

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Winrich Kühne  
Südafrika  
und seine Nachbarn:  
Stabilität durch Hegemonie?

Wolfgang Zehender  
Ökonomische Beziehungen  
im Südlichen Afrika

Gerald Braun  
Schwarze Opposition  
in Südafrika

ISSN 0479-611 X

B 12/85  
23. März 1985

Winrich Kühne, Dr. jur., geb. 1944, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen bei München.

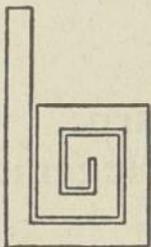
Veröffentlichungen u. a.: Die sowjetische Außenpolitik im südlichen Afrika — eine Bedrohung für den Westen?, in: Polarität und Interdependenz — Beiträge zu Fragen der internationalen Politik (Band 1 der Reihe Internationale Politik und Sicherheit, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen), Baden-Baden 1978; Schwarzafrika und die Sowjetunion. Die Politik der Sowjetunion in Afrika. Bedingungen und Dynamik ihres ideologischen, ökonomischen und militärischen Engagements (Band 10 der Reihe Internationale Politik und Sicherheit), Baden-Baden 1983; UN-Sanktionen und Hoffnungen auf „friedlichen Wandel“. Handlungsmöglichkeiten der westlichen Staaten gegenüber Südafrika, in: Vereinte Nationen, (1983) 4; Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?, Baden-Baden 1985.

Wolfgang Zehender, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Volkswirtschaft und Politischen Wissenschaft an den Universitäten München, Berlin und Tübingen; seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

Veröffentlichungen u. a. in folgenden Arbeitsbereichen: Regionalplanung und ländliche Entwicklung (Regionale Auswahlkriterien für Entwicklungsländer, Berlin 1976), industrielle Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Interessensfelder und Steuerungsmechanismen, Fallstudie Bundesrepublik Deutschland — Indien, Berlin 1977), Entwicklungsplanung im südlichen Afrika (Länderstudien zu Namibia, Lesotho, Botswana, Moçambique, Zimbabwe), regionale Kooperation zwischen Entwicklungsländern (Kooperation versus Integration, der Fall SADCC, Berlin 1983).

Gerald Braun, Dr. rer. pol., geb. 1942; Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i. Breisgau.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Ökonomie, Hamburg 1976; (mit Rudolf Hamann) Kursbuch Politik, Frankfurt 1982<sup>3</sup>; Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik, Opladen 1985. Aufsätze zur Entwicklungspolitik und zu Problemen des südlichen Afrika (Malawi, Simbabwe, Südafrika).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Südafrika und seine Nachbarn: Stabilität durch Hegemonie?

## I. Einleitung

Im Frühjahr 1984 sind die Fronten zwischen Südafrika und seinen Nachbarn in Bewegung geraten. Am 16. März unterzeichneten der südafrikanische Ministerpräsident Botha und Machel, Präsident der Volksrepublik Mozambique, feierlich einen „Vertrag über Nichtangriff und gute Nachbarschaft (Nkomati-Akkord)“. Und wenige Wochen zuvor, am 16. Februar, vereinbarte Südafrika in der sambischen Hauptstadt Lusaka mit einem anderen sozialistisch-orientierten Frontstaat, der Volksrepublik Angola, eine Vereinbarung über Waffenstillstand und Rückzug seiner Truppen aus dem südlichen Angola<sup>1)</sup>.

Die Weltöffentlichkeit hat auf diese Vereinbarungen, insbesondere auf den Vertrag von Nkomati, mit Überraschung, Erleichterung, aber auch Unsicherheit hinsichtlich ihrer längerfristigen Bedeutung für Krieg und Frieden im südlichen Afrika reagiert. Konnte man wirklich den Worten Bothas und Machels glauben, die den Vertrag vor den internationalen Medien als einen Durchbruch zum Frieden und einen Höhepunkt in der Geschichte des südlichen Afrika feierten? Dem aufmerksamen Beobachter blieb nicht verborgen, daß beide den Vertragsabschluß zu Hause als konsequente Fortsetzung und Erfolg ihrer früheren Politik darstellten.

Ein Jahr nach dem Abschluß des Vertrages ist anstelle der Friedenshoffnungen große Ernüchterung getreten. Zwar wurde die Zusammenarbeit zwischen Pretoria und Maputo auf dem Gebiet der Wirtschaft und Sicherheit verbessert und die direkten militärischen Übergriffe Südafrikas konnten beendet werden. Keinen Schritt näher jedoch ist man dem Ziel gekommen, das insbesondere Machel mit dem Vertrag verfolgt, nämlich Mozambique

intern zu befrieden und damit die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Gesundung des Landes zu schaffen. Die Dissidentenbewegung RNM (Resistencia Nacional de Moçambique), auch RENAMO genannt, hat ihre gewaltsamen Anschläge und Sabotageakte im Lande nicht vermindert, sondern ausgeweitet. Bereits im Sommer 1984 wurde gemeldet, daß sie in neun oder zehn Provinzen des Landes aktiv und nun auf dem Wege sei, die Hauptstadt zu isolieren. Jacinto Veloso, Minister im Präsidialamt für wirtschaftliche Angelegenheiten in Mozambique, hat daher im Dezember 1984 warnend zu verstehen gegeben, daß der Vertrag von Nkomati für Mozambique seine Existenzberechtigung verliere, wenn sich die Sicherheitslage nicht bessere und die Unterstützung der RNM von außen nicht zu Ende gehe<sup>2)</sup>.

An der atlantischen Seite des südlichen Afrika, also in Angola und Namibia, sind die Entwicklungen ähnlich ernüchternd. Die mit Hilfe der amerikanischen Diplomatie herbeigeführten Waffenstillstandsvereinbarungen zwischen Pretoria und Luanda haben nicht den erhofften Durchbruch zur Unabhängigkeit Namibias gebracht. Wohl aber haben die gewaltsamen Aktivitäten der früheren Befreiungsbewegung UNITA<sup>3)</sup> zugenommen. Nur wenige Wochen nach dem Abschluß der Waffenstillstandsvereinbarungen weitete die UNITA ihre Aktionen spektakulär aus und trug den Krieg in die größeren Städte Angolas. Selbst die in Nord-Angola liegende Öl-Provinz Cabinda wurde im Juli 1984 erstmals von Sabotage heimgesucht, obwohl das eigentliche Revier der UNITA im Süd-Osten Angolas liegt. Und — anders als vorgesehen — stehen südafrikanische Truppen auch heute noch nördlich der Grenze zu Namibia.

<sup>1)</sup> Der Aufsatz beruht auf einer ausführlichen Studie der regionalen Außen- und Sicherheitspolitik Südafrikas, die im Januar 1985 veröffentlicht wurde; vgl. Winrich Kühne, Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?, Baden-Baden 1985.

<sup>2)</sup> Vgl. SWB ME/7828/B/3, 17. 12. 1984.

<sup>3)</sup> UNITA = União Nacional para a Independência Total de Angola.

Dieses militärische Erstarken der UNITA hat die Hoffnungen Washingtons zunichte gemacht, durch einen Waffenstillstand die klimatischen Voraussetzungen für einen schrittweisen Abzug der Kubaner und die Unabhängigkeit Namibias gemäß Resolution 435 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) zu verbessern. Vielmehr haben sich die USA in dem von ihnen selbst hergestellten „linkage“ zwischen Kubaner-Abzug und Unabhängigkeit Namibias verfangen. Nach etwas mehr als vier Jahren „constructive engagement“ ist die Reagan-Administration einer Lösung nicht wesentlich näher als es die Europäer und die Carter-Regierung nach vier

Jahren (1976—1980) mit ihrem Versuch waren, Namibia ohne ein derartiges „linkage“ aus der völkerrechtswidrigen Herrschaft Südafrikas herauszuführen.

Im Frühjahr 1985 stellt sich also nicht weniger dringlich als im Februar und März 1984 die Frage, welche weiterreichenden Ziele Pretoria im Rahmen seiner regionalen Außen- und Sicherheitspolitik mit diesen Vereinbarungen eigentlich verfolgt. Sind es Ziele, die tatsächlich ein friedlicheres Zusammenleben der Völker im südlichen Afrika erwarten lassen? Eindeutig wird sich diese Frage auch jetzt kaum beantworten lassen.

## II. Veränderte Kräfteverhältnisse im südlichen Afrika

Die Außenpolitik aller Staaten zeichnet sich durch eine Interaktion externer und interner Determinanten aus. Das ist eine politikwissenschaftliche Grundeinsicht, die nicht weiter diskutiert werden muß. Will man im Hinblick auf das außenpolitische Vorgehen eines bestimmten Landes allerdings konkrete Aussagen machen, dann muß man das Mischungsverhältnis von externen und internen Bestimmungsgründen im einzelnen analysieren, was sich in der Regel als ein schwieriges Geschäft erweist.

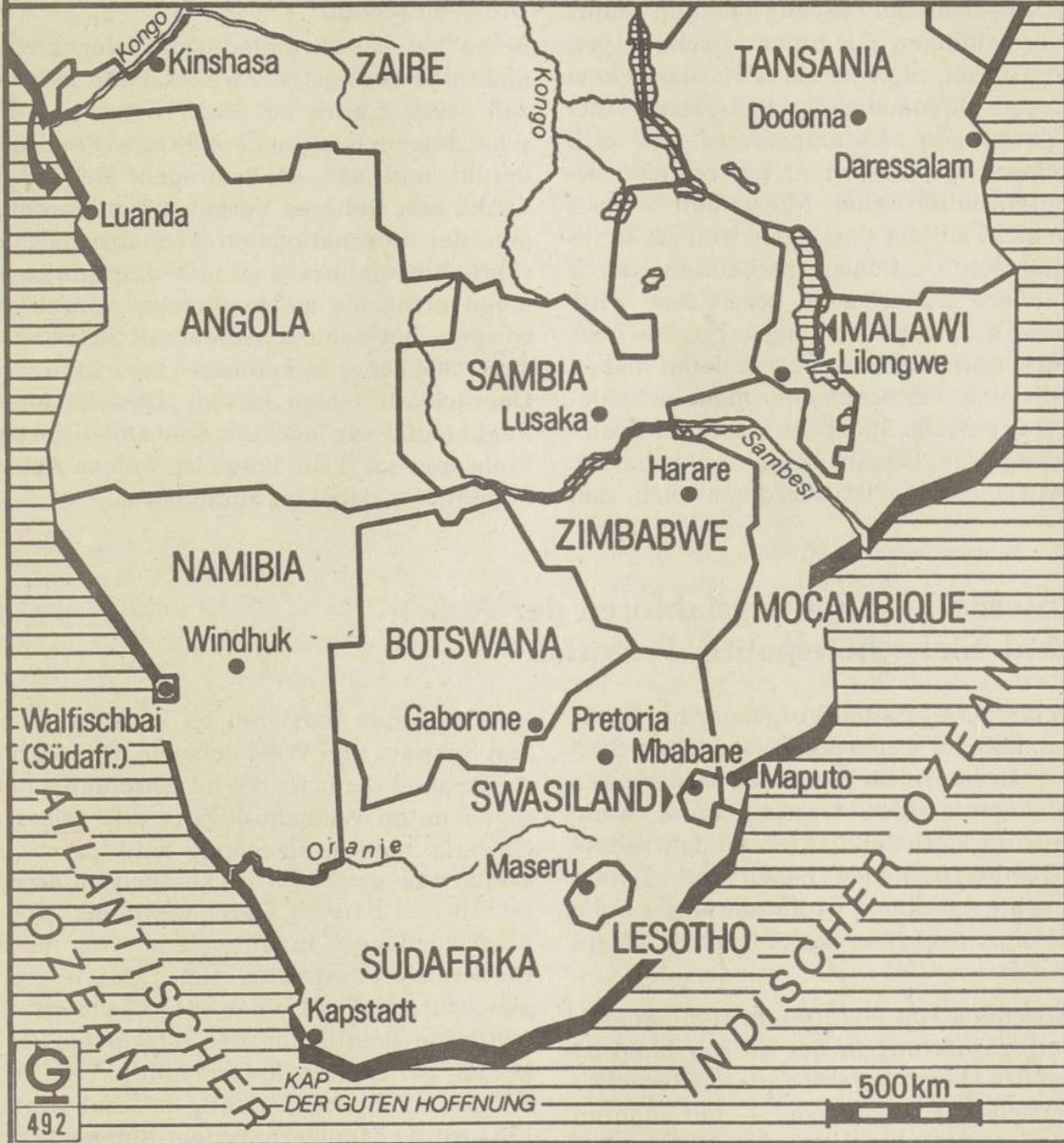
Nicht so sehr in wirtschaftlicher, wohl aber in politischer — genauer genommen rassenpolitischer — Hinsicht wird die regionale Außen- und Sicherheitspolitik Pretorias in einem ganz ungewöhnlichen Maße von innenpolitischen Zielsetzungen determiniert. Das ist Folge des großen Machtgefälles, das zwischen Südafrika und seinen schwarzen Nachbarstaaten aus historischen und anderen Gründen besteht. Es erlaubt eine relativ ungehemmte Projektion von internen Problemen nach außen.

In den sechziger und siebziger Jahren schien es, als ob dieses Machtungleichgewicht durch das Auftreten internationaler Akteure in der Region, die weit mächtiger sind als die Republik Südafrika, ausbalanciert werden könnte. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten sind hier natürlich an erster Stelle zu nennen. Die

Umwandlung Mozambiques und Angolas in sozialistisch-orientierte Republiken Mitte der siebziger Jahre und die kubanisch-sowjetische Intervention im angolischen Bürgerkrieg waren für das weiße Minderheitsregime in Südafrika aus diesem Grund so schockierende Ereignisse. Schien sich doch damit das Kräfteverhältnis in der Region, psychologisch noch mehr als militärisch, endgültig zuungunsten des weißen Minderheitsregimes zu verschieben. Angesichts der ideellen Schwäche und historischen Überlebtheit von Rassenpolitik war klar, daß nun nur noch eine mit größter Härte und Effizienz geführte Machtpolitik den Fortbestand dieses Regimes würde sichern können.

Aus der Sicht vieler am Fortbestand der weißen Vorherrschaft Interessierten — sie sind keineswegs nur in Südafrika zu finden — ist es ganz ohne Zweifel das besondere Verdienst von Ministerpräsident Botha, daß er und die Militärs genau dies erkannt und mit der „Total National Strategy“ eine Strategie aufgebaut und energisch durchgesetzt haben, die ein Ende der weißen Minderheitsherrschaft zumindest in mittelfristiger Perspektive vereitelt hat. Hierbei kam ihnen die Tatsache zur Hilfe, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten sich heute in ganz Schwarzafrika in einer defensiven Lage befinden und größte Mühe haben, die Mitte der siebziger

# Südliches Afrika



Jahre im südlichen Afrika erzielten Geländegewinne zu halten<sup>4)</sup>. Gerade den Führern in den Frontstaaten ist klar — das Bewußtsein mancher westlicher Politiker in dieser Frage hinkt noch hinterher —, daß die östliche Option von zu geringer Substanz ist, als daß sie die regionale militärische Übermacht Südafrika entscheidend davon abhalten kann, ihre Vorstellungen mit einer Mischung von offener Gewalt, Subversion, wirtschaftlichem Druck und Diplomatie durchzusetzen. Trotz ihres gewaltigen Militärapparates muß also eine Supermacht hier einer nur regional bedeutenden militärischen Macht den Vortritt lassen, nicht zuletzt deswegen, weil sie in ihren globalen Aktionsmöglichkeiten durch eine andere Supermacht paralysiert wird. Ähnliches gilt aber auch umgekehrt: Die USA und ihre europäischen Verbündeten haben ebenfalls nicht vermocht, oder nicht entschieden genug gewollt, Südafrika von einer Destabilisierung der Nachbarstaaten abzuhalten. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, daß

sich die Hoffnungen der jungen Staaten auf eine baldige gesellschaftliche und wirtschaftliche Konsolidierung nicht erfüllt haben. Dadurch besteht innenpolitisch eine beträchtliche Verunsicherung und Verwundbarkeit, die den Regierenden in Pretoria relativ viel Spielraum gibt, die betreffenden Regime unter Druck zu setzen.

Botha hat bei verschiedenen Gelegenheiten nicht den geringsten Zweifel daran gelassen, daß seine Politik auf einer derartigen Einschätzung der regionalen Machtverhältnisse beruht und daß er deswegen nicht daran denkt, sein weiteres Vorgehen von Forderungen der internationalen Gemeinschaft wesentlich beeinflussen zu lassen, zumindest so lange nicht, als sie nur verbal vorgetragen werden. Bei seinem Aufenthalt in Bonn im Juni 1984 hat er es in dieser Hinsicht nicht an Deutlichkeit fehlen lassen: „Dies ist unsere Region, und wir möchten eine stabilisierende Rolle spielen.“<sup>5)</sup> Die Frage ist, welche Art von Stabilität er dabei im Sinne hatte.

### III. Interne Bestimmungsfaktoren der Außen- und Sicherheitspolitik Pretorias

Deutlicher als alle seine Vorgänger hat Botha erkannt, daß die weiße Vorherrschaft in Südafrika auch intern nicht einfach in der alten Weise weitergeführt werden kann, wenn diese für die nächsten Jahre und Jahrzehnte eine Überlebenschance haben soll. Darauf zielte seine berühmte Aufforderung an die Weißen kurz nach seinem Amtsantritt: „adapt or die“.

Eine Mischung von „Reformschritten“ im kleinen und Verhärtung in der großen Linie ist seitdem das Hauptcharakteristikum der unter ihm betriebenen Politik, oder — mit anderen Worten ausgedrückt — es geht nicht um Reform im Sinne von Beseitigung der weißen Vorherrschaft, sondern um deren *Modernisierung* — und *Rationalisierung*. In diesem Prozeß können einzelne Anpassungsmaßnahmen de facto durchaus auf eine Reform bisheriger Apartheid-Praktiken hinauslaufen, also dis-

kriminierende Barrieren im Zusammenleben von Schwarz und Weiß abbauen. Das wichtigste Beispiel dafür ist die im Anschluß an den sogenannten Wiehahn-Report 1979 erlassene Gewerkschaftsgesetzgebung und damit zusammenhängende Entwicklungen im arbeitsrechtlichen Bereich. Diese, wenn man so will, überschießende Innentendenz von Bothas Modernisierungspolitik ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer auf die umfassende politische Beteiligung der schwarzen Bevölkerung gerichteten Reformpolitik. Das ist im Westen häufig nicht richtig erkannt worden. 1981 wurde Ministerpräsident Botha von dem Oppositionsführer Van Zyl Slabbert im Zusammenhang mit der Debatte über die Reform der Verfassung gefragt, ob das Selbstbestimmungsrecht der Weißen identisch sei mit ihrer Vorherrschaft. Botha antwortete darauf mit einem unzweideutigen: „In this country, yes!“

<sup>4)</sup> Vgl. ausführlich Winrich Kühne, Die Politik der Sowjetunion in Afrika. Bedingungen und Dynamik ihres ideologischen, ökonomischen und militärischen Engagements, Baden-Baden 1983.

<sup>5)</sup> Vgl. Deutsche Welle, Monitor-Dienst (Afrika), 7. 6. 1984.

Dieser Ausspruch Bothas, bis heute zweifellos der oberste Gesichtspunkt seiner Politik, erklärt, warum die alte Politik der „Grand Apartheid“ unter ihm entschlossener denn je fortgeführt worden ist. Sie zielt auf die schrittweise *Ausbürgerung* der ca. 25 Millionen schwarzen Staatsbürger Südafrikas ab, um das Zahlenverhältnis zwischen Schwarz und Weiß grundlegend zu verändern. Vier Homelands, die Transkei, Bophuthatswana, Venda und die Ciskei sind bereits in die „Unabhängigkeit“ entlassen worden. Das hatte für über acht Millionen schwarze Südafrikaner bittere Folgen: Über Nacht verloren sie ihre südafrikanische Staatsbürgerschaft und wurden zu „Ausländern“, jedenfalls nach den südafrikanischen Gesetzen. Nur durch einen Besuch in Südafrika und durch Gespräche mit Schwarzen, die dieses Schicksal getroffen hat, läßt sich ermessen, welche Folgen diese Änderung häufig für ihren täglichen Lebenskampf hat.

Nach der Vorstellung Pretorias sollen weitere Homelands den vier genannten in die „Unabhängigkeit“ folgen, mit dem Ziel, daß — wie der frühere Minister Conny Mulder es einmal gesagt hat — es am Ende dieses Prozesses keine schwarzen Südafrikaner mehr gibt. Die Frage ihrer vollen politischen Beteiligung hat sich dann ebenfalls „erledigt“. Denn, wie es in der Diktion Pretorias heißt, die Schwarzen werden ihr „Selbstbestimmungsrecht“ in den Homelands ausüben, obwohl diese nur ca. 13% des südafrikanischen Territoriums ausmachen, der Anteil der Schwarzen an der Gesamtbevölkerung aber über 70% liegt, und schon heute nach südafrikanischen Statistiken feststeht, daß auch dann die Schwarzen weiterhin zu über 50% im „weißen“ Südafrika leben und zu mehr als 70% die Arbeiterschaft dieses Landes stellen werden.

Südafrika wird sich also in einen „Gastarbeiterstaat“ gigantischen Ausmaßes verwandeln, von den wirtschaftlich desolaten und politisch despotischen Zuständen in einigen Homelands gar nicht zu reden. Komplettiert wird die Homeland-Politik durch die 1983/84 durchgeführte Verfassungsreform, das heißt die Kooptierung der ca. 2,9 Millionen „Farbigen“ und über 800 000 Asiaten in das politische System Südafrikas. Diese Verfassungsreform ist daher *nicht* als der *erste Schritt* in

Richtung auf eine Integration aller Bevölkerungsgruppen Südafrikas zu beurteilen, sondern sie stellt die konzeptionelle Vervollständigung von Bothas Rassenpolitik dar. Die neue Verfassung ist so angelegt, daß diese beiden Gruppen weder alleine, noch zusammen mit der weißen Opposition die herrschende Nationale Partei majorisieren können.

Kein Zweifel also, daß sich die Lage der Schwarzen im Hinblick auf ihre politische Gleichstellung in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert hat. Zusätzlich zur immer schon bestehenden politischen Diskriminierung tritt nun der Verlust oder die Gefahr eines Verlustes der südafrikanischen Staatsbürgerschaft mit allen seinen schwerwiegenden Folgen. Die zwangsweise Umsiedlung schwarzer Familien, Gemeinden oder ganzer „townships“ ist zweifellos dasjenige Element dieser Politik, das ihre verheerenden und unmenschlichen Auswirkungen am direktesten zum Ausdruck bringt. Mehr als drei Millionen sind ihr bereits zum Opfer gefallen, über zwei Millionen sollen noch folgen.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum Widerstand und Befreiungskampf der Schwarzen nicht ab-, sondern zugenommen haben. Bereits im Sommer 1976 setzten die Schüleraufstände in Soweto, die sich dann wie ein Flächenbrand in die meisten anderen schwarzen „townships“ Südafrikas ausbreiteten, ein Fanal für eine neue Phase des Widerstandes. Zwar blieb die Regierung Herr der Lage, zahlreiche schwarze Jugendliche verließen jedoch das Land und schlossen sich den vom Exil aus operierenden Befreiungsbewegungen an, insbesondere dem „African National Congress (ANC)“. Zwei bis drei Jahre später dann, also Ende der siebziger Jahre, kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg der bewaffneten Anschläge in Südafrika. Angesichts der Dauer der Ausbildung zum Guerilla-Kampf war dieser Zeitpunkt ungefähr voraussagbar. Ende 1981 bestätigte auch Verteidigungsminister Malan einen Zuwachs der Sabotage-Akte in Südafrika um 200% und stellte fest, daß neben dem Kampf der „South West African People's Organization“ (SWAPO) eine zweite Guerilla-Front gegen Südafrika eröffnet worden sei. Aufsehen er-

regten insbesondere die Anschläge auf die Kohle-Verflüssigungsanlagen SASOL I und II, den gut bewachten Koeberg-Reaktor sowie auf das Hauptquartier der Luftwaffe in Pretoria.

Obwohl diese Eskalation der Gewalt die weiße Vorherrschaft nicht unmittelbar gefährden konnte, löste sie bei den Regierenden und der weißen Bevölkerung in Südafrika — zusammen mit dem schon seit Beginn der siebziger Jahre energisch wiedererwachenden gewerkschaftlichen Aktivitäten — eine tiefe Verunsicherung hinsichtlich der Überle-

bensfähigkeiten des Apartheidsystems aus. Außenpolitische Entwicklungen in der Region verstärkten dieses Gefühl: Nachdem Mozambique und Angola Mitte der siebziger Jahre die portugiesische und Zimbabwe zu Beginn der achtziger Jahre die Herrschaft der britischen Siedler abgeworfen hatten, schloß sich der „Ring befreiter Staaten“ um Südafrika. Gleichzeitig konnten Kuba, die Sowjetunion und die DDR ihre Präsenz im südlichen Afrika nachhaltig ausbauen. Das weiße Minderheitsregime sah eine zweite Welle der Dekolonisierung mit einer Intensität auf sich zukommen, die so nicht erwartet worden war.

#### IV. Botha und die Militärs: Modernisierung und Systematisierung der Verteidigung des weißen Minderheitsregimes

Gewiß ist es kein Zufall, daß Botha, der zuvor schon Verteidigungsminister war und den Militärs aus dieser Zeit sowohl persönlich als auch in ihrem technokratischen Denken eng verbunden ist, zu einem Zeitpunkt die Führung Südafrikas übernahm, als die Überlebensfähigkeit der weißen Minderheitsherrschaft ernsthaft in Gefahr zu geraten schien. Seine Politik der Modernisierung und Rationalisierung dieser Herrschaft stellte Sicherheitsfragen in den Mittelpunkt. „Total National Strategy“, schon unter seinem Vorgänger Vorster in ersten Ansätzen konzipiert und implementiert, wurde nun zur obersten Maxime. Mit ihrer Hilfe sollte der „total onslaught of terrorism and communism“ gegen Südafrika, sprich: gegen das weiße Minderheitsregime, abgewehrt werden. Das hat zwar nicht, wie manchmal vermutet wird, zu einem umfassenden und in seinen zeitlichen und taktischen Elementen genau abgestimmten „Meisterplan“ Pretorias hinsichtlich der künftigen Gestaltung der südafrikanischen Innen- und Außenpolitik geführt. Wohl aber wurde, entweder in Fortführung oder in Modifizierung schon bestehender Sicherheitsstrategien, ein zumindest in seinen Grundzügen recht konsistentes Konzept zur Verteidigung der weißen Minderheitsherrschaft und ihres ökonomisch-sozialen Systems entwickelt und in die Tat umgesetzt.

Organisatorisch haben Botha und die Militärs zur Durchführung der „Total National Strategie“

ein umfassendes „National Security Management System“ aufgebaut. Seine obersten Leit- und Koordinationsstellen sind der „State Security Council (SSC)“ und das ihm unterstellte Sekretariat unter General von Deventer. Die Entscheidungs-, Kontroll-, Koordinations- und Informationsmöglichkeiten des SSC reichen in praktisch alle Bereiche des gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenlebens hinein, die für die Verteidigung des weißen Minderheitsregimes relevant sind oder in irgendeiner Weise relevant werden könnten. Das reicht von der Rüstungsindustrie und der Rüstungsbeschaffung bis hin zur Energiepolitik, Landwirtschaft und dem Erziehungswesen.

Es ist naheliegend, daß die Errichtung eines derart umfassenden Systems einschneidende Veränderungen auf die Verfassungswirklichkeit Südafrikas hat und haben muß, ohne daß diese hier im einzelnen erörtert werden können. Nur soviel: Eine genaue Analyse der neuen Verfassung würde zeigen, daß sich der SSC mit seinen Funktionen relativ problemlos in die durch sie herbeigeführte Verschiebung der innenpolitischen Machtverteilung vom Parlament auf den Präsidenten und seine Berater einfügt. Bei der alten Verfassung war das nicht so ohne weiteres der Fall.

Auf der Basis dieses vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre aufgebauten Systems wurde dann eine Sicherheitsstrategie entwickelt bzw. frühere

Sicherheitsstrategien modifiziert, die sich durch eine äußerst konsistente Staffelung der *Verteidigung des weißen Systems* von innen nach außen auszeichnen:

1. *Im inneren Kreis der Verteidigung*, dem „weißen“ Südafrika, sollen die Bewohner — abgesehen von der Polizei — die Verteidigung selbst übernehmen, sowohl in den städtischen als auch in den ländlichen Gebieten. Sie stellen also gewissermaßen die erste Linie der Verteidigung dar. Angesichts ihrer begrenzten Personalstärke (1983 82 400 Mann) sind die Einheiten der SADF (South African Defense Force) lediglich als *Reaktionsstreitmacht* bei größeren Zwischenfällen und zur Verfolgung von Guerilla-Einheiten vorgesehen. Die südafrikanischen Militärs befürchten, daß die SADF bei einer anderen Aufgabenverteilung angesichts der vom ANC verfolgten Strategie des „area war“, also einer Verteilung der Anschläge über das ganze Land, schnell überfordert wären.

2. Den *ersten äußeren Verteidigungsring* bilden die Homelands: Ein Blick auf die Landkarte läßt erkennen, daß sie das industrielle Kernland Südafrikas, den rohstoffreichen Witwatersrand, wie einen Ring umgeben. Militärisch war die Politik, die Homelands in die „Unabhängigkeit“ zu entlassen, keineswegs unumstritten. Hat doch allein die Unabhängigkeit der Transkei, Bophuthatswanas, Vendas und der Ciskei die Grenzen Südafrikas um 4 930 km verlängert. Einige südafrikanische Sicherheitsexperten beurteilten es daher als gravierenden Fehler, die Verteidigung der südafrikanischen Grenzen in schwarze Hände zu legen. Botha und die Militärs haben sich diese Bedenken jedoch nicht zu eigen gemacht, da die Homelandpolitik eine Schlüsselfunktion in ihrem politischen Konzept zur „Lösung“ der Rassenfrage hat. Sie verlassen sich vielmehr darauf, daß die von ihnen eingesetzten und/oder bezahlten Homeland-Führer mangels Alternativen zwangsläufig die Sicherheitsstrategie Pretorias mittragen werden, die zusätzlichen Grenzen insofern keine Gefahr darstellen.

Die „Eliten“ in den Homelands sind vom „weißen“ Südafrika wirtschaftlich sowie im Hinblick auf ihre Sicherheit und ihr bloßes Überleben in einem solchen Maße abhängig, daß sie es sich nicht werden leisten können, Pre-

toria die Gefolgschaft aufzukündigen. Vielmehr bekämpfen sie ebenfalls den ANC, die „United Democratic Front (UDF)“ und die unabhängigen Gewerkschaften, damit neben ihnen keine andere schwarze Macht aufkommt. (Dieser strukturelle Zwang gilt auch für Gatsha Buthelezi, Chief Minister von Kwazulu, auch wenn er seine Vorgehensweise subjektiv zweifellos entschieden im Gegensatz zur Apartheid-Politik Pretorias sieht.)

Bothas Homeland-Politik ist also ein klassisches Beispiel für eine in subtiler Weise *strukturell angelegte Sicherheitspolitik*, die die Notwendigkeit zu direkter militärischer Präsenz und Gewalt reduziert, ohne daß dies einen problematischen Verlust an sicherheitspolitischer Kontrolle über das „Vorfeld“ zur Folge hat. Ihr krönendes Element ist der Abschluß von *Nicht-Angriffspakten*, wie mit den vier „unabhängigen“ Homelands gleich nach ihrer Unabhängigkeit geschehen. Ein zusätzlicher Gewinn dieser Politik liegt darin, daß nun in den Homelands schwarze Militäreinheiten aufgestellt werden können, ohne daß die Schwarzen aus diesem „Wehrbeitrag“ einen Anspruch auf Anerkennung voller staatsbürgerlicher Rechte in der Republik Südafrika begründen können.

3. Der *zweite Verteidigungsring* umfaßt die schwarzen Nachbarstaaten Südafrikas: Hier geht es Pretoria vor allem um zweierlei: Abwehr von Guerillas, soweit sie von außen einschickern, und Beendigung ihrer Unterstützung durch die Frontstaaten. Orientiert nicht zuletzt am Vorgehen Israels, wird zu diesem Zweck eine offensive Antiguerilla-Strategie verfolgt. Aufgrund dieser Strategie hat die SADF ihre militärischen Aktionen erst gegen Angola und später gegen Mozambique, Lesotho und andere Nachbarstaaten kontinuierlich ausgeweitet. Grundüberlegung der offensiven Antiguerilla-Strategie ist es, Angriffe von Guerillas nicht erst abzuwarten, sondern sie bereits auf ihren Infiltrationswegen sowie den Ausbildungs- und Ausgangslagern anzugreifen. General Geldenhuys, Chef der SADF, stellte dazu fest: „Cross border operations“ seien für die südafrikanischen Streitkräfte „in terms of human lives“ ungefähr zehnmal so kosteneffektiv wie „playing a waiting game“.

Es geht jedoch um mehr. Die südafrikanischen Militärs haben die Fragen des Gueril-

latrieges theoretisch und praktisch eingehend studiert. Sie wissen daher, daß es sich bei ihm nur bedingt um ein militärisches Problem handelt und daß ein lediglich militärisch ausgerichtetes „containment“ der Guerilla-Aktivitäten nicht ausreicht, um die politische Vorherrschaft der Weißen sicherzustellen. Der Satz: Eine konventionelle Armee, die nicht gewinnt, verliert, — eine Guerilla-Armee dagegen, die nicht verliert, gewinnt, hat sich in der Geschichte Afrikas wiederholt als unerbittliche Wahrheit erwiesen.

Die strategische Schlußfolgerung aus dieser Erfahrung liegt auf der Hand und wurde von der politischen und militärischen Führung Südafrikas gezogen: Der ANC muß nicht nur militärisch, sondern auch politisch besiegt werden. Das bedeutet in erster Linie, daß er aus der Region eliminiert werden muß, und zwar mit Zustimmung der Nachbarstaaten. Dies war und ist das Hauptziel der Druck- und Destabilisierungspolitik Pretorias in den letzten Jahren. Vor allem folgende Instrumente wurden dabei eingesetzt: Erstens: direkte militärische Übergriffe auf Einrichtungen des ANC (bzw. der SWAPO in Angola) — aber auch auf andere Ziele — in den Nachbarländern; zweitens: Unterstützung, Ausbildung und Ausrüstung von Widerstands- und Dissi-

dentengruppen wie der *RENAMO*, der „Lesotho Liberation Army (LLA)“, der UNITA und der sogenannten Super-ZAPU (Zimbabwe African Peoples Union); drittens: Ausnutzung der großen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Abhängigkeit der Nachbarstaaten von Südafrika, insbesondere auf dem Verkehrssektor.

Das Ziel einer Eliminierung des ANC aus der Region verband sich nahtlos mit einem weiteren Ziel Pretorias: die Regime in seiner Nachbarschaft schwach zu halten. Nach der Unabhängigkeit Zimbabwes 1980 und angesichts der großen Popularität, die das dort gefundene Modell in den westlichen Ländern als Vorbild auch für Südafrika genoß, kam man in Pretoria zu der Entscheidung, daß starke und funktionierende schwarze Regime in unmittelbarer Nachbarschaft eine Gefahr für den eigenen Herrschaftsanspruch darstellen. Der internationalen Forderung nach einer schwarzen Mehrheitsherrschaft in Südafrika mußte durch mehr oder weniger miserable Realitäten schwarzer Machtausübung in den Frontstaaten der Boden entzogen werden. Deren in der Tat vielfältig interne Probleme bieten Pretoria reichlich Ansatzpunkte, in diesem Sinne tätig zu werden.

## V. Bothas Vision einer Konstellation: Stabilität durch Hegemonie?

Zweifellos wird die Sicherheitsstrategie Südafrikas heute weit subtiler und wirkungsvoller umgesetzt als in früheren Jahrzehnten. Die starke Hinwendung zu einem Denken, das sich nicht an alttestamentarischen Ideologien, sondern an technokratischen Kosten-, Nutzen- und Rationalitätskriterien orientiert, hat dazu maßgeblich beigetragen. Es ist kein Zufall, daß Botha sich mit einem halben Dutzend Militärs in führenden Positionen umgeben hat, die sich durch große Professionalität im technokratisch-strategischen Denken auszeichnen<sup>6)</sup>.

Diese Effizienz kann jedoch zwei strukturelle Schwächen der Sicherheitsstrategie Südafrikas nicht beseitigen. Ähnlich wie die israelischen Streitkräfte haben die südafrikanischen in den letzten Jahren wegen ihrer

„Blitzkriegfähigkeit“, d. h. der Fähigkeit, begrenzte militärische Aktionen durch energisches Vorgehen sowie gezielten Mitteleinsatz in relativ kurzer Zeit erfolgreich durchführen zu können, zwar großes Renommee erworben. Die alte Schwäche jedoch, daß sich die SADF wegen ihrer begrenzten Mannschaftsstärke unter keinen Umständen auf länger andauernde militärische Auseinandersetzungen mit mehreren Nachbarländern zugleich einlassen darf, ist geblieben. Das verbindliche Waffen-

<sup>6)</sup> Es handelt sich um folgende Namen: Magnus Malan (Verteidigungsminister), Constand L. Viljoen (Kommandierender General der SADF), Jan Geldenhuys („Senior Army Command Officer“), Andre J. von Deventer (Leiter des Sekretariats des SSC) und Pieter J. Coetzee (Chef der südafrikanischen Polizei); vgl. James M. Roberty, *Managing the Security Power Base in South Africa*, in: *South Africa International*, Vol. 15, No. 2, Oct. 1984, S. 56—65.

embargo des Sicherheitsrates der VN vom Oktober 1977 hat diesen Imperativ in gewisser Weise noch verstärkt, obwohl die eigene Rüstungsindustrie unter staatlicher Leitung gewaltig ausgebaut wurde (ARMSCOR). In bestimmten, für eine erfolgreiche offensive Kriegführung jedoch entscheidenden Bereichen (Großwaffen und Elektronik, insbesondere bei der Luftwaffe) ist der Nachschub bei einem länger andauernden Konflikt nicht gesichert. Verschiedene der von der SADF eingesetzten Flugzeug- und Hubschraubertypen sind überaltert, ohne daß geklärt ist, wie sie ersetzt werden sollen. Außerdem kollidiert die Destabilisierungsstrategie mit dem grundlegenden Interesse der südafrikanischen Wirtschaft und verschiedener einflußreicher multinationaler Unternehmen an Stabilität und funktionierenden Infrastrukturen in den Nachbarstaaten. Denn genau gegen diese Infrastruktur haben sich die Anschläge der RNM und UNITA in erster Linie gerichtet, um die Wirtschaft und damit die Regime der betreffenden Länder zu schwächen.

Botha kann und will diese Interessen der Wirtschaft an funktionierenden Märkten in Schwarzafrika nicht ignorieren. Zwar haben Sicherheitsfragen im Rahmen von „Total National Strategy“ oberste Priorität. Daran hat Botha mit seinem 1979 öffentlich dargelegten 12-Punkte-Plan keinen Zweifel gelassen. Aber natürlich wissen er und die Militärs, in welchem hohem Grade ihre Strategie langfristig von einer funktionierenden Wirtschaft abhängig ist. Und außerdem sind die Wirtschaft und ihr Management, die ja ebenfalls oder mehr noch als die Militärs an einem technokratischen Effizienz- und Kosten-Nutzen-Denken orientiert sind, neben diesen zu einem tragenden Pfeiler der unter Botha entstandenen „pragmatischen Oligarchie“ zur Modernisierung der weißen Vorherrschaft geworden. In verschiedenen großangelegten Konferenzen mit den Wirtschaftsführern, insbesondere der „Carlton-II-Konferenz“ im Oktober 1981, hat Botha zwar deutlich gemacht, daß die Bewahrung der weißen Vorherrschaft der oberste Gesichtspunkt seiner Politik ist und bleiben wird, daß er jedoch — mehr als seine Vorgänger — um die Wichtigkeit der Interessen der Wirtschaft weiß und sie in seine Überlegungen einbezieht.

Schon bald nach seiner Amtsübernahme wurden daher Pläne entworfen, mit denen man diese grundlegenden Widersprüche der südafrikanischen Regionalpolitik in den Griff bekommen wollte. Angelehnt an Gedanken aus der Vorster-Zeit machte Außenminister Botha in einer Rede in Zürich im März 1979 die internationale Öffentlichkeit erstmals mit dem Konzept einer „Constellation of States in Southern Africa (CONSAS)“ vertraut. Dieses Konzept hörte sich sehr ambitioniert an. Sieben bis zehn Staaten südlich des Sambesi und Kunene-Flusses sollten Mitglieder von CONSAS werden. Obwohl CONSAS vor allem als ein Zusammenschluß „gemäßigter“, von einem gemeinsamen Bewußtsein der „kommunistischen Gefahren“ im südlichen Afrika geprägter Regime gedacht war, wurde die Mitgliedschaft von sogenannten marxistischen Staaten nicht prinzipiell ausgeschlossen. Diese sollten willkommen sein unter der Bedingung, daß sie die „existierenden Gegebenheiten“ im südlichen Afrika akzeptierten — mit den „existierenden Gegebenheiten“ war eindeutig das weiße Minderheitsregime in Südafrika gemeint. Genau dazu waren die Frontstaaten jedoch nicht bereit und lehnten CONSAS ab. Statt dessen verkündeten sie wenig später ihren eigenen Zusammenschluß in der „Southern African Development Coordination Conference (SADCC)“.

In seinen Ausführungen zu CONSAS wies Botha schon Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre immer wieder darauf hin, daß der Abschluß von Nicht-Angriffspakten ein wichtiger Bestandteil dieses Konzepts sei. Und Ende 1980 ließ er nicht mehr den geringsten Zweifel darüber bestehen, daß es für die Nachbarstaaten nur einen Weg gebe, Südafrika zur Aufgabe seines Drucks und seiner Vergeltungsmaßnahmen zu bewegen, nämlich die offizielle Beendigung der Unterstützung der Guerilla des ANC und die Bereitschaft zu einer engen Kooperation mit Südafrika auf dem Gebiet der Wirtschaft und Sicherheit, vertraglich fixiert in Nicht-Angriffspakten. In seiner Neujahrsbotschaft 1984 verschärfte er diese Drohung noch einmal. Er warnte alle Nachbarstaaten, die noch „Terroristen“ beherbergten, Südafrika habe bei weitem noch nicht von allen Waffen Gebrauch gemacht, die es zum Einsatz bringen könnte. Aus die-

sem Grunde läge es in ihrem Interesse, sich für den Weg der Zusammenarbeit mit Südafrika zu entscheiden<sup>7)</sup>. Im März 1984 wurde dann der Vertrag mit Mozambique abgeschlossen; bei seiner Unterzeichnung verkündete Botha feierlich: „Ich habe die Vision (Sperrg. vom Verf.) vor mir, wie die Nationen des südlichen Afrika miteinander zusammenarbeiten in allen Bereichen menschlichen Bemühens — eine wirkliche Konföderation (constellation) von Staaten, die auf der Basis des wechselseitigen Respekts für das Wohl aller zusammenarbeiten.“

Dieser Satz Bothas wurde von südafrikanischen und internationalen, einschließlich den bundesdeutschen Wirtschaftsführern mit großer Zustimmung begrüßt. Angesichts ihres Interesses an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für ihre Investitionen und Handelsbeziehungen im südlichen Afrika ist diese Zustimmung nicht verwunderlich; jedoch enthält sie ein beträchtliches Maß an Kurzsichtigkeit. Denn mit dieser Zustimmung unterstützen sie, wenn gleichzeitig auch nicht beabsichtigt, eine Politik, die viele von ihnen — zumindest offiziell — ablehnen, nämlich die *Homeland-Politik* und die damit einhergehende Ausbürgerung aller Schwarzen. Fälschlicherweise wird das Konstellations-Konzept von ihnen, ebenso wie von zahlreichen westlichen Politikern, lediglich als ein Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Kooperation im südlichen Afrika gesehen. Botha

jedoch hat nie einen Hehl daraus gemacht, daß er mit CONSAS nicht nur Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschaft und Sicherheit anstrebt, sondern mit seiner Hilfe das grundlegende politische Problem des „weißen“ Südafrika lösen will: die *Anerkennung der Rassenpolitik*, insbesondere der Homeland-Politik durch die schwarzen Nachbarstaaten. Mit anderen Worten: Die Konstellation und mit ihr die Nicht-Angriffspakte sind ein Instrument zur Absicherung der weißen Vorherrschaft in Südafrika. Die städtischen Schwarzen würden, so Botha 1980, an der Konstellation nicht über Südafrika, sondern auf dem Weg über ihre „Nationalstaaten“, also die Homelands, partizipieren<sup>8)</sup>.

Zweifellos ist Botha mehr als alle seine Vorgänger entschlossen, das „weiße“ Südafrika auf diesem Wege aus seiner Isolierung herauszuführen. Und anders als in der Vergangenheit soll dies nicht mehr in erster Linie über die westlichen Hauptstädte, sondern über die der Frontstaaten erreicht werden. Brand Fourie, südafrikanischer Botschafter in Washington und graue Eminenz der südafrikanischen Diplomatie, sagte im März 1984: „Der Weg unserer Anerkennung führt durch Afrika!“ Hier hat also eine folgenreiche Gewichtsverlagerung im außenpolitischen Vorgehen Pretorias stattgefunden. Sowohl Schwarzafrika als auch der Westen haben das erst relativ spät bemerkt.

## VI. Zum Inhalt des Vertrags von Nkomati

Die offizielle Bezeichnung des Nkomati-Vertrags vom 16. März 1984 zwischen der Republik Südafrika und Mozambique als Nicht-Angriffspakt ist irreführend. Mit der Nicht-Angriffsproblematik im üblichen Sinne, also der Erklärung des beiderseitigen Verzichts auf aggressiven Einsatz der Streitkräfte der einen oder anderen Vertragspartei im Konfliktfalle, befaßt sich der Vertragstext nur unter anderem. Sein eigentliches Anliegen ist die Verhinderung von wechselseitiger „Sub-

version“ und „Einmischung in die internen Angelegenheiten“ des anderen Staates. Hiermit befassen sich gut zwei Drittel der Bestimmungen des Abkommens. Tatsächlich handelt es sich bei ihm also um eine *Anti-Subversions-Vereinbarung*.

In den meisten Pressemitteilungen wurden besonders zwei Aspekte des Vertrages herausgestellt: Zum einen seine sicherheitspolitische Bedeutung, nämlich die Tatsache, daß

<sup>7)</sup> Vgl. z. B. das Interview mit Botha in der *International Herald Tribune* v. 18. 12. 1983 u. *Monitor-Dienst (Afrika)*, 2. 1. 1984.

<sup>8)</sup> Vgl. dazu ausführlich Deon Geldenhuys, *The Constellation of Southern African States and the Southern African Development Co-Ordination Council: Towards a new regional stalemate*, Braamfontein 1981.

beide Seiten sich nicht nur verpflichtet haben, sogenannten „terroristischen“ und „subversiven“ Elementen keinerlei Unterstützung mehr dabei zu gewähren, daß sie vom Territorium der einen Vertragspartei aus gewaltsame Aktionen im Lande der anderen durchführen, sondern insoweit auch eine effektive Kontrolle auszuüben. Kurz nach der Unterzeichnung des Vertrages mußten dementsprechend ungefähr 800 Mitglieder des ANC auf Geheiß der FRELIMO-Führung das Land verlassen. Und Südafrika schickte 1 000 Guerilla der von ihr bisher unterstützten RENAMO (Resistencia Nacional de Moçambique, auch: RNM) über die Grenze nach Mozambique, angeblich allerdings in voller Bewaffnung<sup>9)</sup>. Entspricht diese Meldung den Tatsachen, dann hat Pretoria sich gleich nach der Unterzeichnung eines schwerwiegenden Vertragsbruchs schuldig gemacht. Maputo hat Pretoria jedoch nicht in diesem Sinne angeklagt.

Bei der Kontrolle der Guerilla-Bewegungen geht der Vertrag so weit, daß auch „Akte der Propaganda“ (Artikel 5), Sendungen von Radiostationen (Artikel 3, Ziff. 2f) etc., die gewaltsamen Widerstand im Lande des anderen aktivieren könnten, verhindert werden müssen. Bei genauerem Hinsehen werfen diese und andere Bestimmungen für die Regierung in Maputo weitreichende Fragen auf, zum Beispiel im Hinblick auf die Mitgliedschaft Mozambiques im „Liberation Committee“ der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) sowie auf eine Zustimmung zu Resolutionen in der GV der VN, die den bewaffneten Kampf in Südafrika und seine Unterstützung von außen ausdrücklich für zulässig erklären. Beides dürfte mit Geist und Wortlaut des Vertrages kaum vereinbar sein, und Maputo muß damit rechnen, daß Pretoria eines Tages hier in diesem Sinne vorstellig wird.

Der Vertrag von Nkomati geht in seiner politischen Bedeutung weit über Sicherheits- und Wirtschaftsfragen hinaus. In seinem Mittelpunkt steht die Frage der politischen-rechtlichen *Legitimität* des gegenwärtigen Systems in Südafrika und seiner Politik einerseits und der *Delegitimierung* der Unterstützung des Widerstands und Befreiungskampfes der schwarzen Bevölkerung andererseits, eben

wie es das Ziel der Konstellationsstrategie ist. Wenige Tage nach Unterzeichnung des Nkomati-Vertrages erklärte Louis Nel, stellvertretender südafrikanischer Außenminister, öffentlich: „Wenn die marxistische Regierung Mozambiques bereit ist, uns als legitimen Verhandlungspartner zu akzeptieren, warum sollte dann noch irgend jemand anderes versuchen, uns zu boykottieren?“<sup>10)</sup>

Mit dem Vertrag von Nkomati ist es dem weißen Minderheitsregime also erstmals gelungen, gegenüber einem Frontstaat — und einem sozialistisch-orientierten sowie in Sachen anti-rassistischer Befreiungskampf als besonders engagiert geltenden zudem — seine Auffassung vertraglich durchzusetzen, daß Südafrika nicht nur als *Staat legal*, sondern daß das gegenwärtige *Regime* im Prinzip auch *legitim* sei und daher eine *äußere Unterstützung* des Widerstandes gegen dieses Regime als eine subversive und illegale *Einmischung in die internen Angelegenheiten* dieses Landes zu beurteilen ist. Das hat für die Behandlung des Widerstandes und der Befreiungsbewegungen rechtlich weitreichende Folgen — Folgen, die von den Regierenden in Maputo möglicherweise nicht in ihrer ganzen Tragweite gesehen worden sind. Chester A. Crocker, Undersecretary of State für African Affairs in der Reagan-Regierung und maßgeblich am Zustandekommen des Vertrages beteiligt, hat auf diese Folgen jedoch nachdrücklich hingewiesen. Er sagte, daß Nkomati einen Durchbruch darstelle hinsichtlich der Anwendung von OAE-Prinzipien auf das südliche Afrika<sup>11)</sup>.

Um die Tragweite dieser Feststellung ermes- sen zu können, muß man wissen, daß er damit vor allem das Nicht-Einmischungsgebot meinte und daß dieses Gebot wegen der ethnischen Vielfalt in den afrikanischen Ländern und den daraus resultierenden Konflikten in Afrika besonders strikt angewandt wird. Nach der fast einhelligen Auffassung aller OAE-Mitglieder ist es aber eben gerade nicht auf den nationalen, anti-kolonialen und anti-rassistischen Befreiungskampf im südlichen Afrika anzuwenden. Denn bei der Apartheid handele es sich nach internationalem Konsens nicht lediglich um eine „tribalistische“

<sup>9)</sup> Vgl. Africa Research Bulletin, Political Series, 1.—31. 5. 1984, S. 7249.

<sup>10)</sup> Vgl. Africa Now (März 1984), S. 37.

<sup>11)</sup> Vgl. The Guardian v. 20. 7. 1984.

Problematik, sondern um ein „Verbrechen gegen die Menschheit“, wie es in den Resolutionen der GV der VN heißt.

Dementsprechend ist die internationale Gemeinschaft aufgerufen, den Kampf gegen dieses System mit allen Kräften zu unterstützen, auch soweit er mit gewaltsamen Mitteln geführt wird. Die Qualifikation der Rassenpolitik Pretorias als Verbrechen gegen die Menschheit stellt zwar nicht die Staatlichkeit Südafrikas in Frage, wie manchmal irrtümlicherweise behauptet wird, wohl aber die Legitimität des herrschenden Regimes in Sachen Rassenpolitik. Dementsprechend ist in diesem Punkte auch die Unterstützung von schwarzem Befreiungsbewegungen und Widerstandsgruppen in Südafrika *keine völkerrechtswidrige Einmischung* in die internen Angelegenheiten dieses Landes. Das ist jedenfalls der Konsens zwischen den meisten Staaten der Dritten Welt, dem Ostblock, und den skandinavischen Ländern. Die westlichen Industriestaaten haben sich ihm immer nur mit Einschränkungen angeschlossen, vor allem, was die Legitimität des bewaffneten Kampfes betrifft.

Der Vertrag von Nkomati hingegen bringt also entsprechend der Äußerung von Crocker im Grunde eine Gleichstellung der Rassenproblematik mit den ethnischen Problemen Schwarzafrikas. Allerdings unterließ Crocker es in seinem Interview, mit ausreichender Deutlichkeit herauszustellen, daß diese im Nkomati-Vertrag kodifizierte Auffassung entsprechend völkerrechtlichen Grundsätzen nur „inter partes“ Gültigkeit hat. Andere Staaten und die internationale Gemeinschaft müssen sich ihr also nicht anschließen.

Die Ausgestaltung des Abkommens in diesem Sinne mußte den Mozambiquanern von den

Südafrikanern in den Verhandlungen jedoch nur bedingt aufgezwungen werden. Die FRELIMO selbst hatte ein überragendes Interesse daran, einen hinsichtlich der Einmischungsfrage „wasserdichten“ Vertragstext zu formulieren, um so die Aktivität der RNM durch ein Abschneiden der südafrikanischen Unterstützung austrocknen zu können. Das war Machel's wichtigstes Ziel. Denn nur so bestand und besteht Aussicht, Mozambique aus einer katastrophalen wirtschaftlichen Lage herauszuführen. Er signalisierte Pretoria deswegen schon 1982 seine Bereitschaft zu einem Vertragsabschluß. Diese Bereitschaft herbeizuführen war genau das strategische Ziel der südafrikanischen Destabilisierungspolitik. Naturgemäß hat diese Tatsache in den Darstellungen Machel's nach Abschluß des Vertrages keinen Platz gehabt. Taktik oder Überzeugung — er hat es vorgezogen, den Vertrag als einen Sieg der konsequenten sozialistischen Politik der FRELIMO zu feiern. Diese Haltung wird verständlicher, wenn man weiß, daß Machel wohl tatsächlich der Überzeugung ist, daß in Südafrika unter Botha eine Reformpolitik im Sinne eines schrittweisen Abbaus der weißen Vorherrschaft und einer zunehmenden politischen Beteiligung der schwarzen Bevölkerung geführt wird. Außerdem hat er von niemandem, weder aus dem Osten, aus Europa, den USA, noch aus Schwarzafrika eine derart durchschlagende Hilfe gegen den südafrikanischen Druck erhalten, daß er eine andere Wahl gehabt hätte, als den Vertrag zu unterschreiben. Und immerhin wurde den Südafrikanern, möglicherweise mit Hilfe der USA, die Konzession einer semi-diplomatischen Präsenz des ANC in Maputo, bestehend aus ca. zehn Personen, abgehandelt. Ihr Bewegungsspielraum ist allerdings minimal, wenn Mozambique den Vertrag strikt einhalten will.

## VII. Der Vertrag von Nkomati — ein Modell auch für die anderen Nachbarstaaten Südafrikas?

Gelungen ist Pretoria der Ausbruch aus der Isolierung durch die Frontstaaten allerdings erst dann, wenn weitere Länder dem Beispiel Mozambiques folgen (der zwei Jahre lang geheimgehaltene Nicht-Angriffspakt mit Swa-

ziland, das nicht zu den Frontstaaten gehört, ist in dieser Hinsicht nur von geringer Bedeutung). Von strategischer Bedeutung sind jedoch Angola und Zimbabwe, auch wenn sich der Druck Pretorias erst einmal auf die bei-

den schwächeren Länder Lesotho und Botswana konzentriert hat. Beide haben diesem Druck bisher widerstanden und sind dem Wunsch Pretorias nach dem Abschluß eines offiziellen Paktes nicht nachgekommen, obwohl sie — ebenso wie Zimbabwe — im Hinblick auf die Unterstützung des ANC bereits seit einiger Zeit eine Haltung einnehmen, die weitgehend identisch ist mit den Regelungen des Nkomati-Vertrages. Da, wie sie glaubwürdig versichern, von ihnen keine militärische Gefährdung Südafrikas ausgehe, bestehe jedoch kein Grund, Nicht-Angriffspakte abzuschließen. Und bezüglich der längerfristigen Auswirkungen des Konstellationskonzepts sagte der verstorbene Präsident Botswanas, Seretse Khama, schon 1979 bei der Gründung von SADCC: „We would be banded together with Bantustans“.

Werden die Frontstaaten diese Ablehnung angesichts der Entschlossenheit Pretorias, die Beziehungen im südlichen Afrika neu zu ordnen, durchhalten können? Eine umfassende Antwort kann darauf in diesem von seinem Umfang her relativ begrenzten Beitrag nicht gegeben werden. Auf einige in dieser Hinsicht bemerkenswerte Entwicklungen soll jedoch kurz hingewiesen werden:

Vergleicht man die Kommuniqués der jährlich mindestens einmal stattfindenden Treffen der Präsidenten der Frontstaaten, dann läßt sich in dem Kommuniqué von 1984 im Vergleich zu denen von 1983 und 1982 ein deutliches Entgegenkommen gegenüber Pretoria bei der Behandlung des Befreiungskampfes verzeichnen. Zum einen werden friedliche Methoden des Wandels in Südafrika wieder stärker in den Vordergrund gestellt, zum anderen wird nachdrücklich Wert gelegt auf die Feststellung, daß der Kampf der schwarzen Südafrikaner „innerhalb (Hervorhebung vom Verf.) ihres eigenen Landes“ stattfinden müsse. An der Unterstützung des bewaffneten Befreiungskampfes hält dieses Kommuniqué im Gegensatz zum Nkomati-Vertrag jedoch im Prinzip noch fest.

Ein Wanken in der Position der Frontstaaten ist seit Frühjahr 1984 auch in den Äußerungen einiger ihrer führenden Politiker zu erkennen. Präsident Kaunda von Sambia deut-

te, wenn auch keineswegs in Übereinstimmung mit allen anderen Frontstaatenpräsidenten, nur wenige Tage nach der Bekanntgabe der Waffenstillstandsvereinbarungen zwischen Angola und Südafrika im Februar 1984 an, welche weitreichenden Veränderungen er sich in dieser Hinsicht noch vorstellen kann, wenn es zu einer Lösung der Namibia-Frage komme. Er sagte, daß die „unabhängigen afrikanischen Staaten erwartungsvoll dem Zeitpunkt entgegensehen, an dem sie Südafrika in der OAU-Konferenz, der Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im südlichen Afrika (SADCC)... willkommen heißen können, sobald Südafrika bewiesen hat, daß es mit dem Abzug seiner Truppen aus Angola und mit der Gewährung der Unabhängigkeit an Südwestafrika ehrliche Absichten verfolgt“<sup>12)</sup>. Und sowohl Präsident dos Santos von Angola als auch Sam Nujoma, Führer der SWAPO, ließen in Interviews im Herbst 1984 durchblicken, daß sie bereit wären, den Rassenkonflikt in Südafrika als *interne Angelegenheit* Pretorias zu behandeln, wenn es zu einer vernünftigen Lösung der Namibia-Frage käme<sup>13)</sup>. Eine gewisse Müdigkeit im Hinblick auf eine aktive Unterstützung des südafrikanischen Befreiungskampfes ist also in den Frontstaaten unübersehbar.

Seit diesen Erklärungen haben die Zweifel der Frontstaatenführer an den „ehrlichen Absichten“ Pretorias jedoch wieder zugenommen, und sie äußern dies auch öffentlich. Die mozambiquanische und angolansische Regierung sollen bei einem Treffen Ende 1984 beschlossen haben, gegenüber Pretoria wieder eine entschiedeneren Haltung einzunehmen, da sich die Erwartungen im Zusammenhang mit dem Nkomati-Vertrag und der Lusaka-Vereinbarung nur unzureichend erfüllt hätten. Und schon zuvor hatte Jacinto Veloso, wie eingangs erwähnt, die Warnung ausgesprochen: „Wenn die Anschläge der Banditen nicht aufhören, wird Nkomati in Gefahr sein.“

<sup>12)</sup> Zitiert nach Monitor-Dienst (Afrika), 24. 2. 1984.

<sup>13)</sup> Vgl. die Interviews mit Präsident dos Santos in der Washington Post vom 28. 11. 1984 und mit Sam Nujoma in: Leadership S. A., Vol. 3, No. 1 (1984).

## VIII. „Regierungen der Nationalen Einheit“ —

### Instrumente der Einflußsicherung Pretorias in die Nachbarstaaten?

Wie ist zu erklären, daß die Aktivitäten der RNM nach dem Abschluß des Nkomati-Vertrages nicht zurückgegangen sind, sondern zugenommen haben? Eine eindeutige Antwort auf diese Frage ist schwer zu geben, da große Unklarheiten sowohl im Hinblick auf den politischen Charakter der RNM, das Ausmaß ihrer Unterstützung in der mozambiquanischen Bevölkerung als auch die Quellen ihrer auswärtigen Unterstützung bestehen. Nicht zuletzt ist diese Unklarheit darauf zurückzuführen, daß die RNM das Produkt einer schwer zu durchschauenden „Grauzone“ der internationalen Politik ist — einer Zone, in der sich politische und wirtschaftliche Aspirationen interner und externer Akteure, Aktivitäten von Geheimdiensten der unterschiedlichsten Länder, illegaler internationaler Waffenhandel und Kriminalität, die sich politisch maskiert, auf eigenartige Weise miteinander verquicken und ihre ambitiösen Spiele treiben. Licht in diesen Bereich zu bringen, ist schwierig. Einige Hinweise mögen an dieser Stelle genügen:

Aufgebaut wurde die RNM vom rhodesischen Geheimdienst zur Zeit des Smith-Regimes im Kampf gegen die überwiegend von Mozambique aus operierende zimbabwische Befreiungsbewegung ZANU, die später unter Robert Mugabe zur Regierungspartei in Harare wurde. Ähnlich wie Südafrika in Namibia konterte die rhodesische Führung also den schrittweise eskalierenden Befreiungskampf mit einer Destabilisierung desjenigen Landes, das den Guerillas Hilfsmittel zur Verfügung stellte. Als Zimbabwe unabhängig wurde, wurde die RNM rechtzeitig von den südafrikanischen Geheimdiensten übernommen. Man stellte ihr ein Hauptquartier und Lager in Südafrika zur Verfügung und machte sich daran, die militärische Ausbildung sowie die Qualität ihrer Ausrüstung zu verbessern. Das wirkte sich bald praktisch aus. Ab 1981, begannen sich die Sabotageanschläge der RNM in Mozambique kontinuierlich auszuweiten und ließen eine vorher nicht gekannte Professionalität erkennen. Letzteres hing vereinzelt auch mit dem direkten Einsatz südafrikanischer Kommandos zusammen.

Heute sind die Guerilla- und Sabotageeinheiten der RNM angeblich auf etwa 15 000 Mann angewachsen. Mit großer Sicherheit stellen die von Südafrika ausgerüsteten und ausgebildeten Rebellen weiterhin ihren harten Kern dar. Im Gegensatz zu früher dürften sie gegenwärtig aber bei Teilen der mozambiquanischen Bevölkerung über einen gewissen Rückhalt verfügen. Schwerwiegende Fehler der FRELIMO in der Landwirtschaftspolitik, insbesondere die bevorzugte Behandlung der Staatsfarmen im Verhältnis zu den kleinbäuerlichen Familienbetrieben, haben auf dem Lande zu großer Desillusionierung über die Politik der FRELIMO geführt. Die Slogans der RNM fallen daher nicht mehr auf unfruchtbaren Boden und die Hungersnot treibt ihnen „Freiwillige“ als Guerilla in die Arme.

Zahlreiche Beobachter sind sich darüber einig, daß der RNM unverändert auswärtige Unterstützung zufließt<sup>14</sup>). Abwürfe von Versorgungsgütern bei nächtlichen Flügen nichtgekennzeichneter Flugzeuge, Anlandung von Waffen an der Küste sowie Nachschub durch fremde Hubschrauber wurden gemeldet. Ein hochrangiges Mitglied der RNM, das sich aus Südafrika absetzte, erklärte Ende 1984 öffentlich, daß Südafrika den Nkomati-Vertrag systematisch verletze<sup>15</sup>). Die mozambiquanische Regierung nahm lange Zeit davon Abstand, die südafrikanische Regierung direkt des Vertragsbruchs zu beschuldigen. Am 25. Dezember 1984 soll Machel die südafrikanische Regierung jedoch bei einer öffentlichen Veranstaltung außerhalb Maputos erstmals des Vertragsbruchs angeklagt haben<sup>16</sup>).

Im Hinblick auf die Vertragstreue Südafrikas bestehen nun zwei Möglichkeiten: Entweder diese Unterstützung findet, soweit sie von südafrikanischem Territorium ausgeht, tatsächlich ohne Wissen und Zustimmung der südafrikanischen Regierung statt. Das war

<sup>14</sup>) Vgl. insbesondere Gillian Gunn, Post-Nkomati Mozambique, CSIS Notes No. 38, 8. 1. 1985, sowie Africa Confidential, Vol. 25, No. 25, 28. 11. 1984.

<sup>15</sup>) Vgl. SWB ME/7820/B/3, 7. 12. 1984; Monitor-Dienst (Afrika), 21. 1. 1985.

<sup>16</sup>) Vgl. Africa Research Bulletin (Political Series), 1.—31. 12. 1984, S. 7468.

eine weitverbreitete Auffassung in den Wochen und Monaten nach Abschluß des Nkomati-Vertrages. Heute, ein Jahr später, erscheint sie wenig überzeugend. Denn wie eingangs dargelegt und von dem Südafrikaner Geldenhuys in seiner umfangreichen Analyse der südafrikanischen Außenpolitik erneut bestätigt, ist die Kontrolle der politischen und militärischen Führung Südafrikas im Sicherheitsbereich inzwischen so gut durchorganisiert und zentralisiert, daß es praktisch ausgeschlossen ist, daß private Gruppen ohne zumindest die Duldung, wenn nicht sogar die Zustimmung Pretorias die RNM längere Zeit unbemerkt mit Waffen versorgen können<sup>17)</sup>. Die Zeitschrift *Africa Confidential* ist sich deswegen auch ziemlich sicher, daß der Geheimdienst der südafrikanischen Militärs (SAMI) mehr oder weniger direkt in diese Aktivitäten verwickelt ist. Chef des SAMI ist General Pieter van der Westhuizen, der zu Ministerpräsident Bothas engerem Beraterkreis gehört<sup>18)</sup>.

Jedoch stiftet der „portugiesische Flügel“ im Hinblick auf die südafrikanischen Verantwortlichkeiten einige Verwirrung. Bei ihm handelt es sich um Gruppen, die entweder in Südafrika oder in Portugal angesiedelt sind und die darauf hoffen, durch eine Machtübernahme der RNM Besitzstände zurückzuerobern, die durch die Unabhängigkeit Mozambiques verlorengegangen sind.

Insgesamt sprechen verschiedene Indizien dafür, daß portugiesische, südafrikanische und andere Gruppen heute mit Pretoria bei der Unterstützung der RNM ein arbeitsteiliges Spiel betreiben. Das ist nach dem Eindruck des Verfassers auch die vorherrschende Auffassung unter amerikanischen Südafrikaexperten. Für Pretoria stellt diese Arbeitsteilung sicherlich eine schwierige Gratwanderung dar. Denn es gilt, diese Gruppen im Sinne der strategischen Zielsetzungen Südafrikas unter Kontrolle zu halten. Das dürfte insbesondere im Hinblick auf den „portugiesischen Flügel“ mit seinen restaurativen Zielsetzungen einige Schwierigkeiten berei-

ten. In jüngster Zeit fehlt es daher von südafrikanischer Seite auch nicht an Warnungen, daß die von Südafrika mit Nkomati verfolgten Ziele nicht durch die RNM gefährdet werden dürfen.

Folgt man dieser These von einem im großen und ganzen arbeitsteiligen Vorgehen, dann stellt sich zwangsläufig die Frage: Welches Interesse kann Pretoria daran haben, ein Vertragswerk so sehr in Schwierigkeiten zu bringen, dessen Erfolg eine wichtige Prestigefrage nicht nur für Machel, sondern auch für die eigene Politik ist? Zweierlei läßt sich in dieser Hinsicht anführen:

Verträge können in sehr unterschiedlicher Richtung interpretiert werden, je nachdem, wer in Maputo regiert. Zweifellos wäre es für Pretoria günstig, in dieser Hinsicht einen direkten Hebel zu haben, indem die FRELIMO in eine andere als die gegenwärtige Macht- und Regierungsstruktur eingebunden wird. Und genau darauf laufen die Forderungen der RNM hinaus. Denn ihr reicht es nicht, in die gegenwärtige Struktur unter Führung der FRELIMO einbezogen zu werden — so das Angebot Machels —, sondern sie verlangt ein grundsätzliches „power sharing“. Das klingt in westlichen Ohren nach mehr Demokratie und Stabilität; nach den bisherigen Erfahrungen in Schwarzafrika mit Mehrparteien-Systemen kann man jedoch mit großer Sicherheit davon ausgehen, daß es nicht mehr, sondern weniger Stabilität bedeuten würde, jedenfalls für die nächsten Jahre. Südafrika, das bei einem Zusammentreffen von Vertretern der FRELIMO und der RNM in Pretoria am 3. Oktober 1984 bereits offiziell als Vermittler tätig geworden ist, würde daher fast zwangsläufig in die Rolle eines Garanten für die innenpolitische Stabilität Mozambiques hineinrücken. Die im Anschluß an das Zusammentreffen von Außenminister Botha verlesene Erklärung sieht dementsprechend vor, daß südafrikanische Truppen einen Waffenstillstand von FRELIMO und RNM überwachen sollen.

Eine derartige Garantenstellung Pretorias ist Voraussetzung, damit Bothas hegemoniale Konstellationsvorstellung Wirklichkeit werden kann. Zwar stellt der Nkomati-Vertrag in dieser Hinsicht einen Durchbruch dar. Er erfüllt aber keineswegs alle Forderungen Pretorias an die schwarzen Nachbarstaaten, vor al-

<sup>17)</sup> Vgl. Deon Geldenhuys, *The Diplomacy of Isolation, South African Foreign Policy Making*, Johannesburg 1984.

<sup>18)</sup> Vgl. *Africa Confidential*, Vol. 25, No. 25, 28. 11. 1984.

lem nicht die für Bothas Rassenpolitik langfristig wichtigste, nämlich die Anerkennung der Homeland-Politik und die damit einhergehende Ausbürgerung der Schwarzen. Machel hatte während und nach dem Vertragsabschluß keinen Zweifel daran gelassen, daß er nicht gewillt ist, diesen Schritt zu tun. Die Politik Pretorias gegenüber den sogenannten BLS-Staaten (Botswana, Lesotho, Swasiland) in den letzten Jahren läßt aber keinen Zweifel daran, daß Pretoria eine derartige Anerkennung bereits jetzt zu einem wichtigen Element seiner regionalen Politik gemacht hat.

Bei der Forderung nach einer „Regierung der Nationalen Einheit“ geht es also weniger um mehr Einheit in Mozambique, als um mehr Einfluß für Südafrika. Das wird auch deutlich, wenn man sich Pretorias Politik gegenüber Namibia und Angola anschaut. Hier werden „Regierungen der Nationalen Einheit“ von Botha und den Militärs nahestehenden Institutionen schon seit langem gefordert, sind jedoch kein offizieller Verhandlungsgegenstand bei den Gesprächen mit der Kontaktgruppe bzw. den USA hinsichtlich einer Verwirklichung der VN-Resolution 435. Außenminister Botha hat vielmehr betont — insofern einer amerikanischen Sprachregelung folgend —, daß die südafrikanische Regierung sich nicht in die internen Angelegenheiten Angolas einmischen und um die Differenzen zwischen der UNITA und der MPLA kümmern sollte. Durch die Herstellung eines „linkage“ zwischen der Unabhängigkeit Namibias und dem Abzug der kubanischen Truppen aus Angola hat Südafrika jedoch einen Hebel erhalten, um die Behandlung dieses Punktes dennoch zu erzwingen — ohne offen seine Zusage hinsichtlich einer Verwirklichung der Resolution 435 zu brechen (die Resolution 435 koppelt die Unabhängigkeit Namibias weder mit dem Abzug der Kubaner noch mit einer Aussöhnung zwischen UNITA und MPLA). Durch eine Ausweitung der Unterstützung für die UNITA kann Pretoria den Abzug der Kubaner praktisch unmöglich machen und dadurch Fortschritte in der Namibia-Frage blockieren bzw. eine Einbeziehung der UNITA unumgänglich machen. Genau das — also eine Ausweitung der Unterstützung für die UNITA — ist aber nach vorherrschender Ansicht passiert.

Machel und dos Santos haben, wie erwähnt, erneut bekräftigt, daß sie auf keinen Fall gewillt sind, im Hinblick auf RNM und UNITA nachzugeben. Was aber können sie tun? Angola ist in dieser Hinsicht sicherlich in einer besseren Lage als Mozambique, trotz der durch die lange kriegerische Auseinandersetzung in weiten Teilen des Landes völlig zerrütteten Wirtschaft, vor allem im Süden. Die Sowjetunion ist weiterhin bereit, der MPLA Waffen, auch modernen Typs, im großen Umfang zu liefern; dies nicht zuletzt deswegen, weil die MPLA aufgrund der Deviseneinkommen aus dem Erdöl in der Provinz Cabinda in der Lage ist, in harter Währung zu bezahlen. Allerdings — und darüber sind sich die Regierenden in Luanda wohl völlig im klaren —, solange der Konflikt um Namibia und damit die südafrikanische Unterstützung der UNITA weitergeht, ist an einen wirtschaftlichen Aufbau des Landes nicht zu denken. Wie stark die UNITA ohne südafrikanische Unterstützung sein wird, ist offen. Sie kann politisch sicher auf eine bedeutendere Tradition zurückblicken als die RNM.

Fast aussichtslos erscheint dagegen die Lage Machels. Er ist heute der südafrikanischen Übermacht noch stärker ausgeliefert als vor Abschluß des Nkomati-Vertrages. Zwar erhält er in größerem Umfang Wirtschaftshilfe von westlichen Ländern, insbesondere von den USA. Beides reicht jedoch nicht annähernd aus, eine Wende im Hinblick auf die Aktionen der RNM herbeizuführen. Und es erscheint so gut wie sicher, daß die Mozambique vom State Department kürzlich versprochene Militärhilfe in Höhe von 1,15 Mio US-Dollar nicht die Zustimmung des amerikanischen Kongresses erhält. Machel bleibt daher nur die Hoffnung, daß Pretoria sich eines Tages entschließt, energisch gegen die RNM und die sie unterstützenden Gruppen vorzugehen, um Nkomati als leuchtendes Beispiel seiner „Friedenspolitik“ im südlichen Afrika vorführen zu können, zumal in den USA die öffentliche Meinung immer kritischer gegenüber der Politik des „weißen“ Südafrika wird. Machel setzt seine Hoffnungen also zu Recht auf ein in dieser Hinsicht für die südafrikanische Politik bestehendes Dilemma.

Vorerst sind die südafrikanischen Führer aber sehr eindeutig in ihren Feststellungen,

daß sie sich nicht zum „Spielball“ von Meinungen und Tendenzen in den USA zu machen gedenken. Denn aus ihrer Sicht handelt es sich hier um grundlegende Fragen der dauerhaften Sicherung der weißen Vorherrschaft, die eine sehr harte machtpolitische Gangart verlangen. Erst Taten der Regierung in Washington und ihrer europäischen Verbündeten werden daran etwas ändern können, nicht jedoch lediglich Stimmungen in den USA.

Möglicherweise wird Machel sich also — das Datum ist ungewiß — genau zu dem Schritt veranlaßt sehen, den er mit dem Nkomati-Vertrag vermeiden wollte, nämlich daß er — vermittelt von Pretoria — die RNM direkt an der Machtausübung in Maputo beteiligen muß. Entschließt er sich dazu nicht, dann bestehen drei Möglichkeiten:

*Erstens*, er kehrt in eine enge Bindung zum Ostblock zurück und ruft kubanische und sowjetische Truppen zur Hilfe. Sehr wahrscheinlich ist eine derartige Entwicklung jedoch vor allem aus zwei Gründen nicht: Moskau würde einem solchen Hilferuf vermutlich nicht nachkommen, da die dabei auftretenden militärischen Risiken sowohl im Verhältnis zu Südafrika als auch den USA in keinem Verhältnis zum Gewinn stehen. Zudem ist man mit Afghanistan, Äthiopien und Angola reichlich „ausgelastet“. Und Machel seinerseits weiß, daß ein derartiger Hilferuf ihn kei-

nen Schritt weiter bei der wirtschaftlichen Konsolidierung des Landes bringt.

*Zweitens*, Pretoria entschließt sich, Machel mit einem massiven Truppeneinsatz gegen die RNM zumindest in den südlichen Teilen des Landes zur Hilfe zu kommen. Dieser Entschluß wäre Folge einer nicht zuletzt von Washington beeinflussten Einsicht Südafrikas, daß die Rettung des Nkomati-Modells wichtiger als die Teilhabe der RNM an der Regierungsmacht in Maputo ist. Obwohl wahrscheinlicher als das erste Szenarium, werden sich die südafrikanischen Militärs nicht leichten Herzens zu einem solchen Eingreifen entschließen.

*Drittens*, Machel und die FRELIMO entschließen sich zur Rückkehr in den Busch, um von dort aus in der Tradition des Befreiungskampfes den Kampf gegen eine von Südafrika unterstützte RNM-Regierung aufzunehmen. Vor allem bei mozambiquanischen Militärs, die mit dem Nkomati-Vertrag nicht einverstanden waren, soll es vor seinem Abschluß derartige Überlegungen gegeben haben. Die geschichtliche Erfahrung spricht nicht dafür, daß sich eine einmal inthronisierte Regierung zu einem derartigen Schritt entschließt. Es wäre jedoch vermessen, in dieser Hinsicht aus europäischer Perspektive eine endgültige Aussage machen zu wollen.

## IX. Ausblick

Die Analyse der südafrikanischen Außen- und Sicherheitspolitik hat zumindest andeutungsweise gezeigt, daß Pretoria in der Region — und dies schon seit einigen Jahren — eine *Doppelstrategie* verfolgt, bestehend aus Druck- und Destabilisierungspolitik gegen Nachbarstaaten einerseits und Bereitschaft zu Verhandlungen andererseits. Diese Verhandlungsbereitschaft ist jedoch im großen und ganzen nicht Ausdruck von Konzessionen oder Konzessionsbereitschaft, sondern ein fester Bestandteil der Strategie zur Verteidigung des weißen Minderheitsregimes, also von „Total National Strategy“. Daran haben maßgebliche, den südafrikanischen Militärs nahestehende Experten nie einen Zweifel gelassen: „Verhandlungen sind ein integra-

ler Bestandteil gerade einer indirekten Strategie.“<sup>19)</sup> Dieser Stellenwert von Verhandlungen für Pretoria ist von einem Teil der westlichen Berichterstattung und Politik nie verstanden worden, mit der Folge, daß häufig falsche und viel zu optimistische Voraussagen hinsichtlich eines erfolgreichen Abschlusses der Namibia-Verhandlungen gemacht wurden. Es war Verteidigungsminister Malan, der 1982 öffentlich darauf hinwies, daß man sich in der Namibia-Frage nicht unter Zeitdruck setzen, sondern auf eine für Südafrika dauerhafte Lösung hinarbeiten wolle. Dieser Standpunkt gilt unverändert.

<sup>19)</sup> Vgl. M. Hough, National Security in the RSA, in: ISSUP Publication, No. 9 (Juni 1981), S. 1 ff.

Ein weiterer Punkt wird im Westen des öfteren nicht mit ausreichender Klarheit gesehen: Die sehr unterschiedliche Vorstellung, welche die Südafrikaner einerseits und die meisten im Westen andererseits mit dem Begriff der *Stabilität* im südlichen Afrika verbinden. Schon vor einiger Zeit haben zwei amerikanische Kenner der südafrikanischen Politik, Michael Clough und Robert Price, dazu kritisch angemerkt: „Das Problem der Reagan-Administration ist . . . , daß sie südafrikanische Absichten wahrscheinlich grundlegend verkennt . . . Südafrika ist zwar an regionaler Stabilität interessiert, aber an einer ganz besonderer Art. Es sucht eine Stabilität unter Bedingungen, die das System der weißen Vorherrschaft garantieren.“<sup>20)</sup> Die vorliegenden Ausführungen zu Bothas Konstellationskonzept bestätigen das Urteil der beiden Amerikaner. CONSAS ist ein Korsett, in das die Region auf der Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen gezwungen wird, unter dem jedoch Unruhe, Eruptionen von Gewalt und andere Instabilitäten nicht weniger virulent sein werden als in der Vergangenheit.

Auch in Pretoria wird man sich inzwischen eingestehen müssen, in welchem großen Ausmaße diese Feststellung zutrifft. Denn die Sicherheitspolitik der letzten Jahre ist nicht nur eine Geschichte der Erfolge. Mittelfristig ist die Machtbasis des weißen Minderheitsregimes zwar gestärkt worden<sup>21)</sup>. Schnell verpufft sind jedoch die psychologischen Auswirkungen des Nkomati-Vertrages, auf die Pretoria gehofft hatte. Intern ist der Widerstandswille der Schwarzen nicht erlahmt, obwohl viele von ihnen Nkomati als eine schwere Niederlage empfinden; die Protestaktionen haben sich mit unerwarteter Breite und Intensität ausgedehnt: „Man kann sich kaum an ein Jahr erinnern, in dem die südafrikanischen Autoritäten die Lage weniger unter Kontrolle hatten.“<sup>22)</sup>

<sup>20)</sup> Michael Clough, *United States policy in Southern Africa*, in: *Current History*, Vol. 83, No. 491 (März 1984), S. 97—100, S. 115—137; Robert M. Price, *Pretoria's Southern African Strategy*, in: *African Affairs*, Vol. 83, No. 330 (Jan. 1984), S. 11—32.

<sup>21)</sup> Vgl. u. a. Klaus von der Ropp, *Afrikas Süden im Zeichen der Pax Pretoriana*, in: *Außenpolitik*, (1984) 4, S. 704 ff.

Diese eindeutige Ablehnung der Politik Bothas hatte international weitreichende Folgen und entwertete Nkomati zusammen mit den fortgesetzten Aktionen der RNM in Mozambique in kurzer Zeit als „Friedensmodell“. Insbesondere in den USA mobilisierte sie eine im Hinblick auf Südafrika und die Erfolglosigkeit von „constructive engagement“ bereits sehr empfindliche Stimmung. Nobelpreisträger Bischof Tutu wurde zur Symbolfigur und verstärkendem Bindeglied zwischen dem Widerstandswillen in Südafrika und den Frustrationen in den USA.

Das ist eine für die Politik Pretorias gefährliche Entwicklung, und sie wird auch als solche erkannt. Wohl nie zuvor hat sich die mit der schwersten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg kämpfende südafrikanische Wirtschaft so deutlich gegen grundlegende Elemente der Rassenpolitik (Ausbürgerung, Zwangsumsiedlung, Paßgesetze etc.) ausgesprochen, nicht zuletzt, um die Folgen des Kennedy-Besuchs zu neutralisieren und einer in den USA laufenden Disinvestment-Kampagne den Boden zu entziehen. Trotz dieses taktischen Elements hat sie damit öffentlich eine Position eingenommen, an der man ihre künftigen Worte und Taten messen wird. Und selbst Botha sah sich veranlaßt, in seiner Eröffnungsrede 1985 vor dem Kapstadter Parlament hinsichtlich des Umgangs mit der schwarzen Bevölkerung konstruktivere Töne anzuschlagen. Anders als die Wirtschaft hat er dabei jedoch wohlweislich an keine Grundlinie seiner Politik gerührt. Vorerst hoffen er und seine Berater mit einiger Sicherheit noch darauf, daß es sich bei der anti-südafrikanischen Stimmung in den USA nur um eine zeitweilige Gefühlsaufwallung handelt, die man wie einen Hagelschauer über sich ergehen lassen muß. Bleibt Südafrika in den USA jedoch ein Thema mit praktischen Konsequenzen und steigen die führenden europäischen Mächte einschließlich der Bundesrepublik in dieses Boot mit ein, dann wird man in Pretoria über Kurskorrekturen nachdenken.

<sup>22)</sup> Vgl. *The Star, International Airmail Weekly* v. 1. 10. 1984.

## Ökonomische Beziehungen im Südlichen Afrika

### I. Fragen und Problemstellungen

Die zwischenstaatlichen Beziehungen im Südlichen Afrika waren schon immer durch Konflikt- und Kooperationskonstellationen charakterisiert. Sie entsprechen zum einen dem gängigen Muster, wie es in anderen Entwicklungsländer-Regionen auch anzutreffen ist: Die ökonomisch und militärisch dominierende Macht (die Republik Südafrika, RSA) versucht, ihre Interessen mehr oder weniger erfolgreich gegenüber den (schwarzafrikanischen) Nachbarstaaten durchzusetzen. Vergleichbares spielt sich in Westafrika (Nigeria), Lateinamerika (Brasilien) oder Südasiens (Indien) ab. Zum anderen werden diese Konstellationen jedoch überlagert durch die Politik der Regierung in Pretoria gegenüber ihren nichtweißen Einwohnern, die in ihrer menschenverachtenden Art Auswirkungen auch auf die Politik gegenüber den Nachbarstaaten und deren Beziehungen untereinander hat.

Zu diesem komplexen Beziehungsgeflecht sind in den letzten Jahren zwei Elemente hinzugekommen: Zum einen hat die Bildung von regionalen Gruppierungen mit unterschiedlichen politischen wie ökonomischen Kooperationszielen neue Daten gesetzt. Von Interesse sind dabei folgende Gemeinschaften:

- CONSAS (Constellation of Southern African States), eine Gründung der RSA;
- SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference), zu der sich neun schwarzafrikanische Nachbarstaaten der RSA (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe) zusammengeschlossen haben;
- PTA (Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa), ein handelspolitischer Zusammenschluß von derzeit 14 afrikani-

schen Staaten von Äthiopien bis Swaziland, der auch die meisten SADCC-Mitglieder einschließt;

— SACU (Southern African Customs Union), eine schon seit langem bestehende Zollunion zwischen der RSA und Botswana, Lesotho sowie Swaziland („BLS-Länder“).

Das andere Element ist in dem Versuch der RSA zu sehen, mit den schwarzafrikanischen Nachbarn bilaterale Übereinkünfte zur politischen und ökonomischen Kooperation zu schließen. Der bisherige Höhepunkt dieser Kooperationspolitik ist im Abkommen von Nkomati vom Frühjahr 1984 mit Moçambique zu sehen.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Ziele der südafrikanischen Kooperationspolitik eng miteinander verbunden sind. Dabei kommt zweifellos der Sicherheitspolitik der Vorrang zu. Dennoch erscheint es bedeutsam, auch die ökonomischen Aspekte zu beleuchten, um Interessensfelder identifizieren und Perspektiven abschätzen zu können<sup>1)</sup>. Zwei Fragen sind insbesondere zu beantworten:

1. Wie tragfähig sind die Kooperationsansätze der schwarzafrikanischen Nachbarstaaten, um sich gegenüber den Dominierungsversuchen der RSA behaupten zu können?
2. Wie sind die ökonomischen Interessen der RSA zu beurteilen, die hinter der Nkomati-Idee stecken, und wie hoch ist der Grad ihrer Durchsetzbarkeit einzuschätzen?

<sup>1)</sup> Zu den sicherheitspolitischen Aspekten vgl. den Beitrag von W. Kühne in diesem Heft.

## II. Die ökonomischen Beziehungen im Südlichen Afrika: Einige Daten und Fakten

### 1. Handelsströme zwischen der Republik Südafrika und ihren Nachbarn

Südafrikas direkte Exporte nach Schwarzafrika machen etwa 10% der Gesamtexporte aus<sup>2)</sup>. Einzelne Empfängerländer werden in der südafrikanischen Statistik allerdings nicht ausgewiesen und sind, wenn überhaupt, nur den jeweiligen Länderstatistiken zu entnehmen — ein mühsamer Weg mit oftmals ungenauen Ergebnissen. Dennoch läßt sich ermitteln, daß der weit überwiegende Teil dieses Handels mit den Ländern des Subkontinents, d. h. in erster Linie mit den Mitgliedsländern der SADCC, abgewickelt wird.

Insgesamt weist der Außenhandel einen hohen positiven Saldo zugunsten der RSA aus, was einen nicht unerheblichen Beitrag zum Ausgleich der ansonsten defizitären südafrikanischen Handelsbilanz leistet<sup>3)</sup>. Gemessen an den Anteilen am gesamten Außenhandel ist der Handel für die einzelnen schwarzafrikanischen Staaten allerdings sehr viel bedeutender. Tabelle 2 zeigt diese Anteile nach Ländern aufgeschlüsselt.

Tabelle 1:  
Basis-Kennziffer für SADCC-Länder (1980)

	Bevölkerung		Bruttosozialprodukt	
	absolut Mio.	durchschnittl. Wachstum in % 70—79	Pro Kopf US \$	absolut US \$ Mio.
Tanzania	18,1	3,4	260	4 800
Moçambique	10,5	2,5	270	2 800
Zimbabwe	7,4	3,3	630	4 600
Angola	7,1	2,4	470	3 300
Malawi	6,0	2,9	230	1 400
Zambia	5,8	3,1	560	3 200
Lesotho	1,3	2,4	390	500
Botswana	0,8	2,2	910	750
Swasiland	0,6	2,6	680	400
SADCC	57,6		380	21 750
<u>zum Vergleich</u>				
RSA	29,3	2,7	2 290	67 000
Portugal	9,8		2 360	23 150
Dänemark	5,1		12 950	66 350

Quelle: World Bank Atlas 1981.

Tabelle 2:

Anteile des Außenhandels der  
SADCC-Länder mit der RSA 1980 (in %)

	Export	Import
Angola	0	11
Botswana <sup>a</sup>	7	88
Lesotho <sup>a</sup>	88	94
Malawi	4	40
Moçambique	3	11
Zambia	0	4
Zimbabwe <sup>b</sup>	24	22
Tanzania	0	0
Swasiland <sup>c</sup>	20	87

<sup>a</sup> Zahlen für 1979

<sup>b</sup> Zahlen für 1982, ohne Goldverkäufe

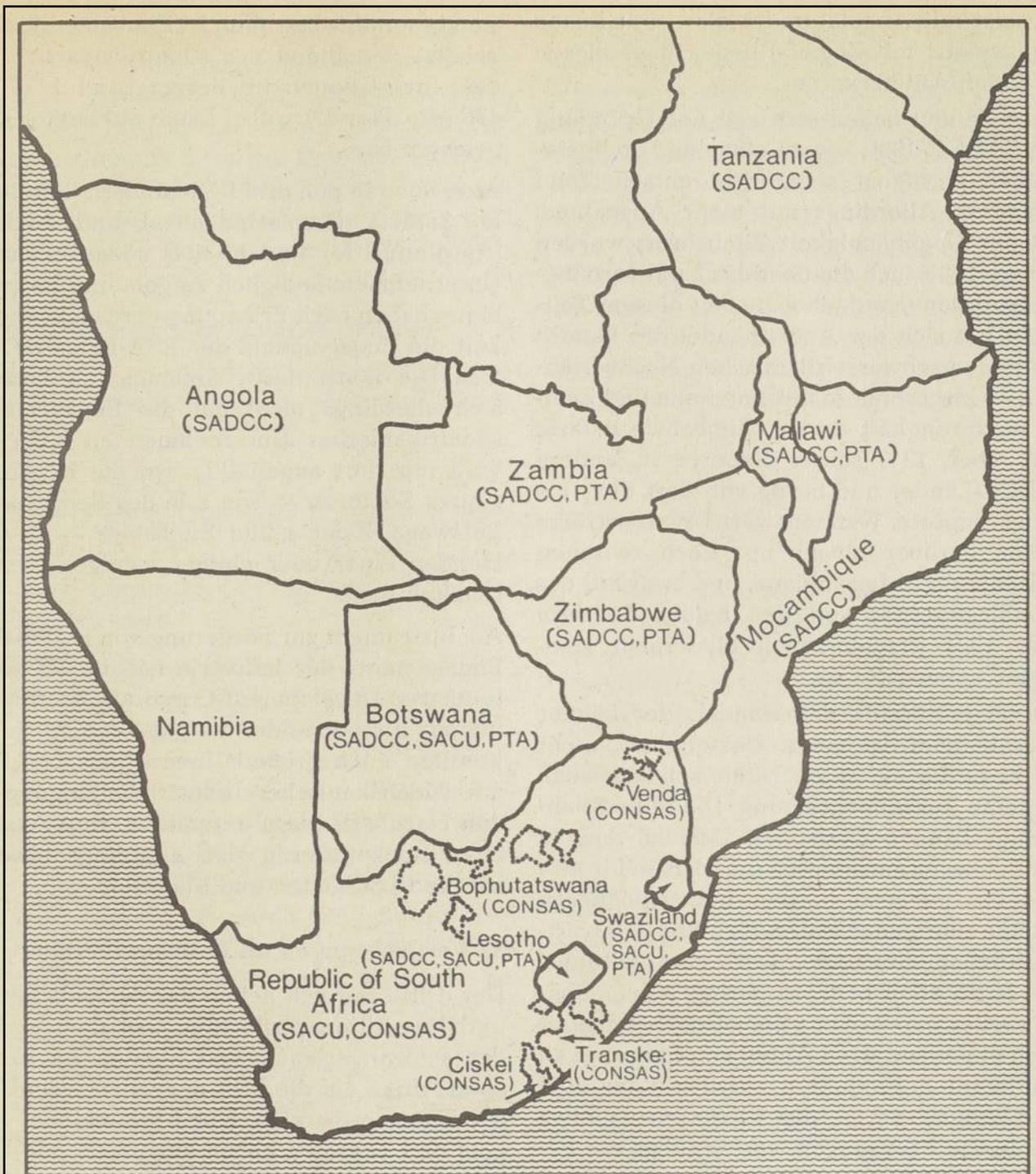
<sup>c</sup> Zahlen für 1976

Quellen: IMF, Direction of Trade 1981; Botswana: Republic of Botswana, Statistical Bulletin, Dec. 1980; Lesotho: Central Bureau of Statistics; Zimbabwe: Central Statistical Office, Monthly Digest of Statistics, March 1983

Die Verflechtung der SACU-Mitglieder Botswana, Lesotho und Swasiland mit der RSA ist besonders augenfällig; insbesondere Lesothos Abhängigkeit mit über 90% (1980) sowohl auf der Import- wie auf der Exportseite ist eklatant. Aber auch Malawi (40%), Angola (11%) und Moçambique (11%) beziehen einen erheblichen Teil ihrer Importe aus der RSA. Diese Anteilswerte werden vermutlich genauso wie der Zambias (4%) in Zukunft eher steigen, da seit dem Jahr 1980, auf das sich die genannten Werte beziehen, mit der Lösung der Zimbabwe-Frage ein Hindernis für den Außenhandel entfallen ist. Das einzige Land ohne statistisch ausgewiesenen Handel mit der RSA ist Tanzania, was auch seine Position in bezug auf die Forderung nach Handels-sanktionen und die national zu tragenden Kosten einer solchen Politik verdeutlicht.

<sup>2)</sup> Es ist bekannt, daß südafrikanische Exporte auch via Botswana in andere schwarzafrikanische Länder gelangen; vgl. G. Maasdorp, New Economic Groupings in Southern Africa: The PTA and the SADCC (paper presented at the Conference on Alternative Structures for Southern African Interaction), Pretoria 1981, S. 12.

<sup>3)</sup> Für eine ausführliche Analyse vgl. G. Sollie, Trade Patterns and Institutional Aspects of Trade. An Empirical Study of Trade in Southern Africa, Bergen 1982, S. 3ff.



Southern African Development Coordination Conference (SADCC)  
 Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa (PTA)  
 Southern African Customs Union (SACU)  
 Constellation of Southern African States (CONSAS)

Ein Großteil der Importe aus der RSA setzt sich aus chemischen Produkten sowie Gütern aus dem Bereich Maschinenbau, Werkzeuge und Fahrzeuge zusammen. Die Bezüge der RSA sind hingegen zumeist klassische Entwicklungsländerprodukte: Rohstoffe und Nahrungsmittel<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu im einzelnen G. Sollie (Anm. 3), S. 18ff.

## 2. Der Handel zwischen den Nachbarstaaten

Der interregionale Handel der schwarzafrikanischen Nachbarstaaten ist gering. Während der siebziger Jahre lag er in den meisten Fällen zwischen 1 und 2%, was angesichts der Struktur der Exporte nicht verwundert. Lediglich Moçambique mit zeitweilig über 5%

(zumeist mit Angola) und Malawi mit knapp 4% (zumeist mit Zambia) liegen über diesen niedrigen Anteilswerten.

Diese Zahlen haben sich seit der Gründung von SADCC 1980, soweit einzelne Länderstatistiken verfügbar sind, nicht entscheidend verändert. Allerdings mit einer Ausnahme: Mit der Unabhängigkeit Zimbabwes wurden Anfang 1980 auch die über das Land verhängten Sanktionen aufgehoben. Seit diesem Zeitpunkt hat sich der Außenhandel des Landes mit seinen schwarzafrikanischen Nachbarländern — insbesondere mit Botswana und Zambia — sprunghaft erhöht. Zimbabwe lieferte 1982 über 12% seiner Exporte in andere SADCC-Länder und bezog von dort über 7% seiner Importe. Nennenswerte Warenströme fließen darüber hinaus nur noch zwischen Tanzania und Moçambique, und zwar auf der Grundlage eines von den beiden Ländern Ende 1981 geschlossenen bilateralen Handelsabkommens.

Die Charakteristik des Handels der Länder untereinander ist seine Unstetigkeit, nicht nur in bezug auf seine Höhe, sondern auch auf seine Zusammensetzung. Die mineralienreichen Länder Zimbabwe, Zambia, Angola und Botswana suchen sich die Märkte für ihre Produkte genauso in den Industrieländern wie die übrigen Länder für ihre landwirtschaftlichen Rohstoffe. Der Verarbeitungsgrad ist in allen Ländern gering. Allein Zimbabwe, das bereits vor seiner Unabhängigkeit einen nennenswerten Anteil von Exporten an verarbeiteten Produkten aufwies (über 20% der Gesamtexporte), die wiederum zu etwa 40% in die RSA gingen, verfügt über ein Potential zur Steigerung seiner Exporte mit den entsprechenden Produkten in die Nachbarstaaten.

### 3. Industrielle Verflechtungen

Südafrikanische Unternehmen haben sich insbesondere im Bergbausektor (in erster Linie die Anglo American Corporation [AAC] und ihre Untergesellschaften), aber auch im Plantagenbereich (AAC, Hulett, Rupert Tobacco u. a.) und in der verarbeitenden Industrie engagiert<sup>5)</sup>. Vom Umfang der Investitio-

<sup>5)</sup> Vgl. dazu A. Torstensen, Dependence and Collective Self-Reliance in Southern Africa. The Case of the Southern African Development Coordination Conference (SADCC), Uppsala 1982, S. 49ff.

nen besonders betroffen ist Zimbabwe; Clarke schätzt den Stand der südafrikanischen Direkt-Investitionen in diesem Land 1979 auf 478 Mio. Pfund<sup>6)</sup>, wobei kaum ein Sektor ausgelassen ist.

Aber auch in den drei BLS-Ländern (Bergbau), in Zambia (Kupferindustrie) und Malawi (Agroindustrie) finden sich südafrikanische Unternehmen. Lediglich Angola und Moçambique haben nach Erlangung der Unabhängigkeit die Engagements der RSA-Industrie gelöst. Die konstatierte Abhängigkeit bezieht sich allerdings nicht auf die Engagements südafrikanischer Unternehmen an sich; sie wird nur dort augenfällig, wo die Kontrolle ganzer Sektoren — wie z. B. des Bergbaus in Botswana, Zambia und Zimbabwe — in den Händen einer oder einiger weniger Gesellschaften liegt.

Als Instrument zur Förderung von regionalen Engagements der Industrie hat die RSA die Industrial Development Corporation zur Verfügung, die neben der Vergabe von Ausfuhrkrediten auch größere Investitionsvorhaben mit südafrikanischer Industriebeteiligung in den Nachbarländern unterstützt. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich allerdings bislang auf die BLS-Staaten und Malawi<sup>7)</sup>.

### 4. Verflechtungen im Transportbereich

Der dritte Bereich neben der Außenhandels- und Investitionsverflechtung, in dem einige der schwarzafrikanischen Staaten im südlichen Afrika auf die RSA angewiesen sind, ist der Transportbereich. Nur Moçambique, Angola und Tanzania haben entsprechende Hafenkapazitäten. Die RSA verfügt über ca. drei Viertel des Eisenbahnnetzes im südlichen Afrika, das zudem effizienter funktioniert als die übrigen Linien in der Region, und über die leistungsfähigeren Tiefwasserhäfen<sup>8)</sup>. Daß die schwarzafrikanischen Binnenstaaten bei der Abwicklung ihres Außenhandels auf das

<sup>6)</sup> Vgl. D. G. Clarke, Foreign Companies and International Investment in Zimbabwe, London 1980, S. 133.

<sup>7)</sup> Vgl. G. Braun, Friedliche Koexistenz oder bewaffneter Kampf im Südlichen Afrika?. Konfliktkonstellationen und politische Optionen nach der Unabhängigkeit Zimbabwes, Freiburg 1984, S. 88f.

<sup>8)</sup> Vgl. dazu J. Jeske, Verkehrsgeographische Strukturwandlungen im Südlichen Afrika 1975 bis 1980, Hamburg 1981.

Wohlwollen der südafrikanischen Behörden angewiesen sind, liegt auf der Hand. Wie empfindlich diese Abhängigkeit sein kann, hat beispielsweise Zimbabwe Mitte 1981 zu spüren bekommen, als die Railway Authority der RSA ihre sämtlichen Lokomotiven aus Zimbabwe zurückbeordnete, weil diese dort dringend zum Transport der Ernte benötigt wurden.

### 5. Interregionale Arbeitermigration

Schließlich ist ein weiterer Bereich zu nennen, der sechs Staaten in der Region abhängig

macht von Entscheidungen in der RSA: Zwischen 250 000 und 300 000 Wanderarbeiter aus diesen Ländern werden jährlich zur Arbeit insbesondere im südafrikanischen Bergbau rekrutiert. Der offenbar werdende Trend, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zu reduzieren, macht die betroffenen Länder zwar langfristig weniger abhängig, stellt ihre Volkswirtschaften allerdings kurzfristig vor erhebliche Probleme. Am härtesten wird davon Lesotho betroffen sein, da bis zur Hälfte seiner männlichen Erwerbspersonen als Wanderarbeiter in der RSA beschäftigt ist<sup>9)</sup>.

## III. Die Rolle von Kooperationsgemeinschaften im Südlichen Afrika

### 1. Vorbemerkung: Zur Integration in der Dritten Welt

Die Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre mit Ansätzen der regionalen Integration haben erheblich größere Enttäuschungen als Erfolge hinterlassen. Die meisten Wirtschaftsgemeinschaften, die in diesem Zeitraum — zumeist mit Geburtshilfe der Regionalorganisationen der UN — gegründet worden sind, verdanken ihr Entstehen der Hoffnung auf Wachstumsgewinne durch Nutzung der Vorteile eines größeren Marktes, wie sie von der ökonomischen Theorie der Integration behauptet werden. Die von dieser Theorie in Aussicht gestellten und von der UN propagierten Wachstumsgewinne paßten zwar ins entwicklungspolitische Kalkül der sechziger und siebziger Jahre, sie berücksichtigte jedoch nicht die spezifischen Probleme und Voraussetzungen in den Entwicklungsländern und unterschätzte bei weitem die Verteilungskosten<sup>10)</sup>.

Besonders augenfällig ist bislang der Mißerfolg von Integrationsbemühungen in

Schwarzafrika, soweit sie vom Argument des größeren Marktes geprägt waren<sup>11)</sup>. Die afrikanischen Volkswirtschaften sind in größerem Maß als diejenigen anderer Entwicklungsländer-Regionen durch einen geringen Grad an arbeitsteiliger Differenzierung charakterisiert, Primärproduktion ist vorherrschend und ihr Außenhandel ist deswegen auf den Austausch mit Industrieländern ausgerichtet.

Wenn das Argument des größeren Marktes nur beschränkt als Grundlage für die Bildung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften taugt, so ist damit den Bemühungen um ökonomische Zusammenarbeit in der Dritten Welt keineswegs der Boden entzogen. Zwei Grundmuster bieten sich an, die Zusammenarbeit auch unter den gegebenen Voraussetzungen durchaus erfolgsträchtig machen können:

Zum einen hat die zunehmende Differenzierung und Schwerpunktbildung in der Dritten Welt, hauptsächlich aufgrund von Industrialisierungsprozessen, aber auch aufgrund von Bevölkerungs- und Rohstoffpotentialen, zur Herausbildung von Machtzentren geführt, die nicht nur als regionale politische Ordnungsmächte auftreten, sondern auch die ökonomischen Beziehungen zu ihren Nachbarländern

<sup>9)</sup> Zur Abhängigkeit Lesothos von der Arbeitermigration vgl. W. Zehender, Entwicklungsprobleme und Entwicklungsplanung in Lesotho, in: Arme Länder Afrikas, Strukturprobleme und krisenhafte Entwicklung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin 1982.

<sup>10)</sup> Vgl. dazu in neuerer Zeit H. Keitel, Zur Theorie der regionalen Wirtschaftsintegration von Entwicklungsländern, Heidelberg 1982; C. V. Vaitsos, Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries. A Survey, in: World Development, Bd. 6, 1978, H. 6.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu R. J. Langhammer, Regional Integration and Cooperation in Africa. A History of Disappointment?, in: Intereconomics, Bd. 12, 1977, H. 9/10, und F. Seelow, Grenzen regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit von Entwicklungsländern. Erfahrungen und Anregungen für Afrika, in: Afrika Spectrum, 17 (1982) 3.

prägen<sup>12)</sup>. Die Intensität von regionalen Kooperationsbeziehungen ist dabei nicht auf formale regionale Zusammenschlüsse angewiesen, wie die Beispiele Brasilien, Indien, Saudi-Arabien zeigen. Am wenigsten regional differenziert ist bislang Schwarzafrika.

Dort, wo solche Führungs- und Ordnungsmächte (noch) fehlen, ist zum anderen die Chance für erfolgreiche ökonomische Kooperation dann gegeben, wenn ein *politischer* Grundkonsens der Führungspersonen und -gruppen in den Mitgliedstaaten zur ökonomischen Kooperation vorausgesetzt werden kann. Die Herausbildung eines solchen Grundkonsenses wird durch externen Druck, aus welcher Quelle auch immer, erleichtert<sup>13)</sup>.

Interessanterweise sind gerade einige der Gemeinschaften im südlichen Afrika nicht nach dem ökonomischen Modell geschneidert. Vielmehr entsprechen sie jeweils einem der beiden skizzierten Modelle.

## 2. CONSAS: Constellation of Southern African States

CONSAS geht auf die Initiative des südafrikanischen Ministerpräsidenten P. W. Botha und seines Außenministers Pik Botha von 1979 zurück<sup>14)</sup>. Ihr Ziel war die Schaffung einer Gemeinschaft zwischen der RSA, den SACU-Mitgliedern Botswana, Lesotho und Swaziland (BLS-Staaten), nach Erlangung der Unabhängigkeit Rhodesien und Namibia sowie den unabhängig gewordenen sogenannten Homelands (Transkei, Bophutatswana, später Ciskei, Venda) — einer Staatengemeinschaft südlich von Kunene und Sambesi mit ca. 40 Mio. Einwohnern<sup>15)</sup>.

<sup>12)</sup> Vgl. dazu K. Eßer/J. Wiemann, Schwerpunktländer in der Dritten Welt. Konsequenzen für die Südbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland, DIE, Berlin 1981.

<sup>13)</sup> Dazu W. Zehender, Cooperation versus Integration: Perspectives of the Southern African Development Coordination Conference, DIE, Berlin 1983.

<sup>14)</sup> Vgl. D. Geldenhuys, The Constellation of Southern African States and the Southern African Development Coordination Council. Towards a New Regional Stalemate?, Braamfontein 1981, S. 2 ff.

<sup>15)</sup> Zur Gründungsgeschichte und den vorbereitenden Überlegungen vgl. D. Geldenhuys / D. Venter, Regional Cooperation in Southern Africa: A Constellation of States?, in: International Affairs Bulletin, Bd. 3, 1979, H. 1, und W. J. Breytenbach (Ed.), The Constellation of States. A Consideration, South Africa Foundation, Johannesburg 1980.

Da mit Ausnahme Rhodesiens, das mit der RSA einen bilateralen Handelsvertrag geschlossen hatte, alle Staaten entweder über die SACU mit der RSA verbunden waren oder nolens volens zum südafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgebiet gehörten, war nicht die Formalisierung der Handelsbeziehungen Hauptzweck von CONSAS, sondern die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit als „Bollwerk gegen den Marxismus“. Weitere Gründe sind sicherlich auch die Etablierung freundlicher Beziehungen zu den Nachbarstaaten, um den Befreiungsbewegungen PAC und ANC die Operationsbasis zu entziehen, und die Sicherung eines größeren Marktes für die vergleichsweise hochentwickelte südafrikanische Industrie.

Sowohl die Ziele wie auch die beabsichtigte Einbeziehung der südafrikanischen „Homelands“ wurden durch Zimbabwe nach dem Wahlsieg Mugabes, aber auch durch Botswana, Lesotho und Swaziland als unannehmbar zurückgewiesen. Stein des Anstoßes für diese Staaten war es insbesondere, daß das Hinnehmen der „Homelands“ als Partner diese „hoffähig“ gemacht hätte, sie folglich auch die südafrikanische Rassenpolitik akzeptiert hätten<sup>16)</sup>.

Die CONSAS-Idee ist damit zwar zunächst reduziert auf die RSA und ihre „Homelands“, allerdings kann von einem Scheitern des Bothaschen Kooperationsplanes noch keineswegs die Rede sein. Im Gegenteil: Hinter den attraktiven Angeboten an einige Nachbarstaaten in bezug auf intensivere Entwicklungshilfe (an Malawi), Gebietsabtretung (Teile von Kwazulu an Swaziland) und gemeinsame Infrastrukturprojekte (Highland Water Scheme in Lesotho, zusätzliche Eisenbahnlinie zum Kohle-Abtransport in Botswana) ist der Versuch erkennbar, die Nachbarstaaten noch enger an die RSA zu binden. Auch das Abkommen von Nkomati paßt — aus südafrikanischer Sicht — nahtlos in die „Constellation“-Ziele. Immerhin hat die Propagierung von CONSAS für die schwarzafrikanischen Nachbarländer der RSA wenn nicht die Idee, so doch den zeitlichen Anstoß zur Gründung von SADCC gegeben. Speziell für

<sup>16)</sup> Zu den Reaktionen auf die CONSAS-Idee vgl. A. J. Halbach, Entwicklungsprobleme im Südlichen Afrika, München 1982, insbes. S. 25 ff.

die BLS-Staaten war dieser frühe Zeitpunkt auch als Gegengewicht gegen die politischen Umarmungsversuche der RSA wichtig.

### 3. SADCC: Southern African Development Coordination Conference

Das Muster der SADCC-Kooperation<sup>17)</sup> zeichnet sich zunächst dadurch aus, daß es *in* der Region entstanden und nicht von außen an die neun Partnerländer herangetragen worden ist. Die ökonomische Kooperation ist hier die Fortsetzung der erfolgreichen außenpolitischen Kooperation, die auf dem Konsens der politischen Führungspersonen und -gruppen und nicht allein auf dem Willen von Administrationen beruht.

Die Kernländer der SADCC-Kooperationsgemeinschaft waren die fünf sogenannten Frontstaaten (Angola, Botswana, Moçambique, Zambia und Tanzania), die die Basis für eine pragmatische, kompromißorientierte politische Kooperation im Unabhängigkeitsprozeß von Zimbabwe und Namibia fanden. Die Entscheidung, die offensichtlich erfolgreiche außenpolitische Zusammenarbeit auch auf ökonomische Felder auszudehnen und dabei auch die übrigen schwarzafrikanischen Länder in der Region (Lesotho, Malawi, Swasiland und — seit Erlangung der Unabhängigkeit — Zimbabwe) einzubeziehen, ist in erster Linie als Antwort auf die Politik der RSA zu interpretieren.

Sie richtet sich auf die von den Nachbarstaaten vehement abgelehnte Politik der RSA gegenüber ihren nichtweißen Einwohnern wie auf die ökonomische Dominanz dieses Staates und den daraus resultierenden Abhängigkeitsbeziehungen für einige SADCC-Länder, insbesondere im Außenhandel und Transportwesen. Dies gilt aber auch in bezug auf die Bestrebungen der RSA, das politische und ökonomische System in ihren Nachbarstaaten zu destabilisieren; daran hat das Nkomati-Abkommen nichts grundsätzliches zu ändern vermocht.

Darüber hinaus ist deutlich erkennbar, daß die Neunergemeinschaft danach trachtet, *jegliche* Dominanz von außen abzubauen bzw. zu vermeiden, ihre Region also auch aus dem

<sup>17)</sup> Vgl. dazu W. Zehender, *Cooperation versus Integration* (Anm. 13).

jüngst verschärft aufgeflamnten Ost-West-Konflikt herauszuhalten<sup>18)</sup>. Dies manifestiert sich beispielsweise darin, daß die beiden ehemaligen portugiesischen Kolonien Angola und Moçambique durch eine engere Anlehnung an die Nachbarstaaten ihre bislang einseitig auf die Comecon-Länder ausgerichtete Außen- und Außenwirtschaftspolitik neuorientieren und auf eine breitere Basis stellen wollen. Anzeichen für eine vorsichtige Öffnung sind in beiden Ländern festzustellen, in Moçambique seit dem IV. Frelimo-Kongreß Mitte 1983 wohl besonders ausgeprägt<sup>19)</sup>.

Neben dem politischen Grundkonsens als Kooperationsvoraussetzung zeigt SADCC ein weiteres Merkmal, daß trotz aller Unterschiedlichkeit von Staaten in bezug auf Wirtschaftsordnung und Entwicklungsniveau, politisches System und interne Probleme des „nation building“ Kooperation erfolgsträchtig machen kann: Die Einigung auf realistische, erreichbare Ziele, also die Beschränkung auf machbare Projekte und Programme.

Auf dem Gründungstreffen in Lusaka im April 1980 einigten sich die neun Länder auf folgende Kooperationsziele<sup>20)</sup>:

- Die Verminderung der ökonomischen Abhängigkeit, insbesondere, aber nicht ausschließlich, von der RSA;
- den Aufbau von Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen als Voraussetzung für die Schaffung einer wirklichen und gleichmäßigen regionalen Integration;
- die Mobilisierung von Ressourcen, um die Durchführung nationaler, zwischenstaatlicher und regionaler Politiken zu fördern;
- abgestimmte Aktionen, um internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Strategie wirtschaftlicher Befreiung sicherzustellen.

Die Mehrzahl der bislang geplanten Projekte in den Bereichen Verkehr, Energie, Forschung, Ausbildung und Ernährungssiche-

<sup>18)</sup> Vgl. dazu die Studie von P. Meyns, *Das Südliche Afrika im Spannungsfeld des Ost-West-Konflikts*, Duisburg 1983.

<sup>19)</sup> Siehe dazu H. Gsänger / W. Zehender, *Chancen für binnenwirtschaftliche Anpassung und außenwirtschaftliche Öffnung. Überlegungen zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Mosambik*, DIE, Berlin 1983.

<sup>20)</sup> Vgl. A. Kgarebe (Ed.), *SADCC — Maputo*, London 1981, S. 133.

zung zielt auf größere Selbständigkeit von der RSA, ist aber auch an der Mobilisierung und Entwicklung der eigenen Ressourcen orientiert. Dieses für das Südliche Afrika maßgeschneiderte Vorgehen unterscheidet SADCC von ähnlichen Gruppierungen und birgt auch eine höhere Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung.

Ein solches schrittweises Vorgehen in der regionalen Zusammenarbeit, d. h. der Verzicht auf den großen anfänglichen Integrationsentwurf im Sinne einer „integration by declaration“, eröffnet die Chance auf sichtbare Erfolge bei der Projektrealisierung und verhindert bzw. reduziert die unvermeidlichen Enttäuschungen anderer Gruppierungen bei der politisch belastenden Aushandlung der Verteilung von Kosten, bevor erste Kooperations- bzw. Integrationsgewinne überhaupt anfallen. Diese Beschränkung läßt das Prinzip erkennen, den nationalen Politiken den Vorrang zu lassen und die Zusammenarbeit als Ergänzung auf die Bereiche zu konzentrieren, die Vorteile für mehrere Partner bringen.

Diese realistische Sichtweise wird unterstrichen durch den Verzicht auf die kostenträchtige Einrichtung von supranationalen Behörden. Dabei hat sicherlich die negative Erfahrung eine Rolle gespielt, die bei der Auflösung der zentralen Einrichtungen nach dem Zerfall der EAC zwischen Kenia, Uganda und Tanzania gemacht worden sind<sup>21)</sup>. Die SADCC beschränkt sich bislang auf die Unterhaltung eines kleinen Büros in Gaborones/Botswana, dessen Tätigkeit auf Sekretariatsfunktionen begrenzt ist; die mehrmals diskutierte Einrichtung einer regionalen Entwicklungsbank ist am Widerstand insbesondere Tanzanias, aber auch anderer Mitgliedstaaten, gescheitert.

Bemerkenswerte Fortschritte hat die SADCC bislang in zwei Feldern vorzuweisen: Zum einen in der Verbesserung der regionalen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, wo zahlreiche Projekte mit massiver finanzieller Unterstützung bi- und multilateraler Geber im Bau sind. Zum anderen im Bereich der

<sup>21)</sup> Vgl. dazu etwa R. Hofmeier, Die Ostafrikanische Gemeinschaft. Eine Fallstudie, in: V. Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen. Zur Kommunikation, Kooperation und Solidarität zwischen Entwicklungsländern, München 1982.

Nahrungsmittel- und Ernährungssicherung. Unter Anführung Zimbabwes wird derzeit ein Frühwarnsystem, ein System zum gegenseitigen Austausch von Informationen sowie eine regionale Nahrungsmittelreserve vorbereitet bzw. eingerichtet. Gerade der Ernährungssicherungsbereich zeigt die Chancen für regionale Kooperation auf, die dann groß sind, wenn die Kosten einer autonomen, nationalen Politik sehr viel höher sind als die anteiligen Kosten einer regionalen Lösung. Er zeigt aber auch, wie schwierig regionale Lösungen dann werden, wenn einzelne Staaten auf nationale Kompetenzen in der Agrarpolitik verzichten sollen. Genau dies hat SADCC vermieden, indem Agrarpolitik nach wie vor eine Domäne der einzelnen Mitgliedsländer bleibt; dennoch wird versucht, gerade über den Bereich Ernährungssicherung eine vorsichtige Annäherung der nationalen Politiken zu erreichen.

Regionale Handels- und Industriekooperation spielt in den Überlegungen der realistischen Kooperationsplaner im südlichen Afrika, bislang jedenfalls, keine dominierende Rolle. Ein 1983 vorgelegtes Programm zur regionalen Industrieentwicklung dürfte kaum Aussicht auf Verwirklichung haben. Dieses Programm nennt zwar 80 regionale Industrievorhaben als potentiell rentable Projekte; die vorgeschlagenen Standorte sind jedoch nicht Resultat eines politischen Abstimmungsprozesses, so daß schon allein deswegen dem Programm wenig Erfolgsaussichten einzuräumen sind. Zudem ist eine Vereinbarung über den regionalen Freihandel zumindest für diese „regionalen“ Güter nicht getroffen worden und ist auch nicht für die unmittelbare Zukunft beabsichtigt.

#### **4. PTA: Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa**

Der jüngste Versuch, dem neoklassischen Modell der Freihandelszone in der Dritten Welt doch noch zum Durchbruch zu verhelfen, ist die Präferentielle Handelszone für das Östliche und Südliche Afrika. Die Initiative geht auf die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika zurück. Die Gemeinschaft wurde Ende 1981 in Lusaka gegründet, wo auch der Sitz des Sekretariats angesiedelt ist; sie soll 18 Staaten von Äthio-

prien bis Swaziland umfassen. Endziel ist der Aufbau eines gemeinsamen Marktes bis zum Jahr 2000. Die Protokolle des Gründungsdokuments enthalten auch Absichtserklärungen über die Abstimmung der Mitgliedstaaten in den Bereichen Transport und Kommunikation, Landwirtschaft und Industrie sowie Transithandel. Der Aufbau einer supranationalen Behörde ist zunächst nicht vorgesehen.

Bereits der Gründungsakt läßt aber an der Erfolgswahrscheinlichkeit der PTA zweifeln: Von den 18 Staaten hatten ursprünglich nur neun unterzeichnet; die Nichtunterzeichner waren insbesondere unter den SADCC-Mitgliedern zu finden. Bis heute haben 14 Staaten den Vertrag unterzeichnet, allerdings erst zehn das Ratifizierungsverfahren abgewickelt. Als überzeugte Gegner treten Tanzania, Angola und Moçambique auf, aber auch Zimbabwe und die BLS-Staaten haben wohl weniger aus ökonomischer Überzeugung als vielmehr nur aufgrund der politischen Überredungsarbeit der UN-Wirtschaftskommission und des Sekretariatslandes Zambia zugestimmt.

Organisatorisch hat die Gemeinschaft in ihren Umrissen inzwischen Gestalt angenommen. Eine Entwicklungsbank befindet sich im Gründungsstadium und eine durchaus positiv zu bewertende Verrechnungsstelle für den gegenseitigen Handel („Clearing House“) ist bei der Zentralbank in Harare eingerichtet worden, die die Begleichung von Rechnungen in der jeweiligen Landeswährung erlaubt. Auch erste Schritte zur Einleitung von Zollsenkungen sind eingeleitet worden; allerdings beziehen sich diese bei genauerem Hinsehen auf Produkte, die nur ein geringes regionales Handelspotential aufweisen. Zudem wird der Regionalhandel durch eine Ursprungsregel erschwert, die besagt, daß nur Produkte aus solchen Unternehmen in den Genuß der Zollsenkung kommen sollen, deren Kapitalanteile zu mindestens 51% in der Hand von PTA-Staatsangehörigen liegen.

Für eine Einschätzung der Erfolgsaussichten der PTA gilt, was für Freihandels-Modelle in der Dritten Welt generell angeführt werden kann: Die gegenseitige Verflechtung der Länder ist vergleichsweise gering; der geringe politische Konsens der Mitgliedstaaten reicht nicht aus, um den fehlenden ökonomischen

Zwang zur Abstimmung ausgleichen zu können. Die erwarteten Polarisierungsvorteile haben Kenia zur sofortigen Unterzeichnung veranlaßt (Kenia erwartet sich dadurch den lange erhofften ökonomischen Zugang zu den Märkten des Südlichen Afrika, der ihm durch die tanzanische Grenzschießung von 1977—1984 im Zusammenhang mit der Auflösung der Ostafrikanischen Gemeinschaft lange verwehrt war); der gleiche Grund hat das andere potentiell profitierende Land, Zimbabwe, wohl weil es das Mißtrauen der SADCC-Partner befürchtet, zunächst zögern lassen. Im Vertragswerk sind Regelungen für den Ausgleich von Polarisierungseffekten, also einseitig einzelne Länder zum Nachteil von anderen Ländern begünstigende Wirkungen von Handels- und Industrieentwicklung, nicht enthalten. Insgesamt ist es daher nicht sonderlich spekulativ, der PTA auch auf mittlere Frist keinen übermäßigen Erfolg in bezug auf das Erreichen der selbstgesteckten Ziele zuzubilligen.

##### 5. SACU: Southern African Customs Union

Die südafrikanische Zollunion zwischen der RSA und den BLS-Staaten wurde — nach Vorläufern, die bis ins letzte Jahrhundert zurückreichen<sup>22)</sup> — 1969 kodifiziert. Die Gemeinschaft besteht im Kern aus einer Zollunion, die — angesichts der Charakteristika ihrer Mitglieder: dem ökonomischen Riesen RSA und den drei kleinen Mitgliedern — auf die Bedürfnisse der relativ weit entwickelten und diversifizierten südafrikanischen Industrie zugeschnitten ist<sup>23)</sup>.

Die Vorteile der Handelsschaffung durch den größeren Markt sind bislang ausschließlich der RSA zugute gekommen; die Handelsumlenkungseffekte, insbesondere für Produkte des Textil- und Bekleidungssektors sowie des Sektors dauerhafter Konsumgüter, gingen zu Lasten der kleinen Mitgliedsländer. Allerdings verfügen die Importeure aus den BLS-Staaten über den handelstechnischen Vorteil der räumlichen Nähe zu den Produzenten

<sup>22)</sup> Vgl. G. Maasdorp, Reassessing Economic Ties in Southern Africa, in: Optima, Bd. 30, 1981, H. 2.

<sup>23)</sup> Die Schutzzollpolitik der RSA zum Aufbau der Industrie geht bereits auf 1925 zurück, vgl. G. Maasdorp (Anm. 22).

und der Möglichkeit, auch kleinere Losgrößen zu erwerben.

Der SACU-Vertrag enthält zwei die BLS-Staaten im Prinzip begünstigende Regelungen: Erstens werden die den kleinen Staaten zustehenden Zolleinnahmen um (derzeit) 42% erhöht, einem von der RSA als „Entwicklungshilfe“ deklarierten Multiplikator, der als Ausgleich für den Verzicht auf eine eigene Zollpolitik konzipiert worden ist und aus südafrikanischen Budgets transferiert wird. Zum zweiten existiert eine „infant-industry“-Klausel, die allerdings — mit Ausnahme des Aufbaus einer Brauerei in Botswana — bislang noch nicht zum Aufbau einer eigenen BLS-Industriebasis beigetragen hat. Wie Beispiele zeigen, hat die südafrikanische Industrie es bisher erfolgreich verstanden, solche Industrie-Investitionen zu verhindern<sup>24</sup>).

Die Abhängigkeit der BLS-Staaten von wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Pretoria ist manifest, und zwar nicht nur, weil sie das Recht auf eine eigenständige Handelspolitik aufgegeben haben<sup>25</sup>). Dies zeigt auch eine Betrachtung des Transport- und Energiesektors.

#### IV. Nkomati und der Konsens der SADCC-Staaten

Eingangs dieses Beitrags wurde die Frage gestellt, wie tragfähig die Zusammenarbeit der SADCC-Staaten ist, wenn sie von Dominierungsversuchen der RSA auf die Probe gestellt wird. Seit einem Jahr — seit die RSA mit Moçambique das Abkommen von Nkomati geschlossen hat — stellt sich diese Frage ganz konkret, und die Reaktionen anderer SADCC-Regierungen lassen darauf auch erste Antworten zu.

Reduziert auf seinen ökonomischen Kern, also unabhängig von Erwägungen über die südafrikanischen Sicherheitsinteressen (die sicherlich, um das noch einmal zu unterstreichen, die Hauptrolle spielen), erstreckt sich

<sup>24</sup>) Siehe z. B. B. Weimer, Die Zollunion im Südlichen Afrika, in: Afrika Spectrum, 19 (1984) 1.

<sup>25</sup>) Swasiland und Lesotho haben durch ihre Mitgliedschaft in der „Rand Monetary Area“ auch die Möglichkeit einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik an die Zentralbank in Pretoria abgegeben.

Darüber hinaus müssen besonders Lesotho, das vollständig von der RSA umgeben ist, aber auch Botswana und Swasiland wegen der offenen Handelsgrenzen auf weite Bereiche der geld-, preis- und beschäftigungspolitischen Steuerung ihrer Volkswirtschaften verzichten<sup>26</sup>). In welchem Maß die SACU-Entscheidungsgewalt einseitig bei der RSA liegt, hat jüngst das Beispiel der Neuaushandlung der Formel für die Berechnung der Zolleinnahmen gezeigt: Nach Einigung mit den BLS-Staaten hat Pretoria die Anwendung der neuen, die BLS-Länder begünstigenden Regelung einseitig zurückgestellt.

Allerdings haben es die drei schwarzafrikanischen Staaten bislang nicht vermocht, ihre Verhandlungsposition frühzeitig so abzustimmen, daß sie gemeinsam gegenüber der RSA auftreten könnten. Davon zeugt auch der fehlgeschlagene Versuch, arbeitsteilig eine Universität zu gründen. Eine erfolgreichere Abstimmung erhoffen sich die drei Länder durch ihre SADCC-Mitgliedschaft, die durch ihr größeres politisches und ökonomisches Gewicht die Erpreßbarkeit durch die RSA reduzieren könnte.

das Abkommen auf folgende Bereiche der Zusammenarbeit<sup>27</sup>):

- Hafenerneuerung in Maputo und Modernisierung der Eisenbahn,
- Verbesserung der Tourismus-Einrichtungen,
- „joint-venture“-Angebote im Industriesektor,
- Rehabilitierung der Fischfangflotte Moçambiques und Regelung der Fangquoten für die RSA,

<sup>26</sup>) Zu den für Lesotho und Botswana entstehenden Problemen vgl. W. Zehender, Entwicklungsprobleme und Entwicklungsplanung in Botswana, in: Arme Länder Afrikas. Strukturprobleme und krisenhafte Entwicklung, DIE, Berlin 1982, und W. Zehender, Entwicklungsprobleme und Entwicklungsplanung in Lesotho, in: ebenda.

<sup>27</sup>) Vgl. z. B. W. Schöller, Wirtschaftsbeziehungen Mosambik-RSA, in: epd Entwicklungspolitik, (1984) 22, S. 23f.

— Angebot der Rehabilitierung von landwirtschaftlichen Großbetrieben,

— Verbesserung der Rückzahlungsbedingungen für die Cabora Bassa-Darlehen,

— Vereinbarungen auf dem Gebiet der Wanderarbeit mit dem Ziel, die Anzahl von derzeit 20 000 auf 60 000 zu erhöhen.

Ohne Zweifel sah sich Mocambique nach Unterzeichnung des Abkommens heftiger Kritik von seiten seiner Partner ausgesetzt, insbesondere von Tanzania und Zimbabwe. Inzwischen hat sich jedoch die Einsicht durchgesetzt, daß das Land mit der stärkeren Ausrichtung seines Marktes in Richtung auf die RSA und die Akzeptierung von technischer und finanzieller Hilfe die SADCC-Ziele insgesamt nicht in Frage gestellt hat.

Diese Feststellung wird verständlich, wenn man sich das Kooperationskonzept vor Augen hält. Die Kooperationsinstrumente sind — bislang jedenfalls — auf die Durchführung von solchen Projekten und Programmen gerichtet, die innerhalb einer überschaubaren Zeit und im Prinzip von den bestehenden Verwaltungen realisiert werden können. Dieses Konzept vermeidet ganz bewußt die Fiktion einer engen Gemeinschaft à la Andenpakt oder ECOWAS, deren Zollunions-Ansatz auch die Übertragung von nationalen Politiken, etwa im Handelsbereich, auf regionale Träger vorsieht. Diese Beschränkung hat zwei Konsequenzen:

Erstens spricht einiges dafür, daß die SADCC-Länder auf dem Gebiet der Handelskooperation Neuland betreten durch die Einrichtung eines multiplen Netzes bilateraler Handelsvereinbarungen nach gleichem Grundmuster, wobei das SADCC-Abkommen als Rahmenvereinbarung dient. Einige der Partnerländer hatten bereits vor der SADCC-Gründung derartige Abkommen geschlossen, insbesondere Zambia handelt mit fast allen Nachbarn auf der Grundlage jährlicher Handelsprotokolle. Vorbild für solche Vereinbarungen könnte das zwischen Tanzania und Moçambique Ende 1981 geschlossene Abkommen sein.

Zweitens erhalten die einzelnen Länder politischen Spielraum zur Gestaltung ihrer (Handels-)Beziehungen zur RSA. Die neun Volkswirtschaften sind in unterschiedlicher Weise von Südafrika ökonomisch abhängig. Wie oben gezeigt (vgl. Tabelle 2), weisen Tanzania und Angola keine oder nur geringe Handelsbeziehungen mit der RSA auf. (Es ist daher auch verständlich, daß Präsident Nyerere der vehementeste Kritiker des Nkomati-Abkommens ist.) Die Abhängigkeit, damit Erpreßbarkeit, ist für Lesotho und Swaziland, aber auch für Botswana über ihre Mitgliedschaft in der SACU und ihre geographische Lage am größten.

Von einem ökonomischen „Herausbrechen“ Moçambiques kann demgemäß nur reden, wer der SADCC die Bildung eines gemeinsamen Marktes unterstellt. Aus der (verengten) ökonomischen Perspektive könnte Moçambique von Nkomati angesichts seiner ziemlich desolaten wirtschaftlichen und sozialen Situation durchaus profitieren, und zwar auch insofern, als die RSA genau die Lücke ausfüllt, die die osteuropäischen Staaten bei Ablehnung des Gesuchs Moçambiques um Aufnahme in den COMECON hinterlassen haben<sup>28)</sup>.

Der Grundkonsens, der die SADCC zusammenhält, bezieht seine Stärke von der politischen Übereinstimmung der Mitgliedstaaten in bezug auf den Unabhängigkeitsprozeß Namibias einerseits und auf die von allen Staaten vehement abgelehnte Politik der RSA gegenüber ihren nichtweißen Einwohnern andererseits. Innerhalb dieses Konsens-Bandes werden Auseinandersetzungen wie die über die Entscheidung Moçambiques nicht ausbleiben; aber solange die Namibia-Frage nicht gelöst ist, werden Meinungsverschiedenheiten dieses Band nicht sprengen. Das gilt heute auch im Hinblick darauf, daß der von Moçambique erhoffte Erfolg des Abkommens, nämlich ein Rückgang der Aktivitäten der Widerstandsbewegung Renamo, noch nicht annähernd sichtbar wird.

<sup>28)</sup> Vgl. ebenda, S. 23.

## V. Die ökonomischen Interessen der RSA an regionaler Kooperation

Das Verhalten Pretorias gegenüber seinen Nachbarstaaten auch in der Außenwirtschaftspolitik war schon immer komplex und von der oft gleichzeitigen „sticks-and-carrot“-Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Angesichts der Verschlechterung der eigenen ökonomischen Situation spielen jedoch offensichtlich die volkswirtschaftlichen Kosten der Binnenentwicklung in der RSA eine zunehmende Rolle auch bei regionalwirtschaftlichen Entscheidungen in bezug auf eine ökonomische Stabilisierung der Nachbarländer.

Die Wirtschaft der RSA ist durch folgende Sachverhalte gekennzeichnet:

— Das Bruttoinlandsprodukt ging 1982 (– 1%) und 1983 (– 3%) zurück; die erhoffte Tendenzwende 1984 ist ausgeblieben.

— Der drastisch gefallene Goldpreis (früher um 70%, heute unter 50% des Exportwertes) hat zur Verschlechterung der Leistungsbilanzsituation beigetragen; die Hoffnung auf einen ausgeglichenen Saldo 1984 hat sich nicht erfüllt.

— Die lange Trockenheit hat die Ernten insbesondere beim Nahrungsgetreide beeinträchtigt; die notwendig gewordenen Getreideinfuhren belasten die Leistungsbilanz zusätzlich.

— Die „prime rate“ wurde Mitte 1984 auf 25% hinaufgetrieben (bei einer von 10 auf 13% angestiegenen Inflationsrate), um die exzessive Ausweitung der Geldmenge zu beschneiden und Kapitalabfluß zu verhindern.

— Die ausländische Verschuldung allein im Bankensektor betrug Ende 1983 US \$ 15 Mrd, mit steigender Tendenz.

Diese Situation und insbesondere die Defizite in den öffentlichen Haushalten und der Leistungsbilanz haben den Spielraum zur Finanzierung des bisherigen Entwicklungsweges eingeengt. Dies fällt deswegen besonders schwer ins Gewicht, weil die anfallenden Kosten angesichts der Entwicklung der „Homelands“ und der Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung des militärischen Komplexes in Südafrika um ein Vielfaches höher sind als in vergleichbaren Ländern. Dagegen sind die oft genannten Kosten des Angola-Krieges und der

Transfers zugunsten des Namibia-Haushaltes wohl kaum ausschlaggebend: Ein Ende des Krieges würde diese Kosten vermutlich nur unwesentlich sinken lassen, und den Ausgaben für Namibia stehen höchstwahrscheinlich auch beträchtliche Einnahmen gegenüber.

Zu dem eingeengten finanziellen Spielraum für die Binnenentwicklung kommt ein weiteres. Südafrikas Weg der importsubstituierenden Industrialisierung, ergänzt durch Rückwärtskoppelungen in den Investitionsgüter- und teilweise auch den Basisproduktionsbereich, stößt an seine (Binnenmarkt-)Grenzen. Das Damokles-Schwert der Sanktionen hat eine zwar eng verflochtene, aber wegen starker Weltmarktabschottung nicht besonders wettbewerbsfähige Industriestruktur entstehen lassen. Zusätzlichen Wachstumsspielraum würde eine Aufschließung des Binnenmarktes mit sich bringen, ist aber ausgeschlossen durch die Apartheidspolitik: In den „Homelands“ ist im Augenblick eher eine zunehmende Verelendung der Bevölkerung als zunehmende Kaufkraft und effektive Nachfrage zu konstatieren. Dies von einer sogenannten Industrialisierung der „Homelands“ zu erhoffen, ist nicht zuletzt angesichts des gegen Null tendierenden Auslagerungspotentials der Industrieländer pure Illusion.

Als Ausweg verbleibt der Regionalmarkt. Um diesen jedoch mehr als bisher aufschließen zu können, um Lieferungen mehr als nur marginal steigern zu können, bedarf es in den Nachbarländern einer ökonomischen Stabilisierung als Voraussetzung für eine wachsende Produktionstätigkeit und damit Nachfrage nach (auch südafrikanischen) Exportprodukten.

Natürlich ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, daß die RSA mit dem Abschluß bilateraler Abkommen nach dem Nkomati-Muster über ihr ökonomisches Interesse hinaus auch ihr Interesse an einer Anerkennung ihrer „Homelands“ durchzusetzen versucht. Sie verfügt dazu über zwei Hebel:

— die SACU und

— die South African Development Bank.

Namibia und die „Homelands“ sind als integraler Bestandteil des südafrikanischen Wirt-

schaftsgebiets auch SACU-Mitglieder. Sollte die RSA die regelmäßigen SACU-Treffen dazu nutzen, die „Homelands“ als Partner faktisch „hoffähig“ zu machen, dann dürfte zumindest für das am wenigsten erpreßbare Botswana der Zeitpunkt einer Überprüfung seiner SACU-Mitgliedschaft gekommen sein.

Ähnliches gilt für Moçambique in bezug auf eine Anerkennung der „Homelands“ durch die ‚Hintertür‘ der Bank. Diese wurde Mitte 1984 gegründet. Einen, wenngleich geringen, Teil des Grundkapitals halten die „Homelands“. Der Fall der Revidierung einer „zähneknirschenden“ ökonomischen Kooperation mit der RSA ist dann gekommen, wenn diese versucht, die Moçambique zugesagten zehn Mil-

lionen Rand finanzielle Hilfe über die Bank abzuwickeln.

Die betroffenen SADCC-Mitglieder sind allerdings einer solchen Politik nicht völlig schutzlos ausgeliefert. Ihr zugegebenermaßen geringer, aber vorhandener Handlungsspielraum besteht in ihrem „Verweigerungspotential“. Militärische Kommandoaktionen oder ökonomischer Druck über Verweigerung von Transportmitteln mag der Vertreibung des ANC aus den Nachbarländern dienlich sein, sie wird aber niemand dazu veranlassen, die ökonomischen Beziehungen zu verdichten. Genau darauf aber ist die RSA angesichts des enger werdenden finanziellen und industriellen Entwicklungsspielraums angewiesen.

## VI. Schlußfolgerungen für die deutsche Politik

Das deutsche Interesse an einer Kooperation mit dem südlichen Afrika kann sich nicht, wie dies für die ehemaligen Kolonialmächte Portugal und Großbritannien gilt, auf historische Bindungen berufen. Dennoch müßte auch der Bundesrepublik Deutschland an einer engen Zusammenarbeit mit den Ländern der Region gelegen sein. Vordringliches Ziel ist dabei das stete Einwirken auf die Abschaffung des Apartheidsystems in der RSA.

Die Kooperation liegt jedoch auch im wohlverstandenen eigenen ökonomischen Interesse der Bundesrepublik. Dabei geht es in erster Linie darum, den Zusammenhalt der schwarzafrikanischen RSA-Anrainerstaaten und ihre Entwicklung, damit die Stabilisierung einer der potentiellen Krisenregionen in der Dritten Welt, massiv zu unterstützen. Die deutschen Interessen (Rohstoff- und Industriekooperation) erstrecken sich schließlich

auf die *gesamte* Region. Hier hat die Bundesregierung mit einer eher bescheidenen Entwicklungshilfe von DM 5,5 Mio. an die SADCC noch kein sichtbares Zeichen gesetzt. Zudem ist der Hinweis berechtigt, daß sie zusammen mit anderen Mitgliedern der westlichen Gebergemeinschaft sich nicht ausreichend um Moçambiques Stabilisierung bemüht hat, um das Land vor dem Nkomati-Kniefall zu bewahren.

Die Zusammenarbeit mit der Region ist allerdings nicht allein eine Frage der Höhe von Entwicklungshilfe. Sie muß sich, wenn sie ernsthaft im Sinne der Förderung des Zusammenhalts der SADCC-Staaten gemeint ist, aller Instrumente bedienen, die den verschiedenen Bonner Ressorts zur Verfügung stehen. Und sie macht nur dann Sinn, wenn sie auch auf die Regierung der RSA im Sinne der regionalen Stabilisierung einwirkt.

## Schwarze Opposition in Südafrika

## I. Gesellschaftliche Konflikte und multirassische Opposition

In der Republik Südafrika bestehen massive Konflikte um Macht, Herrschaft und Identität<sup>1)</sup>. Südafrika weist extreme Besitz- und Einkommensunterschiede auf. Eine Minderheit — die weiße Bevölkerung — besitzt ein Machtmonopol und übt es ohne demokratische Legitimation durch die nicht-weiße Mehrheit aus. Schließlich ist die südafrikanische Gesellschaft nach Rassen-, Religions- und Sprachgruppen aufgesplittert. Die weißen Gruppen versuchen ihre soziokulturelle Identität zu bewahren, die Nicht-Weißen sie zu finden bzw. wiederzufinden. Mehr noch als ‚nur‘ wirtschaftliche oder politische Konflikte sind Identitäts-Konflikte existentieller Natur. Nach aller Erfahrung sind sie besonders intensiv, langanhaltend und nur schwer zu lösen<sup>2)</sup>.

Die gesellschaftlichen Konflikte Südafrikas manifestieren sich im System der ‚Apartheid‘ — so die Opposition — bzw. im System der ‚getrennten Entwicklung‘ — so die Regierung. Es handelt sich um ein legalisiertes System der Rassentrennung, in dem die Konflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen bislang einseitig, d. h. durch Dominanz einer Gruppe geregelt werden.

Nach allem, was wir wissen, ‚produziert‘ einseitiges Konflikt-Management seine eigene Opposition — so auch in Südafrika. Sie ist im wesentlichen durch drei Merkmale gekennzeichnet:

— Die Opposition gegen das System der Rassentrennung ist so alt wie das System selbst. Die Mehrzahl der Betroffenen hat Apartheid nie akzeptiert, bislang aber ohne Erfolg opponiert. Die südafrikanische Opposition zählt zu den ältesten und erfolglosesten Protest- und Widerstandsbewegungen der Gegenwart.

— Der Widerstand gegen die Politik der Rassentrennung war immer multirassisch. Vertreter aller Bevölkerungsgruppen — Weiße, Farbige, Asiaten und Schwarze, wie sie von der südafrikanischen Statistik klassifiziert werden — haben sich für den Abbau der Rassenschranken friedlich und später auch gewaltsam eingesetzt.

— Schließlich ist nicht zu vergessen, daß es in Südafrika neben der Anti-Apartheid-Bewegung auch einen weißen, rassistischen Widerstand gibt<sup>3)</sup>. Ihm gilt das gegenwärtige System der ‚modernisierten‘ bzw. ‚reformierten‘ Rassentrennung als Anfang vom Ende weißer Vorherrschaft, den man mit Gewalt (u. a. Briefbomben und Sprengstoffanschläge auf liberale Anwälte und Politiker) verhindern will.

Wenn daher die schwarze Opposition<sup>4)</sup> gegen das Apartheidsystem im Zentrum der folgenden Ausführungen steht, so ist zu berücksichtigen, daß sie der wohl wichtigste, aber keineswegs ausschließliche Teil des Widerstands in Südafrika ist.

<sup>1)</sup> Vgl. hierzu die grundlegende Arbeit von Th. Hanf/H. Weiland/G. Vierdag, Südafrika: Friedlicher Wandel?, München-Mainz 1978.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu die empirische Analyse zu ethnischen Konflikten in Schwarzafrika von Beat Moser, Ethnischer Konflikt und Grenzkriege, Diessenhofen 1983, S. 156.

<sup>3)</sup> Die Afrikaner Weerstand Bewegung (AWB) und das Wit Kommando. Das Wit Kommando soll etwa 500 Mitglieder haben. Vgl. H. W. Degenhardt, Political Dissent, London 1983, S. 312.

<sup>4)</sup> Unter ‚schwarz‘ werden im folgenden — wie auch in Südafrika üblich — alle Bürger mit mindestens einem Rechtsstatus definiert, unabhängig von der Hautfarbe.

## II. Schwarze Politik zwischen Protest und organisiertem Widerstand

### 1. Einheit und Rivalität

„Schwarze Politik in Südafrika ist Opposition gegen weiße Herrschaft. In der Ablehnung dieser Herrschaft liegt die Einheit schwarzer Opposition begründet.“<sup>5)</sup> Jenseits dieser grundlegenden Einheit aber ist die schwarze politische Szene fragmentiert. Sie besteht aus einer nahezu unüberschaubaren Zahl rivalisierender Gruppen und Organisationen unterschiedlichster Stärke, Programmatik und Taktik.

Drei weltanschauliche Richtungen lassen sich unterscheiden<sup>6)</sup>: Eine christlich geprägte liberal-demokratische, eine marxistische und eine afrikanisch-nationalistische Orientierung. Christliches Gedankengut besitzt bis in die Gegenwart den stärksten Einfluß; marxistische Ideen gewannen zeitweilig an Bedeutung, konnten jedoch die beiden anderen Richtungen nicht verdrängen. Alle drei weltanschaulichen Orientierungen sind praktisch in jeder Oppositionsgruppe vertreten — wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht.

Soziales und geographisches Zentrum schwarzen Protests waren von Anfang an die besser gestellten, christlich-europäisch gebildeten städtischen Schwarzen in den Townships des weißen Südafrika. Industrialisierung und Verstädterung wirkten wie ethnische Schmelztiegel. Die christliche Lehre von der Gleichheit aller Menschen vor Gott und die aufklärerischen Ideen der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung (sie fanden ihren Niederschlag in der Befreiung der Negersklaven) verliehen der schwarzen Politik die moralische Stoßkraft. Sie trat an mit den progressiven Ideen Europas bzw. Nordamerikas und traf auf eine weiße Minderheit, die — mit der Aufklärung nicht in Berührung gekommen — ein eher ständisch-feudalistisches Weltbild hatte, fixiert auf einen ethnisch begrenzten christlichen Nationalismus.

Das einzig autochthone (Dritte-Welt-)Element in der schwarzen Politik Südafrikas war zunächst Gandhis Lehre von der Gewaltlosigkeit

des passiven Widerstands, der Selbst-Disziplin und Selbst-Verleugnung<sup>7)</sup>.

Tatsächlich sollte Südafrika unter Gandhis Einfluß zum ersten Testfeld der Strategie gewaltfreien Widerstands werden. Er scheiterte an der Entschlossenheit des weißen ‚Afrikanerdoms‘, Macht, Herrschaft und Identität bedingungslos zu bewahren, um sich in einer — tatsächlich oder vermeintlich — feindseligen Welt behaupten zu können. „Der Volkstumsgedanke geht um Vorherrschaft. Seine Geschichte wird so perzipiert, daß nur der nicht beherrscht wird, der selber herrscht.“<sup>8)</sup>

Die Geschichte der schwarzen Opposition ist gekennzeichnet durch einen wechselseitigen Prozeß von Unterdrückung und Radikalisierung — ein Prozeß, der sich einfachen deterministischen Interpretationen weitgehend entzieht.

### 2. Entwicklung und Verbot gewaltlosen Widerstands

Im Jahre 1912 versammelte sich eine Reihe schwarzer Lehrer und Methodistenpfarrer — einige hatten an amerikanischen Universitäten studiert —, um den African National Congress (ANC) zu gründen. Der ANC steht somit am Anfang zeitgenössischer schwarzer Politik in Südafrika<sup>9)</sup>. Anlaß dieser ‚Counter Convention‘ war der Protest gegen den Ausschluß der schwarzen Bevölkerung aus dem politischen und wirtschaftlichen System Südafrikas.

Die Verfassung der Südafrikanischen Union von 1910 behielt zwar das (qualifizierte) Wahlrecht für Schwarze in der — vormals britischen — Kapprovinz bei, schloß sie aber in allen anderen Teilen der Union von demokratischen Rechten aus. Im Natives Land Act von

<sup>7)</sup> Vgl. M. Gandhi, *Satyagraha in South Africa*, Madras 1928.

<sup>8)</sup> Th. Hanf u. a. (Anm. 1), S. 45.

<sup>9)</sup> Vgl. zum folgenden: Th. Karis/G. M. Carter (Eds.), *From Protest to Challenge. A Documentary History of African Politics in South Africa 1882 to 1964*, Stanford 1972; W. Kühne, *Widerstand und Befreiungskampf in Südafrika: Geschichte, Entwicklung und Probleme*, in: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), *Südafrika vor der Entscheidung* (i. E.).

<sup>5)</sup> Th. Hanf u. a. (Anm. 1), S. 256.

<sup>6)</sup> Ebenda, S. 260.

1913 wurde der schwarzen Mehrheit das Recht genommen, Land außerhalb zugewiesener ‚Eingeborenen‘-Reservate zu erwerben. Diese Reservate bildeten mit 7,3 Prozent der Fläche Südafrikas den Kern der späteren ‚Bantustans‘ bzw. ‚Homelands‘.

Der ANC wollte auf friedlichem Wege einen modus vivendi mit der weißen Minderheit (21 % der Bevölkerung) finden. Das Heimatrecht der weißen Südafrikaner wurde (und wird) nicht bestritten — im Gegensatz zum Pan Africanist Congress (PAC). Konsequenterweise forderte man ein ‚Zivilisationswahlrecht‘ (mit Einkommens- und Bildungsqualifikation) für Schwarze und die Abschaffung der Rassenschranken (colour bar) in Arbeit und Wirtschaft. Erst in den vierziger Jahren verlangte der ANC unter dem Eindruck der Atlantik-Charta volle politische Gleichberechtigung nach dem ‚one man, one vote‘-Prinzip.

Der ANC begnügte sich in dieser Phase mit christlich geprägten Protesten, Eingaben und Resolutionen — allerdings ohne Erfolg. Im Gegenteil: 1936 wurde den Schwarzen auch in der Kapprovinz das Wahlrecht genommen. Der Land and Trust Act bekräftigte die weiße Entschlossenheit zur geographischen Trennung der Rassen. Mit dem Wahlsieg der buri-schen Nationalen Partei 1948 kam eine Regierung an die Macht, die — um die Identität des Afrikanerdoms besorgt — weiße Vorherrschaft gesetzlich konsolidierte. Das System der Rassentrennung wurde auf breiter Front durchgesetzt. Seither bildet Apartheid die legale Grundlage des südafrikanischen Staates. Die Regierung provozierte damit jenen Widerstand gegen weiße Vorherrschaft, den sie eigentlich hatte verhindern wollen. Vier Ereignisse sind hier von besonderer Bedeutung:

a) Der ANC reagierte 1952 mit einer breit angelegten ‚Defiance‘ Kampagne (bewußte Übertretung von Apartheidgesetzen). Nach Gandhis erfolgreichem Vorbild in Indien versuchte man mit Mitteln des passiven Widerstands (Nichtbeachtung der Rassengesetze, Streiks und Boykotte), die Regierung zur Rücknahme der Gesetze zu bewegen — wiederum erfolglos. Politische Protestaktionen wurden 1953 gesetzlich verboten (Criminal Law Amendment Act).

Die Protestkampagne stärkte die schwarze Opposition. Der ANC avancierte unter Führung des späteren Friedensnobelpreisträgers Albert Luthuli — eines Lehrers und praktizierenden Christen — vom eher elitären Protestklub zur Massenorganisation mit über 100 000 Mitgliedern. Die Regierung belegte Luthuli 1953 mit dem ersten Bann. Am 26. Juni 1955 verabschiedete ein gemischtrassiger Volkskongreß die Freiheitscharta<sup>10)</sup> — das bis heute grundlegende Manifest der Opposition. Die Charta beginnt mit dem Satz: „Südafrika gehört allen, die darin leben, Schwarzen und Weißen.“

b) Paradoxerweise ist dieser Satz Anlaß der Abspaltung des Pan Africanist Congress (PAC) vom ANC im Jahre 1959 gewesen. Unter dem Motto ‚Afrika den Afrikanern‘ vertritt der PAC einen (pan-)afrikanischen Nationalismus. Man propagiert eine afrikanische sozialistische Demokratie und wendet sich gezielt gegen multirassische Vorstellungen — auch der Freiheitscharta. Konsequenterweise kritisiert der PAC die — seiner Meinung nach — dominierende Rolle weißer Angehöriger der South African Communist Party (SACP) in der Führung des ANC. Der ANC konterte mit dem Vorwurf des schwarzen Gegenrassismus.

c) Am 21. März 1960 endete ein Protestmarsch von 20 000 Schwarzen gegen die Paßgesetze im Massaker von Sharpeville. Die Polizei eröffnete das Feuer: 69 Demonstranten wurden getötet. Der Notstand wurde ausgerufen, die Armee mobilisiert. Die Regierung ließ 18 000 Demonstranten verhaften. ANC und PAC wurden am 6. April — nach dem am 28. März 1960 eingebrachten Unlawful Organisations Act — verboten, ihre Führer verhaftet bzw. gebannt. Der PAC sollte sich — auch aufgrund interner Richtungskämpfe — von diesem Schlag nie mehr erholen. Sharpeville bedeutete die Wendemarke für die schwarze Politik. Durch die Zerschlagung aller legalen Organisationen war die Basis für den gewaltlosen Protest zerstört.

<sup>10)</sup> Vgl. R. von Lucius, Südafrika: Schwarze Hoffnung, weiße Reformbereitschaft, Bonn 1981, S. 55. Man forderte einen multirassischen, demokratischen Staat mit allgemeinem Wahlrecht unter Wahrung von Menschenrechten und kultureller Autonomie sowie die Umverteilung des Bodens, die Nationalisierung von Bodenschätzen und von monopolisierten Industrien.

d) Teile der — nunmehr kriminalisierten — Opposition gingen in den Untergrund oder ins Exil, um von dort aus den Widerstand zu organisieren<sup>11)</sup>. ANC-Anhänger und weiße Kommunisten gründeten den militanten ‚Umkonto we Sizwe‘ (Speer der Nation), der PAC begann unter der Bezeichnung ‚Poqo‘ (rein, alleine) Gewaltaktionen.

Beide Organisationen führten 1961/62 mehrere hundert Anschläge durch — ohne größere Wirkung. Vom Sicherheitsapparat unterwandert, wurden 1963 Tausende von Schwarzen wegen Untergrundaktivitäten verhaftet. Einer ihrer prominentesten Führer, Nelson Mandela, Rechtsanwalt, bekannte sich vor Gericht zum bewaffneten Kampf: „Wir kamen zu dem Schluß, daß es, da Gewalt in diesem Land unausweichlich war, für afrikanische Führer falsch und unrealistisch sei, weiterhin Frieden und Gewaltlosigkeit zu predigen, während die Regierung unsere friedlichen Forderungen mit Gewalt beantwortete ... Alle Möglichkeiten gewaltlosen Protests waren uns versperrt worden.“<sup>12)</sup> Mandela ist heute noch in Haft. Der organisierte Widerstand brach spätestens Mitte der sechziger Jahre zusammen.

### 3. Die Black Consciousness-Bewegung: Auf der Suche nach schwarzer Identität

Ende der sechziger Jahre tauchte in den schwarzen Townships ein neues Schlagwort auf — ‚Black Consciousness‘ (Schwarzes Bewußtsein). Studenten schwarzer ‚Apartheid‘-Universitäten gründeten 1968 die South African Students' Organisation (SASO), der 1972 die Erwachsenenorganisation Black People's Convention (BPC) folgte.

Als Voraussetzung eines demokratischen Südafrika ohne Rassenschranken galt ihnen die geistige Befreiung der Schwarzen aus — teilweise selbstverschuldeter — Unmündigkeit. Erst die (Wieder-)Erlangung von schwarzer Identität könne eine freie, gleiche und demokratische Gesellschaft schaffen. „Black Consciousness versucht, die Lüge zu entlarven, daß ‚normal‘ weiß ist. Es ist Ausdruck der Erkenntnis, daß Schwarze, wenn sie vor sich

selbst wegzurennen und den weißen Mann zu imitieren versuchen, die Intelligenz desjenigen beleidigen, der sie als Schwarze schuf ... Black Consciousness versucht, die schwarze Gemeinschaft mit neuem Selbstbewußtsein zu erfüllen — in ihrer Arbeit, ihrem Wertsystem, ihrer Kultur, ihrer Religion, ihrer Lebensanschauung.“<sup>13)</sup> (So Steve Biko, einer der Führer der Black Consciousness-Bewegung. Biko kam 1977 unter ungeklärten Umständen in Sicherheitshaft um.)

Black Consciousness ist demnach ein umfassendes Lebenskonzept. Es reicht von ‚schwarzer Theologie‘ über ‚schwarze Kultur‘ bis zu ‚schwarzer Macht‘, wobei — wie in der amerikanischen ‚Black Power‘-Bewegung — die Frage der Anwendung von Gewalt kontrovers diskutiert wird. Unter dem Wahlspruch ‚One Azania, one nation‘ lehnt man die Kollaboration mit dem weißen System ab und betont das Prinzip des ‚schwarzen Gemeinschaftsgeists‘ (‚Black Communalism‘). Er räumt genuin afrikanischen Modellen — Dezentralisierung, Selbstverwaltung, Genossenschaftswesen, Konsensentscheidungen — den Vorrang ein.

Wie andere schwarze Oppositionsgruppierungen ist die Black Consciousness-Bewegung vor allem eine Bewegung der intellektuellen städtischen Mittelschicht. Paradoxerweise ist sie das Produkt der ‚Bantu‘-Erziehung: „Was zur Erziehung stammesbewußter Homeland-Bewohner konzipiert war, brachte eine kompromißlose, harte und radikale junge Generation hervor, die das aufgezwungene System ablehnt“<sup>14)</sup> — wie der Schüleraufstand von Soweto 1976 nachhaltig zeigen sollte. Anlaß war eine Sprachverordnung: In schwarzen Schulen sollte der Unterricht zur Hälfte in Afrikaans, der Sprache der Buren, erfolgen.

Der Protest der jungen Black Consciousness-Generation in den schwarzen Townships gegen das — ihrer Meinung nach — sprachliche Symbol für Unterdrückung und Entrechtung wurde von der Polizei blutig niedergeschlagen. 575 Personen starben, davon fünf Weiße<sup>15)</sup>. Im Oktober 1977 verbot die Regierung

<sup>11)</sup> Vgl. T. Lodge, *Black Politics in South Africa since 1945*, Johannesburg 1983, S. 231 ff.

<sup>12)</sup> N. Mandela, *No Easy Walk to Freedom*, London 1965, S. 169.

<sup>13)</sup> St. Biko, *I write what I like*, London 1978, S. 49.

<sup>14)</sup> Th. Hanf u.a. (Anm. 1), S. 271.

<sup>15)</sup> Vgl. Republic of South Africa. Report of the Commission of Inquiry into the Riots at Soweto and Elsewhere from the 16th of June 1976 to the 28th of February 1977, Vol. I, Pretoria 1980, S. 522.

nach dem 'Internal Security Amendment Act' von 1976 17 Black Consciousness-Organisationen und das Christliche Institut. Mehrere tausend Anhänger der Black Consciousness-Bewegung gingen in den Untergrund oder ins Exil und schlossen sich dort teilweise dem ANC an.

Die Idee des Schwarzen Bewußtseins wurde zum festen Bestandteil zahlreicher schwarzer Nachfolgeorganisationen — von der Azanian Peoples' Organisation (AZAPO) über das Na-

tional Forum (NF) bis zur schwarzen Gewerkschaftsbewegung ('Workers Consciousness').

Die Bilanz der schwarzen Oppositionsstrategie war eindeutig: Gegenüber einer wohlorganisierten und entschlossenen weißen Minderheit, die auf Wahrung ihrer Identität und Interessen festgelegt war, hatten weder Manifeste und Proklamationen noch passiver Widerstand, Boykottaktionen oder ziviler Ungehorsam eine Chance auf Erfolg. Die schwarze Opposition sah sich gezwungen, zwischen Unwirksamkeit und Subversion zu wählen.

### III. Weiße Politik zwischen Machtteilung und Modernisierung von Vorherrschaft

Unter dem Motto „adapt or die“ (anpassen oder sterben) reagierte die Regierung auf die Unruhen von Soweto mit einer kontrollierten Gesellschaftsreform ‚von oben‘. Sie gilt Befürwortern als Beginn eines weitreichenden Reformprozesses, Kritikern hingegen als bloße Modernisierung weißer Vorherrschaft.

Südafrika ist nach Vorstellung des Sicherheitsmanagements einem kommunistisch gesteuerten „total onslaught“<sup>16)</sup> (totalen Anschlag) ausgesetzt; total, weil er von innen und außen kommt, sämtliche Lebensbereiche und alle denkbaren Formen umfaßt — von Anti-Apartheid-Protesten bis zu terroristischen Aktionen. Folglich befindet sich Südafrika in einem „totalen Krieg“ (Verteidigungsminister General M. Malan), der nur mit einer totalen Nationalen Strategie gewonnen werden kann, d. h. mit einer Kombination militärischer, wirtschaftlich-sozialer und psychologischer Maßnahmen<sup>17)</sup>.

Um Massenproteste und Aufstände wie in Soweto 1976 künftig zu vermeiden, darf die schwarze Bevölkerung nicht als feindliche fünfte Kolonne noch stärker entfremdet werden. Die Mobilisierung für verstärkten Guerillakrieg und soziale Unruhen macht es zudem notwendig, nicht-weiße Soldaten zu rekrutieren.

Nach dem klassischen Muster gegenrevolutionärer Strategien (Counter-Insurgency) umfaßt das ‚Reform‘-Konzept eine balancierte Mischung aus zivilen Kooptationsprogrammen und militärischen Sicherheitsmaßnahmen.

Ein gezieltes Wirtschafts- und Sozialprogramm soll städtische nicht-weiße Bevölkerungsgruppen privilegieren und damit — so hofft man — das revolutionäre Potential in den schwarzen Townships verringern. Im einzelnen geht es um folgende Maßnahmen:

— Die politisch-militärische Basis weißer Herrschaft will man durch Kooptation anderer, ‚gemäßigter‘ Bevölkerungsgruppen verbreitern. Die neue Verfassung der Republik Südafrika von 1983 sieht daher die Einbeziehung der ‚Farbigen‘ (2,9 Mio.) und ‚Asiaten‘ (0,8 Mio.) in die bislang exklusiv weiße Demokratie (4,7 Mio.) vor. Zugleich sichern die politische Arithmetik — Stimmverhältnis von 4:2:1 zugunsten der Weißen — und ein (weißer) Staatspräsident mit umfassenden Exekutivvollmachten die Interessen der weißen Minderheit.

— Die schwarze Mehrheit (22,7 Mio.) bleibt weiterhin aus dem nationalen politischen Prozeß ausgeschlossen. Die für ‚Weiß‘-Südafrika unverzichtbaren schwarzen (Gast-)Arbeiter sollen durch gezielte Privilegierung ‚befriedet‘ werden. Hierzu zählen ein Daueraufenthaltsrecht für städtische Schwarze (Urban Blacks), die Verbesserung der Wohn- und Ausbildungsverhältnisse, die Abschaf-

<sup>16)</sup> M. Malan, Die Aanslag Teen Suid-Afrika, Institute for Strategic Studies, Pretoria 1980.

<sup>17)</sup> Vgl. M. Hough, National Security in the RSA: The Strategic Importance of South and Southern Africa: The Pretoria View, Institute for Strategic Studies, Pretoria 1981.

fung der Arbeitsplatzreservierung (job reservation) und die Tarifautonomie für unabhängige schwarze Gewerkschaften seit 1979.

Durch Ausbau des Militär- und Sicherheitsapparats versucht die Regierung, eine effektive Herrschaftsgefährdung von außen und innen auszuschalten.

— Mit einer offensiven Counter-Insurgency-Strategie im regionalen Vorfeld Südafrikas will man die schwarzafrikanischen Frontstaaten zu einer Politik friedlicher Koexistenz ‚bewegen‘. Sie sollen sich — wie Mosambik im Anti-Subversions-Vertrag von Nkomati 1984<sup>18)</sup> — verpflichten, die exilierten Widerstandsbewegungen ANC und PAC nicht weiter zu unterstützen. Damit will man den Guerillas das Aufmarsch- und Auffanggebiet nehmen.

— Die besondere Aufmerksamkeit der Sicherheitsplaner gilt der „zweiten, inneren Front“ (General M. Malan). Gemeint sind damit Sabotageaktionen, Bombenanschläge und ganz allgemein als subversiv betrachtete Aktivitäten in der Republik. Neben verschärften Presse- und Sicherheitsgesetzen sowie der Kriminalisierung oppositioneller Gruppen soll das neue Verteidigungskonzept, das Area Defence-Konzept von 1982, im Ernstfall eine totale Mobilmachung der wehrfähigen wei-

ßen Bevölkerung sichern — auch gegen interne Guerillaaktionen.

— Schließlich betreibt die Regierung eine rigorose Politik der Ausbürgerung und Zwangsumsiedlung ‚überflüssiger‘ Schwarzer in die sogenannten Homelands (Grand Apartheid). Zwischen 1960 und 1984 sind etwa 3,5 Mio. Schwarze in die zehn Homelands verbracht worden<sup>19)</sup>. Da nur eine begrenzte Zahl Schwarzer in ‚Weiß-Südafrika‘ politisch-militärisch kontrollierbar ist, sollen die balkanisierten Homelands die Rolle sicherheitspolitischer Pufferzonen übernehmen.

Systemimmanent betrachtet war die Politik der Regierung durchaus erfolgreich: Sie konnte den Ausbruch der Revolution oder — weniger plakativ formuliert — eine Destabilisierung des Systems verhindern, allerdings zu wachsenden gesellschaftlichen Kosten. Von allen Widersprüchen abgesehen (gescheiterte Homeland-Politik, gemäßigte Mittelklasse als revolutionäre Avantgarde), leidet das weiße ‚Reform‘-Konzept an einer fundamentalen Schwäche: Es wird — wie alle empirischen Untersuchungen zeigen — von der Mehrzahl schwarzer Südafrikaner entschieden abgelehnt. Mehr noch: Es scheint eher zu ihrer Radikalisierung als zu ihrer Befriedung zu führen.

#### IV. Strategien der Opposition: Zwischen partieller Mitarbeit und bewaffnetem Kampf

##### 1. Eskalation des Widerstands

Die ‚Reform‘-Politik der Regierung löste zwei kontraproduktive Entwicklungen aus, die der schwarzen Opposition gleichsam eine neue Qualität verliehen:

a) Seit Ende der siebziger Jahre intensiviert sich der Widerstand gegen das System der Rassentrennung. Die Zahl gewaltfreier und bewaffneter Aktivitäten steigt insgesamt an. Der Widerstand eskaliert, d. h. es gibt eine erkennbare Verlagerung von friedlichen zu

militanten Aktionen. Bis Anfang der achtziger Jahre scheinen die ANC-Attacken den Sicherheitsapparat nicht sonderlich irritiert zu haben. Von 1977 bis 1982 wurden 150 Anschläge registriert. Es gab 51 Tote, darunter 13 weiße Polizisten<sup>20)</sup>. Danach eskalierten die Aktionen. 1982 fanden 29 Bomben- und Sprengstoffanschläge statt, 1983 31 Anschläge<sup>21)</sup>. Bevorzugte Ziele sind Gebäude mit

<sup>18)</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von W. Kühne in diesem Heft.

<sup>19)</sup> Vgl. Südafrikanischer Kirchenrat/Katholische Bischofskonferenz des Südlichen Afrika (Hrsg.), Zwangsumsiedlungen in Südafrika. Ein Bericht der Kirchen, Hamburg 1984, S. 15.

<sup>20)</sup> Vgl. Th. Karis, The Resurgent African National Congress: Competing for Hearts and Minds in South Africa, in: Th. M. Callaghy (Eds.), South Africa in Southern Africa, New York 1983, S. 213.

<sup>21)</sup> Vgl. zum folgenden: T. Lodge, The African National Congress, 1982, in: South African Review I, Johannesburg 1983, S. 50—54, und T. Lodge, The African National Congress, 1983, in: South African Review II, Johannesburg 1983, S. 21—25.

Symbolcharakter (Gerichtshöfe, ‚Bantu‘-Administrationen), Transport- und Energieanlagen (Kohlehydrierwerke SASOL I und II, 1980; Nuklearreaktor Koeberg, 1982) und militärische Einrichtungen. Der Sachschaden wird auf 600 Mio. Rand (ca. 900 Mio. DM) geschätzt<sup>22)</sup>.

Südafrikanische Militärs sprechen inzwischen von einem „low intensive war“ (Krieg auf niedriger Stufe), den man für kontrollierbar hält. Er manifestiert sich in einer wachsenden Zahl bewaffneter Aktionen und deren regionalen Ausbreitung auch in den ländlichen Raum. Dabei werden zunehmend größere und kompliziertere Waffensysteme — Bazookas, Haftminen, leichte Mörser — eingesetzt. Einer wachsenden Zahl von Guerillas gelingt es, unentdeckt zu entkommen, was auf eine steigende Unterstützung in der Bevölkerung (durch Unterschlupf, Transport und Geld) schließen läßt. Die bislang verlustreichste Aktion war im Mai 1983 der Bombenschlag auf das Luftwaffenhauptquartier in Pretoria. Es gab 19 Tote und 215 Verletzte. Der exilierte ANC erklärte sich erst nach mehrtägigem Zögern dafür verantwortlich, was auf interne Auseinandersetzungen zwischen ‚Falken‘ und ‚Tauben‘ über die Anwendung von ‚Gewalt gegen Personen‘ hindeutet.

b) Aber auch der gewaltfreie Widerstand gewinnt an Bedeutung für die Stabilität bzw. Destabilisierung des Systems. So wird die wachsende Veto-Macht der städtischen Schwarzen bewußt bei Konsumentenboykotten und Arbeitsniederlegungen eingesetzt. Das Spektrum gewaltloser Aktionen reicht von spontanen ‚Miet- und Preisrevolten‘ in schwarzen Townships über ‚standardisierte‘ Bus- und Schulboykotte — 1984 beteiligten sich etwa 900 000 Schüler und Studenten an derartigen Aktionen — bis zu landesweiten Streiks und organisierten Massenprotesten — wie etwa die Boykottkampagne zu den Wahlen der ‚farbigen‘ und ‚asiatischen‘ Kammer im August 1984.

Vorläufiger Höhepunkt waren die zweitägigen ‚stay-aways‘ im November 1984<sup>23)</sup>.

<sup>22)</sup> Vgl. ‚Harte Zeiten für den ANC‘, Neue Zürcher Zeitung v. 10. Juni 1984.

<sup>23)</sup> Vgl. hierzu: Financial Mail, Johannesburg, vom 9. und 16. Nov. 1984 und The South Africa Foundation News, Johannesburg, Dezember 1984.

300 000 bis 800 000 Arbeiter im Transvaal blieben ihrem Arbeitsplatz für zwei Tage fern, u. a. aus Protest gegen die Verhaftung von 800 (Wahlboykott-)Organisatoren und die „Besetzung“<sup>24)</sup> schwarzer Townships durch das Militär. Die Aktion war offenbar dort am erfolgreichsten, wo Gewerkschaften, Bürgerrechts- und Studentenorganisationen zusammenarbeiteten. Dies war der bislang größte Massenprotest in der Geschichte Südafrikas. Er endete mit 137 Toten seit September 1984, Hunderten von Verletzten und der Verhaftung von 16 Gewerkschaftsfunktionären.

## 2. Strategien partieller Kooperation

Jeder Oppositionsgruppe stellt sich die Frage, wie trotz der vom System verordneten Machtlosigkeit eine Machtbasis zur Durchsetzung der eigenen Interessen gewonnen werden kann<sup>25)</sup>. Dabei sind die Grenzen zwischen partieller Mitarbeit, passiver Verweigerung und aktivem Widerstand unter den gegenwärtigen Bedingungen notwendig fließend. Die Definitionsmacht über ‚aktiven‘ Widerstand liegt im Grunde beim Sicherheitsapparat, der sie vergleichsweise willkürlich und extensiv nutzt. Protagonist einer Strategie partieller Mitarbeit im System ist der Chief Minister des Homelands KwaZulu, Gatsha Buthelezi, mit seiner Nationalen Kulturellen Befreiungsbewegung (Inkatha yeNkululeko yeSizwe). Mit über 750 000 Mitgliedern (1983)<sup>26)</sup> — meist Zulus — ist Inkatha gegenwärtig die größte legale Oppositionsbewegung Südafrikas.

Dr. Buthelezi, ehemaliger Mitarbeiter von ANC-Präsident A. Luthuli, verfolgt eine ausgeklügelte Strategie der „taktischen Anpassung“ (L. Harding): Die Mitarbeit im (Homeland-)System soll den legalen Aufbau politischer Massenorganisationen erleichtern — eben gegen dieses System. Gleichzeitig blockiert Buthelezi die Vollendung der Homelandpolitik, indem er sich weigert, in die ‚Un-

<sup>24)</sup> Southern African Catholic Bishops' Conference, Report on Police Conduct during Township Protests, August-November 1984, Pretoria 1984, S. 5.

<sup>25)</sup> Vgl. zum folgenden: W. Kühne (Anm. 9); G. Buthelezi, Für Freiheit und Versöhnung. Sechs Reden, Gütersloh 1982; O. Dhlomo, The Strategy of Inkatha and its Critics, in: Journal of Asian and African Studies, Vol. XVIII, Nos. 1—2, 1983, S. 49—59.

<sup>26)</sup> Vgl. Th. Karis (Anm. 20), S. 218.

abhängigkeit' entlassen zu werden. „Er arbeitet im System, nicht mit ihm.“<sup>27)</sup>

Inkatha fordert die Abschaffung aller Rassengesetze — sie seien das Fundament der legalisierten Gewalt in Südafrika — und eine demokratische Mehrheitsherrschaft. Kompromisse über die Wege dahin sind — noch — verhandelbar. Die neue Verfassung Südafrikas und die Homeland-Politik der Regierung werden jedoch strikt abgelehnt. Ordnungspolitisch plädiert man für eine Soziale Marktwirtschaft mit freiem Unternehmertum, privaten Auslandsinvestitionen und der Umverteilung von Land und Produktivvermögen.

Buthelezi tritt dezidiert für eine gewaltlose Strategie der Systemveränderung ein, hat aber Verständnis für die — auch — gewaltsamen Aktionen des ANC geäußert. Als wichtigste politische Waffe betrachtet Inkatha den Aufbau einer nationalen Massenorganisation, die mit Arbeitsstreiks, Konsumentenboykotten und zivilem Ungehorsam operiert (zu dem man auch Weiße aufruft). Auf diese Weise will man die weiße Regierung in einen Verhandlungsprozeß über Machtteilung zwingen. Andernfalls wird eine unkontrollierbare Eskalation der Gewalt prophezeit. International wird Inkatha vor allem von christlich-konservativen und liberalen Organisationen in Westeuropa und den USA unterstützt.

„Radikalere“ Schwarze bezichtigen Inkatha einer „Ausverkaufspolitik“ und der Kollaboration mit der burischen Minderheitsregierung. Eben diese Regierung hat Verhandlungen über Buthelezis Vorschläge zur Machtteilung in KwaZulu/Natal 1982 kategorisch abgelehnt. Inkathas — bis 1979 durchaus kooperatives — Verhältnis zum ANC und zu anderen Widerstandsorganisationen hat sich seither dramatisch verschlechtert. Ethnische, personelle und Macht-Rivalitäten scheinen dabei eine ausschlaggebende Rolle zu spielen.

Buthelezi hat sich wiederholt gegen Sabotageaktionen als „barbarisch“ ausgesprochen, bestimmte Schul- und Konsumentenboykotte kritisiert und die „free Nelson Mandela“-Kampagne nicht unterstützt, seinerseits aber militante Inkatha-Kader gegen schwarze Organisationen — etwa gegen die United Democra-

tic Front (UDF) — eingesetzt, wenn sie seine Herrschaftsposition in KwaZulu zu gefährden schienen.

Der ANC kritisiert Inkathas trennende Rolle im „Befreiungskampf“, betrachtet aber Inkatha als wichtige Massenorganisation, mit der man eventuell wird (Zweck-)Bündnisse eingehen müssen.

### 3. Strategien der Nicht-Beteiligung

Strategien der ‚Nicht-Beteiligung‘ bzw. des passiven Widerstands zielen auf eine konsequente Verweigerung der Mitarbeit im System. Allen Institutionen, die zur Durchsetzung der Rassenpolitik geschaffen wurden, soll auf diese Weise der Anschein einer Legitimierung durch die schwarze Bevölkerung genommen werden. Damit hofft man zugleich, den Weg zu Einrichtungen offenhalten zu können, die auf den originären Interessen der schwarzen Mehrheit aufbauen.

1983 sah mit der Gründung der United Democratic Front (UDF) den erneuten Versuch, eine multirassische Sammlungs- und Widerstandsbewegung zu gründen, die sich in der Tradition der ‚Verweigerungs‘-Kampagnen der fünfziger Jahre sieht. Anlaß war u. a. der Protest gegen die neue Verfassung der Republik, die Schwarze ausschließt. Als wichtigstes längerfristiges Ziel gilt die Vereinigung aller Systemgegner „zu gemeinsamem Kampf“<sup>28)</sup> für ein nichtrassisches, demokratisches Südafrika. Damit bezieht sich die UDF bewußt auf die „Freedom Charta“<sup>29)</sup>. Auch die Namen der Schirmherren und Führungspersönlichkeiten zeigen, daß man sich in der Tradition der Kongreßbewegung der fünfziger Jahre sieht. Allerdings geht die United Democratic Front als breite Sammlungsbewegung weit über den ANC hinaus<sup>30)</sup>. Sie umfaßt gegenwärtig etwa 700 Anti-Apartheid-Organisationen mit 1,5 bis zwei Millionen Mitgliedern, die auf kom-

<sup>28)</sup> So der Wortlaut der Gründungserklärung der UDF „Gegen Apartheid — für Demokratie und Einheit“, abgedruckt in: Monitor-Dienst Afrika v. 29. August 1983.

<sup>29)</sup> Allerdings sind die Forderungen der Freiheitscharta nach Nationalisierung von Banken und Monopolindustrien in der Gründungserklärung von UDF nicht enthalten.

<sup>30)</sup> Vgl. hierzu im einzelnen: H. Barrell, The United Democratic Front and National Forum: Their Emergence, Composition and Trends, in: South African Review II, Johannesburg 1984, S. 6—18.

<sup>27)</sup> R. von Lucius (Anm. 10), S. 62.

munaler, kirchlicher und gewerkschaftlicher Ebene Basisarbeit leisten. Das politische Spektrum reicht dabei von liberalen (weißen) Bürgerrechtsvereinen über christliche Gruppen, sozialistische Gewerkschaften bis zu orthodoxen Marxisten und afrikanischen Nationalisten.

Die United Democratic Front ist damit — noch vor dem Black Consciousness-orientierten National Forum (NF) und der Azanian People's Organisation (AZAPO) — die wohl wichtigste politische Organisation der städtischen Schwarzen Südafrikas. Die UDF hat u. a. die Boykottkampagne gegen die Wahlen zur ‚farbigen‘ bzw. ‚asiatischen‘ Kammer des neuen Parlaments organisiert — nur 17,8% bzw. 14,2% aller Wahlberechtigten gingen zu den Urnen<sup>31)</sup> — und war an den zweitägigen ‚stay-aways‘ vom November 1984 beteiligt.

Ob die Demokratische Front mehr sein wird als eine kurzfristige Protestbewegung, dürfte von ihrer Fähigkeit abhängen, breite und basisorientierte Führungskader aufzubauen (exponierte Führungspersönlichkeiten werden erfahrungsgemäß vom Sicherheitsapparat ‚abgeschöpft‘), sich auch im ländlichen Raum zu etablieren und — vor allem — sich des Rückhalts der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung zu versichern<sup>32)</sup>.

Der Sprung zu einer landesweiten und dauerhaften („sustained“) Widerstandsbewegung ist primär von der Reaktion des Sicherheitsapparats abhängig. Die Regierung bezeichnet die UDF als „Frontorganisation“ bzw. Surrogat des ANC und der Südafrikanischen Kommunistischen Partei. Sie ist in neuester Zeit dazu

<sup>31)</sup> Vgl. A. Lemon, *The Indian and Coloured Elections: Co-optation rejected?*, in: *South Africa International*, Vol. 15, No. 2, October 1984, S. 97. Die Regierung gibt mit 30,9 bzw. 20,3 % höhere Zahlen an, da sie nicht die Zahl der Wahlberechtigten, sondern die Zahl der in den Wählerlisten Eingetragenen als Basis nimmt. Zur neuen Verfassung vgl. K. von der Ropp, *Die neue Verfassung der Republik Südafrika — von ‚Westminster‘ nach ‚Southminster‘*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 17 (1984), S. 195—211.

<sup>32)</sup> Einige Gewerkschaften wie z. B. die South African Allied Workers' Union (SAAWU) mit 100 000 Mitgliedern (1983) und der Council of Unions of South Africa (CUSA) mit 165 000 Mitgliedern sind der UDF beigetreten, andere — wie die Federation of South African Trade Unions (FOSATU) mit 105 000 Mitgliedern — nicht. FOSATU sympathisiert mit der UDF, befürchtet aber Identitätsverluste als Arbeitnehmerorganisation.

übergegangen, UDF-Versammlungen schon ‚im Vorfeld‘ zu verbieten, einzelne Funktionäre in Sicherheitshaft zu nehmen bzw. zu bannen<sup>33)</sup>. Allerdings erschwert die nahezu unüberschaubare Zahl von ‚grass-roots‘-Organisationen eine ‚Enthauptung‘ der UDF und sichert gewisse Rückfallpositionen.

Parallel zur Politisierung der städtischen schwarzen Mittelklasse sind auch die politischen Aktionen der organisierten schwarzen Arbeiterschaft dramatisch gewachsen. Seit ihrer Zulassung 1979 (im Zuge der ‚Reform‘-Politik der Regierung) hat sich die Mitgliederzahl der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung von Jahr zu Jahr nahezu verdoppelt. Sie umfaßt gegenwärtig etwa 150 Einzelgewerkschaften mit 425 000 Mitgliedern, teilweise organisiert in den beiden Dachverbänden, dem Black Consciousness-orientierten Council of Unions of South Africa (CUSA) mit 165 000 Mitgliedern und der Federation of South African Trade Unions (FOSATU) mit 105 000 Mitgliedern<sup>34)</sup>. Dabei weisen die als besonders ‚radikal‘ und ‚militant‘ geltenden Gewerkschaften die mit Abstand höchsten Zuwachsraten auf.

Die wachsende Machtbasis der organisierten schwarzen Arbeiterschaft zeigt sich u. a. an folgenden Entwicklungen:

— Die Zahl der Streiks und Arbeitsniederlegungen hat sich von 101 (1979) auf 336 (1983) verdreifacht.

— Bei den Streiks spielen politische Motive, etwa die Zulassung von Gewerkschaften, die fristlose Entlassung von Funktionären, die Zustimmung des Managements zur neuen Verfassung eine relativ große Rolle.

1982 kam es zum ersten landesweiten politischen Streik anlässlich des ungeklärten Todes des — weißen — Gewerkschaftsführers N. Aggett in Sicherheitshaft; 1983 wurden Protestkampagnen gegen das Verfassungsreferendum organisiert; 1984 blieben hundert-

<sup>33)</sup> Nach Verhaftung von mehr als zwölf führenden Persönlichkeiten waren Ende Februar 1985 nur noch zwei Vorstandsmitglieder der UDF in Freiheit. Vgl. *International Herald Tribune* v. 22 Februar 1985.

<sup>34)</sup> Vgl. hierzu im einzelnen: G. Braun, *Modernisierung weißer Vorherrschaft und gewerkschaftlicher Widerstand in Südafrika*, in: *Afrika Spectrum*, 20 (1985) 1 (i. E.).

tausende Arbeitnehmer mehrfach ihren Arbeitsplätzen fern.

Die Regierung schwankt zwischen kontrolliertem Rückzug und wachsender Militanz. „Extensive Nachforschungen“<sup>35)</sup> der Polizei über Verbindungen zwischen den unabhängigen Gewerkschaften und dem ANC brachten offenbar keine Ergebnisse. Unter den 453 Personen, die 1983 — zumeist nach dem Terrorism Act — verhaftet wurden, befanden sich 74 Gewerkschaftsfunktionäre und -mitglieder<sup>36)</sup>.

Da Schwarzen in Südafrika politische Artikulationsmöglichkeiten versagt sind, scheinen sich so die Gewerkschaften — trotz aller internen Konflikte — zu einem wichtigen Motor der schwarzen Protest- und Widerstandsbewegung zu entwickeln.

Der Rückhalt der Arbeitnehmerorganisationen in der schwarzen ‚Community‘ zeigte sich bei Beteiligungen an Konsumentenstreiks, Schul- und Transportboykotten sowie dem — teilweise militanten — Protest gegen die Zerstörung von Squatter-Siedlungen und die Zwangsumsiedlung ihrer Bewohner.

#### 4. Strategien bewaffneten Kampfes

Mit Anti-Subversions-Verträgen im südlichen Afrika (Swaziland 1982, Mosambik 1984) wurden den ANC-Guerillas wichtige Aufmarschbasen genommen. Der African National Congress sah sich daher zu einer Revision seiner bisherigen Strategie gezwungen. Die 2 000 bis 8 000 Guerilla-Kämpfer<sup>37)</sup> mußten verstärkt in die Republik Südafrika ‚einsickern‘, um dort ein Untergrundnetz aufzubauen. Nach Lage der Dinge ist dies ohne politische Massenarbeit und breiteren Rückhalt in der Bevölkerung kaum möglich.

Oliver Tambo, Präsident des ANC im Exil, unterstrich denn auch im Herbst 1983, daß der ANC sich nicht ausschließlich auf Guerilla-Aktionen stütze: „Der bewaffnete Kampf ist unverzichtbar. Strategisch gesehen wäre es

jedoch ein schrecklicher Fehler, wenn wir uns nur auf den bewaffneten Kampf verlassen würden... Wir operieren an drei Fronten: der Arbeitsfront, der Front der öffentlichen Massenaktionen und der Front bewaffneter Aktionen.“<sup>38)</sup>

Der ANC verfolgt daher eine ausbalancierte Strategie, die Guerilla-Attacken und bewaffnete Anschläge mit Massenmobilisierung durch Demonstrationen, Boykotte und Streiks kombiniert. Ziel der bewaffneten Anschläge ist nicht der Sieg in einem konventionellen Krieg. Dies wäre angesichts der ungleichen Militärpotentiale illusionär. Vielmehr geht es den ANC-Guerillas darum, die weiße Minderheit in eine aussichtslose ‚no-win‘-Situation zu zwingen. Sabotageaktionen sollen das Vertrauen internationaler Investoren erschüttern, die Moral der Weißen untergraben und so eine Machterosion im System auslösen. Zugleich will man mit derartigen Aktionen („armed propaganda“) die Zuversicht der schwarzen Bevölkerung stärken und andere Formen des Widerstands — Streiks, Massendemonstrationen und Straßenproteste — begünstigen<sup>39)</sup>.

Die gewaltfreien Aktionen des ANC zielen auf eine umfassende Politisierung und Mobilisierung schwarzer Bevölkerungsmassen. Erst die Unregierbarkeit des Landes, Generalstreiks bzw. ein ‚Volksaufstand‘, könnten — so die Vermutung — den Weg freimachen zu Verhandlungen.

Über die ‚richtige‘ Kombination von gewaltsamen und gewaltfreien Aktionen scheinen zwischen ‚Falken‘ und ‚Tauben‘ sowie zwischen den Untergrundkämpfern und dem Exil-ANC teilweise massive Konflikte zu bestehen<sup>40)</sup>. Aus durchaus eigennützigen Motiven ist immer wieder versucht worden, den ANC pauschal als kommunistische „Tarn- und Terrororganisation“<sup>41)</sup> abzustempeln. Derartige, primär dem Ost-West-Konflikt entlehnte Klassifizierungen haben sich in der Vergan-

<sup>35)</sup> African Contemporary Record 1981/82, London 1982, S. B 748.

<sup>36)</sup> Vgl. G. Howe (Hrsg.), Industrial Relations in South Africa, Durban 1984, S. 3.

<sup>37)</sup> Die erste Zahl stammt vom südafrikanischen Geheimdienst, die zweite von westlichen Diensten. Vgl. „Harte Zeiten für den ANC“, Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juni 1984.

<sup>38)</sup> Zit. in: W. Kühne (Anm. 9).

<sup>39)</sup> Vgl. hierzu: P. Rich, Insurgency, Terrorism, and the Apartheid System in South Africa, in: Political Studies, Vol. XXXII, 1984, S. 71 ff.

<sup>40)</sup> Vgl. Th. Karis (Anm. 20), S. 192 f.

<sup>41)</sup> The Minister (Information), South African Embassy, Southern Africa: Soviet Front Organisations — ANC, SWAPO, SACP, Washington, August 1983.

**Parteipräferenzen städtischer Schwarzer 1981**  
(in %)

	<i>Insgesamt</i>	<i>Beruf</i>			<i>Alter</i>		
		unge- lernt	ge- lernt	selb- ständig	16—25 Jahre	26—39 Jahre	40 und mehr Jahre
ANC	40	29	48	59	46	40	37
Inkatha	21	28	16	8	14	17	31
AZAPO	11	9	14	10	21	10	4
PAC	10	8	12	16	6	10	12
Sonstige	18	26	10	7	13	23	16

*Quelle:* The South African Foundation News, Johannesburg, Oktober 1981, S. 3

genheit — von Algerien bis Zimbabwe — nicht selten als unzutreffend erwiesen.

Unbestreitbar ist, daß in den vierziger und fünfziger Jahren die Südafrikanische Kommunistische Partei (SACP) an Einfluß gewann. Mitglieder der SACP arbeiten teilweise an verantwortlicher Stelle im ANC mit<sup>42)</sup>. Etwa 90% der militärischen (60% der gesamten) Unterstützung kommt aus dem Ostblock und — neuerdings — aus der VR China. Finanzielle Hilfe leisten auch Nigeria, Algerien, Ägypten, Gabun, Elfenbeinküste, Senegal und Saudi-Arabien. Zu den wichtigsten westlichen Geberländern zählen: Schweden, Dänemark, Norwegen, die Niederlande, Österreich und Italien<sup>43)</sup>. Zudem wird der ANC vom Weltkirchenrat und der UN unterstützt, die PAC und ANC als ‚nationale Befreiungsbewegungen‘ offiziell anerkannt haben. Paradoxaerweise scheinen regierungsnahe burische Nationalisten diese Einschätzung zu teilen: „Der ANC

ist die Nationale Partei des Schwarzen Nationalismus, mit der die Regierung eines Tages wird verhandeln müssen.“<sup>44)</sup>

### 5. Entfremdung und Radikalisierung

Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß der Rückhalt des ANC in der schwarzen Bevölkerung in den letzten fünf Jahren „dramatisch“<sup>45)</sup> gewachsen ist. Noch 1977 bezeichneten 43,8% der städtischen Schwarzen Gatsha Buthelezi von Inkatha vor ANC-Führern (21,7%) als wichtigste politische Persönlichkeit (PAC 7,4%; Black Consciousness-Führer 5,6%)<sup>46)</sup>. 1981 dagegen hätten — falls Schwarze in Südafrika wählen dürften — 40% der Befragten für den ANC gestimmt und nur noch 21% für die Inkatha-Bewegung<sup>47)</sup> (vgl. Tabelle).

Vor allem besser qualifizierte, selbständige und jüngere städtische Schwarze sind Anhänger des ANC. Exakter kann man jene ‚Schwarze Mittelklasse‘ nicht umschreiben, die die Regierung mit ihrer ‚Reform‘-Politik für das System gewinnen wollte.

<sup>42)</sup> M. Mabhida, Generalsekretär der SACP, ist Mitglied des Exekutivkomitees des ANC. Die Abschaffung des Revolutions-Rats und die Stärkung des Exekutivkomitees scheinen auf wachsenden Einfluß der afrikanischen Nationalisten im ANC hinzudeuten. Vgl. Th. Karis, *Revolution in the Making: Black Politics in South Africa*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 62, No. 2, 1983/84, S. 395.

<sup>43)</sup> Vgl. hierzu: Th. Karis (Anm. 20), S. 194 f.

<sup>44)</sup> T. Vosloo, Chefredakteur von ‚Beeld‘, zit. in: *New York Times Magazine* v. 19. April 1981, S. 58. Karis gibt — allerdings ohne Quelle — an, daß Sprecher der US-Administration den ANC „primär als Afrikanische Nationalistische Organisation“ einstufen. Th. Karis (Anm. 42), S. 379.

<sup>45)</sup> J. Degenaar, zit. in: *African Contemporary Record* 1981/82, London 1982, S. B 698.

<sup>46)</sup> Vgl. Th. Hanf u. a. (Anm. 1), S. 371. Dort werden auch das Sample und die methodologischen Grenzen derartiger Umfragen diskutiert.

<sup>47)</sup> Schlemmer kommt bei einer Befragung von Arbeitern im Witwatersrand und in Port Elizabeth 1984 zu ähnlichen Ergebnissen: ANC 27%; UDF 11%; AZAPO/AZASO 5%; Inkatha 14%. Vgl. L. Schlemmer, *Black Worker Attitudes*, Durban 1984, S. 10.

## V. Südafrika zwischen friedlichem Wandel und Bürgerkrieg

„Wishful thinking“ ist in Wissenschaft und Politik die Regel, nicht die Ausnahme. Marxisten neigen dazu, die Revolution überall zu prognostizieren — auch in Südafrika; Nicht-Marxisten prognostizieren alles — nur nicht die Revolution. Das vorläufige Ergebnis einer über siebzigjährigen Geschichte von weißer Herrschaft und schwarzem Widerstand ist eine völlige Blockierung der Situation.

Die weiße Regierung weigert sich, die repräsentativen Sprecher der Schwarzen anzuerkennen. Die schwarze Bevölkerung weigert sich, die „Reform“-Angebote der Regierung zu akzeptieren.

Da friedliche Regelungen<sup>48)</sup> der gesellschaftliche Konflikte Südafrikas gegenwärtig keine Aussicht auf Erfolg haben, wird zunehmend ihre gewaltsame Austragung als Alternative betrachtet. Aber auch militärische „Lösungen“ sind nicht möglich. Dafür sind beide Seiten zu stark bzw. zu schwach. Die Koexistenz von Krieg und Frieden wird vermutlich die unmittelbare Zukunft Südafrikas bestimmen.

---

<sup>48)</sup> Zu verschiedenen Modellen friedlicher Konfliktlösung vgl. G. Braun, Der Nord-Süd-Konflikt in Südafrika, in: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), Südafrika vor der Entscheidung (i. E.) und D. Geldenhuys, Die Zukunft Südafrikas aus deutscher Sicht, in: Außenpolitik, 36 (1985) 1, S. 80—98.

## **Winrich Kühne: Südafrika und seine Nachbarn: Stabilität durch Hegemonie?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/85, S. 3—20

Im Frühjahr 1984 wurden zwischen Südafrika und seinen Nachbarstaaten Vereinbarungen geschlossen, die die Welt aufhorchen ließen: Südafrika und Angola einigten sich in Lusaka auf einen Waffenstillstand und den Rückzug der südafrikanischen Truppen aus Angola, und mit Mozambique wurde ein Abkommen über Nichtangriff und gute Nachbarschaft geschlossen. Hoffnungen entstanden, daß sie der Eskalation der Gewalt im südlichen Afrika ein Ende setzen und der Beginn eines friedlichen Zusammenlebens der Völker in dieser Region sein könnten. Ein Jahr später jedoch ist in dieser Hinsicht erhebliche Ernüchterung eingetreten. In Mozambique und Angola hat sich die Lage nicht stabilisiert, und in Südafrika werden die Beziehungen zwischen Schwarz und Weiß immer gespannter.

Der Beitrag untersucht insbesondere den Vertrag von Nkomati in seiner längerfristigen Bedeutung für die Entwicklungen im südlichen Afrika; nachgegangen wird seiner Einbettung in Pretorias Außen- und Sicherheitspolitik. Deren Analyse zeigt, daß sie nicht auf einen Abbau der weißen Vorherrschaft, sondern auf ihre Konsolidierung zielt. Das gilt auch für den Nkomati-Vertrag, der neben der Vereinbarung engerer Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschaft und Sicherheit völkerrechtlich mehr oder weniger deutlich eine Anerkennung des Rassenkonfliktes in Südafrika als eine „interne Angelegenheit“ enthält. Die konzeptionelle Bedeutung des Nkomati-Vertrags als Modell für die anderen Nachbarstaaten Südafrikas wird klar, wenn man sich das von Ministerpräsident Botha seit 1978 vertretene Konzept einer „Konstellation von Staaten im Südlichen Afrika“ genauer anschaut. Aus verschiedenen, im einzelnen aufgezeigten Gründen ist jedoch das Modell Nkomati heute in großen Schwierigkeiten. Das hängt u. a. mit weiterreichenden hegemonialen Interessen und einer Doppelstrategie zusammen, die Pretoria in der Region zur Sicherung der weißen Vorherrschaft verfolgt.

## **Wolfgang Zehender: Ökonomische Beziehungen im Südlichen Afrika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/85, S. 21—33

Die zwischenstaatlichen ökonomischen Beziehungen im Südlichen Afrika werden durch die ökonomisch und militärisch dominierende Republik Südafrika (RSA) geprägt. Die schwarzafrikanischen Nachbarstaaten stehen in einem mehr oder weniger starken Abhängigkeitsverhältnis in den Bereichen Handel, industrielle Verflechtungen, Transport und Arbeitskräfteemigration. Der Handel untereinander ist hingegen gering; nur Zimbabwe treibt nennenswerten Handel mit den Nachbarstaaten. In dieses ökonomische Beziehungsgeflecht sind zwei neue Elemente getreten: Die Gründung der Kooperationsgemeinschaft SADCC durch neun schwarzafrikanische Staaten und der Versuch der RSA, mit einzelnen Nachbarstaaten bilaterale Kooperationsabkommen zu schließen, was bislang im Nkomati-Abkommen mit Moçambique kulminierte.

Obwohl dies befürchtet worden war, hat der Abschluß dieses Abkommens die Kooperation der SADCC-Staaten untereinander nicht substantiell beeinträchtigt. Dies liegt nicht zuletzt am Kooperationskonzept, das weniger eine festgefügte Wirtschaftsgemeinschaft, etwa nach dem Muster der Zollunion, anstrebt, sondern vielmehr die Zusammenarbeit bei ausgewählten Projekten und Programmen, die zwei oder mehr Partnern Erfolge bringen, insbesondere, aber nicht nur, im Hinblick auf die Reduzierung der Abhängigkeit von der RSA. Die Kooperation basiert auf einem politischen Grundkonsens, der sich auf die Unabhängigkeit Namibias und die Ablehnung der südafrikanischen Apartheidspolitik richtet. Solange diese Probleme nicht gelöst sind, wird das Konsensband trotz möglicher Meinungsverschiedenheiten kaum gesprengt werden können.

Die RSA hat neben ihren sicherheitspolitischen auch ökonomische Motive für eine verstärkte Kooperation mit den Nachbarn, die in der Verschlechterung ihrer ökonomischen Lage begründet sind. Der Spielraum zur weiteren Entwicklung — ohnehin strapaziert durch die „homeland“-Entwicklung und die Ausdehnung des militärischen Komplexes — wird dadurch weiter eingeengt; ein Ausweg wäre die Aufschließung des Regionalmarktes. Sollte die RSA mit Hilfe dieser bilateralen Kooperationspolitik versuchen, die Anerkennung der „Homelands“ durchzusetzen, so haben die Nachbarstaaten nur ein schwaches Instrumentarium, um dem entgegenzutreten. Immerhin können sie angesichts der ökonomischen Interessen der RSA ihr „Verweigerungspotential“ einsetzen. Intensive Unterstützung durch Entwicklungshilfe der westlichen Gebergemeinschaft würde die Position der SADCC-Länder gegenüber solchen Dominierungsversuchen der RSA stärken.

## Gerald Braun: Schwarze Opposition in Südafrika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/85, S. 35—46

In der Republik Südafrika bestehen massive Konflikte um Macht, Herrschaft und Identität. Diese Konflikte sind bislang einseitig, d. h. durch Dominanz der weißen Bevölkerungsgruppe geregelt worden. Einseitiges Konflikt-Management hat in Südafrika von Beginn an seine eigene, multirassische Opposition produziert. Sie ist gekennzeichnet durch Einheit in der Ablehnung weißer Herrschaft und Rivalität in der ideologisch-programmatischen Orientierung.

Die langjährigen Versuche der Opposition (ANC, PAC, Black Consciousness), mit friedlichen Mitteln — Proklamationen, Protesten, zivilem Ungehorsam — gleiche Rechte zu erringen, scheiterten am Widerstand einer weißen Minderheit, die auf Wahrung ihrer Identität und Interessen festgelegt ist. Das ‚Reform‘-Konzept der burischen Regierung bietet bislang keinen Anlaß, an dieser Grundorientierung weißer Politik zu zweifeln. Es kann als eine gegenrevolutionäre Strategie interpretiert werden, die weiße Vorherrschaft absichern will. Diese ‚Reform‘-Politik hat jedoch kontraproduktive Entwicklungen ausgelöst, die der schwarzen Opposition eine neue Qualität verliehen: 1. Seit Ende der siebziger Jahre intensiviert sich der schwarze Widerstand, d. h. die Zahl gewaltfreier und bewaffneter Aktionen steigt insgesamt an, und er eskaliert, d. h. es gibt eine erkennbare Verlagerung von friedlichen zu militanten Aktionen. 2. Zahl und Bedeutung schwarzer Organisationen, die durch partielle Mitarbeit im System (z. B. Inkatha) gleiche Rechte für alle Südafrikaner anstreben, scheinen sich zu verringern. Dagegen wächst offenbar der Rückhalt von Gruppierungen, die durch Nicht-Beteiligung (UDF, NF) und auch Guerilla-Aktionen (ANC, PAC) ihre politischen Vorstellungen durchsetzen wollen.

Das vorläufige Ergebnis einer über siebzigjährigen Geschichte von weißer Herrschaft und schwarzem Widerstand ist eine völlige Blockierung der Situation: Weder friedliche noch gewaltsame Lösungen der Konflikte in Südafrika haben gegenwärtig Aussicht auf Erfolg. Die Koexistenz von Krieg und Frieden wird daher vermutlich die unmittelbare Zukunft Südafrikas bestimmen.