

09.07.2012 – Thomas Spielbüchler: Selbstfindung in Afrika. Der lange Weg zur Afrikanischen Union (Linz)

Vor einem halben Jahrhundert waren die Staats- und Regierungschefs der damals rund 30 unabhängigen afrikanischen Staaten durch einen ideologischen Graben geteilt. Grund für die Trennung war die Frage nach Einheit. Unterschiedliche Auffassungen von Grad und Geschwindigkeit der Integration ließen die dem Panafrikanismus geschuldete Einheitsidee fast zerbrechen. Als Kompromiss einigte man sich 1963 auf eine lockere Föderation mit Prinzipien wie staatliche Souveränität, territoriale Integrität und Nichteinmischung, verankert in der Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU). Die „Fetischisierung“ dieser Prinzipien war in weiterer Folge mitverantwortlich für den politischen Niedergang zahlreicher afrikanischer Staaten. Grundsätze, gedacht zum Schutz vor externer Intervention, pervertierten zum Schutz von autoritär agierenden Politikern.

Die OAU scheiterte als Motor weiterer Integration am politischen Willen und den fehlenden Strukturen. Die meisten afrikanischen Staaten erlebten eine tiefgehende Krise, angetrieben durch interne, externe und strukturelle Faktoren. In dieser Phase sorgte ein alarmierender Bericht der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) für eine Renaissance des Integrationsgedankens: die Staats- und Regierungschefs einigten sich 1991 auf den ambitionierten Plan zur Schaffung eines kontinentalen Afrikanischen Marktes bis 2028.

Der Blaupause zur wirtschaftlichen Integration sollte um die Jahrtausendwende der mindestens genauso herausfordernde Plan zur politischen Integration folgen: die Ablösung der OAU durch die Afrikanische Union (AU). Die Prinzipien, die dem ersten Anlauf zur afrikanischen Einheit im Weg standen, sind auch in der Gründungsakte der AU zu finden – allerdings gäbe es formalisierte Möglichkeiten, den Fetisch-Charakter aufzubrechen.

Ziel des Vortrages ist eine historische Analyse der afrikanischen Integration, die nächstes Jahr ihr 50-jähriges Jubiläum feiert. Im Vordergrund steht dabei die Darstellung und Analyse der Dichotomie zwischen Integrationswunsch und Souveränitätsbestreben in unterschiedlichen Phasen der postkolonialen Geschichte Afrikas.

Dr. Thomas Spielbüchler studierte Geschichte und Politikwissenschaft an der Universität Salzburg, wo er zum Thema *Der angolische Freiheitskampf als Schauplatz des Kalten Kriegs* promovierte. Zu seinen Forschungsfeldern gehören die postkoloniale Geschichte Afrikas, afrikanische Integration und afrikanische Konflikte. Er hat intensive Rechercheerfahrung in zahlreichen afrikanischen Ländern und forschte zuletzt im Archiv der Afrikanischen Union in Addis Abeba, Äthiopien. Nach der Promotion arbeitete Spielbüchler zunächst als freier Journalist mit der Konzentration auf afrikanische Konflikte, ehe er Assistent am Institut für Zeitgeschichte an der Universität Innsbruck wurde. 2011 war er Gastlektor an der Universität Stellenbosch, Südafrika, und arbeitet seit Herbst 2011 am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte an der Universität Linz.

Spielbüchler beginnt seinen Vortrag mit dem Hinweis, dass Afrika sich selbst nicht als „dunklen“ oder „schwarzen“ Kontinent verstanden wissen will. Er erläutert dies an

der Farbgebung des neuen Emblems der AU, in dem Afrika vielmehr golden erscheint.

Zunächst geht der Redner auf den Integrationsstreit vor Gründung der OAU, der Vorgängerinstitution der AU, ein. Der Panafrikanismus, so Spielbüchler, lässt sich bis ins 18. Jh. zurückverfolgen. Afrika sei zwar *ein* Kontinent, ansonsten aber keine monolithische Einheit. Derzeit gibt es in Afrika 54 autonome Staaten und das marokkanisch besetzte West-Sahara. Rund eine Milliarde von vielen Religionen, Kulturen und Sprachen geprägte Menschen lebten auf dem Kontinent, der also von zahlreichen potentiellen Trennlinien durchzogen sei.

Die Frage der afrikanischen Integration war und ist eine Elitendiskussion, zudem waren Frauen über lange Zeit weitgehend von der Spitzenpolitik ausgeschlossen. Die Ziele des Panafrikanismus sind vage und vielfältig, die Integrationsidee hinter dem Begriff lässt sich aber am ehesten durch das englische Wort „unity“ ausdrücken. Spielbüchler skizziert folgende drei Entwicklungsphasen des institutionalisierten Panafrikanismus:

1. Die erste Panafrikanische Konferenz fand 1900 statt. Sie legte als gemeinsame Ziele *Solidarität, Einheit* und *Emanzipation* fest.
2. Der 2. Weltkrieg setzte der Debatte zunächst ein Ende. Erst 1945 kam sie wieder in Schwung, und man legte nun *Dekolonisation* und *Freiheit* als neue gemeinsame Ziele fest.
3. Mit der Entkolonialisierung ab den 1950er Jahren setzte die Phase der *Integration* ein, um die es im Folgenden des Vortrags geht.

1958 fand in Accra (ehem. Goldküste, nun Ghana) eine Konferenz aller bis dahin unabhängigen afrikanischen Staaten (unter Ausschluss Südafrikas) statt. Der Premierminister und spätere Präsident Ghanas, Kwame Nkrumah, war ein glühender Verfechter der Unionsidee. Im schwebte ein grenzenloses Afrika mit einer Unionsregierung und einer afrikanischen Armee vor. Seine Argumente für eine echte Union basierten auf der gemeinsamen Stärke gegen europäischen Neokolonialismus, dem die Einzelstaaten quasi chancenlos gegenüberstünden. Mit dieser Idee konnte er sich jedoch nicht durchsetzen. Gleichwohl einigten sich die anwesenden Staats- und Regierungschefs bzw. deren Vertreter in Accra auf die Prinzipien der territorialen Integrität und Souveränität sowie auf eine enge Kooperation auf Ebene der Vereinten Nationen. Gerade dieses letzte Vorhaben gelang so gut, dass es bis heute als einer der am besten funktionierenden Aspekte der afrikanischen Integrationsidee gilt – aber die in Accra beschlossenen Resolutionen entsprachen nicht den Vorstellungen Nkrumahs.

In derselben Zeit bot Charles de Gaulle allen frankophonen afrikanischen Staaten an, die Beziehung zu Frankreich neu zu organisieren: als autonome Staaten im Rahmen einer *Französischen Gemeinschaft*. Gegen dieses Ansinnen wandte sich vor allem Guinea. Dessen Präsident, Sekou Touré, ließ verlauten, er zöge „die Freiheit in Armut dem Reichtum in Sklaverei vor“. Die Franzosen zogen sich daraufhin aus Guinea zurück – nicht jedoch, ohne alles mitzunehmen, was dem Fortschritt des Landes hätte dienlich sein können. Nkrumah bot in dieser Situation seine Hilfe an und er schuf im November 1958 zusammen mit Touré die Ghana-Guinea Union, die der Nukleus einer späteren Afrikanischen Union werden sollte. Diese Union bot gewissermaßen ein erstes Integrationskonzept in Afrika.

1959 kam es zur Gründung der Mali-Föderation zwischen Französisch Sudan (heute Mali) und Senegal. Hintergrund war der Streit innerhalb der frankophonen

afrikanischen Kolonien (bzw. autonomen Gebiete), wie man Paris gegenüber treten sollte: als Föderation, um eine stärkere Verhandlungsposition zu haben, oder als Einzelstaaten. Mit dem Schritt von Leopold Senghor (Senegal) und Kodibo Keita (Französisch Sudan) wurde ein zweites, allerdings sehr kurzlebiges Integrationskonzept umgesetzt.

Als Reaktion auf diese Integrationsschritte bildete sich im ivoirischen Abidjan der Conseil de l'Entente. Dieser dritte Integrationsansatz wies eine konföderative Prägung ohne gemeinsame politische Gremien vor und verfolgte einen pro-französischen Kurs, um die von einigen Protagonisten als nützlich empfundenen Beziehungen zu Paris nicht zu gefährden. Selbst in der heiklen Algerienfrage verhielt sich der Conseil nachsichtig gegenüber Frankreich.

1960 wurde in Brazzaville eine Konferenz organisiert, aus der die so genannte Brazzaville-Gruppe hervorging – eine Weiterentwicklung des Conseil de l'Entente. Diese Gruppe befasste sich nicht zuletzt mit der Frage, wie mit der Mauretanie-Frage umzugehen sei, und entschied diese gegen Marokko, das Ansprüche auf Mauretanie erhob. Integration wurde begrüßt – allerdings auf Basis sektoraler Kooperation bei voller Souveränität der Einzelstaaten.

Der König von Marokko, Mohamed V., konnte das Mauretanie-Vorum der Brazzaville-Gruppe so nicht stehen lassen und lud 1961 ebenfalls zu einer Konferenz nach Casablanca. Die hier vertretenen Staaten verurteilten Frankreichs Algerienkrieg und verteidigte Marokkos Anspruch auf Mauretanie. Auch in der Kongo-Frage entschieden sie entgegengesetzt zu den Brazzaville-Staaten. Diese neue Gruppe wies inhaltlich einige Parallelen zur Ghana-Guinea Union auf, obwohl es den Protagonisten eher um eine (aus verschiedensten Motiven generierte) Abgrenzung zu den Positionen der Brazzaville-Gruppe ging.

Mit der Manifestation der Casablanca-Gruppe war so Spielbühler, die afrikanische Lagerung in der Integrationsfrage vollzogen: die Unionisten (Casablanca-Gruppe) standen den Konföderalisten (Brazzaville-Gruppe) gegenüber. Die Integrationsfrage war dabei nur einer von mehreren Streitpunkten, die sich aus persönlichen, politischen oder ideologischen Motiven zusammensetzten.

Die Brazzaville-Gruppe wurde zunehmend größer. Außer dem Kongo-Leopoldville (heute Demokratische Republik Kongo), Südafrika und dem Sudan gehörten schließlich alle unabhängigen afrikanischen Staaten einem der beiden Blöcke an.

1963 fand - nach mehreren vergeblichen Anläufen - ein Gipfeltreffen in Adis Abeba statt, „um Brücken zu bauen“. Der äthiopische Kaiser Haile Selassie I. als Souverän des einzigen afrikanischen Staates, der nie kolonialisiert worden war, genoss dabei besondere Reputation. Neben die bekannten Ideen und Konzepte der verfeindeten Lager stellte er einen eigenen Entwurf zur Debatte, der – aus Achtung vor dem Gastgeber – als gemeinsame Position aller Staats- und Regierungschefs schließlich auch die Zustimmung aller fand. Am 25. Mai 1963 wurde die Charta der OAU unterzeichnet.

Die drei zentralen Themenfelder der neuen Organisation waren Integration und Kooperation, Sicherheit gegen externe Einmischung und Modernisierung. Vor allem der Punkt „Sicherheit“ wurde allerdings pervertiert und als Schutz von Staats- und Regierungschefs umgedeutet, die in ihren jeweiligen Staaten unbehelligt autoritär regieren konnten. Durch die Überbetonung der Souveränitäts- und

Nichteinmischungsprinzipien mussten sie auf die verfassungsmäßigen Grundlagen der Legitimation wenig Rücksicht nehmen. 17 von 41 OAU-Vorsitzenden waren nicht demokratisch legitimiert, elf von ihnen konnten ihre jeweilige Legislaturperiode wegen Putschen oder Ermordung nicht beenden.

Wirtschaftliche Kooperation, so Spielbüchler, biete normalerweise einen wichtigen Grundstein für Integration. Die wirtschaftlichen Strukturen in Afrika – Erbe der kolonialen Vergangenheit – waren aber keineswegs geschaffen, um den innerafrikanischen Handel zu fördern. Einer echten politischen Integration standen die Prinzipien – allen voran das Festhalten an einer ungeminderten Souveränität – im Weg.

Als Bilanz stellt Spielbüchler fest, dass der Abstand zwischen Europa und Afrika seit Gründung der OAU in so gut wie allen Vergleichsfeldern sogar noch größer geworden ist. Bei zentrale Themen konnte die OAU wenig Fortschritte erreichen, die Situation wird als Stagnation beschrieben, der zunächst jede Dynamik fehlte.

Um drohenden Szenarien entgegenzuwirken, wurde im Vertrag von Abuja 1991 ein ehrgeiziger Entwicklungsplan der AU festgeschrieben:

- bis 1999: Aufbau von Regional Economic Communities (RECs) (heute gibt es acht solcher anerkannten Gemeinschaften);
- bis 2007: Integration innerhalb und Harmonisierung zwischen einzelnen RECs;
- bis 2017: Freihandels- und Zollunion in den RECs (Spielbüchler: „Das kann eigentlich nicht klappen.“)
- bis 2023: gemeinsamer afrikanischer Markt
- bis 2028: Wirtschafts- und Währungsunion („Afro“)

In jüngerer Zeit erlebte auch der Gedanke der politischen Integration eine Renaissance. Muammar Gaddafi konnte sich dabei an die Spitze einer neuen Initiative zu setzen: die Umwandlung der OAU in die Afrikanische Union, die 2002 vollzogen wurden. Eines der großen Probleme der afrikanischen Integration waren und sind aber in den fehlenden Inhalten – sei es aus strukturellen Gründen (Wirtschaft) oder politischem Unwillen (Souveränitätsprinzip). Unter dem Strich lässt sich jedoch konstatieren, dass sich die AU zu einem internationalen Ansprechpartner entwickelt hat – auch wenn dieser noch nicht immer auf Augenhöhe mit der EU wahrgenommen wird.

Dem lebendigen Vortrag schloss sich eine angeregte Diskussion an, in der der Referent einige seiner Ausführungen vertiefte. Aktuelle (Religions-)Konflikte wie z.B. in Nigeria haben mit der Kolonialverwaltung auch eine historische Komponente, meint Spielbüchler. Das koloniale Erbe spüre man in zahlreichen Aspekten, so z. B. auch innerhalb der AU, deren vier offizielle Sprachen Französisch, Englisch, Portugiesisch und Arabisch seien – also größtenteils die Sprachen der ehemaligen Kolonialmächte. Aber in Afrika sei seit den 1990er Jahren ein steigendes „Selbstbewusstsein“ spürbar, ausgedrückt in den zentralen Leitsätzen der Afrikanischen Erneuerung: *African Ownership*, *African Leadership* und *Good Governance*. Generell verwies Spielbüchler aber auf die drängende Zeit: Lösungsideen von heute vernachlässigten vielfach die prognostizierten

Entwicklungsszenarien wie z. B. eine Verdoppelung der afrikanischen Bevölkerung bis 2050 oder die Auswirkungen der klimatischen Veränderungen.