Arabische Republik. Die meisten dieser Staaten verfügen auch über ein umfangreiches diplomatisches Kommunikationssystem. Insgesamt muß man jedoch feststellen, daß für die afrikanischen Staaten diplomatische Kommunikation mit anderen Staaten des Kontinents weit hinter der Pflege der Kontakte zu den großen europäischen Staaten, ihren Hauptwirtschaftspartnern, rangiert. Diese Bewertung wurde schlagartig sichtbar, als im Jahre 1965 die Mitgliedstaaten der OAU einstimmig den Beschluß faßten, Großbritannien in der Rhodesien-Frage durch Abbruch der diplomatischen Beziehungen unter Druck zu setzen, die Mehrheit dieser Staaten jedoch am Ende vor der Durchführung des Beschlusses zurückschreckte. Wirtschaftspolitische Notwendigkeit — so ist ohne eine moralische Bewertung festzustellen — überragte die pankontinentale Solidarität.

Diese Beobachtung legt den Schluß nahe, daß es für viele afrikanische Staaten außer ökonomischen Vorteilen keine Gründe für die Pflege internationaler Beziehungen gibt. Wenn dies auch zu einem guten Teil richtig sein mag, wäre es jedoch falsch, daraus abzuleiten, daß afrikanische Staaten und ihre Politiker apolitisch sind. Auch die europäischen Staaten haben ihr diplomatisches Kommunikationssystem nicht aus purer Liebe zur Diplomatie aufgebaut, obwohl es solche vielleicht auch nur prestigebestimmte Missionseinrichtungen in Europa sicher gegeben hat, wie auch Ghana in Afrika einige Jahre der reinen Liebe zur Diplomatie große Opfer gebracht hat. Für die Masse der europäischen Staaten war der Entschluß zum Aufbau eines diplomatischen Kommunikationssystems jedoch aus der Notwendigkeit ihrer Lage begründet.

Der Aufbau des diplomatischen Systems in Europa folgte wie der ganze Prozeß der Verstaatung u. a. der Verdichtung der Besiedlung des Raumes und der daraus resultierenden Ausbildung fester Grenzlinien zwischen den politischen Einheiten²⁰. Die Auseinandersetzung mit dem Nachbarn, der Ausgleich unterschiedlicher Interessen wurden zur Existenznotwendigkeit. Für die meisten afrikanischen Staaten, mit ihrer dünnen Besiedlung, gibt es jedoch noch auf lange Zeit keine solche Situation. Wirtschaftsbeziehungen, der Kampf um Anteile an den großen Absatzmärkten für tropische Produkte in Europa und Amerika sind viel realere Probleme und viel nähere Aufgaben der afrikanischen Politik als die frühzeitige Kontrolle möglicher Konflikte mit Nachbarn und der Ausgleich sich überschneidender Interessen. Die afrikanischen Staaten können sich heute noch erlauben, ziemlich isoliert nebeneinander zu bestehen. Diese These wird dadurch bestätigt, daß etwa in der dichter

19 Vgl. dazu die Analyse des westafrikanischen Außenhandels von Voss, Harald, Wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit in Westafrika, in: Afrika Spectrum 2/68, S. 23 — 65, S. 27 und S. 64 f.

20 Vgl. zu dieser Entwicklung in Europa Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 17 ff.

siedelten Küstenzone Westafrikas von Nigeria, Ghana und Senegal mehr als von den meisten anderen afrikanischen Staaten ein diplomatisches Kommunikationssystem aufgebaut wird.

Die Verhältnisse in Afrika selbst sind generell noch keineswegs das wichtigste Problem der afrikanischen Staaten. Besonders seit dem Ausscheiden Nkrumahs aus der aktiven Politik des Kontinents im Jahre 1966, d. h. seit dem Verschwinden des letzten ernsthaften Nicht-Status-quo-Staates, ist das Interesse der afrikanischen Staaten auf dem Kontinent immer stärker auf das Problem der wirtschaftlich-technischen Kooperation in relativ eng begrenzten Regionen zurückgegangen. Infolge dieser Entwicklung hat auch die OAU an Bedeutung verloren. Afrikanische Staaten bilden zur Zeit keine existentiellen Probleme füreinander. Damit ist aber auch eine intensive diplomatische Kommunikation zwischen ihnen weniger notwendig als noch vor einigen Jahren. Die eigentlichen Probleme liegen heute vielmehr im Innern eines jeden einzelnen Landes. Man könnte daher sagen, daß die afrikanischen Staaten untereinander ein diplomatisches Kommunikationssystem über den gegenwärtigen Stand hinaus nicht wollen, insofern sie es mit allen seinen personellen und finanziellen Aufwendungen nicht nötig haben.

V. Folgen der eingeschränkten Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten

Wenn sich die afrikanischen Staaten vielleicht auch mit der mangelhaften diplomatischen Kommunikation untereinander abgefunden haben, so kann man dennoch nicht umhin, einige Folgen dieser Situation aufzuzeigen, die sich teilweise über den afrikanischen Kontinent hinaus auf beachtliche Bereiche der internationalen Beziehungen der Gegenwart auswirken.

Es liegt auf der Hand, daß die afrikanischen Staaten sich mangels ständiger, umfassender Kommunikation untereinander nur schwer über eine neue gemeinsame Haltung zu internationalen Fragen und über gemeinsame Ziele in neuen internationalen Lagen verständigen können. Kay klagt beispielsweise in seiner Untersuchung über den Einfluß der afrikanischen Staaten auf die Vereinten Nationen, Ausschüsse der Weltorganisation, die aktuelle politische und technische Fragen erörtern sollen, müßten große Zeit aufwenden, um die Darlegungen afrikanischer Delegierter über die Vordringlichkeit einer vollkommenen Dekolonisierung entgegenzunehmen, die ohne jeden Zusammenhang mit den in dem Ausschuß zu erörternden Problemen sind²¹. Beispielhaft für die Dominanz der Dekolonisierungsfrage in den Stellungnahmen von afrikanischer Seite zu großen aktuellen Problemen der Gegenwart sind etwa die Worte des angesehenen ägyptischen Politologen Boutros-Chali:

«... Il nous semble que la lutte contre le colonialisme prime la coopération avec des puissances colonialistes, même dans le cadre des Nations Unies. En effet, la coopération internationale prévue par la Charte des Nations Unies présuppose un minimum: le respect des droits de l'homme ... »²².

Kann an der Richtigkeit dieses Prinzips auch kein Zweifel bestehen, so ist dennoch nicht zu verkennen, daß die afrikanischen Staaten sich bei extensiver Auslegung dieses Grundsatzes in der internationalen Politik selbst blockieren.

21 A. a. O., S. 26 f. und S. 45 f.

22 L'Organisation de l'Unité Africaine, Paris 1969, S. 67 f.

Nun sind die meisten afrikanischen Staaten in der Praxis von einer solchen Selbst-isolierung weit entfernt. Das zeigt beispielsweise die schon erwähnte schleppende Realisierung der Rhodesienbeschlüsse der OAU. Das verbale Primat der Dekolonisierungsfrage muß eher im Zusammenhang mit der unzureichenden interafrikanischen Kommunikation gesehen werden. Die Forderung nach Dekolonisierung stand an der Spitze des Prioritätenkatalogs, in dem alle afrikanischen Politiker während der Befreiungskämpfe übereinstimmten. Sie bildete sozusagen das afrikanische Credo, auf das zur Herstellung von gemeinsamen Haltungen zwischen afrikanischen Staaten stets leicht zurückgegriffen werden kann. Da die Entwicklung einer gemeinsamen Haltung zu neuen Problemen der internationalen Beziehungen immer wieder auf die Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den afrikanischen Staaten stößt, liegt es nahe, auf diese durch die Solidarität des Befreiungskampfes sanktionierte Grundübereinstimmung abzustellen, wenn man die afrikanische Stimme in der internationalen Politik überhaupt *un son* zu Gehör bringen will. Houphouët-Boigny, der Präsident der Elfenbeinküste, konnte daher erklären, unter den afrikanischen Staaten bestünde „praktisch nur in zwei Punkten Einigkeit: Der Beseitigung des Kolonialismus in ganz Afrika und der Beendigung der Apartheid in Südafrika“²³. Das von Boutros-Ghali herausgestellte Prinzip wäre dann lediglich eine Verbrämung außenpolitischer Interessengegensätze zwischen den afrikanischen Staaten und eine Beschönigung für politische Unbeweglichkeit mangels der zur Entwicklung neuer Ideen und Haltungen notwendigen Kommunikation.

Eine weitere Folge des schwachen diplomatischen Kommunikationssystems in Afrika ist Unkenntnis vieler afrikanischer Staaten über Situation und Politik anderer Staaten des Kontinents bzw. der Rückgriff auf Drittinformationen aus afrikanischen, aber auch und vor allem aus europäischen Quellen, insbesondere der früheren Mutterländer. Eine solche Rezeption diplomatischer Informationen führt allerdings *nolens volens* zur Übernahme des politischen Vorverständnisses des Informanten, d. h. der generellen Prämissen seiner Politik. Nicht zuletzt daraus dürfte die relativ gleichgestimmte Außenpolitik der meisten frankophonen Staaten Afrikas zu erklären sein. Sie entscheiden eben auf Grund französischer diplomatischer Informationsdienste über Afrika aus Pariser Sicht, selbst wenn sie ihre Entscheidungen mit einer spezifisch afrikanischen politischen Phraseologie einkleiden.

Die Mutterländer wären bei Richtigkeit dieser These als wichtigste Informanten dann auch in der Lage, jeder außenpolitischen Bewegung in Afrika mit einiger Aussicht auf Erfolg zu steuern bzw. sich, d. h. ihren Prioritäten, in der Außenpolitik Afrikas eine weitgehende Respektierung zu sichern, wenn sie nicht schon, wie es Frankreich in einigen Fällen getan hat, als wesentliche Geldgeber durch Verringerung oder Erhöhung ihrer Zahlungen lenken können, ob und mit wem afrikanische Staaten diplomatische Kontakte herstellen.

Die vorstehenden Überlegungen und Thesen sollten — wie schon bemerkt — nun keineswegs zu dem Schluß führen, daß die afrikanischen Staaten angeregt werden müssen, forciert ein diplomatisches Kommunikationssystem untereinander aufzubauen. Die Priorität der inneren Entwicklung, für die sich fast alle afrikanischen Staaten entschieden haben, ist, wie gerade die gescheiterte Politik Nkrumahs gelehrt hat, der bessere Weg, um Afrika auf lange Sicht eine gewichtige Mitsprache in der internationalen Politik zu sichern. Wenn man das anerkennt, wird man sich aber

23 *Réalités Ivoiriennes*, September 1967, S. 2.

auch auf lange Zeit noch damit abfinden müssen, daß die afrikanische Stimme in der Welt immer wieder, ob es paßt oder nicht, einen Prioritätenkatalog vorträgt und zur Anerkennung aufdrängt, der lautet:

1. Totale Dekolonisierung,
2. Kampf gegen die Apartheid in Südafrika,
3. Neue Ordnung in Rhodesien,
4. Entwicklungshilfe.

Es wäre ungerecht, den afrikanischen Staaten ihr heutiges Desinteresse an anderen internationalen Problemen zum Vorwurf zu machen. Sie können in ihrer jetzigen Lage nicht anders reagieren. Sie müssen zunächst ihre innere Entwicklung in Richtung auf die in Europa in die Verstaatung mündende Verdichtung vorantreiben. Es mag sein, daß sie dann auch wie die europäischen Staaten eines Tages zum Aufbau eines diplomatischen Kommunikationssystems untereinander schreiten und eine eigene afrikanische Außenpolitik formulieren werden, wenn sie nicht aus den heutigen Provisorien neue Instrumentarien der zwischenstaatlichen Kommunikation entwickeln oder von einer kontinental formulierten Außenpolitik ganz absehen. Gegenwärtig brauchen sie jedenfalls in erster Linie „Verschonung“ von der internationalen Politik, was sie einhellig mit dem Verlangen nach Respektierung ihrer Bündnisfreiheit vertreten. Dies ist im Grunde die einzige spezifische außenpolitische Formel der nachkolonialen Zeit in Afrika. Die Formel Houphouët-Boignys ist also um diese für die Sicherung der inneren Entwicklung wesentliche, übereinstimmende Forderung zu ergänzen. Zu ihrer Durchsetzung bedarf es jedoch auch nicht einer umfassenden innerafrikanischen diplomatischen Kommunikation sondern viel eher einer intensiven Kommunikation mit den europäischen Staaten, die versuchen könnten, Afrika an ihre Politik zu binden und damit in ihre Konflikte hineinzuziehen. Diese Staaten müssen über die Vorstellung und Interessen Afrikas immer informiert und zu ihrer Anerkennung überredet werden. Das ist heute die vorrangige Aufgabe der afrikanischen Diplomatie.