

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter P. Waller

Namibia: Wirtschaftspolitik und
Entwicklungsperspektiven

Franz Ansprenger

Die SWAPO als Regierungspartei

Gabriele Brenke

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland
im Namibia-Konflikt

Winrich Kühne

Südafrika nach der Unabhängigkeit Namibias:
Durchbruch zu Verhandlungen?

B 8/90

16. Februar 1990

Peter P. Waller, Dr. oec. publ., geb. 1935; stellvertretender Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Berlin und Professor für Wirtschaftsgeographie an der Freien Universität Berlin.

Zahlreiche Veröffentlichungen zum südlichen Afrika, insbesondere über Botswana, Simbabwe, Malawi und Sambia; so u. a. Sanktionen und Abbau wirtschaftlicher Abhängigkeit im südlichen Afrika, Berlin 1987.

Franz Ansprenger, Dr. phil., geb. 1927; Studium der Geschichte; Universitätsprofessor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin; Leiter der Arbeitsstelle Politik Afrikas; Forschungs-Aufenthalte in Namibia, zuletzt im April und Oktober/November 1989.

Veröffentlichungen u. a.: Der Schwarz-Weiß-Konflikt in Afrika, München–Mainz 1971; Die Befreiungspolitik der OAU 1963–1975, München–Mainz 1975; Die SWAPO, Mainz–München 1984; Der African National Congress – ANC, Bonn 1987.

Gabriele Brenke, Dr. phil., geb. 1953; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn.

Veröffentlichung: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt, München 1989.

Winrich Kühne, Dr. jur., geb. 1944; Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität in München und der Politischen Wissenschaft an der Universität National Autonoma de Mexiko; nach dem zweiten Juristischen Staatsexamen seit 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen bei München. Arbeitsgebiete: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Entwicklungen im südlichen Afrika, die sowjetische Afrikapolitik sowie die Ost-West-Rivalität in der Dritten Welt.

Veröffentlichungen u. a.: Die Politik der Sowjetunion in Afrika. Bedingungen und Dynamik ihres ideologischen, ökonomischen und militärischen Engagements, Baden-Baden 1983; Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden. Zur Bedeutung der Vereinbarung mit Mozambique und Angola vom Frühjahr 1984, Baden-Baden 1985; zahlreiche Zeitschriftenaufsätze.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,- pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Namibia: Wirtschaftspotential und Entwicklungsperspektiven

Zum „Schwerpunkt“ und „Modellfall“ ihrer Entwicklungszusammenarbeit will die Bundesregierung ein unabhängiges Namibia machen. Nach dem erfolgreichen Abschluß der Wahlen im November 1989 und der Konstituierung der Verfassungsgebenden Versammlung ist mit der baldigen Unabhängigkeit des Landes und danach mit Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit zu rechnen. Die Bundesregierung ist für diese Verhandlungen gut gerüstet: Ein Rahmenbetrag von 100 Millionen DM ist für 1990 bereits vorgesehen, und ein umfangreiches Gutachten zu den Strukturen, Problemen und Potentialen der wirtschaftlichen Entwicklung Namibias, erarbeitet von 14 Experten aus vier wissenschaftlichen Instituten, liegt vor¹⁾.

Die Begründung für die geplante intensive Zusammenarbeit mit Namibia ist eine politische: Geschichte verpflichtet. So haben in seltener Einigkeit alle vier im Bundestag vertretenen Fraktionen für eine hohe Entwicklungshilfe votiert. Während die Koalitionsparteien auf die Verantwortung als ehemalige Kolonialmacht und die beachtliche deutsche

Minderheit (etwa 25 000 Menschen) hinwies, betonte die SPD die Signalwirkung Namibias für das Apartheidregime in Südafrika, und die GRÜNEN sprachen von der Pflicht zur Wiedergutmachung für die Greuelthaten der deutschen Kolonialherren.

Wie aber stellt sich die Notwendigkeit, Namibia zu helfen, aus entwicklungspolitischer Sicht dar? Sollte eines der an Bevölkerung kleinsten (1,4 Millionen Einwohner) und mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1 200 US-Dollar „reichsten“ Länder Afrikas überhaupt Entwicklungshilfe bekommen? Oder trifft die Behauptung Südafrikas zu, daß Namibia gar kein lebensfähiger Staat sei und sich nur dank der südafrikanischen Zuschüsse zum Staatshaushalt (im letzten Jahr 308 Mio. Rand, ca. 231 Mio. DM) über Wasser halten konnte? Tatsächlich ist die Beurteilung des Wirtschaftspotentials und der Entwicklungsperspektiven des Landes immer noch sehr kontrovers, andererseits aber ganz entscheidend für den Umfang und den Inhalt der künftigen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Land.

I. Namibia: günstige Ressourcen, extreme Ungleichheit

Die wichtigsten natürlichen Ressourcen des Landes sind seine vielfältigen Bodenschätze, die es zum viertgrößten Mineralienproduzenten Afrikas machen. Die wichtigsten Exportprodukte sind Dia-

manten, die schon in der deutschen Kolonialzeit abgebaut wurden, Uran sowie eine Reihe von Buntmetallen wie Kupfer, Blei und Zink, um nur die wichtigsten zu nennen. Vor der südlichen Küste des Landes wurden umfangreiche Erdgaslager entdeckt, deren wirtschaftliche Erschließung allerdings noch nicht gesichert ist. Der Anteil des Bergbaus am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug 1988 etwa 34 Prozent und der Anteil an den Exporten sogar 73 Prozent; auf Grund der hohen Kapitalintensität dieses Sektors betrug sein Anteil an den Erwerbstätigen allerdings nur drei Prozent.

¹⁾ Die nachfolgende Analyse beruht auf diesem Gutachten, insbesondere auf dem zusammenfassenden Bericht von A. J. Halbach, Grundlagenstudie Namibia, Bd. 14: Strukturen, Probleme und Potentiale der wirtschaftlichen Entwicklung, München 1989. Die Zahlenangaben sind, wenn nicht anders vermerkt, diesem Bericht entnommen. Die Federführung des Gutachtens lag beim Ifo-Institut, das auch für die Sektorstudien Außenwirtschaft (A. Halbach), Öffentliche Finanzen (W. Leibfritz), Monetäre und finanzielle Infrastruktur (H.-G. Geis), Ländliche Regionalentwicklung (S. Schönherr), Industrie und Kleingewerbe (Ch. Pollak und K.-F. Schädler) und Tourismus (A. Halbach) verantwortlich zeichnet. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik in Berlin war für die Bereiche Landwirtschaft (U. Otzen) und Entwicklungszusammenarbeit (P. Waller) zuständig. Die Sektorstudien Fischwirtschaft (R. Lasch) und Fischerei (A. Schumacher) wurden vom Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Land-

wirtschaft in Braunschweig durchgeführt. Mitarbeiter der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Hannover bearbeiteten die Sektorstudien Mineralische Rohstoffe (Ch. Kippenberger und R. Gold), Institutionen und Verbände im Bergbau (K. Fesefeldt) und Wasserwirtschaft (G. Goldberg). Vgl. A. J. Halbach, Namibia nach den Wahlen: Wirtschaftliche Strukturen, Probleme und Perspektiven, in: ifo-schnelldienst, (1989) 33, S. 10–21.

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) Namibias nach Sektoren
(konst. Preise von 1980)

	1980		1988	
	Mio. Rand	Prozent	Mio. Rand	Prozent
Landwirtschaft/Fischerei	166,3	11,5	150,9	10,3
Bergbau	630,0	43,7	493,1	33,8
Verarbeitende Industrie	56,5	3,9	60,5	4,1
Energie und Wasser	26,3	1,8	34,9	2,4
Bauwirtschaft	50,6	3,5	32,3	2,2
Groß- und Einzelhandel	166,3	11,5	180,4	12,4
Transport und Kommunikation	76,7	5,3	89,8	6,2
Sonstige Dienstleistungen	95,6	6,6	114,2	7,8
Verwaltung und Verschiedenes	175,8	12,2	303,6	20,8
Insgesamt	1 444,1	100	1 459,7	100

Quelle: A. J. Halbach, Grundlagenstudie Namibia, Bd. 14, (Anm. 1), S. 3; 1 Rand entspricht ca. 0,70 DM (1988).

Die Landwirtschaft Namibias bietet zwar mit Abstand den meisten Menschen Beschäftigung (61 Prozent der Erwerbstätigen), ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt ist jedoch mit 10,3 Prozent (einschließlich Fischerei) relativ gering. Sie ist gekennzeichnet durch eine extreme Ungleichheit zwischen dem überwiegend von Weißen geführten Großbetriebssektor (Rinder- und Schaffarmen) im südlichen und zentralen Hochland und dem afrikanischen traditionellen, kleinbäuerlichen Sektor, vor allem im nördlichen Teil des Landes. Die Landwirtschaft Namibias wird auf einer äußerst empfindlichen Ressourcengrundlage mit vorwiegend halbtrockenen bis trockenen Boden-Klima-Bedingungen betrieben, nur etwa die Hälfte der Landfläche ist überhaupt landwirtschaftlich nutzbar. Während einerseits über 80 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion in Form von Rind- und Schaffleisch sowie Karakulfellen exportiert wird, müssen andererseits über 90 Prozent der pflanzlichen Nahrungsmittel (Getreide, Obst, Gemüse) eingeführt werden. Hier gilt – wie auch in anderen Bereichen – der typische Satz: „Namibia produziert, was es nicht verbraucht, und es verbraucht, was es nicht produziert.“

Die dritte wichtige natürliche Ressource Namibias ist der Fischfang. Die Küstengewässer des Landes sind für ihren ungewöhnlichen Fischreichtum bekannt, doch hat die bisher ungeklärte völkerrechtliche Situation des Landes die Einführung einer 200-Seemeilen-Wirtschaftszone verhindert, was zu einer exzessiven Nutzung durch Südafrika und durch internationale Fernfischereiflotten führte. Die Gesamtfänge lagen in den sechziger Jahren

zeitweise über 2 Mio. Tonnen pro Jahr und gingen durch Überfischung auf derzeit ca. 1,2 Mio. Tonnen zurück, wobei der Anteil Namibias relativ gering blieb.

Zwei weitere für die Beurteilung des Wirtschaftspotentials wichtige Sektoren sind die verarbeitende Industrie und der Tourismus. Die begrenzten Möglichkeiten der Industrie spiegeln sich in dem selbst für afrikanische Länder geringen Beitrag dieses Sektors von nur rund vier Prozent zum BIP wider (vgl. Tabelle 1). Hauptgründe sind der kleine Binnenmarkt und die Konkurrenz durch die schon stark ausgebauten Industrie Südafrikas. Der Tourismus dagegen hat sich in den letzten Jahren sehr günstig entwickelt. Von den rund 70 000 Touristen kamen rund zwei Drittel aus Südafrika, innerhalb des restlichen Drittels lagen die etwa 20 000 deutschsprachigen Touristen mit Abstand an der Spitze. Es handelt sich dabei nicht um Billigtourismus, sondern um anspruchsvolle Individual- und Gruppenreisende, die vor allem grandiose, unberührte Naturlandschaften, eine vielfach außergewöhnliche Flora und eine abwechslungsreiche Tierwelt (z. B. Naturpark Etoscha-Pfanne) beeindruckten.

Der positive Aspekt einer sehr günstigen, diversifizierten Ressourcenbasis wird durch den negativen Aspekt einer extremen Ungleichheit der Lebensbedingungen der Bevölkerungsgruppen und damit auch der räumlichen Struktur des Landes relativiert. Ähnlich wie in Südafrika ist das Staatsgebiet in genau abgegrenzte Bevölkerungsregionen gegliedert. Dem hochentwickelten, mit einer ausgezeichneten

neten Infrastruktur versehen und von der weißen Minderheit beherrschten zentralen und südlichen Teil des Landes stehen die peripheren Regionen des Nordens gegenüber, in denen die Mehrheit der Bevölkerung lebt, deren Lebensstandard jedoch nicht besser als in den ärmsten Ländern Afrikas ist. Hier sind massive Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitssektor, die Förderung der Landwirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen im kleingewerblichen Sektor für die schnell wachsende Bevölkerung dringend erforderlich. Wie aber soll der Ausgleich zwischen den beiden Namibias be-

werkstellig werden, wie kann der periphere Teil des Landes entwickelt werden, ohne daß die Wirtschaft im zentralen Teil zusammenbricht?

Da es in Namibia noch keine Regierung gibt, sollen hierzu die Vorstellungen der SWAPO (South West African People's Organization) dargestellt werden — der Partei, die bei den ersten freien Wahlen des Landes Anfang November 1989 mit 57 Prozent der Stimmen die absolute Mehrheit erhielt und somit in jedem Fall — alleine oder mit anderen Parteien — die Regierung stellen wird²⁾.

II. Die Vorstellungen der SWAPO zur Entwicklung des Landes

Die zentrale Aussage der SWAPO zum Wirtschaftssystem lautet, daß sie ihren Glauben an die „moralische“ Überlegenheit des Sozialismus in Form von gemeinschaftlichem Eigentum und der Kontrolle der Wirtschaft nicht „versteckt“, aber realistisch genug denke, um für die nächste Zukunft eine gemischte Ökonomie mit staatlichen, genossenschaftlichen, privaten und joint-venture-Anteilen anzustreben. Pauschale Enteignungen seien nicht vorgesehen. Dieses pragmatische Grundmodell entspricht etwa dem von Simbabwe, das ja damit seit der Unabhängigkeit sehr erfolgreich gewesen ist.

Da die SWAPO aber das gegenwärtige, extrem ungerechte Verteilungssystem nicht akzeptieren kann, ist eine Zunahme der staatlichen Interventionen in der Wirtschaft unvermeidlich. Die Grundstrategie ist dabei, mit den finanziellen Mitteln, die aus dem Bergbau (und der Fischerei) abgeschöpft werden, andere Sektoren, insbesondere die Landwirtschaft, zu entwickeln.

Die notwendigen zusätzlichen Finanzmittel sollen durch Neuverhandlungen im Bergbau in Angleichung an andere afrikanische Länder (z. B. die Regelungen in dem vergleichbaren Nachbarland Botswana) und durch die volle Ausnutzung der Souveränität über die 200-Meilen-Fischereizone

aufgebracht werden. Die am stärksten emotional belastete Frage des Landbesitzes wird sehr vorsichtig behandelt. Eine pauschale Enteignung ist nicht vorgesehen, doch sollen Besitzer mehrerer Farmen und Eigentümer, die ihr Land nicht selbst bewirtschaften, gegen Entschädigung ihr Land abgeben müssen. Da damit das Problem der Landzuteilung an die schwarze Bevölkerungsmehrheit nicht annähernd gelöst werden kann, soll eine Ausweitung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächen im Norden des Landes im Vordergrund stehen. Damit soll es auch möglich werden, genügend Nahrungsmittel zur Versorgung des Landes zu produzieren, um von den Importen aus Südafrika unabhängig zu werden.

Ein weiterer Entwicklungsschwerpunkt soll die verarbeitende Industrie sein, um den Export bisher unbearbeiteter Mineralien und landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch verarbeitete Produkte zu ersetzen und somit Arbeitsplätze zu schaffen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit Namibias von Südafrika wird als ein zentrales Problem angesehen, doch ist die SWAPO optimistisch in bezug auf die Möglichkeiten zum Abbau der Importe und Exporte aus und nach Südafrika. Hier werden der Beitritt zur Southern African Development Coordination Conference (SADCC) sowie der Zugang zum europäischen Markt über das Lomé-Abkommen als Hilfen genannt. Die Zugehörigkeit zur SACU, der Zollunion mit Südafrika, Botswana, Lesotho und Swasiland wird eher negativ bewertet, es wird aber keine eindeutige Absicht zum Austritt erklärt. Dagegen wird die Absicht bekundet, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank beizutreten, obwohl deren harte Auflagenpolitik beklagt wird.

Insgesamt ist dieses Programm sicher nicht weit entfernt von den Vorstellungen liberaler Wirtschaftsexperten, und die multinationalen Konzerne sowie die multilateralen Institutionen wie IWF und Welt-

²⁾ Die Vorstellungen der SWAPO zur Entwicklung des Landes sind in einem Papier mit dem Titel „Namibia's economic prospects brighten up“ dargestellt, das das Politbüro des Zentralkomitees am 28. November 1988 vorgelegt hat. Die Aussagen dieses Dokuments wurden in einer Rede bestätigt, die der Leiter des UN-Namibia Instituts und Wahlkampfleiter der SWAPO, Hage Geingob, im Namen des SWAPO-Präsidenten Sam Nujoma am 21. April 1989 vor Geschäftsleuten in London hielt. Er wiederholte die Kernthesen auch bei der Eröffnung des Wahlkampfes auf einer SWAPO-Großveranstaltung am Sonntag, dem 2. Juli 1989, in Windhoek. Vgl. P. Waller, Sektorstudie Entwicklungszusammenarbeit. Vorstellungen interner politischer und gesellschaftlicher Akteure sowie ausländischer Hilfe-Geber, in: Grundlagensstudie Namibia, Bd. 13, Berlin-München 1989.

bank dürften keine wesentlichen Ansatzpunkte für Kritik haben. Von der zweitstärksten Partei des Landes, der DTA (Demokratische Turnhallen-Allianz), dürfte gegen dieses Programm ebenfalls kein Widerstand kommen, da diese auch von einem bedeutenden Entwicklungspotential Namibias ausgeht, dessen Nutzung sie allerdings weit stärker als die SWAPO den freien Marktkräften, insbesondere ausländischen Investoren, überlassen will. Andererseits erkennt aber auch die DTA die Verantwortung des Staates für einen sozialen Ausgleich durchaus an, so daß sich eher ein gradueller als ein grundsätzlicher Unterschied zur Strategie der SWAPO ergibt³⁾.

Die größten Schwierigkeiten könnte die SWAPO mit den eigenen Anhängern bekommen, die große Erwartungen in die Übernahme der Macht setzen

und umfangreichere Enteignungen „weißer“ Farmen und direkte Verbesserungen ihres Lebensstandards auf Kosten der privilegierten weißen Minderheit fordern werden. Insbesondere die Gewerkschaften, die zum radikalen Flügel der SWAPO gerechnet werden und noch sehr ideologisch orientiert sind, dürften Forderungen in dieser Richtung geltend machen.

Die entscheidende Frage für die Beurteilung der Chancen einer Umsetzung der skizzierten Strategie ist, ob die Gesamtschätzung der Situation sowohl durch die SWAPO als auch durch die DTA nicht viel zu optimistisch ist, insbesondere was die Abschöpfung von finanziellen Ressourcen aus Bergbau und Fischerei und was den Abbau der Abhängigkeit von Südafrika, insbesondere in bezug auf Walvis Bay, anbelangt.

III. Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung des Entwicklungspotentials

Zunächst muß erstaunen, daß eine Befreiungsbewegung wie die SWAPO, die einen erbitterten Guerilla-Krieg gegen die „weiße“ Besatzungsmacht Südafrika geführt hat, in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung so moderate Vorstellungen entwickelt; oder sind diese Bekundungen nur ein Täuschungsmanöver gegenüber den Wählern, um nach der Machtübernahme sich um so brutaler auf den Besitz der Weißen zu stürzen?

In der Tat spricht alles dafür, daß es sich hier nicht um ein Täuschungsmanöver handelt, weil der wirtschaftliche Handlungsspielraum jeder zukünftigen Regierung Namibias äußerst begrenzt ist. Ähnlich wie in Simbabwe wird die schwarze Mehrheit der Bevölkerung zwar die politische Macht übernehmen, die Vorherrschaft der Weißen in der modernen Wirtschaft jedoch auf absehbare Zeit nicht antasten können. Ohne das Verbleiben der weißen Führungs- und Fachkräfte im Lande wäre das Modell der optimalen Nutzung der Ressourcen im modernen Sektor zur beschleunigten Entwicklung der bisher vernachlässigten peripheren Gebiete zugunsten der großen Mehrheit der Bevölkerung nicht realisierbar. Die katastrophalen Folgen des Exodus der weißen Bevölkerung in Angola und Mosambik sind der SWAPO-Führung während ihrer Exilzeit in Angola deutlich vorgeführt worden. Es kann kein Zweifel bestehen, daß nicht nur umfangreiche Enteignungen im Bergbausektor und in der Land-

wirtschaft, sondern auch ein fühlbares Absinken des Lebensstandards der weißen Bevölkerung zu einer massenhaften Abwanderung nach Südafrika und in die Bundesrepublik — was die etwa 25 000 deutschstämmigen Namibier betrifft — führen würde.

Selbst wenn es gelingt, die SWAPO-Strategie politisch umzusetzen, bleibt die entscheidende Frage, ob die Ressourcen des Landes tatsächlich ausreichen, um die enormen Ausgaben zur Verbesserung des Lebensstandards der Mehrheit der Bevölkerung finanzieren zu können. Ausgangspunkt kann hierbei die Analyse des Staatshaushaltes sein, von dem nicht wenige behaupten, daß er nach Abzug der Südafrikaner vor dem Zusammenbruch stehe. Tatsächlich konnte der Staatshaushalt in den vergangenen Jahren nur durch einen Budgetzuschuß Südafrikas in Höhe von 300—400 Mio. Rand ausgeglichen werden. Dieser Zuschuß wurde im laufenden Haushalt auf 80 Mio. Rand verringert und wird nach der Unabhängigkeit ganz entfallen. Der Übergangsregierung ist es nun gelungen, durch Kürzung investiver und laufender Ausgaben bei gleichzeitig günstiger Einnahmementwicklung die Finanzierungslücke auf 134 Mio. Rand zu reduzieren (vgl. Tabelle 2).

Mittelfristige Prognosen lassen erkennen, daß eine Haushaltsgestaltung mit vertretbaren Finanzierungslücken über den Ausbau und die effizientere Besteuerung produktiver Ressourcen sowie über Einsparungen bei den Ausgaben zu erreichen ist.

³⁾ Weitere Angaben über die Vorstellungen der Parteien und gesellschaftlichen Gruppen finden sich in P. Waller (Anm. 2), S. 17 ff.

Wie ein Blick auf Tabelle 2 zeigt, sind die Mininggesellschaften die wichtigsten Steuerzahler, hier wie im Bereich der Fischerei werden noch erhebliche Reserven für zusätzliche Einnahmen gesehen. Auf der Ausgabenseite werden Möglichkeiten zu Einsparungen bei dem größten Posten, dem Zuschuß für die zweite Verwaltungsebene, gesehen, wenn nach Erlangung der Unabhängigkeit eine Vereinheitlichung des teilweise sehr ineffizienten Verwaltungsapparats durchgeführt wird. Darüber hinaus werden nach Beendigung des Krieges auch die Ausgaben für Polizei und Verteidigung weiter gesenkt werden können. Diesen Einsparungen auf der Ausgabenseite werden jedoch zusätzliche Ausgaben für die Integration von Exilanten in den Staatsapparat gegenüberstehen, so daß eine nachhaltige Konsolidierung des Staatshaushaltes nur über eine Steigerung der Steuereinnahmen aus den produktiven Sektoren möglich sein wird.

An erster Stelle ist dabei an den Bergbau zu denken, der 1988 mit direkten und indirekten Steuerzahlungen von 302 Mio. Rand einen Anteil von 26 Prozent am gesamten Steueraufkommen des Landes erreichte. Während die tarifliche Steuerbelastung dieses Sektors 42 Prozent beträgt, erreichte die effektive Steuerbelastung vor allem auf Grund besonders günstiger Abschreibungsmöglichkeiten im Durchschnitt der Jahre 1970–1987 nur rund 31 Prozent. Hätte die effektive Belastungsquote des Bergbausektors beispielsweise bei 40 Prozent gelegen — also immer noch deutlich unter der tariflichen Belastung —, hätte der Staat über durchschnittlich acht Prozent höhere Steuereinnahmen verfügen können. Nicht berücksichtigt sind hierbei die Möglichkeiten, die multilaterale Unternehmen über die Gestaltung von Verrechnungspreisen (Transfer Pricing) besitzen, um Gewinne und damit Steuern zu verringern. Ihre Einschränkung erfordert jedoch eine sehr effiziente Steuerverwaltung.

Wichtig für die Beurteilung des Finanzierungspotentials des Bergbausektors ist die Tatsache, daß die Produktion in den vergangenen Jahren in ihrem Gesamtvolumen ständig abgenommen hat, was zum Teil auf die Erschöpfung abbauwürdiger Lagerstätten (Diamanten) und auf Einflüsse des Weltmarktes (Uran) zurückzuführen ist. Der Diamantengesellschaft CDM (Consolidated Diamond Mines), die zum weltweit führenden De Beers-Konzern gehört, wird der Vorwurf eines exzessiven Abbaus in der Vergangenheit gemacht. Tatsächlich hat sich die Produktion von rund zwei Mio. Karat 1977 auf rund eine Mio. Karat halbiert. Sie wird sich jedoch auf diesem Niveau noch zehn bis 15 Jahre halten lassen, allerdings bei erhöhten Kosten durch stetige Zunahme der zu bewegenden Abraum-Mas-

**Tabelle 2: Staatshaushalt 1989/90
in Mio. Rand**

1. Gesamtausgaben		2 239
davon: Zuschuß „zweite Ebene“		536
Schuldentilgung		224
Transportwesen		157
Polizei		156
Erziehung		143
Verteidigung		126
2. Eigene Einnahmen		1 633
davon Steuereinnahmen von Mininggesellschaften	1 051	
von anderen Unternehmen	306	
Umsatzsteuer	130	
davon Zolleinnahmen (SACU)	370	
		448
3. Finanzierungsbedarf (1–2)		606
Deckung durch:		
südafr. Budgethilfe		80
Überschuß aus Vorjahr		170
Kreditaufnahme		55
Sonstiges		87
Überziehungskredit		80
		472
4. Verbleibende Finanzierungslücke		134

Quelle: W. Leibfritz, Sektorstudie öffentliche Finanzen, Bd. 2 der Grundlagenstudie Namibia (Anm. 1).

sen und einer weiteren Dezentralisierung des Abbaus.

Die Produktion von Uranoxid in Namibia wird gegenwärtig noch durch die seitens der UNO gegenüber Südafrika verhängten Handelssanktionen beschränkt, doch wird dieses Hindernis mit der Unabhängigkeit Namibias wegfallen. Die Weltmarktpreise für Uran sind in der Vergangenheit stark zurückgegangen, doch scheint sich in neuester Zeit durch den Abbau der Lagerhaltung die Tendenz wieder zu verbessern. Die Reserven reichen bei voller Kapazitätsauslastung noch für über 20 Jahre, weitere Vorkommen in räumlicher Nähe zur Rössing-Mine sind sehr wahrscheinlich.

Bei den Buntmetallen ist wie in der Vergangenheit mit großen Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten zu rechnen. Der erwartete Rückgang der Bleiproduktion sollte durch eine Steigerung der

Kupferproduktion kompensiert werden. Längerfristig wird die Entdeckung des Kudu-Erdgasfeldes 200 km vor der Küste in Höhe der Mündung des südlichen Grenzflusses Oranje von wirtschaftlicher Bedeutung sein. Zur Gewinnung von etwa 400 000 Kubikmeter Gas pro Tag sind jedoch Investitionen in Höhe von mindestens sechs Mrd. Rand sowie eine enge Zusammenarbeit mit Südafrika erforderlich; im günstigsten Fall könnte eine Produktion Ende dieses Jahrhunderts beginnen.

Wichtig für die Zukunft ist, daß in Namibia ein beträchtliches Potential an neuen Lagerstätten besteht, deren Ausschöpfung jedoch erheblicher finanzieller Mittel bedarf, die nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn das Investitionsklima im Bergbau positiv bleibt. Insofern ergibt sich hier eine Grenze für die Strategie der SWAPO, durch Neuverhandlungen mit den Bergbaukonzernen mehr finanzielle Mittel für die Entwicklung der übrigen Sektoren des Landes abzuschöpfen. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß das gegenwärtige Produktionsniveau des Bergbausektors auf absehbare Zeit aufrecht erhalten werden kann und eine Steigerung des finanziellen Beitrags dieses Sektors zum Staatshaushalt und damit zur Entwicklung anderer Sektoren möglich ist.

Ein anderes Element der SWAPO-Strategie, der Ausbau der Weiterverarbeitung von im Lande gewonnenen Rohstoffen, scheint dagegen im Bereich des Bergbaus nur in geringem Umfang möglich. Bis auf eine Verhüttung der Bleikonzentrate zu Raffinadeblei und der Kupferkonzentrate zu Blisterkupfer findet eine Weiterverarbeitung bisher nicht statt. Der wichtigste Grund dafür sind die geringen Produktionsmengen. So muß zur Auslastung der bestehenden Verhüttungsanlage in Tsumeb die Hälfte der verarbeiteten Bleikonzentrate importiert werden. Hinzu kommt, daß eine derartige Weiterverarbeitung — wie der moderne Bergbau selbst — höchst kapitalintensiv ist und somit weder größere Beschäftigungseffekte noch sonstige Anstöße für die übrige Wirtschaft des Landes geben könnte.

Die zweitwichtigste Ressource des Landes, die in der Zukunft in erheblichem Ausmaß zur Einnahmenerhöhung des Staatshaushaltes beitragen könnte, ist der Fischfang. Nach Erlangung der Unabhängigkeit kann Namibia seine Rechte in der 200-Seemeilen-Wirtschaftszone geltend machen und insbesondere von den ausländischen Fangflotten, die bisher etwa mit drei Vierteln am Gesamtfischfang beteiligt waren, Lizenzgebühren verlangen, die allerdings mit etwa fünf Prozent des Weltmarktpreises der gefangenen Fische recht gering

sind. Wesentlich komplizierter wird eine Neuregelung des restlichen Viertels werden, das bisher von Namibia/Südafrika bestritten wurde. Bis auf die Langustenfischerei in der Lüderitz-Bucht ist die gesamte Fangflotte wie die fischverarbeitende Industrie in Walvis Bay konzentriert, das von Südafrika als sein eigenes Territorium betrachtet wird. Kurzfristig können auch von der südafrikanischen Fangflotte nur Lizenzgebühren verlangt werden, wobei noch die kuriose völkerrechtliche Situation erwähnt werden muß, daß Südafrika auch die Hoheitsrechte über eine Reihe von unbewohnten kleinen Inseln ausübt, so daß etwa 14 Prozent der Wasseroberfläche und damit auch des Fischfangs von Südafrika beansprucht werden.

Eine beschäftigungs-, einkommens- und steuerwirksame Nutzung des Fischpotentials setzt den Aufbau einer eigenen namibischen Fangflotte voraus, die allerdings zunächst in der südafrikanischen Exklave Walvis Bay stationiert werden müßte. Da die gegenwärtig dort stationierte Fangflotte überaltert und für die Befischung der zukünftigen 200-Seemeilen-Zone völlig unzureichend ist, ließe sich eine Vereinbarung mit Südafrika über den schrittweisen Aufbau einer namibischen Flotte einschließlich von Kontrollschiffen durchaus vorstellen. Der enorme Kapitalbedarf (für die gesamte Fangmenge von 1,3 Mio. Tonnen rechnet man mit ca. 1,5 Mrd. Rand) sowie die umfangreichen Maßnahmen im Bereich der Ausbildung, der Überwachung und Forschung lassen eine Nutzung der Ressource Fischfang — abgesehen von erhöhten Lizenzgebühren — erst langfristig in größerem Umfang möglich erscheinen. Die Befürchtung, daß die namibischen Gewässer so überfischt seien, daß die Fangmengen wahrscheinlich weiter zurückgingen, erscheint nicht berechtigt, vielmehr kann bei einer verbesserten Bestandspflege eine leichte Steigerung der gegenwärtigen Mengen erzielt werden.

Der Sektor Landwirtschaft umfaßt zwar den größten Teil der erwerbstätigen Bevölkerung Namibias und trägt zehn Prozent zum BIP bei, doch ist er weniger ein Steuerzahler als ein Subventionsempfänger. Während jedoch die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Zukunft verstärkt gefördert werden muß, scheint im „weißen“ Großbetriebssektor das Steuerpotential nicht ausgeschöpft zu werden. So gibt es in Namibia keine Grundsteuer auf landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, und die Abschreibungsbedingungen sind sehr günstig. Insgesamt wird jedoch die großbetriebliche Landwirtschaft, die ja auf einer äußerst empfindlichen Ressourcengrundlage operiert, auch in Zukunft keine wesentlichen Beiträge zum Staatshaushalt liefern können.

Ein Ausbau der relativ unbedeutenden verarbeitenden Industrie, wie er in der SWAPO-Strategie vorgesehen ist, wird sich auf absehbare Zeit nur in wenigen Teilbereichen realisieren lassen. Beispielsweise erscheint es durchaus sinnvoll, den Export lebenden Viehs nach Südafrika durch eine Weiterverarbeitung im Lande und den Export von Geflügel Fleisch zu ersetzen. Auch ist eine Expansion des kleinindustriellen und informellen Sektors zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit einfachen Konsumgütern und zur Schaffung von Arbeitsplätzen dringend erforderlich, doch werden diese Sektoren zunächst eher Bereiche der intensiven Förderung sein müssen und kaum zur Finanzierung anderer Sektoren beitragen können. Das gleiche gilt für den Tourismus, für den insbesondere — was den überseeischen Individualtourismus und den Jagdtourismus anbelangt — noch gute Expansionschancen bestehen. Hier ergeben sich gerade in denjenigen Gebieten gute Ansatzpunkte (Kaokoland, östliches Hereroland), in denen andere ökonomische Nutzungen nur sehr beschränkt möglich sind. Andererseits erfordert die weitere Erschließung des

touristischen Potentials Investitionen in die Infrastruktur wie in ein umfassendes und effizientes Naturschutzmanagement, die diesen Sektor ebenfalls eher zu einem Netto-Förderbereich werden lassen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß für eine Strategie der Abschöpfung finanzieller Mittel aus den produktiven Sektoren mittelfristig nur der Bergbau und — begrenzt auf höhere Lizenzgebühren — die Fischerei in Frage kommen. Berücksichtigt man jedoch die Grenzen, die für eine zusätzliche Abschöpfung des Bergbaus gegeben sind, so kann man zwar für eine zukünftige solide Haushaltspolitik durchaus optimistisch sein, doch wird die massive Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, das Kernstück der SWAPO-Strategie, zumindest mittelfristig ohne zusätzliche Mittel, sprich Entwicklungshilfe, nicht möglich sein. Welches Potential für eine nachhaltige Förderung der afrikanischen Landwirtschaft und damit für eine wesentliche Verbesserung der Einkommen der Mehrheit der Bevölkerung besteht in Namibia?

IV. Die Entwicklung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft

In den Siedlungsgebieten des Nordens — Ovambo, Kavango, Caprivi — herrscht bereits heute eine relative Landknappheit. Auf etwa 800 000 Menschen, also die große Mehrheit der Bevölkerung, entfallen nur 2,3 Mio. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche, das sind 2,9 Hektar pro Einwohner. Eine naheliegende Lösung des Problems wäre die Enteignung des weißen Farmlandes und Ansiedlung von Kleinbauern aus dem Norden. Daß die SWAPO diese Lösung nicht in Betracht zieht, hat neben Stammesproblemen vor allem eine ökologische Begründung: Die semi-ariden Weidegebiete im zentralen und südlichen Namibia haben eine so geringe Tragfähigkeit, daß eine Umsiedlung von Menschen aus den regenreicheren nördlichen Gebieten nur in ganz begrenztem Umfang möglich wäre und jedenfalls keinen Beitrag zur Linderung der Landnot in den nördlichen Gebieten leisten könnte. Eine Enteignung soll deshalb nur dort vorgenommen werden, wo mehrfacher Farmbesitz vorliegt oder Land brachliegt.

Entscheidend ist, daß im Norden des Landes in räumlicher Nähe zu den besiedelten Gebieten noch erhebliche Landreserven bestehen, die wirtschaftlich nutzbar gemacht werden können, wenn die nötige Infrastruktur, insbesondere Wasserversorgung und Straßen, geschaffen wird. Es handelt sich um mehrere Millionen Hektar Weideland, aber

auch um einige zehntausend Hektar, die für den Trockenfeldbau geeignet sind, sowie um etwa 30 000 Hektar potentiell bewässerbarer Fläche zusätzlich zu den gegenwärtig bereits genutzten 7 000 Hektar Bewässerungsfläche.

Gegenwärtig liegt die geschätzte jährliche Getreideproduktion in den nördlichen Trockenfeldbaugebieten bei etwa 80 000 Tonnen, verglichen mit einem Getreidebedarf Namibias von rund 250 000 Tonnen. Langfristig könnte sich die Eigenversorgung mit Getreide, Obst und Gemüse auf mindestens zwei Drittel des Bedarfs erhöhen lassen; Voraussetzung wären allerdings erhebliche Investitionen und Produktionsanreize.

Die Erschließung von Neuland kann nur schrittweise und in enger Verzahnung mit einer nachhaltigen Verbesserung der Förderung der bestehenden Anbauggebiete erfolgen. Während der moderne Farmsektor eine umfassende staatliche Unterstützung sowohl über Subventionen als auch über ein hervorragendes Angebot an Agrardienstleistungen, hauptsächlich in Form von Forschung, Beratung, Ausbildung, Kredit und Vermarktung, erfahren hat, ist dies dem traditionellen Sektor weitgehend vorenthalten worden. Hier besteht also ein erheblicher Nachholbedarf sowohl bei der Erreichung der Mindestflächenausstattung, bei den betrieblichen

und öffentlichen Investitionen als auch beim Dienstleistungsangebot⁴⁾. Auch das Vermarktungssystem ist überwiegend auf den kommerziellen Farmsektor ausgerichtet, so daß im Rahmen einer neuen Agrarentwicklungsstrategie auch die Neuordnung des gesamten landwirtschaftlichen Vermarktungssystems ansteht.

Die volle Nutzung der Bewässerungsanlagen hängt von der Verfügbarkeit von Wasser, in den nördlichen Gebieten vor allem von Vereinbarungen mit den Nachbarländern Angola und Botswana über die Nutzung der Grenzflüsse Kunene und Okavango, ab. Wasser zur landwirtschaftlichen Nutzung steht aber in Konkurrenz zum Wasserbedarf der wachsenden Bevölkerung, der Viehwirtschaft, des Bergbaus und der Industrie. Auf Grund der extremen klimatischen Bedingungen kann Wasser als die knappste Ressource des Landes bezeichnet werden. So entgehen dem Wasserkreislauf 83 Prozent des Niederschlags durch Verdunstung, nur 17 Prozent verbleiben für den oberirdischen Abfluß, wobei jedoch wiederum der größte Teil verdunstet. Nur zwei Prozent kommen den Flüssen und ein Prozent der Grundwasserneubildung zugute. Dämme und Talsperren schöpfen schon heute das Oberflächenwasserpotential fast vollständig ab,

so daß nur noch das Grundwasser und die Ableitung größerer Wassermengen aus den Grenzgewässern — den einzigen das ganze Jahr Wasser führenden Flüssen des Landes — zur Versorgung verfügbar sind. Im Fall des Okavango konkurriert der Bewässerungsbedarf nicht nur mit den Ansprüchen der Anliegerstaaten Angola und Botswana — das Binnendelta des Okavango in Botswana ist eines der letzten großen „Naturwunder“ der Erde —, sondern auch mit dem geplanten Großprojekt Eastern National Water Carrier, das über ein Kanalsystem jährlich bis zu 60 Mio. Kubikmeter Wasser bis in die Zentralregion Namibias leiten soll.

Die kleinbäuerliche Landwirtschaft Namibias hat also durchaus das Potential, der Mehrheit der Bevölkerung ein höheres Einkommen zu verschaffen und die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln wesentlich unabhängiger von Südafrika zu machen, als dies heute der Fall ist. Beschränkungen des Entwicklungspotentials liegen in der Finanzierung und in der Verfügbarkeit von Wasser, der knappsten Ressource des Landes. Bevor ein abschließendes Urteil über die Chancen der SWAPO-Strategie möglich ist, muß noch das politische Problem, die Abhängigkeit Namibias von Südafrika behandelt werden.

V. Die Abhängigkeit Namibias von Südafrika

Namibias Wirtschaft war über 70 Jahre lang voll in die südafrikanische Wirtschaft integriert, was zu einer sehr einseitig auf Südafrika bzw. den Weltmarkt ausgerichteten Handelsstruktur führen mußte. Der zweite entscheidende Bereich der Abhängigkeit besteht im Transportwesen, da Südafrika die Souveränität über den einzigen Überseehafen des Landes, Walvis Bay, ausübt und somit einen Großteil des Außenhandels auch des unabhängigen Namibias weiterhin kontrollieren kann. Die Abhängigkeit konkretisiert sich darüber hinaus in intensiven Kapitalverflechtungen mit südafrikanischen Firmen und in den südafrikanischen Verwaltungsbeamten, die auch nach der Unabhängigkeit in wichtigen Positionen verbleiben werden, da sie kurzfristig nicht zu ersetzen sind.

Der Abbau der Abhängigkeit im Außenhandel wird von der SWAPO mit Hinweis auf den Zugang zum europäischen Markt über einen Beitritt zum Lomé-Abkommen und über einen verstärkten Handel mit

den afrikanischen Nachbarländern durch den Beitritt Namibias zur SADCC⁵⁾ angestrebt. Tatsächlich ist die Abhängigkeit von Südafrika im Export mit 25 Prozent der Ausfuhren relativ gering, da der überwiegende Teil der Exporte aus Mineralien wie Uran und Diamanten besteht, die direkt auf den Weltmarkt gehen (vgl. Tabelle 3). Nach Südafrika werden vor allem Agrarprodukte (Vieh) und Fisch exportiert. Hier zeichnen sich Möglichkeiten der Diversifizierung durch Lieferungen in Nachbarländern wie Angola oder Sambia und vor allem auch in die Europäische Gemeinschaft ab.

Stärker ist die Abhängigkeit auf der Importseite. Obwohl hier noch keine genauen Statistiken vorliegen, kann man davon ausgehen, daß etwa 95 Prozent des Konsum- und Investitionsgüterbedarfs eingeführt werden und davon etwa zwei Drittel auf Südafrika entfallen. Hier ist bereits auf die Möglichkeit der mittelfristigen Substitution von Nah-

⁴⁾ Zu den einzelnen Elementen eines ländlichen Regionalentwicklungsprogramms vgl. U. Otzen, Sektorstudie Landwirtschaft, Bd. 3 der Grundlagenstudie Namibia (Anm. 1).

⁵⁾ Mitgliedsländer sind Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Swasiland und Tansania.

**Tabelle 3: Struktur und Entwicklung des Außenhandels
(1980–1988)**

Gegenstand	1980		1984		1988	
	Mio. Rand	Prozent	Mio. Rand	Prozent	Mio. Rand	Prozent
Exporte						
Agrarprodukte	131,6	11,6	95,1	8,6	256,1	12,0
Fisch	12,6	1,1	25,1	2,3	93,4	4,4
Mineralien (darunter Diamanten)	908,3 (446,7)	79,8 (39,3)	851,1 (231,6)	77,3 (21,0)	1 542,6 (653,5)	72,6 (30,7)
Industrieprodukte	53,2	4,8	68,3	6,2	119,7	5,6
Sonstiges	32,0	2,8	61,5	5,6	113,8	5,4
Insgesamt	1 138,0	100	1 101,1	100	2 125,6	100
Importe insgesamt	901,9	100	1 176,5	100	1 946,1	100
Handelsbilanz	+236,1	—	-75,4	—	+179,5	—
Terms of Trade (in %)	100	—	82	—	85	—

Quelle: A. J. Halbach, Sektorstudie Außenwirtschaft, Bd. 1 der Grundlagenstudie Namibia (Anm. 1).

rungsmittelführungen aus Südafrika durch Eigenproduktion hingewiesen worden. Eine Umlenkung des Handels auf afrikanische Nachbarländer scheint hier kaum möglich (eventuell mit Ausnahme Simbawes) und auf Europa aus Preisgründen nicht wahrscheinlich.

Damit ist die für Namibia wichtige Frage des Verbleibens in der Südafrikanischen Zollunion (SACU) angesprochen⁶⁾. Die Überweisungen der SACU an den namibischen Staatshaushalt betragen für das laufende Haushaltsjahr 448 Mio. Rand, eine Summe, die wesentlich höher ist als der Betrag, der Namibia als Anteil an den Zoll- und Verbrauchsteuereinnahmen Südafrikas zustünde. Bei einem Austritt aus der SACU müßte Namibia, um das gleiche Finanzaufkommen zu realisieren, seine Zölle weit über das derzeitige SACU-Niveau anheben, was entsprechende negative Auswirkungen auf die eigene Wirtschaft hätte.

Während also ein Verbleib in der SACU für Namibia wirtschaftlich von Vorteil wäre, ist die Einführung einer eigenen Währung und die Errichtung einer eigenen Zentralbank beschlossene Sache. Damit würde Namibia dem Beispiel Botswanas folgen, das bei vergleichbaren strukturellen Voraussetzungen ebenfalls Mitglied der SACU geblieben ist, mit der Einführung einer eigenen Währung, dem Pula,

⁶⁾ Mitgliedsländer sind neben Südafrika, Botswana, Lesotho und Swasiland.

aber so erfolgreich war, daß diese im Laufe der Jahre sogar gegenüber dem Rand um 20 Prozent an Wert gewann. Mit der Errichtung einer eigenen Zentralbank kann auch die Voraussetzung geschaffen werden, die starke Abhängigkeit von Südafrika im Finanzwesen schrittweise abzubauen. Unumgänglich ist dabei eine Namibisierung der privaten Geschäftsbanken durch eine mehrheitlich namibische Kapitalkontrolle sowie strukturelle Veränderungen im Versicherungswesen.

Die empfindlichste Abhängigkeit von Südafrika besteht durch den Entzug der Souveränität über Walvis Bay. Obwohl die Regierung des unabhängigen Namibia sicher sofort ihren Anspruch auf Walvis Bay verkünden wird, dürfte Südafrika dieses Faustpfand nicht so leicht aus der Hand geben. Pläne, den Hafen Lüderitz auszubauen, einen neuen Hafen nördlich von Walvis Bay anzulegen oder den Hafen Namibe (Mocamedes) im südlichen Angola für Namibia nutzbar zu machen, können nicht realisiert werden, da ihre Ausführung entweder riesige Investitionen oder nicht zu verkraftende, erhöhte laufende Kosten bedeuten würde. Damit bleibt als Ausweg zumindest kurz- bis mittelfristig nur eine vertragliche Regelung mit Südafrika über die Nutzung des Hafens Walvis Bay sowohl für den Außenhandel als auch für den Aufbau einer namibischen Fischerei-Flotte.

Für den Abschluß einer für Namibia befriedigenden Regelung bestehen insofern günstige Vorausset-

zungen, als es in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung Südafrikas für die Regierung von großem Interesse ist, mit Namibia gutnachbarliche Beziehungen zu unterhalten, keine Krise dort zu provozieren, die nur zu einem Exodus der weißen Minderheit nach Südafrika führen würde und dort die radikalen Apartheidsparteien auf Kosten der Regierung stärken würden. Eine kontinuierliche, evolutionäre Entwicklung in Südafrika vorausgesetzt, muß sich die zweifellos für Namibia bestehende Abhängigkeit gegenüber seinem großen Nachbarn

nicht unbedingt nachteilig auf seine eigene Entwicklung und insbesondere auf die Umsetzung der Entwicklungsstrategie auswirken.

Damit verbleibt als letztes Problem der Realisierbarkeit der SWAPO-Strategie die Frage der Finanzierung der umfangreichen Maßnahmen zugunsten der bisher vernachlässigten nicht-weißen Bevölkerung, die zumindest mittelfristig nur von außen, das heißt über Entwicklungshilfe, erfolgen kann.

VI. Namibia: Schwerpunkt und Modellfall bundesdeutscher Entwicklungszusammenarbeit?

Die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe ist in Namibia selbst nicht unumstritten, es gibt einzelne Stimmen, wie die des in der Bundesrepublik ausgebildeten Wirtschaftsprofessors Tjingaete, die öffentlich erklären: „Behaltet euer Geld.“ Entwicklungshilfe mache Namibia, ein an Ressourcen reiches Land, nur abhängig. Entscheidend wäre es, Privatkapital in das Land zu bekommen.

Nun ist es sicher wichtig, Privatkapital zur Exploration im Bergbau oder zum Aufbau einer namibischen Fischereiflotte zu bekommen. Die unbedingt notwendige Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, der Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens für die Mehrheit der Bevölkerung, ja auch der Ausbau des geologischen Dienstes und der Fischerei-Verwaltung wird aber nicht mit Privatkapital, sondern nur mit öffentlicher Entwicklungshilfe möglich sein.

Die in jüngster Zeit häufig zu hörende Meinung, das unabhängige Namibia könnte von Entwicklungshilfe überschwemmt werden, hält einer genaueren Prüfung nicht stand. Nach den derzeit vorliegenden Informationen plant außer der Bundesrepublik Deutschland und den nordischen Ländern keiner der großen bilateralen Geber wie die USA, Japan oder Großbritannien ein größeres Engagement. Wenn ein friedlicher Übergang in die Unabhängigkeit vollzogen und die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit nicht mehr auf Namibia gerichtet ist, wenn vielmehr die Tatsache allgemein bekannt wird, daß das Land mit einem pro-Kopf-Einkommen von ca. 1 200 US-Dollar zu den „reichsten“ Ländern Afrikas südlich der Sahara zählt, wird es sehr schwer werden, den großen Bedarf an finanzieller und technischer Hilfe, den das Land für die Umsetzung seiner Entwicklungsstrategie braucht, auch zu befriedigen. Auf die Bundesrepublik Deutschland, dem Land mit der stärksten historischen Beziehung zu Namibia, kommt somit

eine zentrale Funktion im Rahmen der internationalen Gebergemeinschaft zu.

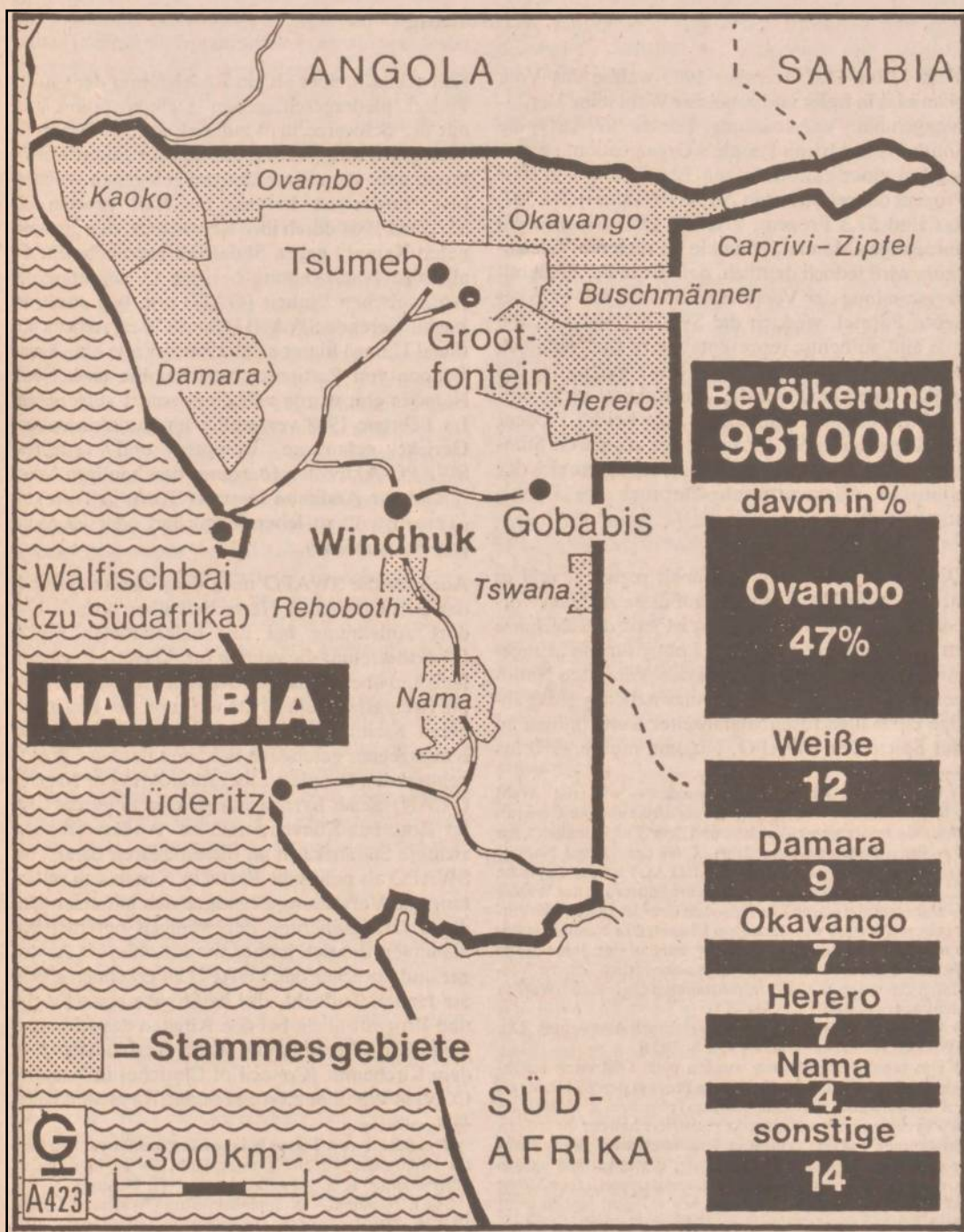
Der politische Anspruch, Namibia zum Schwerpunkt und Modellfall der Entwicklungszusammenarbeit zu machen, ist erhoben worden. Was den Umfang der vorgesehenen Mittel anbelangt, wird er wohl auch eingelöst werden. Wie aber steht es mit der Ausrichtung der geplanten Programme und Projekte, entsprechen sie den in der Entwicklungsstrategie der SWAPO angelegten Prioritäten? Dem früheren Entwicklungshelfeminister Klein schwebte eine Konzentration der Hilfe auf den privaten Sektor und vor allem der Einsatz eines neuen Instruments vor: ein Kapitalvermögen in nicht-staatlicher namibischer Trägerschaft, aus dem Kleinkredite an private Unternehmen Schwarzer fließen sollten. Nun ist gegen Hilfe für den privaten Sektor und gegen einen Kapitalfonds nichts einzuwenden, wenngleich es im Fall Namibias schwierig werden dürfte, einen geeigneten Träger für den Fonds zu finden. Keineswegs den Prioritäten des Landes entsprechend wäre jedoch eine ausschließliche Konzentration auf den privaten Sektor, da die entscheidend wichtige Förderung der Landwirtschaft, des Bildungs- und des Gesundheitssektors eben nur in Zusammenarbeit mit der künftigen Regierung erfolgen kann.

So wird es in Namibia auf eine sinnvolle Mischung neuer und bewährter Instrumente der Hilfe ankommen. Insbesondere die bisher schon geleistete Hilfe an Nichtregierungsorganisationen wie Kirchen, Selbsthilfegruppen und Stiftungen sollte auch nach der Unabhängigkeit fortgesetzt werden, da sie von allen Gruppen positiv bewertet wird und auch einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer pluralistischen Gesellschaft leistet.

„Modellhaft“ könnte die unbedingt notwendige Koordination der Hilfe zwischen den bilateralen und multilateralen Gebern werden. Hier sind bereits erste Kontakte im Vorfeld geknüpft, doch

sträubt sich die Bundesregierung noch, die führende Rolle, die in anderen afrikanischen Ländern Frankreich, Großbritannien oder die USA spielen, zu übernehmen. Da aber kein anderes westliches Land ein ähnlich spezielles Interesse an Namibia bekundet hat, wird sich Bonn dieser Aufgabe wohl

nicht entziehen können. „Geschichte verpflichtet“, dieses Motto sollte sich nicht nur auf die besondere Quantität der Hilfe für Namibia beziehen, sondern gerade auf die verbesserte Qualität, die nur in enger Abstimmung mit den anderen Partnern und der zukünftigen Regierung erreicht werden kann.



Die SWAPO als Regierungspartei

I. Einleitung

Vom 7. bis 11. November 1989 wählte das Volk Namibias in freier und geheimer Wahl seine Verfassungsgebende Versammlung. Für die SWAPO, die South West African People's Organization, stimmten bei einer extrem hohen Beteiligung von 95,6 Prozent der registrierten 701 483 Wähler¹⁾ 384 567, das sind 57,3 Prozent. Die SWAPO hat also ein eindeutiges Mandat, Namibia zu regieren. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, daß die in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seit 1976 beliebte Formel, wonach die SWAPO als „... the sole and authentic representative of the Namibian people...“²⁾, also als einzige echte Vertretung des Volkes anerkannt wurde, der Realität nicht entspricht. Nur im Ovamboland, wo bei 86 Prozent Wahlbeteiligung 92,3 Prozent der regulären Stimmen auf die SWAPO entfielen³⁾, bestätigte sich der politische Alleinvertretungsanspruch der Befreiungsbewegung.

Die SWAPO wird in Windhoek regieren, und es stellt sich die Frage, wie sie auf diese Aufgabe vorbereitet ist. Die Organisation ist jetzt dreißig Jahre alt. Seit ihrer Gründung als Lobby für die „Eingeborenen“ Südwestafrikas bei den Vereinten Nationen in New York steht der inzwischen sechzigjährige ehemalige Eisenbahnarbeiter Sam Nujoma an der Spitze der SWAPO. Nujoma mußte 1960 ins

Exil gehen, weil er als ein Rädelsführer der von der Polizei niedergeschlagenen Demonstration galt, mit der Schwarze in Windhoek am 10. Dezember 1959 gegen ihre Vertreibung aus der „alten Werft“, ihrem nahe dem Stadtzentrum gelegenen Wohngebiet, protestiert hatten. Im Exil gewann die SWAPO 1964 durch ihre Bereitschaft, den „bewaffneten Kampf“ gegen Südafrika aufzunehmen, die alleinige Anerkennung bei der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und ließ damit die konkurrierende SWANU (South West African National Union) hinter sich. 1966 sickerte eine kleine Gruppe von Partisanen von Sambia nach Nord-Namibia ein, wurde allerdings sofort aufgerieben. Im Februar 1968 verurteilte ein südafrikanisches Gericht gefangene Kämpfer und verhaftete SWAPO-Aktivisten (darunter den heutigen Generalsekretär Andimba Herman Toivo ja Toivo) als „Terroristen“ zu lebenslänglichen oder langjährigen Haftstrafen⁴⁾.

Auch als die SWAPO nach dem Zusammenbruch der portugiesischen Herrschaft über Angola 1974 dort Anlehnung bei der befreundeten MPLA (Volksbefreiungsbewegung für Angola)-Regierung fand und über die lange Südgrenze hinweg in Namibia (wenigstens jedes Jahr während der Regenzeit) einen Kleinkrieg in Gang setzte, erkannte der Kriegsgegner gefangene Soldaten der zur SWAPO gehörenden People's Liberation Army of Namibia (PLAN) nie als Kriegsgefangene im Sinne der Genfer Rotkreuz-Konventionen an. Andererseits verzichtete Südafrika in all diesen Jahren darauf, die SWAPO als politische Partei in Namibia zu verbieten. Die Verwaltung begnügte sich mit einer ständigen Drangsalierung der wenigen opferbereiten Namibier, die sich immer wieder offen als Anhänger und Sprecher der SWAPO zu erkennen gaben. Sie fanden Zuflucht, das heißt ganz einfach Lohn und Brot vor allem bei den Kirchen des schwarzen Volkes von Namibia und ihrem Verbindungsbüro, dem Kirchenrat (Council of Churches in Namibia, CCN) in Windhoek. Wenn Südafrika gehofft hatte,

¹⁾ Die Wähler-Registrierung wurde – wie die Wahl selbst – von der Verwaltung des südafrikanischen General-Administrators unter Aufsicht und „zur Zufriedenheit“ der Vereinten Nationen ausgeführt. Chef der United Nations Transitional Assistance Group (UNTAG) ist der finnische Diplomat Martti Ahtisaari. Die Neuregistrierung der Wähler (wahlberechtigt waren alle Personen über 18 Jahren, die entweder selbst oder von denen ein Elternteil in Namibia geboren waren oder die während der letzten vier Jahre ihren Wohnsitz in Namibia hatten) war erforderlich, da die Vereinten Nationen die 1978 veranstalteten „internen“ Wahlen nicht anerkannten.

²⁾ GV-Res. 31/146, 20. 12. 1976; vgl. Franz Ansprenger, Die SWAPO, München–Mainz 1984, S. 102 ff.

³⁾ Die regulären Stimmen wurden nach Distrikten ausgezählt und veröffentlicht. Knapp ein Prozent der Wähler mußten Sonderstimmen (tendered votes) abgeben, z. B. weil sie sich in einem anderen Distrikt registriert hatten; diese Sonderstimmen wurden zentral in Windhoek ausgezählt. Stichproben mit speziellerer Auszählung, die etwa eine exakte Analyse der Ergebnisse nach Altersgruppen, Geschlecht oder Volkszugehörigkeit ermöglichen würden, fanden nicht statt.

⁴⁾ Das Schlußwort Toivos bei diesem Prozeß ist ein berühmtes Dokument der Befreiungspolitik. Es ist in deutscher Übersetzung u. a. abgedruckt in: H. Henning Melber (Hrsg.), Namibia – Kolonialismus und Widerstand, Bonn 1981, S. 176 ff.

mit dieser Taktik die SWAPO in einen „gemäßigten“ internen und einen „extremistischen“ Exil-Flügel zu spalten, dann ging diese Rechnung nicht auf. Die Einheit der Organisation blieb immer gewahrt. Allerdings mußten im Laufe der Jahre immer wieder Hunderte von SWAPO-Anhängern aus Namibia nach Angola oder Sambia flüchten, darunter auch Amtsträger der internen SWAPO. Ihre Integration in die Exil-Organisation erzeugte mehrmals Spannungen und 1976 einen offenen Konflikt: „Disidenten“, unter denen der vormalige Sekretär für Information in der SWAPO-Führung, Andreas Shipanga, der bekannteste war, spalteten sich ab oder

wurden ausgeschlossen und nun ihrerseits von der SWAPO und den Regierungen der afrikanischen Frontstaaten – Sambia und Tansania – drangsaliiert.

Wir können die Geschichte der SWAPO hier nicht ausführlich schildern⁵⁾. Als Kristallisationspunkt unserer Ausführungen gilt der 1. April 1989. An diesem Tag wurde zwischen den Regierungen Südafrikas, Angolas und Kubas der Übergang Namibias zur Unabhängigkeit unter UNTAG-Aufsicht gemäß der bekannten Sicherheitsrats-Resolution 435 von 1978 vereinbart⁶⁾.

II. Die Lage der SWAPO Ende März 1989

1989 hatte sich Entscheidendes in der internationalen Politik geändert. Bei der Abstimmung über die UNO-Resolution 435 hatte die Sowjetunion durch Stimmenthaltung einer „Kontaktgruppe“ von fünf Westmächten (USA, Großbritannien, Frankreich, Kanada und Bundesrepublik Deutschland) grünes Licht für die Lösung des Namibia-Konflikts gegeben; diese Fünfergruppe hatte abschnittsweise erfolgreich mit Südafrika und der SWAPO verhandelt, um die vielen Hindernisse auf dem Weg zu freien und fairen Wahlen zu beseitigen. Durch das Junktum des neuen amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan, der plötzlich die Entkolonisierung Namibias an den Rückzug der kubanischen Truppen aus Angola koppelte, wurde der diplomatische Prozeß 1981 vorläufig beendet^{6a)}. 1988 verhandelten Südafrika, Angola und Kuba unter „Beobachtung“ – in Wirklichkeit unter dem gemeinsamen massiven Druck der beiden Supermächte USA und UdSSR –, wobei die sowjetische Führung unter Michail Gorbatschow deutlich signalisierte, daß sie ihr Engagement im südlichen Afrika eher zurückschrauben als forcieren wolle. Nicht beteiligt waren Kanada, die Westeuropäer – und die SWAPO.

Südafrika hatte offenbar verlangt, die von ihm gestützte angolische Guerrilla-Organisation UNITA entsprechend aufzuwerten, sollte die andere Seite darauf bestehen, die SWAPO wieder am Konferenztisch zuzulassen. Die diesem Status-Geplänkel folgenden Kämpfe kosteten im April 1989 Hunderten von Namibiern das Leben.

Die SWAPO galt zwar bei allen Beobachtern weiterhin als Favorit bei den Wahlen. Sie hatte sich aber noch längst nicht von der jahrzehntelangen Drangsalierung erholt. Es gab kein Büro in Windhoek und auf dem Lande nur vereinzelt etablierte Ortsverbände. Der Ausgabe von SWAPO-Mitgliedskarten ruhte, so daß niemand auch nur die annähernde Zahl der Parteimitglieder nennen konnte. Nur vereinzelt bemühte sich die interne SWAPO, durch das Dickicht der restriktiven Gesetze und Verordnungen hindurch eine behördliche Genehmigung zum Abhalten einer Versammlung einzuholen.

Man konnte darauf bauen, daß starke gesellschaftliche Kräfte die SWAPO-Parteiarbeit nebenamtlich erledigten, wie z. B. die Kirchen und der CCN. Da war vor allem seit 1985 eine schnell erstarkte Arbeiterbewegung mit kampferprobten Gewerkschaften insbesondere in den Bergwerken und der Nahrungsmittel-Industrie; ihr Dachverband NUNW (National Union of Namibian Workers) war ebenso eng mit der SWAPO verbündet wie der Schüler- und Studentenverband NANSO (Namibia National Students' Organisation).

Die Exil-SWAPO schwankte gleichfalls zwischen Schwäche und Stärke. PLAN galt allgemein (auch bei der südafrikanischen Wehrmacht) als respektable Streitmacht, die sowohl bei den periodisch verstärkten südafrikanischen Einfällen nach Südafrika (das Scheitern der Südafrikaner vor der

⁵⁾ Sie ist auf Deutsch nachzulesen bei F. Ansprenger (Anm. 2), und Axel Harneit-Sievers, SWAPO of Namibia, Hamburg 1985. Die SWAPO-offizielle Darstellung: Entstehung einer Nation. Der Befreiungskampf in Namibia, London 1981 ist wegen der Aussparung wichtiger Probleme mit Zurückhaltung zu benutzen.

⁶⁾ Vgl. die von der namibischen Gruppe NPP 435 (Namibia Peace Plan Study and Contact Group) herausgegebene, von den „GRÜNEN im Bundestag“ in deutscher Sprache veröffentlichte Dokumentation: Die Wahl, Windhoek-Bonn 1988³⁾. Aus dem südafrikanischen Außenamt stammt die Dokumentation: Namibian Independence and Cuban Troop Withdrawal, Pretoria 1989.

^{6a)} Es wurden allerdings noch Einzelfortschritte erzielt, so 1982 die Formulierung von Prinzipien für die Verfassung Namibias, 1985 die Einigung auf das Verhältniswahlverfahren.

Stadt Cuito Cuanavale Anfang 1988 trug wesentlich zur plötzlichen Kompromißbereitschaft Pretorias bei) als auch im nord-namibischen Kleinkrieg ihren Widersachern harte Gefechte lieferte⁷⁾. Jedoch mußte jedermann, von Nujoma bis zum einfachen PLAN-Soldaten, erkennen, daß PLAN diesen Krieg militärisch nie gewinnen konnte. Von 1981 bis Mitte 1988 rückte die Hoffnung auf einen politischen Sieg der SWAPO an den Wahlen, der 1978–1980 sehr nahe schien, in immer weitere Ferne. Es ist nicht eindeutig belegt, aber sehr wahrscheinlich, daß in dieser Lage wieder ein innerer Zwist in der Exil-SWAPO ausbrach, mit dem der Unfalltod des SWAPO-Sekretärs für Verteidigung Peter Nanyemba — er gehörte zum engsten Führungszirkel um Nujoma — am 1. April 1983 in Zusammenhang stehen dürfte. Der Sicherheitsapparat von SWAPO/PLAN geriet danach anscheinend außer Kontrolle, oder aber Sam

Nujoma setzte ihn absichtlich ein, um die Krise durch Massenverhaftungen, Verhöre und Folterungen angeblicher „Spione Südafrikas“ in den Reihen der SWAPO zu meistern. Erst Anfang 1986 wurde bei einer Neubesetzung mehrerer Führungsstellen der Exil-SWAPO auch ein neuer Sekretär für Verteidigung berufen: Peter Mueshange; er gehörte wiederum zum engsten Kreis um den Präsidenten.

Jedenfalls verlangte das von Südafrika, Angola und Kuba am 5. August 1988 unterzeichnete Genfer Protokoll, PLAN sollte sich auf Stellungen nördlich des 16. Breitengrades, also etwa 100 km jenseits der namibischen Grenze, zurückziehen. Die Höflichkeit der Diplomaten faßte diese Bestimmung allerdings in Worte, die nur Angolas und Kubas „gute Dienste“ beanspruchten, denn die SWAPO selbst war ja zur Unterschrift nicht zugelassen.

III. Die Invasion der SWAPO vom 1. April 1989

Am 7. März 1989 gewährte Sam Nujoma in Gaborone (Botswana) dem südafrikanischen Journalisten Chris Louw ein Interview für die regierungskritische afrikaanse Zeitschrift *Die Suid-Afrikaan*. Louw sprach die mögliche Einschüchterung von Wählern durch „Soldaten, die entwaffnet werden, und Koevoet-Leute in der Polizei . . .“ an; darauf entgegnete Nujoma: „Ich war noch nicht selbst in dem Gebiet. Ich weiß nur, daß im Gefolge der Resolution 435 die sogenannte SWATF aufgelöst wird; man wird ihnen die Waffen wegnehmen. Die übrigen Truppen werden auf Oshivello und Grootfontein beschränkt, und die militärische UNTAG-Komponente wird das alles beaufsichtigen. SWAPOs Guerrilla-Streitkräfte werden zu der Zeit, wenn UNTAG angekommen ist, auf Orte beschränkt werden, die innerhalb des Landes gefunden werden sollen. Das ist es, was die Resolution 435 bestimmt.“⁸⁾

Die Resolution 435 dagegen enthält kein Wort über Militärbasen nach Eintritt der Waffenruhe, sei es für PLAN, sei es für die südafrikanische Wehrmacht. Erst am 26. Februar 1979 schlug der damalige UNO-Generalsekretär Waldheim in einem Be-

richt an den Sicherheitsrat über Ausführungsmodalitäten des Namibia-Plans vor, „SWAPO-Streitkräfte innerhalb Namibias auf Basen in Namibia zu beschränken“⁹⁾; damit handelte er sich umgehend einen scharfen Protest Südafrikas ein, denn es gebe keine solche PLAN-Basen in Namibia. Alle damals an den Verhandlungen beteiligten Parteien, einschließlich der SWAPO, ließen den Punkt fallen, und künftig war bis hin zum Genfer Protokoll von 1988 immer nur noch von PLAN-Stationierung in Angola und Sambia die Rede.

Das Nujoma-Interview, mit dem der vor zehn Jahren erhobene Anspruch der SWAPO, Militärbasen in Namibia einzurichten, plötzlich neu in die Diskussion eingeführt wurde, hätte international aufhorchen lassen müssen. Es geschah aber nichts. Obwohl die südafrikanische Presse kurz vorher über einen PLAN-Aufmarsch an der Nordgrenze Namibias berichtet hatte, fragte nicht einmal der Interviewer nach, sondern wandte sich wieder dem Thema „Einschüchterung“ zu. Die vorgesehene Demobilisierung der südafrikanischen Streitkräfte in Nord-Namibia wurde im Einvernehmen mit UNTAG eingeleitet. Allerdings bestand UNTAG in Namibia am 31. März erst aus einem Stab in Windhoek Hotels sowie winzigen Vorkommandos für die vom Sicherheitsrat (aus Ersparnisgründen) drastisch reduzierten Kontingente von Blauhelmen. Der als erster Schritt im Plan der Kontaktgruppe vorgesehene formelle Waffenstillstand zwischen Südafrika und der SWAPO verwandelte sich

⁷⁾ Vgl. Willem Steenkamp, *South Africa's Border War 1966–1989, Gibraltar 1989*. Das Londoner Internationale Institut für Strategische Studien (IISS) schätzte 1988 die Stärke von PLAN auf 9 000 Mann, davon „vielleicht 500 in Namibia“.

⁸⁾ Die *Suid-Afrikaan*, April 1989, S. 19 ff. Koevoet (afrikaans für Brechstange) war die gefürchtete Anti-Guerrilla-Truppe der südwestafrikanischen Polizei (SWAPOL), SWATF (South West Africa Territory Force) das unter südafrikanischem Kommando stehende Militär Namibias.

⁹⁾ UN Document S/13120.

unter der Hand in zwei getrennte Briefwechsel der kriegführenden Parteien mit dem UNO-Generalsekretär.

In diese durch Leichtfertigkeit der Diplomaten herbeigeführte Situation, in der sich Amerikaner, Sowjets, Südafrikaner, Kubaner, Angolaner und die UNO selbstzufrieden mit ihren Friedenstaten zeigten, ereignete sich in den Morgenstunden des 1. April eine massive PLAN-Invasion. Einige Guerrilla-Kämpfer mögen schon länger in Namibia unter der Bevölkerung versteckt gelebt haben; es ist jedoch nicht zu bestreiten, daß etwa 1 600 gut ausgerüstete Soldaten der SWAPO die Grenze überschritten¹⁰⁾. Angeblich wollten sie sich der UNTAG stellen. Das PLAN-Kommando muß aber gewußt haben, daß UNTAG noch gar nicht präsent war. Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß die SWAPO-Führung das Leben ihrer Soldaten riskiert hat, um das Prestige der Partei für den Wahlkampf durch Existenz eigener Militärbasen aufzubessern.

Südafrika reagierte blitzartig mit einer Remobilisierung von SWATF, Koevoet und anderen Verbän-

den, die ein Massaker unter den PLAN-Invasoren anrichteten. Auch dieser militärische „Triumph“ sollte die Chancen gewisser Parteien bei der Wahl verbessern. Diplomatisch zahlte sich die PLAN-Invasion jedenfalls für Pretoria aus. UNTAG sah sich gezwungen, angesichts des eklatanten Übergriffs der SWAPO den Kampfeinsatz der Südafrikaner ausdrücklich zu billigen, um das Gesamtkonzept der freien Wahlen zu retten.

Dennoch ging das politische Kalkül der SWAPO-Führung eher auf als das Pretorias. Das zeigte sich in der Wahlwoche im November, für viele Beobachter aber schon unmittelbar im April¹¹⁾. Das politische Bekenntnis der Ovambo-Bevölkerung Nord-Namibias zur SWAPO verfestigte sich von vielleicht 80 auf über 90 Prozent. Diese Menschen (einschließlich der Pastoren ihrer Kirche) sahen nicht die Mißachtung der SWAPO für Verträge (anderer Unterzeichner), sondern sie sahen die Leichen „unserer Jungen“, von Südafrika niedergemetzelt. Bis Mitte Mai kosteten die Kämpfe (nach südafrikanischen Angaben) PLAN 316 Tote, die Gegenseite 37¹²⁾.

IV. Die Heimkehrer aus den SWAPO-„Erdlöchern“

Erheblich härter traf das Prestige der SWAPO in Namibia die Rückführung jener Frauen und Männer aus den eigenen Reihen, die der militärische „Sicherheitsdienst“ der SWAPO seit Anfang der achtziger Jahre als „Spione Südafrikas“ festgenommen, in Erdlöchern in Süd-Angola eingesperrt, verhört und gefoltert hatte, auf daß sie weitere „Spione“ denunzierten. Dabei waren nicht die Erdlöcher das Schlimme, denn zur Tarnung vor Angriffen der südafrikanischen Luftwaffe mußten viele SWAPO-Quartiere unterirdisch gebaut werden. Schlimm war die Folter. Darüber hinaus war es ein Skandal, daß keinerlei Gerichtsverfahren (auch keine militärischen Standgerichte) stattfanden, so daß die Gefangenen sich weder verteidigen konnten noch je ein Urteil erfuhren. Unverständlich war, daß der „Sicherheits“-Apparat der SWAPO anscheinend ohne jede wirksame Kontrolle durch die politische Führung, durch das Oberkommando von PLAN (zumindest seit dem Tod Peter Nanyembas), durch die angolanischen Behörden oder gar durch

den Namibia-Rat der Vereinten Nationen agierte¹³⁾.

Die Windhoeker Zeitungsanzeigen, die nach der Heimkehr dieser SWAPO-Häftlinge natürlich ihr Schicksal für den Wahlkampf gegen die SWAPO ausschlachteten, brachten die Sache auf den Punkt, wenn sie von „SWAPO's Gestapo“ sprachen. Allerdings liegt es näher, die wirklichen Lehrmeister der SWAPO-„Sicherheit“ bei jenen Diensten zu suchen, die unter eben diesem Namen in seinerzeit real existierenden sozialistischen Regimen amtiert, welche den Befreiungsbewegungen „brüderliche Hilfe“ leisteten.

Niemand wird mehr präzise ermitteln können, wieviele Exil-Namibier von dieser Hexenjagd der SWAPO betroffen waren. UNTAG und der UNHCR (Hochkommissar für Flüchtlinge) gingen

¹⁰⁾ Times of Namibia, 15. Mai 1989.

¹¹⁾ Die beste (freilich parteiische) Quelle für diese Vorfälle innerhalb der Exil-SWAPO ist der Bericht (A Report to the Namibian People. Historical account of the SWAPO spy-drama), den ein Ausschuß der Heimkehrer, das Political Consultative Committee (PCC), im Juli 1989 in Windhoek veröffentlichte. Vgl. Siegfried Groth, Menschenrechtsverletzungen in der namibischen Exil-SWAPO. Die Verantwortung der Kirchen, in: epd Dokumentation, Nr. 40, 18. 9. 1989.

¹⁰⁾ Vgl. Peter Stiff, *Nine Days of War*, Alberton 1989. Dieser journalistische Schnellschuß ergreift eindeutig und völlig einseitig Partei für Südafrika, gegen SWAPO. Das Buch enthält aber eine solche Fülle von Detail-Fakten, daß es die Tatsache der PLAN-Invasion beweist.

¹¹⁾ Vgl. *Background Bulletin* (hrsg. von NISER, University of Namibia), 1 (1989) 2.

den Schicksalen von 1 037 namhaft gemachten Personen nach, als die Schreckensberichte der Heimkehrer sie im September 1989 zwangen, eine Untersuchungsmission nach Angola und Sambia zu entsenden. Diese Kommission stützte ihre Recherchen auf die Zusammenarbeit mit der SWAPO, nicht etwa mit den Rückkehrern; aber auch sie kam zu einer Bilanz, wonach 484 Personen entlassen und/oder repatriert waren, 71 laut SWAPO niemals inhaftiert, 52 nicht identifizierbar, 115 Personen jedoch tot und 315 verschollen waren.

Die öffentliche Kampagne gegen die SWAPO-Führung in dieser Sache begann in Namibia bereits 1986, als Erica Thiro-Beukes und andere Gründer eines „Eltern-Ausschusses“ ihr Buch *Namibia – A Struggle Betrayed* drucken ließen. In Europa griff fast nur die strikt anti-sowjetische IGfM (Internationale Gesellschaft für Menschenrechte) im Einklang mit den der südafrikanischen Regierung nahestehenden Agenturen die Affäre auf, woraufhin die Anti-Apartheid-Gruppen sich veranlaßt sahen, den Schmutz ihrer Freunde unter den Teppich zu kehren. Auch die schwarzen Kirchen Namibias stellten ihre Solidarität mit dem Befreiungskampf der SWAPO höher als die Anklagen gegen die SWAPO-Führung, obgleich die Gründer des Eltern-Ausschusses Mitarbeiter des CCN waren, bis sie wegen dieser Aktivitäten entlassen wurden. Für Europäer der Generation, die den zweiten Weltkrieg miterlebt hat, genügt das Stichwort *Katyn*, um die Mentalität insbesondere der Kirchenvertreter zu begreifen – nicht sie zu entschuldigen! Erst als im August Siegfried Groth, als Seelsorger der Exil-Namibier für die Evangelische Kirche seit Jahren genau informiert, die Disziplin des vertraulichen Klagens und öffentlichen Schweigens brach, meldeten sich auch Uschi Eid für die Fraktion der GRÜNEN im Deutschen Bundestag, Bischof Martin Kruse für die EKD und andere mit kritischen Fragen an die SWAPO zu Wort.

Die erste geschlossene Gruppe von freigelassenen SWAPO-Häftlingen¹⁴⁾ traf am 4. Juli 1989 in

¹⁴⁾ SWAPO-Generalsekretär Toivo ja Toivo schilderte in einem Interview mit den Namibia Nachrichten, 10./11. Dezember 1989, die Affäre aus seiner Sicht; danach wurden die Häftlinge am 20./21. Mai 1989 freigelassen, jetzt in Anwesenheit von UNTAG-, UNHCR- und angolanischem Regierungspersonal.

Windhoek ein. Gewiß, es waren nur 151 Menschen von fast 42 000 Heimkehrern, die alle im Exil von der SWAPO verwaltet worden waren. Aber die politische Wirkung ihrer Enthüllungen war beträchtlich.

Einige bekannten sich zwar erneut zur SWAPO. Andere jedoch gründeten Ende Juli ein Patriotic Unity Movement (PUM) als politische Partei, während andere zu der radikalen Workers' Revolutionary Party (WRP) stießen, mit der Erica Thiro-Beukes und ihr Ehemann seit Mai 1989 versuchten, die SWAPO unter heftigen Beschimpfungen links zu überholen. WRP und PUM gingen dann unter dem Dach der von Justus Garoeb geführten United Democratic Front (UDF) in den Wahlkampf; ihre Führer erhielten die Plätze fünf (Eric Biwa, PUM) und sechs (Erica Beukes) auf der UDF-Liste. Die UDF errang vier Mandate. Ende November 1989 schied jedoch ein UDF-Abgeordneter aus der Verfassunggebenden Versammlung aus, so daß Eric Biwa nachrückte.

Es ist nicht möglich, die Auswirkungen der Anti-SWAPO-Kampagne in Sachen „Erdlöcher“ präzise zu belegen. Von verschiedener Seite wurde mündlich berichtet, daß bei den Herero, den Damara, den Nama und eigentlich allen Volksgruppen Namibias außerhalb der Ovambo die Tendenz überwog, den Rückkehrern zu glauben und empört zu fragen: Was hat die SWAPO mit unseren Kindern gemacht? Bei den Ovambo dagegen scheint die Verteidigungs-Taktik der SWAPO offenere Ohren gefunden zu haben, die darauf hinauslief: Wir verabscheuen Folter, und wenn bei uns gefoltert wurde, dann bedauern wir das, aber schuld ist der Krieg. Außerdem spielen die Rückkehrer, wenn sie jetzt die SWAPO beschimpfen, das Spiel Südafrikas, und vielleicht waren dann ja einige von ihnen doch Spione. In den Zeitungen stand jedoch, daß Theoben Gurirab, „Außenminister“ der SWAPO seit 1986 und selbst Damara, sich am 9. Juli in Rehoboth für eventuell stattgefunden Folterungen öffentlich entschuldigte, während wenig später bei der ersten Großkundgebung Sam Nujomas in Windhoek der Chef der „Sicherheit“, Solomon Hawala mit dem Kriegsnamen „Jesus“, auf der Ehrentribüne gesehen wurde¹⁵⁾.

¹⁵⁾ Vgl. The Namibian, 10. Juli 1989; Frankfurter Rundschau, 26. September 1989.

V. Wahlkampf der SWAPO

Nimmt man Demokratie ernst, dann war es korrekt, daß die Umtriebe der SWAPO-„Sicherheit“ zentrales Thema des Wahlkampfes wurden. Denn alle Parteien versprachen ja ein demokratisches Namibia, und was ist wichtiger für die Chancen der Demokratie als die Rolle der Staatssicherheits-Behörde? Diese Probleme Namibias wurden im Wahlkampf noch viel zu wenig und zu oberflächlich thematisiert. Verständlich, daß die meisten Namibier bei dieser Entkolonisierungs-Wahl zuerst und vor allem rückwärts in die Vergangenheit blickten und über die Grenze nach Süden starrten. Sie entschieden sich gegen (die meisten Schwarzen) oder für (fast alle Weißen) Südafrika und damit beinahe automatisch für oder gegen SWAPO, den Träger des bewaffneten anti-südafrikanischen Befreiungskampfes. Erst in zweiter Linie spaltete sich das Votum der schwarzen Namibier angesichts der „Erdlöcher“.

Die SWAPO stellte ihren Wahlkampf darauf ein und schätzte damit die Grundstimmung im schwarzen Volk richtig ein. Es spielte keine zentrale Rolle, mit welchem politischen oder wirtschaftlichen Programm die SWAPO antrat, wer auf ihrer Liste kandidierte oder wen sie als Redner herausstellte — außer der Symbolgestalt Sam Nujoma: sein Gesicht schaute von den Wahlplakaten und am Katutura Community Center (ein Brennpunkt des schwarzen Windhoek) von einem großen Wandgemälde auf das Volk. Es kam vielmehr darauf an, daß die SWAPO endlich nach den Jahrzehnten der Drangsalierung offen in Namibia präsent war.

SWAPO-Flaggen wehten in gewaltigem Format über dem Hauptquartier, das die Partei in einem Hochhaus in Windhoeks Goethestraße einrichtete. Es kam wohl auch darauf an zu zeigen, daß die SWAPO über Geld und über mächtige Freunde verfügte. Die Freunde zeigten sich vornehmlich in Gestalt von Bussen und Wahlhelfern, die der dem ANC (African National Congress) nahestehende Gewerkschaftsbund COSATU aus Südafrika schickte. Das Geld steckte im Hauptquartier, in den Plakaten und Massenkundgebungen sowie in der Wahlkampf-Materialschlacht. Jeder konnte sehen, daß die SWAPO mindestens so reich war wie ihr Hauptrivale, die DTA (Demokratische Turnhallen-Allianz). Wieviel Geld es genau war, wissen wir (trotz einzelner Enthüllung vertraulicher Do-

kumente¹⁶) weder von der einen noch von der anderen Partei.

Zu den Kundgebungen, die die SWAPO unbefangen als „Star Rally“ ankündigte, wenn Sam Nujoma dort sprach, brachte man Anhänger über Hunderte von Kilometern per Bus und LKW. Auch dabei rivalisierten SWAPO und DTA, vereinzelt sogar mit Versammlungen am gleichen Ort und Tag. Auch hier kam es nicht darauf an, wer was sagte. Es galt im Bewußtsein zu verankern: Wir sind da, und wo wir sind, da ist das Volk.

Hat SWAPO darüber hinaus einen ernsthaften Graswurzel-Wahlkampf geführt? Ich habe die Frage oft gestellt und sehr verschiedene Antworten erhalten. SWAPO schickte bewährte und hochqualifizierte Frauen und Männer als Regional-Leiter in die wichtigsten Orte Namibias. Aber was sie da in Gobabis oder Otjiwarongo oder Karibib während der langen Wochen des Wahlkampfes genau machten, läßt sich wohl nicht allgemeingültig beschreiben. Sicher entstanden jetzt SWAPO-Ortsverbände, wurden Mitgliedskarten unters Volk gebracht wie auch T-Shirts. Wenn man über Land fuhr, hingen Plakate (auch anderer Parteien) an den Bäumen. Die eigentliche Überzeugungsarbeit des SWAPO-„Organisers“ blieb für den fremden Beobachter unsichtbar.

Sicher ist, daß es in diesem Wahlkampf so gut wie keine öffentlichen Debatten zwischen den konkurrierenden Parteien gab. Leserbriefe in den Zeitungen, auch kontrovers — ja!, akademische Seminare des CCN oder von NPP über Demokratie oder Menschenrechte — ja. Aber im Fernsehen und Hörfunk (und das sind die Medien, die wirklich die Masse der Namibier erreichen) blieb jede Partei im Rahmen der ihr zugebilligten Fünf-Minuten-Spots strikt für sich, ihre Sprecher taten am liebsten so, als stünden sie allein zur Wahl. Wenige Tage vor der Wahl brachte das südafrikanische Fernsehen (nicht das südwestafrikanische!) tatsächlich drei Parteiführer im Studio zu einer Aussprache zusammen: Mishake Muyongo (DTA), Vekuii Rukoro (NNF), Moses Katjuongua (NPF). Die SWAPO beteiligte sich nicht daran: Ein Interview Sam Nujomas mußte getrennt eingespielt werden.

¹⁶) Die Times in Windhoek druckte am 24. November 1989, also nach der Wahl, einen vertraulichen SWAPO-Finanzbericht ab, wonach die SWAPO von Ende Mai bis Ende Oktober 47,5 Mio. Rand für den Wahlkampf ausgab.

Dagegen kam es zu zahlreichen Diskussionen zwischen der SWAPO-Führung und Gruppen aus dem weißen Volk Namibias. Diejenigen Weißen, die überhaupt bereit waren, die Möglichkeit eines SWAPO-Sieges zu erwägen (viele proklamierten bis zur Stunde der Wahrheit ihre Überzeugung, die DTA werde gewinnen), waren ebenfalls geneigt, mit der SWAPO zu reden. Präsident Nujoma hat sich mehrfach Diskussionen unterzogen und in der Regel wohl keinen schlechten Eindruck bei den weißen Gesprächspartnern hinterlassen.

Derartige Veranstaltungen liefen für die SWAPO unter dem Stichwort der „nationalen Versöhnung“. Man konnte meinen, die SWAPO ziele damit hauptsächlich auf die Weißen. In der Tat wird Namibia nach der Unabhängigkeit vielleicht die meisten der jetzigen weißen Volksgruppe brauchen, damit Bergbau, Landwirtschaft und Industrie weiter funktionieren. Und diese Wirtschaftszweige wird eine Regierung erhalten wollen, um für das Dritte(oder Vierte)-Welt-Land Namibia, in dem die Mehrheit der Bevölkerung schwarz ist, Aufbaukapital zu erzeugen. So hat die SWAPO unter ihren Kandidaten auch einige Weiße, und mehrere davon finden wir unter den Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung wieder¹⁷⁾. Zu ihren politischen Entscheidungsgremien hat die SWAPO jedoch immer nur einen Weißen herangezogen, den Advokaten Anton Lubowski, der sich seit 1984 offen zur SWAPO bekannte und deshalb am 12. September 1989 ermordet wurde.

Die Verschmelzung der SWAPO-Führung, die nach und nach zum Wahlkampf aus dem Exil heimkehrte (Sam Nujoma als letzter, zur Krönung der Flüchtlings-Repatriierung, am 14. September), mit den wenigen bekannten Persönlichkeiten der internen SWAPO, die bis zuletzt unter südafrikanischer Verwaltung ausharrten, vollzog sich offiziell völlig reibungslos. Die meisten internen Führer traten bescheiden ins zweite oder dritte Glied zurück. Daniel Tjongarero, Vize-Vorsitzender seit 1978, er-

¹⁷⁾ Für die SWAPO wurden auf Listenplatz 22 der deutschstämmige Rechtsanwalt Hartmut Ruppel, auf Platz 23 der deutschstämmige Farmer Anton von Wietersheim, auf Platz 26 der „burische“ Universitätsdozent Danie Botha und auf Platz 33 die deutschstämmige Übersetzerin Michaela Huebschle gewählt.

hielt Platz 51 auf der Kandidatenliste. Immanuel Nathaniel Maxuilili, der schon 1959 bei der SWAPO-Vorläuferin OPO (Ovamboland People's Organisation) dabei war, ist immerhin auf Platz 32 der Liste in die Versammlung eingerückt. Die großen SWAPO-Bundesgenossen in der Gesellschaft Namibias wurden unterschiedlich berücksichtigt: die Kirchen mit dem lutherischen Vize-Bischof Zephania Kameeta auf Platz 13, der stellvertretenden Generalsekretär des CCN Vezera Kandetu erst auf Platz 46. Ben Ulenga, Führer der Bergarbeiter-Gewerkschaft, kam auf Platz 34, der aus dem Exil als NUNW-Generalsekretär oktroyierte John ya-Otto auf Platz 30.

Die SWAPO wird ihre integrierten Führungsgremien (das Zentralkomitee mit bisher rund 45 Mitgliedern, den engeren Kreis des 16 oder 17 Mitglieder zählenden Politbüros) der Öffentlichkeit vorstellen müssen¹⁸⁾. Auch wird der in den Statuten (zuletzt 1983 im Exil verabschiedet) als höchstes Organ vorgesehene Kongreß einberufen werden müssen, dessen Veranstaltung im Exil die Dissidenten immer wieder vergeblich gefordert hatten, um Nujomas Machtposition anzufechten. Wie demokratisch wird es dabei zugehen? Diese kritische Frage nach der inneren Demokratie in der SWAPO ist mindestens so wichtig für die Zukunft Namibias wie die weit öfter gestellte Frage, ob das jetzt faktisch vorhandene Mehrparteiensystem nach der Unabhängigkeit überleben wird. Weniger bedeutsam erscheint mir das andere Problem, von dem offenbar die meisten ausländischen Beobachter fasziniert sind, ob nämlich die SWAPO-Regierung die Marktwirtschaft beibehalten, es also den Transnationalen Konzernen weiterhin gestatten wird, in Namibia vom Staat kaum kontrollierbare Geschäfte zu machen¹⁹⁾.

¹⁸⁾ Anfang November 1989 waren im SWAPO-Büro keine Namenslisten erhältlich. Das aktuelle Nachschlagewerk: Joachim Pütz u. a., Namibia Handbook and Political Who's Who, Windhoek 1989², enthält Namen; sie wurden mündlich ermittelt.

¹⁹⁾ Das bisherige Verhältnis der Bergbau-Konzerne zum Staat spiegelt sich in dem 1985 veröffentlichten, schwer zugänglichen 8. Zwischenbericht eines 1982 eingesetzten Untersuchungsausschusses (Vorsitz: Richter P. W. Thirion). Er empfahl, die staatliche Überwachung der Konzerne erheblich zu verstärken.

VI. Das Wahlergebnis

Seit jeher hatten die südafrikanische Regierung und die anderen SWAPO-Gegner der SWAPO nachgesagt, sie sei eine Ovambo-Partei; seit jeher hatte die SWAPO dies als tribalistische Verleumdung von sich gewiesen²⁰). Das Wahlverhalten der Namibier im November 1989 hat dennoch diese kritische Einschätzung bestätigt. Im Ovamboland erhielt die SWAPO 92,3 Prozent der Stimmen, ist dort de facto also Einheitspartei. In allen übrigen Distrikten zusammen — mit Ausnahme des Distrikts Windhoek — erhielt die SWAPO 34,5 Prozent, im Distrikt Windhoek schließlich 46,1 Prozent. Dies war also zu allererst eine ethnische Wahl — man mag über Tribalismus denken wie man will. Wer die zahlreichen Parteiflaggen auf den Häusern schwarzer städtischer Wohnbezirke (dort lebten die Menschen bis 1977 zwangsweise nach Volksgruppen getrennt, später freiwillig) beobachtet hat, muß vermuten, daß auch die urbanisierten Ovambo mehrheitlich für die SWAPO gestimmt haben.

Über einen derart massiven ethnischen Stimmenblock verfügt nur noch eine andere Partei. Die 23 728 Stimmen für ACN (Aksie Christelik Nasional; Wahlfront der in der Republik Südafrika regierenden Nationalen Partei) dürften praktisch ausnahmslos von Weißen stammen; sie machen knapp 3,4 Prozent aus, und 6,4 Prozent beträgt nach amtlicher Fortschreibung der Volkszählung von 1981 der Bevölkerungsanteil der Weißen.

Keine schwarze Volksgruppe außer den Ovambo hat geschlossen eine Partei gewählt. Das zeigen z. B. die Ergebnisse aus zwei weiteren von einer Volksgruppe dominierten Distrikten: Im Hereroland entfielen 66,4 Prozent auf die DTA, 12,4 Prozent auf die von dem Herero Moses Katjuongua geführte NPF (National Patriotic Front), 3,8 Prozent auf die linksintellektuelle NNF (Namibia National Front; auf Platz eins ihrer Liste stand der Herero-Aristokrat Vekuii Rukoro) und immerhin noch 14,4 Prozent auf die SWAPO. Im Rehoboth-Gebiet, dem Kernland der Mischlingsbevölkerung, gewann die DTA 45,2 Prozent, die Hauspartei des „Baster-Kapiteins“ 30,9 Prozent, bei 16,9 Prozent SWAPO-Stimmen.

In Zukunft ist davon auszugehen, daß es zwei Namibias geben wird: ein SWAPO-Einparteiensystem im Norden (Ovamboland), ein Mehrparteiensystem mit starker SWAPO-Minderheit im Süden. In

dieser Zweiteilung finden wir die alte Kolonialgeschichte wieder: Der Süden ist identisch mit der „Polizeizone“ Deutsch-Südwestafrikas, die deshalb so hieß, weil es hier eine reguläre Zivilverwaltung gab. Schwerer wiegt, daß auch wirtschaftlich diese beiden Namibias auseinanderklaffen: Der Norden ist Dritte oder Vierte Welt, normales unterentwickeltes Afrika, im Sozialgefüge noch zusätzlich verwüstet durch Jahrzehnte Kleinkrieg; im „Süden“ besteht ein hochkompliziertes Netz aus Elementen der Dritten und der Ersten Welt. Da gibt es Schreibcomputer und Fax-Maschinen in jedem Büro, selbst in den Slums der Schwarzen-Städte funktioniert die Kanalisation; dort bekommt jeder elektrischen Strom, der ihn bezahlt. Manche weißen Farmer mögen ihre schwarzen Arbeiter fast noch wie Hörige behandeln, mit mehreren jeweils viele Kilometer entfernten Nachbarn an ein und derselben Telefonleitung hängen: Mit den Weltmarktpreisen für Rindfleisch sind sie notgedrungen vertraut. Einige bemühen sich sogar um Ökologie in Kontakt mit den dazu erforderlichen Querdenkern in aller Welt. In diesem Namibia leben nicht nur die (teilweise) reichen Weißen, sondern auch die (größtenteils) im Vergleich mit ihnen armen Schwarzen eher wie in einem Schwellenland, eher wie in der Republik Südafrika als wie in einem Lande Afrikas nördlich des Sambesi.

Politisch kommt es darauf an, daß schwarze und weiße Namibier, Wähler der SWAPO, der DTA und der anderen Parteien, im „Süden“ zusammenleben und zusammen wirtschaften, mögen auch die Gewerkschaften für einen „lebenswürdigen Lohn“ demonstrieren und streiken, die Deutschen sich in ihren Clubs einigeln, die Mischlinge von einer Autonomie ihres Gebiets träumen. Wenn Namibia nicht ökonomisch ruiniert werden soll, wird es darauf ankommen, diese Vernetzung von Erster und Dritter Welt im Süden funktionsfähig zu erhalten, die Pfründen dort allmählich gerechter zu verteilen und aus dem ganzen „Süden“ eine behutsame Stabilisierung des Nordens zu finanzieren. Ob Namibia dabei auf das alte Wunschziel des tansanischen Ex-Präsidenten Julius Nyerere von 1967 zurückgreift, Wirtschaftswachstum möglichst gleichmäßig auf die breite bäuerliche Mehrheit zu verteilen oder ob man aus Erfahrungen z. B. der Europäischen Gemeinschaft mit der Subventionierung rückständiger Regionen neue Rezepte ableiten will, wird sich zeigen. Denn die Erhaltung der politischen und gesellschaftlichen Einheit Namibias ist nach diesem Wahlergebnis keine technisch-wirtschaftliche, son-

²⁰ Vgl. Franz Ansprenger, Die Befreiungspolitik der OAU, München-Mainz 1975, S. 144 ff.

dern eine eminent politische Aufgabe. Deshalb scheidet z. B. die Option aus, rückständige Regionen nach dem Vorbild der Großen Apartheid Südafrikas einfach abzukuppeln. Das Stichwort von der

Nationalen Versöhnung, das die SWAPO im Wahlkampf ausgab, trifft die Sache schon. Fraglich ist nur, ob eine SWAPO-Regierung dem Schlagwort sachdienliche Taten folgen läßt.

VII. Programmatische Zukunftsperspektiven

Um einen Ausblick geben zu können, ist es notwendig, die von der SWAPO vor den Wahlen publizierten Programme miteinzuberechnen, mögen sie auch im Wahlkampf selbst kaum diskutiert worden sein. Auch die älteren einschlägigen Texte der SWAPO, so das liberale Verfassungspapier von 1975 und das marxistisch-leninistisch angehauchte Politische Programm von 1976²¹⁾, werden zu berücksichtigen sein.

Neben Presseerklärungen und Interviews²²⁾ sind dies: das SWAPO Election Manifesto mit dem Untertitel „Towards an independent and democratic Namibia: SWAPO's policy position“²³⁾, und der am 4. Dezember 1989 von der SWAPO der Verfassungsgebenden Versammlung unterbreitete Verfassungsentwurf²⁴⁾.

Im Einklang mit den Grundsätzen der OAU und der politischen Praxis Afrikas pocht die SWAPO auf staatliche Einheit Namibias, mögen seine von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen noch so „künstlich“ sein (Teilung der Ovambo zwischen Namibia und Angola, Abtrennung der „Caprivier“ von ihren Verwandten in Sambia), und folglich auf den von Staats wegen gepflegten „Bau“ eines gesamt-namibischen Nationalbewußtseins (nation building). Das Wahlmanifest spricht deshalb von Regionen in einem Atem mit kommunaler Verwaltung unter dem Stichwort Local Government (§ 12. a.). Das Grundrecht der Meinungsfreiheit steht in Art. 47 des Verfassungsentwurfs (ebenso

wie die Vereinigungsfreiheit, Art. 43) unter Gesetzesvorbehalt, und jede Befürwortung rassischer oder ethnischer Teilung soll ausdrücklich verboten sein. Politische Parteien können an Wahlen nur teilnehmen, wenn sie in mindestens 75 Prozent der Wahlkreise Kandidaten aufstellen (Art. 86 Verf.-Entwurf; hier ist an Mehrheitswahl in Ein-Mann-Wahlkreisen gedacht²⁵⁾). Mit diesem Anti-Tribalismus befindet sich die SWAPO nicht nur in guter afrikanischer Gesellschaft, z. B. der II. Republik Nigerias (1979–1983)²⁶⁾, sondern im Einklang mit den konkurrierenden Parteien Namibias. Nur eine von ihnen, die oben erwähnte Hausmacht des Rehobother Kapteins, schlug einen Bundesstaat vor und nannte sich deshalb auch Federal Convention of Namibia (FCN); mit 1,6 Prozent aller Stimmen erntete sie dafür nicht gerade überwältigenden Beifall.

Eine Ausnahme allerdings macht die SWAPO in ihrem Beharren auf kolonialen Grenzen: Die südafrikanische Enklave Walvis Bay, die schon vor der Errichtung Deutsch-Südwestafrikas britisch (Teil der Kapkolonie) war, soll Namibia eingegliedert werden. Auch in dieser Frage besteht Einvernehmen zwischen SWAPO, NPF, UDF und NNF – und dem UNO-Sicherheitsrat, der am 27. Juli 1978 (Res. 432) einstimmig erklärte, „daß die territoriale Integrität und Einheit Namibias durch die

²¹⁾ Vgl. ders. (Anm. 2), S. 172 ff.

²²⁾ Presseerklärungen Nujomas vom 14. und 15. September (Rückkehr aus dem Exil); 15. November (Wahlergebnis); Redetext Nujoma von seiner ersten Kundgebung in Windhoek, 24. September Interviews mit Nujoma in: Die Suid-Afrikaan, April 1989; Namibia Nachrichten (Windhoek), 26. August; The Namibian (Windhoek), 18.–20. September; mit Gurirab Newsweek (USA), 12. Juni; Namibia Nachrichten, 20./21. August; mit Hage Geingob Leadership (Johannesburg), August 1989; mit Lubowski Pretoria News, 16. Februar 1989; Namibia Nachrichten, 16. Juni 1989.

²³⁾ Das Wahlmanifest ist in 20 Kapitel gegliedert. Es übernimmt wörtlich das „Economic-Policy-Position-Dokument“, das am 28. November 1988 vom SWAPO-Politbüro noch in Luanda/Angola verabschiedet wurde.

²⁴⁾ Vgl. The Namibian, 5. Dezember 1989; Namibia Nachrichten, 10./11. Dezember 1989. Dieses Dokument liegt mir nicht im Wortlaut vor; vgl. Dieter Blumenwitz, Gutachten zum SWAPO-Verfassungsentwurf, München 1989.

²⁵⁾ Schon 1975 neigte die SWAPO dem in Großbritannien üblichen Wahlrecht zu; einen solchen Vorschlag legte sie auch 1989 der Verfassungsgebenden Versammlung vor. Eine Woche später bekannte sich die SWAPO dann im Einklang mit der DTA zum Verhältniswahlrecht; vgl. Namibia Nachrichten, 17./18. Dezember 1989.

²⁶⁾ Es ist im afrikanischen Rahmen absurd, wenn Blumenwitz (Anm. 24), S. 26 ff., aus Art. 27 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte und der Bildung gewisser Mikro-Inselstaaten folgert, das heutige Völkerrecht garantiere jeder ethnischen Gruppe die Selbstbestimmung. Das Gegenteil ist der Fall. Nur ein siegreicher Sezessionskrieg sichert internationale Anerkennung (Bangla Desh). Praktisch gibt es in Namibia außer den Mischlingen keine einzige Volksgruppe, die ein halbwegs geographisch geschlossenes Territorium beanspruchen könnte; auch historisch lebten z. B. die Damara und Buschleute immer in einer hierarchischen Symbiose mit den Herero und Nama. Selbst Südafrika versuchte nur 1964–1975, eine Politik „autonomer“ ethnischer Homelands in Namibia zu betreiben (Odendaal-Plan), und ging dann zur ethnischen Differenzierung ohne räumliche Grenzen (AG. 8 von 1980) über.

Wiedereingliederung von Walvis Bay in sein Gebiet gesichert werden muß“.

Wie hält es die SWAPO mit der Demokratie? Diese Frage wird auch durch Wahlmanifest und Verfassungsentwurf nicht eindeutig beantwortet. Es fällt auf, daß an manchen Stellen, wo man präzise Aussagen zum politischen System lesen möchte, eher verschwommene Appelle zur „Partizipation“ stehen. Klar ist: Die SWAPO will einen starken, vom Volk direkt gewählten Präsidenten mit exekutiven Vollmachten. In Kombination mit unitarischem Staatsaufbau ist das nach allen afrikanischen Erfahrungen ein für die Demokratie gefährliches Experiment. Hinzu kommt, daß der Präsident dreimal für jeweils fünf Jahre gewählt werden darf (Art. 103 Verf.-Entwurf); er kann das Einkammer-Parlament auflösen; er ist Herr des Ausnahmezustandes.

Die Kontaktgruppe der fünf Westmächte hat 1982 bestimmt, daß Namibias Verfassung einen Katalog verbindlicher Grundrechte enthalten muß, und die SWAPO bekennt sich zu dieser Auflage. Es stört nicht, daß die SWAPO auch Grundrechte der „zweiten Generation“, soziale Anspruchsrechte der Bürger an den Staat also, neben den klassischen Freiheits-Schutzrechten der Bürger gegen den Staat verankern will. Eher registriert man mit Besorgnis die regelmäßige Wiederkehr des bereits erwähnten Gesetzesvorbehalts im Grundrechte-Katalog. Aber der zeichnet viele demokratische Verfassungen aus. Immerhin akzeptiert die SWAPO das 1982 erlassene Prinzip der Unabhängigkeit der Judikative, und der Verfassungsentwurf sieht vor, daß jeder Bürger seine Grundrechte gerichtlich einklagen kann. Bei den vorgesehenen Prozeduren für Ernennung und Abberufung von Richtern (Art. 135 ff. Verf.-Entwurf) stoßen wir freilich wieder auf den mächtigen Arm des Staatspräsidenten. Er wird sich – die Stabilität der südafrikanischen Verfassung vorausgesetzt – mit seinem in Pretoria residierenden Amtskollegen gut verstehen, denn der ist seit 1983 ähnlich einflußreich.

Die Wirtschaftspolitik eines Staates kann selten aus seiner Verfassung erschlossen werden, und Verfassungsväter sowie -mütter (in Windhoek gibt es letz-

tere kaum) sind gut beraten, wenn sie künftigen Regierungen freie Hand lassen, auf den realen Gang der Weltwirtschaft mit soviel Planung wie nötig, soviel Markt wie möglich zu reagieren – oder auch einmal umgekehrt. Die SWAPO bekannte sich 1976 zu einem „wissenschaftlichen“ Sozialismus und wollte deshalb „alle wichtigen“ Produktionsmittel und Handelseinrichtungen in sogenanntes Volkseigentum überführen; nur mit einem solchen Programm konnte sie sich damals in Moskau, Berlin-Ost oder Havanna sehen lassen, und nur von dort konnte sie die Ressourcen für ihren Krieg gegen Südafrika erhalten. Heute redet die SWAPO wie jedermann sonst in Namibia von mixed economy. Der Begriff ist so vage, daß der SWAPO im Wahlkampf der Spagat zwischen ihren Traditionen und dem Hofieren der Bergbau-Konzerne sowie der weißen Farmer gelang. Im Wahlmanifest (§ 7) war die Rede von „einer Balance zwischen gerechten Wirtschaftseinkünften für das namibische Volk und vernünftigen Profiten für ausländische sowie einheimische Privatinvestoren“. Nur ein Beckmesser wird daraus die kritische Frage ableiten, ob namibische Unternehmer für die SWAPO nicht zum namibischen Volk zählen.

Die anderen, die Manager von Rössing Uranium oder De Beers, sind sowieso nicht vom programmatischen Wohlwollen der SWAPO abhängig. Die SWAPO-Regierung wird um das Wohlwollen der Konzerne ringen müssen. Sie wird es auch bekommen, egal wie sie mit dem eigenen Volk umgeht, solange die Bilanzen stimmen. Diktatoren wie Sekou Touré in Guinea, Mobutu in Zaire, Deng Xiaoping in China, nicht zuletzt die Nationale Partei in Südafrika kooperieren gut mit den internationalen Investoren. Das Volk freilich hat vom besten Investitionsklima nichts, wenn es von der Staatssicherheit unterdrückt wird. Ohne Freiheiten, ohne Demokratie, ohne Rechtsstaat wird Namibia nur ein weiteres Stückchen afrikanischer Malaise werden. Besinnt sich die SWAPO jedoch darauf, was Rosa Luxemburg – und nicht nur sie – über die Freiheit gesagt hat, dann könnte dieses kleine Volk am Ende der Welt der archimedische Punkt werden, von dem aus die Afrikaner ihren Erdteil aus der Dauerkrise in eine positive Entwicklung führen.

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Namibia-Konflikt

Nahezu unbemerkt von einer breiteren bundesdeutschen Öffentlichkeit vollzog sich die Dekolonisierung Namibias, von 1884–1915 Deutsch-Südwestafrika. In den ersten Monaten des Jahres 1990 soll das Land die volle Unabhängigkeit erlangen. Die Bundesrepublik Deutschland hatte seit Frühjahr 1977 als Mitglied der sogenannten Kontaktgruppe der seinerzeitigen fünf westlichen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, USA) einen nicht unerheblichen Anteil daran. Mit der Beteiligung an dieser Initiative zur Lösung des Namibia-Konfliktes zog die Bundesregierung die Konsequenzen aus ihrer von allen Parteien beschworenen Verantwortung für Namibia. Diese Verpflichtung hat ihren Ursprung in der ko-

lonialen Vergangenheit und der Existenz von etwa 20 000 Deutschen bzw. Deutschstämmigen im Südwesten Afrikas. Im folgenden soll untersucht werden, welche Rolle Namibia in den ersten Jahren in der Bonner Außenpolitik spielte. Die Haltung der Bundesregierung in den siebziger und achtziger Jahren wird nur vor dem Hintergrund der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen verständlich. Ohne Zweifel hat Außenminister Hans-Dietrich Genscher großen Einfluß auf die Formulierung der Namibia-Politik gehabt. Doch müssen die unterschiedlichen Standpunkte in Parlament und Parteien ebenso berücksichtigt werden. Abschließend gilt es zu überprüfen, ob der Unabhängigkeitsprozeß Konsequenzen für die Bonner Namibia-Politik hatte¹⁾.

I. Das koloniale Erbe

Deutschlands Beziehungen zum südwestlichen Teil Afrikas gehen auf das Jahr 1806 zurück, als deutsche Missionare das Territorium betreten²⁾. Den Grundstein für die erste Kolonie des Deutschen Reiches legte der Bremer Kaufmann Adolf Lüderitz, der am 1. Mai 1883 die Bucht von Angra Pequena (heute Lüderitzbucht) und ihr Hinterland erwarb. Bismarck zeigte zunächst wenig Interesse an überseeischen Unternehmungen. Die Landerwerbungen an der südwestafrikanischen Küste wurden dennoch am 24. April 1884 unter den Schutz des deutschen Kaisers gestellt und im Dezember 1884 auf die ganze Küste mit Ausnahme von Walvis Bay ausgedehnt. Reichskanzler Caprivi beschränkte das finanzielle Engagement des Staates zunächst auf ein Minimum. Die von Reichskommissar Curt von François eingeleitete militärische Eroberung zur Sicherung des Herrschaftsanspruches wurde aus militärischen und finanziellen Überlegungen zunächst abgelehnt. Sein Nachfolger, Theo-

dor Leutwein, verfolgte eine Politik des „divide et impera“. Er versuchte jedoch mit wenig Erfolg, die existierenden Herrschaftsstrukturen in das Verwaltungssystem einzubeziehen³⁾. Damals lebten in den landwirtschaftlich nutzbaren Gebieten etwa 200 000 Menschen: die Ovambos im Norden, die Hereros im Zentrum, im Süden verschiedene Namastämme, von den Kolonialisten Hottentotten genannt, und Mischlingsvölker.

Der Ausbau der Besiedlung zur Sicherung des territorialen Herrschaftsanspruches führte zu dauernden Unruhen und Interessenkonflikten zwischen den afrikanischen Stämmen einerseits sowie den Siedlern und der deutschen Verwaltung andererseits⁴⁾. Die soziale und politische Diskriminierung der Afrikaner, das Mißtrauen, daß der vertraglich garantierte Schutz nicht eingehalten und die deutsche Expansion nicht haltmachen würde, sowie die Befürchtung, die Reservatsverhandlungen würden einer generellen Enteignung gleichkommen, führten zur Erhebung der Stämme der Herero und Nama gegen die deutschen Kolonialherren⁵⁾. Die

¹⁾ Über die offizielle Regierungspolitik hinausgehend existiert ein vielgestaltiges Beziehungsgeflecht, das zu untersuchen wichtig wäre. Bereiche wie die wirtschaftlichen Beziehungen, die Rolle der Kirchen und gesellschaftlicher Organisationen werden nicht behandelt.

²⁾ Vgl. Israel Goldblatt, *History of South West Africa — from the Beginning of the Nineteenth Century*, Cape Town 1971.

³⁾ Zur Kolonialgeschichte Helmut Bley, *Der Kampf um die koloniale Sozialordnung in Deutsch-Südwestafrika 1894–1914*, Hamburg 1968.

⁴⁾ Vgl. ebd., S. 176 f.

⁵⁾ Vgl. ebd., S. 185–208.

Aufstände wurden grausam und blutig niedergeschlagen. Von den 80 000 Herero überlebten lediglich 15 000 Menschen.

Damit waren die Stammeseinheiten als politische und soziale Systeme zerschlagen, aber auch der Widerstand gegen eine Besiedlung mit Europäern gebrochen⁶⁾. In Deutschland gab es zwar massive Kritik an der Kolonialverwaltung. Doch bezog sich diese um die Jahrhundertwende auf die Art und Weise des Vorgehens. Eine kämpferische Anfangsphase nahm man als unvermeidbar hin⁷⁾. Selbst die Sozialdemokraten, die in den vorangegangenen achtziger und neunziger Jahren immerhin noch jede weitere koloniale Expansion abgelehnt hatten, befürworteten jetzt die Kolonialpolitik. Auch sie versprachen sich wirtschaftliche Vorteile⁸⁾. Bedeutende Kapitalgruppen wie die Deutsche Kolonialgesellschaft für Südwestafrika, die Berliner Handels-Gesellschaft, die Metallbank und die Metallurgische Gesellschaft A. G. ließen sich in Südwestafrika nieder. Die wirtschaftliche Bedeutung der Kolonie blieb insgesamt jedoch gering. Sie konnte lediglich ihre eigenen Verwaltungskosten decken⁹⁾.

Infolge des Ersten Weltkrieges wurde die Kolonialexpansion der Deutschen beendet. Aufgrund der Kriegserklärung Großbritanniens an das Deutsche Reich befand sich auch die Südafrikanische Union

als Dominion im Kriegszustand mit Deutschland. Südafrikanische Truppen eroberten das Land. Bereits 1915 fanden die Kämpfe in Deutsch-Südwest ein Ende. Im Vertrag von Versailles verzichtete Deutschland auf jegliche Rechte und Ansprüche an die Kolonien. Die Macht in Südwestafrika übernahm die Südafrikanische Union. Ihr Ziel war eine Schwächung des deutschen Einflusses. Der Anteil der Deutschen an der weißen Gesamtbevölkerung, die damals 19 000 Einwohner zählte, sank von 15 000 auf 7 855 Menschen. Ihre wirtschaftliche Dominanz war zu Ende. Die Reichsregierung schien zunächst bereit zu sein, den durch den Friedensvertrag besiegelten Status quo anzuerkennen. Sie verlangte lediglich Zugeständnisse für die Deutschen in Südwestafrika, die die Einbürgerung in die Union zur Folge hatten. Erst mit Gustav Stresemann als Außenminister kam es zu einer Verhärtung in der Kolonialfrage, ein verbindlicher Verzicht auf Südwestafrika wurde nicht mehr ausgesprochen. In dieser Zeit wuchs der Umfang der Kolonialpropaganda und ihr Einfluß auf die öffentliche Meinung¹⁰⁾. Dennoch machte allein schon der Kapitalmangel der deutschen Wirtschaft eine Rückkehr zur Kolonialpolitik unmöglich. Vorbereitungsarbeiten für überseeische Weltmachtpläne während des Dritten Reiches wurden 1943 nicht mehr weiter verfolgt. Die Niederlage Deutschlands 1945 beendete alle Kolonialbestrebungen.

II. Namibia als Teil der deutsch-südafrikanischen Beziehungen

Der Rang, den Südwestafrika in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland einnimmt, muß in der Folgezeit in engem Zusammenhang mit der Südafrika-Politik der Bundesregierung gesehen werden. Die Politik der fünfziger Jahre war durch ausgeglichene und freundschaftliche bilaterale Beziehungen zu Südafrika gekennzeichnet. Ausschlaggebend waren wirtschaftliche Interessen. Die deutsche Afrika-Politik war vornehmlich bestimmt durch die Ost-West-Spannungen und die damit ver-

bundene Deutschland-Frage. Bonn wollte den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik durchsetzen und die völkerrechtliche Anerkennung der DDR verhindern. Außerdem galt es, einer kommunistischen Infiltration in den Ländern der Dritten Welt entgegenzuwirken¹¹⁾. In diesen Punkten war die Unterstützung durch Südafrika gewiß, zumal sich Südafrika „als Vorposten der freien Welt in einem vom Kommunismus bedrohten Afrika“¹²⁾ verstand. Die Bundesrepublik erkannte ihrerseits den politischen Status quo im südlichen Afrika an und somit die Zuständigkeit Südafrikas für Südwestafrika. Dies spielte in den deutsch-südafrikanischen Beziehungen eine untergeordnete Rolle.

⁶⁾ Zu den Auswirkungen im einzelnen Henning Melber, Das doppelte Vermächtnis der Geschichte: Nationwerdung, Kolonialisierungsprozeß und deutsche Fremdherrschaft in Namibia (ca. 1800 bis 1914), in: Universität Bremen (Hrsg.), Thema: Namibia: Die Aktualität des kolonialen Verhältnisses. Beiträge aus dem Projekt „Politische Landeskunde Namibias“, Bremen 1982, S. 104–114.

⁷⁾ Vgl. H. Bley (Anm. 3), S. 315 f.

⁸⁾ Vgl. Manfred Paeffgen, Das Bild Schwarzafrikas in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik 1949–1972, München 1976, S. 25.

⁹⁾ Vgl. Oskar Hintrager, Südwestafrika in der deutschen Zeit, München 1955, S. 173.

¹⁰⁾ Vgl. Reinhard Rode, Die Südafrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1968–1972, München 1975, S. 17–19.

¹¹⁾ Vgl. ebd., S. 21–24.

¹²⁾ Henning von Löwis of Menar, Die deutschen Interessen im südlichen Afrika, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975, S. 332.

1953 wurde das 1939 geschlossene Konsulat in Windhoek wieder eröffnet und der deutschen Botschaft in Pretoria unterstellt. Das zwischen Bonn und Pretoria im Jahre 1962 abgeschlossene Kulturabkommen schloß in Paragraph acht Südwesafrika ausdrücklich mit ein¹³⁾.

Eine vorsichtige Modifizierung dieser Politik kennzeichnete die zweite Dekade bundesdeutscher Außenpolitik. Die zunehmende Dekolonisation afrikanischer Staaten – von 1960 bis 1968 traten 30 unabhängig gewordene Staaten den Vereinten Nationen bei – hatte Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Bonn und der weißen Oligarchie in Südafrika. Hauptziel der schwarzafrikanischen Staaten in der UNO war die Abschaffung von Kolonialismus und Rassismus. Sie versuchten mit dem

Druckmittel der Anerkennung der DDR, die deutsche Afrika-Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auch konnte sich die Bundesrepublik langfristig dem Streben der Bündnispartner, diese Staaten an den Westen zu binden, nicht entziehen. 1963 schloß sich Bonn der Verurteilung der Apartheidpolitik durch den UN-Sicherheitsrat an und trug dem über Pretoria verhängten Waffenboykott Rechnung¹⁴⁾.

Willy Brandt führte in der Großen Koalition die behutsamen Versuche seines Vorgängers, Gerhard Schröder, fort, sich den Tendenzen im internationalen System anzupassen. Die Regierung begann, zwar noch vom Koalitionspartner CDU gehemmt, auch hier von der durch die Hallstein-Doktrin dominierten Politik abzurücken.

III. Neue Akzente in der Namibia-Politik nach Aufnahme in die Vereinten Nationen?

Mit der Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO wurde die Frage der Haltung Bonns zur Republik Südafrika und zu Namibia¹⁵⁾ aktualisiert, gehörte doch die Namibia-Frage ebenso wie die Südafrika-Problematik in den siebziger Jahren neben der Auseinandersetzung um die portugiesischen Kolonien und der Lösung der Rhodesien-Frage zu den vorrangig behandelten Themen. Die Bundesrepublik bekannte sich zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, zum Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sowie zum Verzicht auf Anwendung oder Androhung von Gewalt¹⁶⁾.

Damit sprach sich Bonn gegen jegliche Rassendiskriminierung und für eine allmähliche Verwirklichung der Grundsätze der UNO im südlichen Afrika aus. Die Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika blieben davon jedoch unberührt. Leitlinie war die These Brandts, Politik und Handel nicht ohne Not zu koppeln¹⁷⁾.

Diese Haltung spiegelte sich im Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik wider. Es war einerseits durch Rücksichtnahme auf die schwarzafrikanische Mehrheit, andererseits durch die Ablehnung konkreter Maßnahmen gegen die Republik Südafrika

und von Gewaltmaßnahmen geprägt. Obwohl die Bundesregierung in der UNO eine Koordinierung der Namibia-Politik mit den EG-Partnern im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) anstrebte, scheiterte ein einheitliches Votum an der zum Teil aufgeschlosseneren Haltung Dänemarks und Irlands gegenüber den Forderungen der Dritten Welt¹⁸⁾. Ein Votum gegen die UN-Mehrheit kam vornehmlich mit Frankreich, Großbritannien und den USA zustande, hatten doch alle drei Staaten eines gemeinsam: wirtschaftliche Interessen in Südafrika, die sie in den Vereinten Nationen in die Isolierung führten.

Bonn sah sich darüber hinaus Angriffen wegen der Existenz des deutschen Konsulats in Windhoek und des deutsch-südafrikanischen Kulturabkommens ausgesetzt. So förderte das Auswärtige Amt u. a. deutsche Schulen, die nur weißen Schülern offenstanden. Der Bundesregierung wurde ferner vorgeworfen, sie verstoße gegen das auch von Bonn anerkannte Urteil des Internationalen Gerichtshofs vom 21. Juni 1971¹⁹⁾. In diesem Urteil wurde die Präsenz Südafrikas in Namibia als rechtswidrig bestätigt und alle Staaten aufgefordert, Handlungen zu unterlassen, die einer Anerkennung der südafrikanischen Verwaltung gleichkamen. Zwar bezeichnete Bonn in der UNO die Präsenz Südafrikas als illegal und sprach sich gegen die Apartheidpolitik aus. Der konsularische Schutz der deutschen Staats-

¹³⁾ Vgl. Bundesgesetzblatt, Jg. 1964, Teil II, S. 16.

¹⁴⁾ Vgl. R. Rode (Anm. 10), S. 87 f.

¹⁵⁾ Südwesafrika wurde seit 1968 offiziell als Namibia bezeichnet.

¹⁶⁾ Auswärtiges Amt, Leitlinien der Afrika-Politik der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bulletin), Nr. 100, 29. August 1973, S. 1003.

¹⁷⁾ Vgl. Willy Brandt, Leitlinien der deutschen Afrika-Politik, in: Bulletin Nr. 63, 17. Mai 1968, S. 535.

¹⁸⁾ Dieses galt teilweise auch für die Niederlande und Belgien, in einigen Fällen auch für Italien. Vgl. Beate Lindemann, EG-Staaten und Vereinte Nationen. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen, München 1978, S. 161 f.

¹⁹⁾ International Court of Justice (Hrsg.), Reports of Judgments, Advisory Opinion of 21 June 1971, o. O. 1971.

bürger in Namibia sollte jedoch gewahrt bleiben. Finanzielle Unterstützung in Höhe von 25 000 DM wurde 1973 erstmals an den UN-Treuhandfonds für das südliche Afrika und an den Namibia-Fonds gezahlt. Beide Fonds dienen der humanitären Hilfe für Personen, die wegen ihres Widerstandes gegen die Apartheidpolitik Südafrikas verfolgt werden.

Die Entkolonialisierung der portugiesischen Kolonialgebiete und die Machtübernahme durch Moskau-freundliche Parteien, die eine Verschiebung der Machtstrukturen im südlichen Afrika zur Folge hatte, ließen eine Umorientierung der Bonner Haltung zum südlichen Afrika erforderlich erscheinen. Gleichzeitig bewirkte sie, daß Bonn gegenüber der DDR diplomatisch das Nachsehen hatte. Die Konflikte in Rhodesien und Namibia verschärften sich durch zunehmende Aktivitäten der Befreiungsbewegungen. Aber auch in Südafrika manifestierte sich gewaltsamer Widerstand gegen die weiße Minderheitsherrschaft, auf den Pretoria seinerseits mit Gewalt antwortete. Die Illusion von der langfristigen Stabilität der weißen Minderheitsherrschaft war zerronnen²⁰).

Vor diesem Hintergrund wurde die Bundesrepublik 1977 für zwei Jahre in den Sicherheitsrat gewählt, Gemeinsam mit den anderen vier NATO-Staaten – Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA – suchte sie mit der Namibia-Initiative zur Unabhängigkeit der ehemals deutschen Kolonie²¹) auch einen Weg aus der Isolierung in den Vereinten Nationen zu finden. Die Namibia-Initiative war Teil einer Strategie für das südliche Afrika, mit der sowohl die Rhodesien-Problematik als auch die sehr viel komplexere Südafrika-Frage angegangen werden sollten. Daß die Wahl zunächst auf die Lösung der Namibia-Frage fiel, war nicht das Ergebnis eines ausgefeilten Plans, vielmehr glaubten die Verantwortlichen, vor allem der amerikanische UN-Botschafter Andrew Young, der Namibia-Konflikt sei am einfachsten zu lösen. Da es sich ohnehin um einen längst überfälligen Dekolonisationsfall handelte, wollte die Bundesregierung aufgrund ihrer Erfahrungen Verhältnissen, wie sie in Mosambik herrschten, vorbeugen. Die Zukunft der deutschsprachigen Minderheit in Namibia, diplomatische Beziehungen zu dem unabhängigen Staat sowie wirtschaftliche Interessen im südlichen Afrika galt es sicherzustellen.

Außenminister Genscher strebte eine friedliche, demokratische und dauerhafte Lösung für Namibia

²⁰) Vgl. Reinhard Rode, Bonn und Pretoria: Lerndefizite und Lernerfolge in der Südafrika-Politik der Bundesrepublik, in: Helmut Bley/Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik, Reinbek bei Hamburg 1978, S. 88–120.

²¹) Zur Namibia-Initiative des Westens und der Rolle der Bundesrepublik Klaus von der Ropp, Friedensinitiativen im Südwesten Afrikas, in: Außenpolitik, 40 (1989) 2, S. 193–205.

an. Diese konnte nur auf dem Wege einer internationalen Anerkennung auf der Grundlage allgemeiner und freier Wahlen gewährleistet werden. Erfolge der Westmächte sollten durch eine systematische Einbindung der Frontstaaten in die Verhandlungen sichergestellt, den Ergebnissen sollte durch Resolutionen des Sicherheitsrates internationale Gültigkeit verliehen werden.

Daraus erwachsen unmittelbar Konsequenzen für die deutsche Außenpolitik. Zum einen wurde die von der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und der UNO als authentische und einzige Vertretung des namibischen Volkes anerkannte Befreiungsbewegung SWAPO neben Südafrika, das die faktische Macht in Namibia ausübte, Hauptverhandlungspartner. Wollte die Bundesregierung an dieser Konfliktregelungsstrategie des Westens teilnehmen, mußte sie zum anderen das Konsulat in Windhoek schließen, das deutsch-südafrikanische Kulturabkommen für den Geltungsbereich Namibia aufkündigen und einer Öffnung der deutschen Schulen auch für nichtweiße Schüler zustimmen – Schritte, die von SPD und FDP gefordert wurden. Genschers Einfluß auf die Namibia-Initiative blieb bis Anfang der achtziger Jahre maßgebend. Gemeinsam mit US-Vizepräsident Walter Mondale forderte er Wahlen auf der Grundlage „one man, one vote“ auch für Südafrika. Dies ließ Pretoria einen Angriff auf seine innere Souveränität befürchten. Von nun an torpedierte es erfolgreich die Verhandlungsstrategie der Fünf. Als im Dezember 1978 deutlich wurde, daß die Kontaktgruppe ihren Worten keine Taten, sprich Südafrika wesentlich bedrohende Sanktionsmaßnahmen, folgen lassen würde²²), hatte Pretoria leichtes Spiel. Genschers Einfluß auf die Initiative sank, als mit der Reagan-Administration eine den Südafrikanern freundlich gesinnte Regierung in den USA an die Macht kam. Der Erfolg, die Unabhängigkeitsverhandlungen eingeleitet zu haben²³), gebührt dem amerikanischen Unterhändler Chester Crocker, der auch nach Niederlagen – von Pretoria verursacht – mit seiner Politik des „konstruktiven Engagements“ die Voraussetzung für die Implementierung von UN-Resolution 435²⁴) – Kernstück des Unabhängigkeitsplanes – schaffte²⁵).

²²) Vgl. André du Pisani/Klaus von der Ropp, The Western Namibian Initiatives: Past, Present and Future?, in: International Affairs Bulletin, 12 (1988) 2, S. 9. Winrich Kühne, Frieden im südwestlichen Afrika, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 4, S. 107.

²³) Vgl. Dokumente zur Konfliktregelung im südlichen Afrika, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 4, S. D113–D132.

²⁴) S/Res. 435 (1978) vom 30. September 1978, abgedruckt in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen, 27 (1979) 4, S. 147f.

²⁵) Vgl. W. Kühne (Anm. 22), S. 113; Henning Melber, Die Dekolonisation Namibias, in: Jahrbuch Dritte Welt 1990, S. 203–223.

IV. Kontinuität und Wandel in der Einstellung zu den Konfliktparteien

Die Namibia-Politik der Bundesrepublik wird nahezu ausnahmslos mit der Person Hans-Dietrich Genschers verbunden. Parlament und Parteien nahmen ihre Aufgabe, die Regierungspolitik zu kontrollieren und zu initiieren, kaum wahr. Faktisch fand eine Kontrolle der Regierung, die intern zwischen Exekutive und Regierungsparteien erfolgt, nur in Ansätzen statt.

Der Außenminister, der sich auch innerparteilich für eine den Befreiungsbewegungen gegenüber aufgeschlossener Politik als bis dato üblich aussprach, setzte auf den Dialog mit der SWAPO, obwohl die Bundesregierung die SWAPO offiziell nicht als einzige und authentische Vertretung des namibischen Volkes anerkannte. Er rechnete fest damit, die SWAPO werde, da sie den zahlenmäßig weitaus größten Bevölkerungsstamm repräsentiert, die Wahlen gewinnen. Der engen Bindung an die Staaten des Ostblocks maß er geringere Bedeutung bei als dem Einfluß der Frontstaaten und Nigerias.

Zunächst hatte jedoch das Kooperationsangebot an einzelne SWAPO-Politiker, vor allem an Andreas Shipanga, ehemals Informationssekretär der SWAPO, das ohnehin nicht ungetrübte Verhältnis der Befreiungsbewegung zur Bundesrepublik verschlechtert²⁶⁾. Genscher bemühte sich in der Folgezeit, durch protokollarische Aufwertung und finanzielle Unterstützung Mißtrauen bei der SWAPO – die Bundesrepublik war immerhin einer der wichtigsten Handelspartner Südafrikas – abzubauen. So erhielt sie aus dem Bundeshaushalt humanitäre Hilfe sowie indirekte Unterstützung über den Namibia-Rat der UNO für das Namibia-Institut in Lusaka, über das Entwicklungshilfeprogramm der UNO, den Hohen Flüchtlingskommissar und über den Europäischen Entwicklungsfonds. Dennoch gelang es Genscher langfristig nicht, stabile, auf Vertrauen basierende Beziehungen herzustellen. Der Stillstand der Unabhängigkeitsverhandlungen, die verstärkte Förderung von Projekten über nichtstaatliche Träger in Namibia unter der Regierung Helmut Kohls sowie Meldungen, die Bundesrepublik plane, Atommüll in Namibia zu lagern, sorgten in den achtziger Jahren für eine Abkühlung im Verhältnis zur SWAPO. Diese gipfelte schließlich in Gewaltdrohungen gegen Entwicklungshilfeminister Hans Klein und bundesdeutsche Entwicklungshelfer.

²⁶⁾ Dazu Helmut Bley, Die Bundesrepublik, der Westen und die internationale Lage um Namibia, in: ders./R. Tetzlaff (Anm. 20), S. 162 f.

Besonderen Anteil an den abgekühlten Beziehungen zur Bundesrepublik hatte eine Veränderung in der bundesdeutschen Presselandschaft zugunsten der Vielparteienkonferenz und später der Übergangsregierung. Beide konnten auf Unterstützung aus dem Lager der Regierungsfractionen bauen. Zu ihren Befürwortern gehörten u. a. Franz Josef Strauß, Hans Klein und der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Hans Stercken. Die SWAPO argwöhnte, die Bundesregierung habe in ihrer Namibia-Politik eine Korrektur des bisherigen Kurses in eine hauptsächlich von der CSU angestrebte Richtung vorgenommen. Zwar schienen sich die Beziehungen zu entspannen, als Bundeskanzler Kohl im Bundestag im Februar 1988 Genschers Kurs bestätigte²⁷⁾. Doch zwei Tage vor seinem Besuch in Bonn auf Einladung Genschers im März 1989 erklärte SWAPO-Chef Sam Nujoma, seine Partei habe nicht gegen die südafrikanische Besetzung Namibias gekämpft, um unter „eine neokoloniale Herrschaft der Bundesrepublik“ zu geraten²⁸⁾. Er bezog sich dabei auf Meldungen, die Bundesregierung wolle Entwicklungshilfe an die Beachtung von Menschenrechten koppeln.

Abgesehen von dem Bemühen um die SWAPO wurde Ende der siebziger Jahre der letztlich mißlungene Versuch unternommen, in Windhoek zusätzlich die Namibia National Front (NNF) und die SWAPO-D des Andreas Shipanga als dritte Kraft neben der Demokratischen Turnhallen-Allianz (DTA) und der SWAPO mit bundesdeutscher Hilfe zu etablieren. Insgesamt flossen rund eine Million DM an diese Gruppierungen. Das Parteienbündnis sollte als möglicher Koalitionspartner auf die SWAPO maßgebend einwirken und Bonner Einfluß in dem unabhängigen Staat langfristig gewährleisten. Dabei spielten das an liberalen Grundsätzen orientierte Parteiprogramm, die Distanz zu Südafrika und seinerzeit beliebte Koalitionsüberlegungen für die Zeit nach den Wahlen eine Rolle. Ausschlaggebend für das Scheitern aber dürfte die Unkenntnis der Eigenheiten des namibischen Parteiensystems bei den Verantwortlichen in Bonn gewesen sein, so z. B. innerparteiliche Zwistigkeiten, die Schwierigkeiten der Parteien, zu tragfähigen Kompromissen zu gelangen, aber vor allem die fehlende Basis von NNF und SWAPO-D in der Bevölkerung.

²⁷⁾ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode 1987, Stenographische Berichte, 58. Sitzung, 4. Februar 1988, S. 3970.

²⁸⁾ Zitiert nach Namibia-Information Office (Hrsg.), Namibia-Pressedienst, Nr. 102, 31. März 1989, S. 3.

Die DTA, von Südafrika favorisiert, wurde von Genscher vier Jahre lang ignoriert. Kontakte beschränkten sich auf ein notwendiges Minimum. Im November 1981 sprach Genscher ohne jedwede protokollarische Ehren mit einer Abordnung der DTA, während er Nujoma im Juni 1982 — einem Staatsbesuch ähnlich — empfing. Ein weiteres Treffen mit der DTA folgte im Mai 1982. Ausschlaggebend für Genschers Abneigung war, daß sich die DTA außer auf Pretoria zwar auf die Mehrheit der Deutschsprachigen, aber nicht der farbigen und schwarzen Bevölkerung stützte. Seine ablehnende Haltung änderte sich auch nach dem Regierungswechsel 1982 in Bonn nicht. Vergeblich forderte die DTA die CDU/CSU auf, ihre Versprechungen aus der Oppositionszeit — Öffnung des Konsulats in Windhoek und Wirtschaftshilfe vor der Unabhängigkeit — einzulösen²⁹⁾. Einen Erfolg verbuchte die DTA im Juli 1983, als eine Delegation von Bundeskanzler Kohl — und damit erstmals von einem Regierungschef der Kontaktgruppe — empfangen wurde. Die Gespräche mit Kohl, Entwicklungshilfeminister Jürgen Warnke und dem Parlamentarischen Staatssekretär Volkmar Köhler drehten sich um Entwicklungshilfe vor der Unabhängigkeit. Meinungsverschiedenheiten tauchten vor allem beim Gespräch mit dem Bundesaußenminister auf, der sich erst nach Zusage des Bundeskanzlers bereit erklärt hatte, die DTA zu empfangen. Hauptstreitpunkte waren die richtige Beurteilung der SWAPO, die Parteilichkeit der UNO und die Vermittlung von Gesprächen zwischen der Interessengemeinschaft Deutschsprachiger Namibier (IG) und der SWAPO durch das Auswärtige Amt.

Die Interimsregierung in Windhoek, 1985 von Südafrika eingesetzt — ihr gehörten neben der DTA, die mit Südafrika eng verbundene Nationale Partei, die SWAPO-D, die South West African National Union (SWANU), die Labour Party und die Befreiungsfront von Rehoboth an —, bezeichnete Genscher als „null und nichtig“. Entwicklungshilfeminister Klein hingegen, der als Abgeordneter an den Feierlichkeiten zur Einsetzung dieser Interimsregierung teilgenommen hatte, würdigte ihre Arbeit.

²⁹⁾ Zur Namibia-Konzeption der CSU Henning von Löwis of Menar, Namibia im Ost-West-Konflikt, Köln 1983, S. 143–148.

Sie stütze sich zwar auf eine schmale Legitimationsbasis, dennoch repräsentiere sie alle Bevölkerungsgruppen. Klein setzte sich dafür ein, jenen Parteien die gleichen Chancen im Unabhängigkeitsprozeß einzuräumen. Durchsetzen konnte er sich mit seinen Forderungen nicht. Genscher konnte hier auf einen Konsens der Kontaktgruppenstaaten verweisen.

Bei den Deutschsprachigen stieß seine Namibia-Politik auf heftige Kritik, obwohl die Bundesregierung gerade mit dieser Politik ihrer Verantwortung gegenüber den deutschen Staatsbürgern in Namibia Rechnung tragen wollte. Deutschstämmigen Namibiern hatte sie zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt, die Staatsbürgerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Ausland zu erwerben, ohne zuvor einen Wohnsitz hier besessen zu haben. Zwar gelang es dem Außenminister nicht, die Deutschen in ihrer Gesamtheit von seiner Linie in der Namibia-Frage zu überzeugen. Durch persönliches Bemühen wurden jedoch gute Kontakte zu den politisch aktiven Deutschen, die sich 1977 in der Interessengemeinschaft Deutschsprachiger Namibier zusammengefunden hatten, hergestellt. Der offenkundige Mißerfolg der einst favorisierten DTA, die Desillusionierung im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit der von der Union, vor allem der CSU, geweckten Erwartungen in bezug auf Entwicklungshilfe vor der Unabhängigkeit, hat zusätzlich eine Rolle gespielt. Ausdruck der veränderten Einstellung der IG sowohl zu den Problemen Namibias als auch zur Politik der Bundesregierung waren die mit der IG eng verbundenen „Namibia Nachrichten“, die über die Friedrich-Naumann-Stiftung als liberales Gegenstück zur konservativen, der CSU nahestehenden, deutschsprachigen „Allgemeinen Zeitung“ zum Teil finanziert wird.

Seit der Revidierung des deutsch-südafrikanischen Kulturabkommens für den Bereich Namibia war die Kulturpolitik auf Schulpolitik reduziert worden. Hier gelang es der Bundesregierung nur in Ansätzen, innovativ zu wirken. Die Öffnung der deutschen Schulen für nichtweiße Schüler kam — hauptsächlich wegen des Widerstandes der Deutschsprachigen — nur schwerfällig und erst nachdem die Bundesregierung gedroht hatte, finanzielle Zuwendungen zu sperren, zustande.

V. Standpunkte und Kontroversen in Parlament und Parteien

Jede der größeren namibischen Parteien fand in der Bundesrepublik eine Lobby, von der sie auch finanzielle und materielle Unterstützung erwarten konnte. Während der sozialliberalen Koalition brachte im Parlament die Opposition das größte Interesse der Namibia-Frage entgegen. Es beschränkte sich aber im wesentlichen auf die 8. Wahlperiode. Die Abgeordneten konnten sich dabei auf eine informelle Organisationsbasis stützen, deren Zentrum das Büro der Arbeitsgruppe Außenwirtschaft des Arbeitskreises V war. Dort wurden unabhängig von den Initiativen einzelner Parlamentarier eine Vielzahl von Fragen an die Regierung zur Namibia-Frage zusammengestellt. Bei Themen, die eine größere Publizität versprachen, wie die Frage der Legitimität von Gewaltanwendung durch Befreiungsbewegungen, trug diese Vorgehensweise zur Verbreitung der Diskussion in der Öffentlichkeit bei. Die Unionsfraktion setzte auf Kooperation mit der deutschsprachigen Minderheit und der von ihr unterstützten DTA.

Der Konflikt im südlichen Afrika wurde im Rahmen des Ost-West-Gegensatzes erklärt³⁰⁾. Bei der SWAPO handelte es sich nach Ansicht der Union um eine marxistisch-leninistische Organisation, die eine Machtübernahme mit allen Mitteln anstrebe. Zu berücksichtigen gilt, daß die CDU es — im Gegensatz zur CSU — schwerer hatte, eine einheitliche Linie zu finden, mußte sie doch einen Interessensausgleich zwischen in Menschenrechtsfragen stark engagierten kirchlichen Gruppen sowie Verfechtern einer konsequenten Sicherheitspolitik wahren³¹⁾. Innerhalb der Fraktion, die in der Namibia-Frage meinungsgebend war, wurden die Unterschiede in den Auffassungen mit der Regierungsübernahme deutlich. Durch den Koalitionswechsel vor die Wahl gestellt, die früher aufs schärfste verurteilte Politik Hans-Dietrich Genschers im Parlament zu unterstützen, vermieden die CDU/CSU-Abgeordneten eine direkte Kritik an der Regierung³²⁾. Nur eine Minderheit um den CDU-Abgeordneten Hornhues unterstützte den Kurs Genschers offen. Lediglich die Förderung von Projekten nichtstaatlicher Träger, ein altes Anliegen der CDU/CSU, wurde durchgesetzt. Diese hatte es jedoch, entgegen öffentlichen Bekundungen, schon unter der sozialliberalen Regierung gegeben. Von

1979–1989 sind immerhin 50 Millionen DM in den Bereich der allgemeinen und beruflichen Ausbildung nach Namibia geflossen.

Nicht zu unrecht konnte sich der Außenminister daher hier auf einen weitgehenden Konsens der Parteien stützen. Unterschiede bestanden lediglich in der Frage geeigneter Partnerorganisationen. Während Unionsabgeordnete zur Kooperation mit der Interimsregierung bzw. ihr nahestehenden Trägerorganisationen bereit waren, wollten SPD, Teile der FDP und das Auswärtige Amt diese Zusammenarbeit auf ein notwendiges Minimum reduziert sehen. Schließlich kam man überein, daß weder die namibischen Trägerorganisationen mit einer der Konfliktparteien verbunden sein, noch die Projekte bestehende politische und soziale Strukturen zementieren dürften. Damit gestaltete sich die Suche nach geeigneten Partnerorganisationen noch schwieriger. Bundesdeutsche Stiftungen entsandten in den achtziger Jahren daher zunehmend ihre eigenen Fachleute nach Namibia.

Die schärfste Kritik an Genschers Haltung übte die CSU. Sie betrachtete die Sicherheitsrats-Resolution 435 als eine von mehreren Möglichkeiten zur Regelung der Namibia-Frage. Unterstützt wurde sie dabei in den siebziger Jahren von der Afrika-Stiftung, in den achtziger Jahren medienwirksam vom Namibia Information Office. Es vertrat formal die Interessen der wechselnden Regierungen in Windhoek, faktisch die Politik Pretorias.

Zu Zeiten der sozialliberalen Koalition blieb es einer Minderheit in der SPD vorbehalten, Regierungspositionen kritisch zu hinterfragen. Zu ihnen zählten die Abgeordneten Lenelotte Bothmer, Peter Corterier, Brigitte Erler, Uwe Holtz und Wolfgang Roth. Die Sozialdemokraten bekundeten ihre Solidarität mit den Zielen der schwarzafrikanischen Befreiungsbewegung und räumten ihnen Priorität vor denen der Weißen ein. Die Fraktion behandelte die Namibia-Frage nur am Rande. Dafür wurde sie auf den Parteitagen der SPD, wenngleich auch hier der Südafrika-Problematik untergeordnet, thematisiert. Im Vordergrund stand dabei die Solidarität zur SWAPO, wie die SPD Mitglied der Sozialistischen Internationale. Die Finanzierung des SWAPO-Büros in Bonn durch die Friedrich-Ebert-Stiftung bedeutete eine konsequente Umsetzung der Parteitagsbeschlüsse. In der SPD gab es dennoch — ähnlich wie in der CDU — Strömungen, die sich von der offiziellen Linie der Partei: Ablehnung der internen Parteien, Ablehnung sowohl südafrikanischer als auch amerikanischer Namibia-Politik und Unterstützung der Bemühungen der Vereinten Nationen um eine Unabhängigkeit des Lan-

³⁰⁾ Vgl. Werner Marx, Die Politik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegenüber dem südlichen Afrika, Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Pressedienst der CDU/CSU, 27. Oktober 1977.

³¹⁾ Vgl. Namibia Information Office (Hrsg.), Wandel nach der Wende, Dokumentation Nr. 25, Januar 1984, S. 1.

³²⁾ Hierzu ausführlich die Studie der Verfasserin, Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt, München 1989, S. 171–176.

des, unterschieden³³). So setzte sich der verstorbene Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Wolfgang Zeidler, offen für die Interimsregierung ein.

In der FDP fand Namibia — abgesehen von Redebeiträgen Genschers — allenfalls am Rande einer Diskussion über Südafrika Erwähnung³⁴). Anfang der achtziger Jahre wuchs um den Abgeordneten Rumpf in der Fraktion Widerstand gegen die Namibia-Politik. Er wurde unter der christlich-liberalen Regierung durch Abgeordnete aus der Unionsfraktion verstärkt. Das Eintreten der Abgeordneten Ertl, Feldmann und Rumpf für die Interimsregierung führte zum offenen Zwißt vornehmlich mit dem linken Flügel um Baum und Hirsch. Letztere setzten sich im Meinungsstreit durch, wurden sie doch immer wieder von Genscher — zum Ärger des Koalitionspartners CSU — als Beobachter ins südliche Afrika entsandt. Die Namibia-Politik hatte für Genscher eine nicht zu unterschätzende innenpolitische Dimension. Er konnte sich im Dauerkonflikt mit der CSU um den richtigen Weg in der Namibia-

Frage nicht nur durchsetzen, sondern sich auch gleichzeitig als Garant liberaler Positionen in der Bundesrepublik präsentieren.

Genauso deutlich wie die CSU für die Belange der Interimsregierung eintrat, unterstützten DIE GRÜNEN die SWAPO. Sie verkörperte in ihren Augen die authentische Vertretung des namibischen Volkes. Die Implementierung der Resolution 435 betrachteten sie als einzigen Weg zur Lösung der Namibia-Frage. Sie konnten dabei auf die Unterstützung von kirchlichen Gruppen, Jugendorganisationen, der Anti-Apartheid-Bewegung und der Informationsstelle Südliches Afrika zählen. Keine Fraktion setzte sich so kritisch mit der Namibia-Politik der Regierung auseinander wie DIE GRÜNEN³⁵). Zielscheibe der Kritik war vor allem die Haltung von CDU/CSU. Die Politik des Bundesaußenministers wollten sie eher unterstützt sehen, obgleich sie argwöhnten, der Außenminister werde in der Koalition strittige Punkte des UN-Lösungsweges, sollte es opportun erscheinen, dem Koalitionsfrieden opfern.

VI. Neuere Entwicklungen und Perspektiven

Nach Einleitung des Unabhängigkeitsplans 1989 zeichnete sich die Bonner Haltung einerseits durch strikte Neutralität und andererseits durch finanzielle und materielle Unterstützung aus. Die beiden wichtigsten Kontrahenten um die Macht in Windhoek, SWAPO und DTA, wurden in der Bundeshauptstadt empfangen. Bonn beteiligte sich mit 60 Millionen DM an den Kosten für die United Nations Transitional Assistance Group (UNTAG), entsandte etwa 50 Wahlbeobachter, stellte 170 Fahrzeuge und etwa 60 Kfz-Mechaniker zur Verfügung. Auf Bitten der UNO wurden 50 Beamte des Bundesgrenzschutzes zur Verstärkung der zivilen Polizeiüberwachungsgruppe nach Namibia entsandt³⁶) — eine Entscheidung, die zwischen,

aber auch innerhalb der Parteien umstritten war³⁷). Gleichzeitig bereitete Bonn 1989 ein Hilfsprogramm mit einem Gesamtvolumen von 100 Millionen DM vor³⁸). Grundlage der Zusammenarbeit sollten die Sicherung demokratischer Grundrechte und Minderheitenschutz sein³⁹).

Der Bundestag bekräftigte im Frühjahr 1989 in seltener Einmütigkeit die besondere Verantwortung, die die Bundesrepublik für Namibia hat. Einigkeit herrschte darüber, daß deutsche Hilfe beim Aufbau des Landes großzügig erfolgen sollte⁴⁰). An der Haltung zu SWAPO und DTA änderte sich allerdings nichts. SPD-Politiker, unter ihnen Ingomar Hauchler, Uwe Holtz und Heidemarie Wiczorek-Zeul, riefen im Sommer 1989 zu Wahlkampfspenden für die SWAPO auf, zu einer Zeit, als die Befreiungsbewegung international und innenpoli-

³³) Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.), SPD-Parteitag Berlin 1979, Beschlüsse zur Außen-, Deutschland-, Friedens- und Sicherheitspolitik, Bonn 1979, S. 55.

³⁴) Vgl. Werner Stiers, Perzeptionen der Entwicklung im südlichen Afrika in der Bundesrepublik Deutschland 1960–1979, Frankfurt–Bern 1983, S. 210–217.

³⁵) Als Beispiel sei hier die Große Anfrage vom 26. Juni 1986 genannt. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/3568, 26. Juni 1986. Die Bundesregierung benötigte zehn Monate, um sie zu beantworten. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/5312, 14. April 1986.

³⁶) Beteiligung des Bundesgrenzschutzes an der UN-Friedensmission in Namibia, in: Bulletin Nr. 86, 6. September 1989, S. 755. Zur Diskussion über die Beteiligung an UN-Friedenstruppen Peter Bardehle, Bundesdeutsche Blauhelme? Chancen und Grenzen des UN-Peacekeeping, in: Außenpolitik, 40 (1989) IV, S. 382–394.

³⁷) Zur Diskussion im Parlament Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode 1987, Stenographische Berichte, 159. Sitzung, 15. September 1989, S. 12067 bis 12081.

³⁸) Zeitweise war auch von 130 Millionen DM jährlich die Rede, in: FAZ, 21. August 1989.

³⁹) Vgl. Die Welt, 24. Februar 1989.

⁴⁰) Die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses vom 15. März 1989 wurde mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und FDP angenommen. Lediglich die GRÜNEN enthielten sich der Stimme. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4205, 15. März 1989; Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4233, 16. März 1989, sowie Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode 1987, Stenographischer Bericht, 159. Sitzung, 16. März 1989, S. 9935–9941.

tisch an Ansehen eingebüßt hatte. Dazu beigetragen hatten die Verletzung des Waffenstillstands am 1. April 1989, Menschenrechtsverletzungen sowie Unregelmäßigkeiten bei den der UNO gemeldeten Flüchtlingszahlen. Die SPD machte alle Parteien, vor allem aber die Südafrikaner für die Eskalation im April 1989 verantwortlich. Sie hätten „die Gelegenheit zu grausamer, blutiger Abrechnung benutzt“⁴¹⁾. Außerdem sei es der UNO nicht gelungen, ihre Überwachungsfunktion zu erfüllen. Die Sozialdemokraten, die die Namibia-Frage auf ihrem Berliner Parteitag im Dezember 1989 ignorierten, warnten vielmehr vor Destabilisierungsversuchen Pretorias. Auch Baum und Hirsch verneinten eine militante Absicht der SWAPO-Kämpfer. Die Menschenrechtsverletzungen der SWAPO wurden von allen Parteien verurteilt. Wiederum waren es DIE GRÜNEN, die in einem Offenen Brief dezidiert auf die Folterungen in den SWAPO-Lagern reagierten. Zwar bescheinigten sie der SWAPO, daß alle Menschenrechtsverletzungen der Südafrikaner als gravierender anzusehen seien, forderten aber zugleich eine Aufklärung aller Vorwürfe und die Bestrafung der Verantwortlichen, namentlich des Sicherheitschefs Haula⁴²⁾. CDU und CSU sahen sich durch die Vorwürfe gegen die SWAPO in ihrer Einstellung bestätigt. Sie attackierten die Bundesregierung, zu den Vorfällen nicht offiziell Stellung bezogen zu haben.

Vor diesem Hintergrund waren die Erwartungen in die Zukunft Namibias im Sommer und Herbst 1989 eher pessimistisch. Dieses änderte sich erst nach den Wahlen. Die SWAPO wurde stärkste Partei vor der DTA, verfehlte aber die Zweidrittelmehrheit⁴³⁾ und damit die Chance, eine Verfassung alleine nach ihren Vorstellungen durchsetzen zu können. Die Verhandlungen in der Verfassungsgebenden Versammlung im Dezember 1989 verliefen

41) Günter Verheugen, Stellungnahme, in: Presseservice der SPD Nr. 267, 10. April 1989.

42) Vgl. DIE GRÜNEN im Bundestag, Pressemitteilung Nr. 662/89, 18. August 1989. Zur Diskussion in der Solidaritätsbewegung über die Menschenrechtsverletzungen der SWAPO Bernward Causemann, Aufarbeitung ist notwendig, in: epd-Entwicklungspolitik, (1989) 22/23, S. 19 f.

43) Vgl. Heribert Weiland, Namibia auf dem Weg zur Unabhängigkeit, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 23, S. 711–718, sowie Ulrike Schumacher/Kyra Naudascher, Die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung in Namibia vom 7. bis 11. November 1989, Veröffentlichung des Instituts für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, hrsg. von Werner Kaltefleiter, Kiel 1989.

hoffnungsvoll. Die SWAPO warb durch ihr Verhalten für Vertrauen und nationale Versöhnung. So schlug sie vor, die 1981 von der Kontaktgruppe ausgearbeiteten Verfassungsprinzipien in die zukünftige Verfassung aufzunehmen.

Es sollen an dieser Stelle keine Prognosen über die Zukunft Namibias abgegeben werden, erwiesen sich solche in der Vergangenheit für das südliche Afrika oft als Fehlspekulationen. Dagegen können für die Namibia-Politik einige Entwicklungslinien aufgezeigt werden. Die Bundesregierung wird ihre ohnehin nicht geringen Entwicklungshilfeleistungen erhöhen. Schon jetzt ist die Hanns-Seidel-Stiftung, die 1978 teilweise den Wahlkampf der DTA finanzierte, in der Ausbildung namibischer Führungskräfte in den Bereichen Handel, Industrie und Landwirtschaft tätig. Die Konrad-Adenauer-Stiftung, seit Anfang 1989 in Namibia, konzentriert sich auf den naturwissenschaftlichen Bereich, während die Friedrich-Naumann-Stiftung ein Menschenrechtszentrum im Norden Namibias fördert. Die Friedrich-Ebert-Stiftung — sie hielt sich bisher an die Devise der SWAPO: keine Hilfe vor der Unabhängigkeit — unterstützte 1989 die Übersetzung von Resolution 435 in die verschiedenen Landessprachen. Hier ist für die neunziger Jahre mit einem verstärkten Engagement z. B. im Gewerkschaftsbereich zu rechnen. Ein 16-Millionen-DM-Projekt der Otto-Benecke-Stiftung widmet sich der Handwerksausbildung. Darüber hinaus existiert eine Reihe von Stipendienprogrammen. Ebenso wird die Deutsche Höhere Privatschule in Namibia mit jährlich über sechs Millionen DM bezuschußt. Bonn hat die Bereitschaft bekundet, sich innerhalb der EG dafür einzusetzen, daß Namibia dem Lomé-Abkommen so schnell wie möglich beitrifft. Zusätzlich zur Erhöhung der Finanzhilfen wird die Bundesregierung für die Einführung der sozialen Marktwirtschaft werben und private Investitionen in Namibia anregen. Voraussetzung dafür ist die Verabschiedung eines Investitionsschutzabkommens durch die neue Regierung⁴⁴⁾. In seiner Grußbotschaft zum Jahreswechsel wirkte Bundeskanzler Kohl Sorgen entgegen, die Veränderungen in der DDR und in Osteuropa könnten zu einer Reduzierung des Bonner Engagements für Namibia führen⁴⁵⁾.

44) Vgl. Helmut Schäfer, Interview, in: Namibia Nachrichten, 5./6. November 1989.

45) Vgl. Namibia Nachrichten, 17./18. Dezember 1989.

Südafrika nach der Unabhängigkeit Namibias: Durchbruch zu Verhandlungen?

I. Einleitung

Die Unterzeichnung der Friedensabkommen über das südwestliche Afrika am 22. Dezember 1988 in New York hat im südlichen Afrika eine neue Ära der Beziehungen eingeleitet¹⁾: Verhandlungen, genauer gesagt die Suche nach Verhandlungslösungen, beginnen in der Politik der Region eine wichtige Rolle zu spielen. Die Hoffnungen auf friedliche Formen der Konfliktauflösung und -beilegung wachsen.

In Gbadolite (Zaire) trafen sich am 22. Juni 1989 auf Einladung Präsident Mobutus 18 afrikanische Staats- und Regierungschefs, um einen Waffenstillstand zwischen der MPLA-Regierung Angolas und der UNITA feierlich zu besiegeln. Präsident dos Santos und Jonas Savimbi reichten sich zur Überraschung der Weltöffentlichkeit die Hand. Zwar brach der Waffenstillstand nach kurzer Zeit wieder zusammen, und die Kämpfe wurden heftiger als in der Zeit zuvor, immerhin wurde aber ein Anfang gemacht, sich ernsthaft um eine Beendigung dieses nun schon mehrere Jahrzehnte andauernden Krieges zu bemühen.

Einen solchen Anfang gibt es auch in Mosambik. Die Führung des Landes gab der katholischen Kirche schon vor einiger Zeit grünes Licht, Kontakt zur RENAMO aufzunehmen und die Möglichkeiten einer politischen Lösung zu erkunden. Als erster Erfolg dieser Kontakte der als Vermittler berufenen Präsidenten Arap Moi von Kenia und Robert Mugabe von Simbabwe kam es vom 10. bis 14. August in Nairobi zu einem Treffen zwischen Führern der RENAMO und den als Beauftragten der mosambikanischen Regierung handelnden Kirchenführern. Weitere Treffen folgten. Ein Durchbruch zum Frieden konnte aber auch in diesem Falle nicht erreicht werden.

In der Republik Südafrika ist die widersprüchliche und durch den Ausnahmezustand im Lande sowie

die Destabilisierungspolitik gegenüber den Nachbarstaaten geprägte Ära Botha zu Ende gegangen. Er verabschiedete sich jedoch mit einem Paukenschlag: Am 5. Juli 1989 traf er sich mit Nelson Mandela — eine Zusammenkunft, die in die Geschichte eingehen wird.

Sein Nachfolger F. W. de Klerk knüpfte trotz des Zerwürfnisses mit Botha erst als Vorsitzender der Nationalen Partei (NP) und dann als Präsident des „weißen“ Südafrika an dieses Gespräch direkt an. Er zeigte sich in den ersten Monaten seiner Amtszeit gegenüber der Anti-Apartheid-Opposition sehr gesprächsbereit. „Dialog“ und „Verhandlungen“ sind zu Grundbegriffen seines politischen Vokabulars geworden. Am 13. Dezember 1989 traf auch er mit Mandela zusammen und führte mit ihm einen Gedankenaustausch über die Frage, wie der Rassenkonflikt beendet werden könne. Mandela ist, trotz seiner Gefangenschaft, die in Kürze beendet sein dürfte, zur zentralen Figur bei der Suche nach einer politischen Lösung geworden. Die südafrikanische Regierung betrachtet ihn nicht mehr als ‚Terroristen‘, sondern als Verhandlungspartner.

Dialog und Verhandlung bzw. Verhandlungen über Verhandlungen haben also einen neuen Stellenwert in den politischen Beziehungen des südlichen Afrika gewonnen. Das ist einmal auf die veränderte Haltung Moskaus und Washingtons im Umgang mit regionalen Konflikten zurückzuführen. Dieser Tatsache können sich die regionalen Akteure nicht entziehen. Die erfolgreichen Verhandlungen über Namibia waren dafür ein erster Beweis. Zum anderen nimmt bei den Konfliktparteien in der Region aber auch die Einsicht zu, daß letztlich keine von ihnen die Chance hat, aus der Konfrontation als klarer Sieger hervorzugehen, sei es in Südafrika, Angola oder Mosambik. Die Alternativen sind nicht Kampf bis zum Sieg oder zur Niederlage, sondern ernsthaftes Bemühen um eine politische Lösung oder Zerstörung der Lebensgrundlagen aller Beteiligten.

In Angola und Mosambik hat der Krieg Hunderttausende von Menschen das Leben gekostet und Millionen von ihnen zu Flüchtlingen gemacht, von

¹⁾ Die Abkommen regeln den Abzug der Südafrikaner aus Namibia und die Implementierung der Resolution 435 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) sowie den Abzug der Kubaner aus Angola. Vgl. Dokumente zur Konfliktregelung im südlichen Afrika, in: Europa-Archiv, (1989) 4, Seite D 123 ff.

der ungeheuren Zerstörung der Infrastruktur und Wirtschaft einmal abgesehen. In Südafrika wird den Führern der verfeindeten Parteien zunehmend bewußt, daß ihrem Land Ähnliches drohen könnte, wenn sie keinen Weg zur Verständigung finden. Im Hinblick auf den Erhalt der wirtschaftlichen Substanz des Landes haben die Regierung, die Führung des Widerstandes und die Bevölkerung, unabhängig von der Hautfarbe, letztlich die gleichen Interessen²⁾.

Ein Durchbruch zu einer politischen Lösung konnte bisher jedoch in keinem der drei Fälle erreicht werden. Der Krieg in Angola und Mosambik geht, wie angedeutet wurde, mit unverminderter Härte weiter. Und in Südafrika ist die Apartheid nicht abgeschafft. Die Politik im südlichen Afrika geht vielmehr in eine Phase, die vergleichbar ist dem Übergang vom Kalten Krieg zu Schritten der Entspannung in den Ost-West-Beziehungen in der zweiten

Hälfte der sechziger Jahre. Die Intensivierung von Dialog und Verhandlungen bedeutet nicht das Ende der Konflikte, sondern sie nehmen lediglich eine neue, in ihrer Austragung modifizierte Form an.

Diese Veränderung hat zu einer komplizierten Mischung von Konfrontation und Entspannung, von Konflikt und Kooperation geführt. Das ist, wie nachstehend am Beispiel Südafrikas gezeigt werden soll, eine sehr ambivalente und keineswegs ungefährliche Phase. Der Durchbruch zu einer friedlichen politischen Lösung ist ebenso möglich wie das Abgleiten in eine erneute Eskalation der Gewalt und des Blutvergießens. Die internationale Gemeinschaft könnte, so die abschließende These dieses Beitrages, das Zünglein an der Waage sein, das ein Abrutschen des Prozesses der Annäherung in Südafrika in eine Eskalation der Gewalt und des Blutvergießens verhindert.

II. Die Auswirkungen des südafrikanischen Rückzugs aus Namibia

1. Die Schlacht von Cuito Cuanavale und die regionale militärische Kräfteverteilung in den neunziger Jahren

Die „Schlacht von Cuito Cuanavale“, bei der es sich eigentlich um mindestens drei Schlachten und ein Dauerbombardement zwischen November 1988 und Frühjahr 1989 handelte, hat in Schwarzafrika eine verständliche Euphorie ausgelöst. Zum ersten Mal gelang es seit Mitte der siebziger Jahre wieder, die Erfolgsserie der südafrikanischen Streitkräfte zu unterbrechen und ihnen empfindliche Verluste zuzufügen. Aufgrund des Einsatzes einer angolanisch-kubanischen Streitmacht verlor die südafrikanische Armee den Nimbus der Unbesiegbarkeit. Cuito Cuanavale im Süden Angolas konnte, anders als von den Südafrikanern erwartet, nicht mit leichter Hand eingenommen werden.

Eine Niederlage im eigentlichen Sinn des Wortes erlitten die Südafrikaner in dieser Schlacht jedoch nicht. Sie konnten lediglich ihr Ziel, die Einnahme von Cuito Cuanavale, nicht erreichen. Sie mußten auch hinnehmen, daß eine zweite kubanisch-angolanische Streitmacht, verstärkt durch Einheiten der South West African People's Organization (SWAPO), ihre Stellungen umging und sich an der Grenze Namibias festsetzte. Diese Streitmacht nahm den für Militär und Zivilbevölkerung im Nor-

den Namibias strategisch so wichtigen Cunene-Staudamm als „Geisel“ und stellte Pretoria vor die Wahl, entweder die Eroberung von Cuito Cuanavale aufzugeben und an den Verhandlungstisch zurückzukehren oder die Zerstörung des Dammes zu riskieren. Pretoria wählte die erste Lösung.

Die militärischen Auswirkungen dieses Rückschlags sind für die South African Defense Forces (SADF) jedoch zeitlich begrenzt. Denn in der Euphorie über Cuito Cuanavale wird häufig vergessen, daß am 1. Juli 1991 alle kubanischen Truppen Angola verlassen haben werden. Sie haben nicht die Absicht zurückzukehren. Kubanische Gesprächspartner lassen keinen Zweifel daran, daß die Zeit, in der man in anderen Ländern und in anderen Kontinenten aus revolutionären oder anderen Gründen intervenieren könne, auch für sie vorbei sei. In Havanna ist man froh, daß die afrikanische Phase so erfolgreich abgeschlossen werden kann. Die territoriale Integrität Angolas wurde verteidigt und Namibia befreit. Zwar ist der Bürgerkrieg in Angola nicht beendet. Die Auseinandersetzung zwischen der vom Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) gestellten Regierung und der União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) wird von den Kubanern aber schon länger als eine interne Angelegenheit der Angolaner betrachtet. Selbst im Extremfall eines erneuten Einmarsches südafrikanischer Truppen in ein unabhängiges Namibia werden die Kubaner sich kaum zu einem erneuten Eingreifen entschließen.

²⁾ Der Begriff „wirtschaftliche Substanz“ wird hier bewußt verwendet. Denn im Hinblick auf die bestehende wirtschaftliche Ordnung haben die schwarze und weiße Bevölkerung keineswegs dieselben Interessen.

Im Hinblick auf das mit sowjetischer und kubanischer (und wohl ostdeutscher) Hilfe in Angola aufgebaute Luftverteidigungssystem verlassen sich die südafrikanischen Militärs darauf, daß es dem angolanischen Militär ohne die Präsenz der Kubaner nur schwerlich gelingen dürfte, seine Schlagkraft über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten. Die Anforderungen, die ein derartiges System technisch und ausbildungsmäßig an die sogenannten drei C's (command, control, communication) stellt, sind zu hoch. Die südafrikanischen Militärs sind sich dieser Lage bewußt. In einem Interview im Mai 1989 sagte der Chef der SADF, General Jannie Geldenhuys: „Fünfzigtausend kubanische Soldaten, ausgerüstet mit modernen Waffen, werden gegangen sein. Das ist sehr wichtig.“³⁾

Das ist in der Tat sehr wichtig. Denn damit entsteht in der Region eine neue militärische Lage, d. h. die unangefochtene militärische Vormachtstellung Südafrikas wird wiederhergestellt werden. Bisher denken die südafrikanischen Militärs nur wenig an Abrüstung. Im Haushalt 1989 wurde das Budget für das Militär und den Sicherheitsapparat erst einmal um 22 Prozent angehoben. 5,8 Mio. Rand sind für den special defence account bereitgestellt worden, aus dem die Kosten für besondere Verteidigungsaktivitäten und Waffeneinkäufe bezahlt werden. Seit Ende 1989 nehmen die Gerüchte über eine Kürzung des Verteidigungshaushaltes allerdings zu. Die Verkürzung des Wehrdienstes auf ein Jahr ab 1990 wurde von de Klerk im Dezember 1989 angeordnet.

2. Namibia und das Scheitern der „Totalen Nationalen Strategie“ zur Verteidigung der weißen Vorherrschaft

Über den spektakulären militärischen Ereignissen im südlichen Angola ist vielfach ein Aspekt des südafrikanischen Rückzugs aus Namibia übersehen worden, der längerfristig für den Fortbestand bzw. Nicht-Fortbestand der weißen Vorherrschaft in Südafrika von größerer Bedeutung sein wird: Die „Totale Nationale Strategie“, mit der Pretoria seit Ende der siebziger Jahre die weiße Vorherrschaft in Südafrika und in der Region sichern wollte, ist in Namibia kläglich gescheitert.

Seit Anfang der achtziger Jahre war Namibia zum Prüfstein für die Wirksamkeit dieser Strategie geworden. Der Schock über den Ausgang der Wahlen in Rhodesien/Simbabwe im Jahre 1980 (überwältigender Wahlsieg Mugabes und eine vernichtende Niederlage für den von Südafrika unterstützten

Kandidaten, Bischof Muzorewa) sowie die erfolgreiche Versöhnungspolitik des zuvor noch als Terrorist verschrienen Robert Mugabe zwangen die Führung in Pretoria zu einer strategischen Grundentscheidung: entweder dem Drängen der internationalen Gemeinschaft und nicht zuletzt der westlichen Mächte folgend, in Namibia und in Südafrika selbst einen Weg wie den mit der Lancaster-House-Vereinbarung in Rhodesien beschrittenen einzuschlagen oder bei der Verteidigung der weißen Vorherrschaft in die Offensive zu gehen.

Pretoria entschied sich für die zweite Möglichkeit. Die Phase der Destabilisierungspolitik begann, und Botha und die Militärs ließen keinen Zweifel daran, daß man in Namibia kein zweites Simbabwe zulassen werde, weder durch den bewaffneten Kampf noch durch einen Sieg der SWAPO an der Wahlurne. Vielmehr würde man mit Hilfe der vor allem von P. W. Botha, Verteidigungsminister Malan und dem früheren Chef der SADF, General Lloyd, entwickelten Totalen Strategie der Welt und der eigenen Bevölkerung beweisen, daß es kein historisches Gesetz der Zwangsläufigkeit von Siegen nationaler Befreiungsbewegungen gebe. Namibia sollte der Platz werden, an dem die Welle der erfolgreichen nationalen schwarzen Befreiungsbewegungen gestoppt würde. Militärs und zivile Sicherheitskräfte (securocrats) rückten in das Zentrum des politischen Entscheidungsprozesses vor⁴⁾. Die wichtigen Entscheidungen fielen von nun an nicht mehr im Kabinett, sondern im State Security Council (SSC) und dem ihm untergeordneten National Security Management System (NSMS). Namibia war mit einem eigenen regionalen Joint Management Center (JMC) direkt in dieses System eingeordnet.

Diese strategische Entscheidung erklärt zu einem beträchtlichen Teil, warum die Implementierung von Resolution 435 des UN-Sicherheitsrates in den achtziger Jahren blockiert war. Die SADF intensivierte nicht nur ihren militärischen Kampf gegen die SWAPO, sondern zogen auch umfassende Programme des social engineering und der sozialen Wohlfahrt in Namibia auf, um die Bevölkerung auf ihre Seite zu ziehen. Dieser Teil der Strategie wurde „win the hearts and minds of the people“ (WHAM) genannt und zielte darauf ab, den „Revolutionä-

⁴⁾ Securocrats werden in Südafrika diejenigen Zivil- und Militärexperten genannt, die auf eine Bewältigung des Rassenkonflikts durch die systematische Anwendung moderner counter-insurgency Strategien setzen.

³⁾ The Star, 4. April 1989.

ren“, d. h. der SWAPO, die soziale Basis in der Bevölkerung zu entziehen⁵⁾).

Militärisch gesehen, war diese Strategie relativ erfolgreich. Die SWAPO erlitt große Verluste und wurde immer weiter nach Angola abgedrängt. Das erklärte Ziel, die Guerilla-Armee der SWAPO, die People's Liberation Army of Namibia (PLAN), zu vernichten, blieb jedoch aufgrund des ständigen Zustroms von Kampfwilligen aus Namibia unerreichbar.

Als ein völliger Fehlschlag erwies sich WHAM. Trotz des Einsatzes vieler Millionen Rand gelang es nicht, im Lande eine der SWAPO an Popularität auch nur annähernd gleichwertige politische Alternative aufzubauen. Die Wahlen zur Verfassungskommis-sion haben mit dem Sieg der SWAPO (57 Prozent) insoweit nur bewiesen, was vorher schon bekannt war.

Die Erfolglosigkeit der Totalen Strategie war — zusammen mit der Annäherung Washingtons und Moskaus, der durch die Kubaner 1988 herbeigeführten veränderten militärischen Lage und der seit Frühjahr 1988 durch den amerikanischen Kongreß drohenden verschärften Wirtschaftssanktionen — ein Grund für die von Präsident Botha 1988 angeordnete Rückkehr an den Verhandlungstisch. Die zunehmenden Verluste unter den weißen Wehrpflichtigen und die Kosten von mindestens einer Mio. Rand pro Tag für den Krieg in Namibia ließen sich ohne Aussicht auf Erfolg nicht mehr rechtfertigen. Bothas Entscheidung im Frühjahr 1988, keine weiteren, möglicherweise sehr verlustreichen Angriffe auf Cuito Cuanavale zuzulassen (die Militärs rechneten bei einem auf breiter Front vorgetragenen Angriff selbst mit mindestens 600 toten weißen Wehrpflichtigen, von der Zahl der schwarzen Gefallenen ganz zu schweigen), wäre wahrscheinlich anders ausgefallen, wenn er noch an einen Erfolg der Totalen Strategie in Namibia geglaubt hätte. Er hätte dann vielleicht sogar eine Entscheidungsschlacht großen Maßstabs gegen die Kubaner gewagt.

Am Schluß seiner Amtszeit soll Botha von der Totalen Strategie und den Militärs enttäuscht gewesen sein. Wie Vietnam für die Amerikaner wurde Namibia für die weißen Südafrikaner zu einer Lektion

⁵⁾ Das Buch des amerikanischen Counter-Insurgency-Experten McCuen wurde zum wichtigsten Leitfaden für diese Strategie; vgl. J. J. McMuen, *The Art of Counter-Revolutionary Warfare: The Strategy of Counter-Insurgency*, London 1969.

über die Grenzen einer technokratisch-militärischen Strategie als Mittel der Konfliktlösung. Einige führende südafrikanische Militärs scheinen bereit zu sein, diese Lektion zur Kenntnis zu nehmen. Denn es gibt keinen Anlaß zu glauben, daß die Totale Strategie in den südafrikanischen Townships erfolgreicher sein wird als in Namibia. Im Gegenteil: Das Maß der Mobilisierung, Politisierung und Organisation ist bei den städtischen Schwarzen in Südafrika weit größer als bei der überwiegend ländlichen Bevölkerung in Namibia. Seit Anfang 1989 zeichnet sich ab, daß der Ausnahmezustand seine lähmende Wirkung auf die Oppositionsbewegungen und die Gewerkschaften verliert. Seit Ende 1989 gilt er als de facto weitgehend außer Kraft. Seit Anfang Februar 1990 sind sämtliche politischen Parteien und Gruppierungen legalisiert.

Für die weiße Bevölkerung war die Drohung mit der kommunistischen Gefahr und dem sowjetischen Expansionismus lange Zeit ein psychologischer Eckpfeiler, um sich hinter der Totalen Strategie als einer Art moderner Wagenburg zu vereinen. Nun steht diese Bedrohung angesichts von Perestroika, Glasnost und einem „Neuen Realismus“ auch in der sowjetischen Afrikapolitik nicht mehr als Mittel der Mobilisierung zur Verfügung. Selbst Verteidigungsminister Malan, in der Vergangenheit einer der wohl überzeugtesten Verfechter dieser Strategie, konnte nicht anders, als die konstruktive Rolle Moskaus bei der Lösung des Konfliktes im südwestlichen Afrika zu loben.

Diese Erosion und das Versagen der Strategie in Namibia hat die Politik in Südafrika nicht unberührt gelassen. In der Botha-Ära basierten innenpolitische und außenpolitische Entscheidungen der weißen Politik auf dem Glauben bzw. der Gewißheit, einen grand design für die Verteidigung der weißen Vorherrschaft zu besitzen. Das gab Stärke und Entschiedenheit im Handeln. Jetzt und in Zukunft werden sowohl die militärischen als auch die politischen Führer in Pretoria ohne einen derartigen Plan und ohne eine derartige Gewißheit handeln müssen.

Die Zukunft Südafrikas ist durch diese Entwicklung zweifellos offener geworden. Es wäre jedoch naiv zu glauben, daß die Weißen bzw. die Regierung in Pretoria nun einfach die weiße Flagge hissen und die Macht an die schwarze Mehrheit übergeben werden. Dagegen spricht unter anderem der Five-Year Action Plan, den die National Party (NP) im Juni 1989 als Plattform für die Wahlen zur weißen Kammer des Parlaments in Kapstadt am 6. September 1989 verabschiedete.

III. Pretoria und der African National Congress (ANC): Versuch der Annäherung

1. De Klerk und der Five-Year Action Plan der National Party (NP)

F. W. de Klerk gilt dem früheren Präsidenten Botha in seiner philosophisch-politischen Grundeinstellung als verwandt, trotz seiner eingangs erwähnten größeren Bereitschaft zum Dialog mit der Anti-Apartheid-Opposition. Wie dieser ist er davon überzeugt, daß Gruppen und Gruppenrechte, nicht aber das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“, der Grundbaustein des Zusammenlebens von Weiß und Schwarz in Südafrika sein müssen. Im Juni 1989 setzte er auf einem Parteitag der NP die Verabschiedung eines Five-Year Action Plan durch, der genau dieser Philosophie folgt. Des weiteren ist der neue Minister für Constitutional Development and Planning und frühere Chef des Bruderbundes, Gerrit Viljoen, ebenfalls als überzeugter, um nicht zu sagen gläubiger Vertreter des Gruppenkonzeptes bekannt. Die politische Karriere beider ist durch ihr Eintreten für Afrikaner-Belange gekennzeichnet⁶⁾. 1983 soll de Klerk sogar daran gedacht haben, sich wegen der von Botha betriebenen Verfassungsreform zusammen mit A. Treurnicht von der NP abzuspalten und an der Gründung der Conservative Party (CP) mitzuwirken.

Im Unterschied zu Botha ist de Klerk jedoch kein Mann der Militärs und der sogenannten *securocrats*. Er ist ein Mann der NP und der Parteipolitik. Der Fraktion der im Parlament vertretenen NP-Mitglieder hat er zugesagt, daß unter ihm Kabinett und Parlament ihre führende politische Rolle im Verhältnis zum Staatssicherheitsrat zurückerhielten. Dieses Versprechen brachte ihm eine breite Front der Unterstützung bei dem überraschend schnellen und unruhlichen „Sturz“ Bothas im Sommer 1989 ein.

Der Fünf-Jahres-Plan der NP ist mehr als nur eine Wahlplattform, die de Klerk nach den Wahlen ohne Umstände beiseitelegen wird oder kann. Dieser Plan beschreibt die Zugeständnisse, die in der NP zugunsten eines Dialogs mit der schwarzen Bevölkerung gegenwärtig konsensfähig sind. Als solche neuen Elemente sind die Absicht zu nennen, Verstöße gegen das Group Areas Act zu entkriminalisieren, eine Bill of Rights in die Verfassung aufzunehmen und eine „offene Gruppe“ zuzulassen,

⁶⁾ Der Bruderbund hat in den letzten Jahren, inspiriert von dem Schweizer Kantonalssystem, ein Verfassungsmodell ausgearbeitet, in dem vorgesehen ist, daß Südafrika in 24 regionale, nach rassischer oder ethnischer Zugehörigkeit festgelegte voting blocs aufgeteilt werden soll. Siehe Front File, 3 (1989) 10, S. 6.

d. h. eine Gruppe, der sich alle diejenigen Südafrikaner anschließen können, die nicht nach rassischen oder ethnischen Merkmalen klassifiziert werden wollen.

Diese neuen Elemente beschreiben möglicherweise aber auch die Grenze der Zugeständnisse, auf die sich die NP gegenwärtig mehrheitlich verständigen kann. Denn der Plan ist insgesamt eine konsequente Fortschreibung des schon von der Regierung Botha begonnenen Umbaus der weißen Vorherrschaft von einer direkten in eine indirekte Form. In der Präambel des Fünf-Jahres-Plans wird die Kontinuität zu früheren Vorstellungen der NP sogar ausdrücklich betont. Dort heißt es, daß alle Versprechungen des „Programme of Principles and of our Manifesto of 1987“ der NP beibehalten worden seien.

Im Zusammenhang mit der in Südafrika üblichen Unterscheidung zwischen *own* und *general affairs* und der absoluten Anwendung des Konsensprinzips auf höchster Ebene ist der Fünf-Jahres-Plan eine zwar geschickte, letztlich aber durchsichtige Konstruktion zur Festschreibung der weißen Vorherrschaft auf indirektem Wege. Bothas Berater hatten dafür schon einen griffigen Slogan gefunden: *power sharing without losing control*. Der Bevölkerungsanteil, der ökonomisch, sozial und politisch bereits dominiert, also die Weißen, wäre auch in Zukunft in der Lage, durch sein aus dem Konsensprinzip resultierendes Vetorecht alle Veränderungen abzublocken. David Welsh polemisierte deswegen zu Recht gegen die Vorstellungen des Fünf-Jahres-Plans: „Some years ago I described the Tricameral System as a collector's item for students of bizarre constitutions. What appears to be in prospect now could make even the Tricameral System look simple.“⁷⁾

Es überrascht daher nicht, daß kein maßgeblicher schwarzer Politiker in Südafrika bereit ist, sich an dem schon unter Botha für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung eingerichteten National Council zu beteiligen. Selbst aus der Sicht sogenannter gemäßiger Politiker wie G. Buthelezi, des Führers der vor allem von Zulus unterstützten INKATHA-Organisation, stellt er im Hinblick auf das entscheidende Apartheid-Problem, den Wandel im sozio-ökonomischen Bereich, allzu offensichtlich eine „Scheinbeteiligung“ der schwarzen Bevölkerung dar. Buthelezi hat der Regierung in Pretoria zwar kürzlich Verhandlungen angeboten, dabei aber be-

⁷⁾ Front File, (1989) 8, S. 2.

tont, daß diese von seiner Seite, ebenso wie von der des ANC und anderer Organisationen, nur auf der Basis „ein Mensch, eine Stimme“ geführt würden.

2. Die Constitutional Guidelines des ANC

Im Frühjahr 1988 legte der ANC mit der Veröffentlichung von Leitlinien für eine neue Verfassung die Basis für eine eigene diplomatische Offensive und Verhandlungslösung. Im Juni 1989 intensivierte er diese Offensive durch eine Konsultation auf höchster Ebene über die Frage, ob Verhandlungen zwischen dem National Executive Committee (NEC) des ANC, Führern des sogenannten Mass Democratic Movement (MDM) – bestehend aus United Democratic Front (UDF), Congress of South African Trade Unions (COSATU) – und anderen Oppositionsgruppen stattfinden sollten. Diese Konsultationen endeten mit der Veröffentlichung eines gemeinsamen Study Document on Negotiations. Als nächster Schritt wurde am 10. August den sechs Frontstaatenpräsidenten und am 21. August dem von Präsident Mubarak, Ägypten, geleiteten Ad-Hoc-Komitee der Organization of African Unity (OAU) ein detaillierter Friedensplan vorgelegt.

Der Plan wurde von der OAU mit nur geringfügigen Änderungen des Wortlautes übernommen. Sprachlich und inhaltlich sind in diesem Plan, wie zuvor schon in den Leitlinien, Vorstellungen berücksichtigt worden, die amerikanische, deutsche und britische Diplomaten im Sommer 1987 erarbeitet hatten. Zu einer gemeinsamen Veröffentlichung dieser Vorstellungen kam es zwar nicht. Sie gingen aber in eine Rede des amerikanischen Außenministers Shultz am 29. September 1987 in New York ein.

Die aktive Diplomatie des ANC und Mandelas zur Vorbereitung von Verhandlungen hat ihre Früchte getragen⁸⁾. Die Führung des ANC hat verhindert, daß der Anti-Apartheid-Widerstand von Pretoria auf dem internationalen diplomatischen Parkett ausmanövriert wurde, mehr noch, er hat heute in dem Wettlauf, wer zuerst der internationalen Gemeinschaft das überzeugendere Verhandlungskonzept anbietet, die bessere Ausgangsposition. Und

⁸⁾ Der von Lusaka aus gestarteten Verhandlungsinitiative des ANC entspricht eine verstärkte Tendenz zu Verhandlungen auf lokaler und regionaler Ebene zwischen Anti-Apartheid-Gruppen wie den sog. „civics“ und staatlichen Einrichtungen, in der es zu meist um die Regelung von Problemen in den Townships geht. Letztlich ist das von beiden Seiten eine Konzession an die Einsicht, daß man Apartheid zwar nicht reformieren, wohl aber schrittweise beseitigen kann oder sogar muß. Vgl. dazu Mark Swilling, *Beyond Ungovernability: Township Politics and Local Level Negotiations. Policy Issues and Actors*, Witwatersrand 1989.

Mandelas Rolle wurde von einem Kommentator als die bemerkenswerteste beschrieben, die von einem zu einer lebenslangen Zuchthausstrafe Verurteilten bei einem derartigen Prozeß niemals gespielt worden ist. Sein „Gefängnis“ außerhalb Kapstadts habe sich in eine Art Hauptquartier verwandelt, angeblich ausgestattet mit Telefon und Telefax, von dem aus er mit den Führern der verschiedensten Gruppen in Kontakt stehe.

Die ANC-Leitlinien haben einen anderen Ausgangspunkt als der Fünf-Jahres-Aktionsplan der NP: Nicht die gesetzlich festgelegte Unterscheidung nach rassischen und ethnischen Gruppen, sondern ein allgemeines und gleiches Wahlrecht, also das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“ soll der Grundbaustein für ein neues Südafrika sein. Dieses Prinzip schließt nicht aus, auch wenn das in den Leitlinien des ANC nicht ausdrücklich erwähnt ist, Mechanismen und Rechte zum Schutz von Minderheiten einzubauen. Ohne eine angemessene Berücksichtigung der Ängste der Weißen wird es eine politische Lösung nicht geben. Die Schwierigkeit besteht darin, daß in der Praxis der Grat zwischen einer Verankerung von Minderheitsrechten und einer indirekten Fortsetzung der weißen Vorherrschaft schmal ist. Gruppenrechte als Grundbaustein einer Verfassung sind etwas anderes als die Garantie von Minderheitsrechten in einem System des allgemeinen und gleichen Wahlrechts. Diesen Schluß zog in ihrem Bericht auch die noch von der Regierung Botha eingesetzte Law Commission: „In unserer Gesellschaft sollten kulturelle, religiöse und sprachliche Werte nicht als ‚Gruppenrechte‘ geschützt werden, denn eine Gruppe hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Diese Werte sollten vielmehr in einer Bill of Rights als individuelle Rechte garantiert werden.“

Es bestehen wenig Zweifel, daß die ANC-Führung weiß, daß sie in dieser Richtung Konzessionen machen muß, wenn das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“ von der Regierung in Pretoria einmal als Basis für eine neue Verfassung akzeptiert worden ist. Das gilt einmal mehr, seitdem sich nicht nur westliche, sondern auch die Mehrzahl der sowjetischen Publizisten und Politiker in diesem Sinne äußern. Der früher für Afrika zuständige stellvertretende sowjetische Außenminister, Adamishin, hat das in einem Interview kürzlich diplomatisch so ausgedrückt: „Eine Lösung muß für alle in Südafrika akzeptabel sein, sowohl für die Schwarzen als auch für die Weißen.“ Seine Aussage läßt erkennen, daß sich die sowjetische Politik nicht auf ein bestimmtes Modell des Minderheitenschutzes festlegen will, auch nicht auf das im Westen und Südafrika viel zitierte von Starushenko, einem der stellvertretenden Direktoren des Moskauer Afrika-Instituts. Er

trat für ein Vetorecht der Weißen in allen wesentlichen Fragen ein.

Die Kluft zwischen dem Gruppenkonzept der NP und den auf „ein Mensch, eine Stimme“ basierenden Leitlinien des ANC hat einen weiteren Streitpunkt zur Folge: die Forderung Pretorias, daß der ANC und andere Organisationen nur dann als Partner für Verhandlungen anerkannt werden könnten, wenn sie grundsätzlich auf die Anwendung von Gewalt, d. h. den „bewaffneten Kampf“, verzichten.

Diese Forderung ist natürlich bei den meisten Weißen in Südafrika populär, ebenso wie bei vielen Menschen im Westen. Sie geht jedoch an dem eigentlichen Problem vorbei. Denn bereits im Jahre 1986 hat die ANC-Führung gegenüber der Eminent Persons Group (EPG), die damals im Auftrag des Commonwealth die Chancen einer politischen Lösung erkundete, ihre Bereitschaft zu einem Waffenstillstand erklärt, sobald sich Pretoria ernsthaft zu Verhandlungen bereit erkläre. Die, wie man heute weiß, für Botha überraschende und damals auch im ANC keineswegs unumstrittene Kompromißbereitschaft in der Frage des Waffenstillstandes brachte Pretoria in Verlegenheit. Der nächste Schritt wäre gewesen, Farbe im Hinblick auf ein allgemeines gleiches Wahlrecht zu bekennen. Botha und der State Security Council zogen jedoch militärische Maßnahmen vor und brachten die EPG-Mission im Mai 1986 durch Angriffe auf Ziele in Botswana, Simbabwe und Sambia zum Scheitern. Die EPG beendete ihre Mission mit der Feststellung, daß „Südafrika gegenwärtig nicht bereit sei und auch keine Absicht habe, in ehrlicher Absicht zu verhandeln“.

Auch heute ist es nicht der bewaffnete Kampf, der Pretoria in erster Linie beunruhigt. Der im Vergleich zu den Kapazitäten des ANC gewaltige Militär- und Sicherheitsapparat des Staates ist noch über viele Jahre in der Lage, diesen Kampf in engen, die weiße Bevölkerung nur marginal berührenden Grenzen zu halten. Die militärische Option des Widerstandes ist eher symbolisch als real. Bei Pretorias Forderung nach einem prinzipiellen Verzicht geht es um etwas anderes: Sie ist eine Aufforderung zur Kapitulation und zur Unterwerfung unter das von Pretoria verfolgte verhandlungspolitische Konzept. (Die Hoffnung, den ANC in einen internen und externen beziehungsweise einen sogenannten gemäßigten und einen radikalen Flügel spalten zu können, spielte mitunter ebenfalls eine Rolle.)

Einen Fortschritt wird es nur geben, wenn in der Frage der Gewalt beide Seiten zu einem Kompromiß bereit sind. Seitens des ANC und der OAU sind die Bedingungen dafür konkretisiert worden. In der erwähnten Political Declaration des Ad-hoc-

Komitees der OAU wird die Vereinbarung eines bindenden Waffenstillstandes vorgeschlagen, sobald durch Freilassung aller politischen Gefangenen, Aufhebung des Verbots und der Beschränkungen aller politischen Organisationen, Rückzug der Truppen aus den Townships, Aufhebung des Ausnahmezustandes und aller die politische Betätigung behindernden Gesetze etc. ein für die Aufnahme von Verhandlungen „angemessenes Klima“ geschaffen worden sei.

Pretoria hat diesen Vorschlag bisher strikt abgelehnt. Dennoch deutet sich seit Mitte Oktober 1989 eine gewisse Auflockerung der Haltung in der Frage des Gewaltverzichts an. Walter Sisulu und sechs weitere führende ANC-Mitglieder wurden am 15. Oktober aus der Haft entlassen, ohne daß sie, wie es Botha noch kompromißlos zur Bedingung gemacht hatte, dem bewaffneten Kampf abschwören mußten. Auffällig ist, daß parallel dazu der ANC in der letzten Zeit die Zahl seiner Anschläge vermindert haben soll, obwohl Sisulu und die anderen nach ihrer Freilassung sogleich für die Fortführung des bewaffneten Kampfes eintraten⁹⁾.

De Klerk seinerseits verkündete auf einem Provinzparteitag der NP am 22. Oktober seine Bereitschaft, mit dem ANC zu verhandeln, ohne die alte Bedingung eines absoluten Verzichts auf den bewaffneten Kampf zu wiederholen. Er forderte nur noch ein „Bekennnis zum Frieden“. Des weiteren sei er bereit, den Ausnahmezustand aufzuheben, falls die Gruppen, die hinter der Gewalt stehen, „durch Wort und Tat“ zeigten, daß die Aufhebung nicht zu neuen Gewaltausbrüchen führe. Die zuvor benutzte Formel „der Gewalt abschwören“ nannte de Klerk bei einer anderen Gelegenheit „übervereinfachend“. Genau sie hatte Viljoen am 17. Oktober im südafrikanischen Fernsehen aber noch vertreten.

3. Zur Haltung des PAC gegenüber Verhandlungen

Der Pan Africanist Congress (PAC) lehnt Verhandlungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt als einen „Ausverkauf“ an die Weißen ab. Der PAC ist nur bereit, aus einer Position der Stärke über die technischen Modalitäten der Machtübergabe zu verhandeln. Wie er diese Position in absehbarer Zeit erreichen will, bleibt unklar. Mandela hat am 9. November mit einem führenden PAC-Mitglied, Jafta Masesmola, ein dreistündiges Gespräch geführt, um die

⁹⁾ Sisulu unterscheidet ebenso wie Mandela zwischen ungesteuerten, erratischen Aktionen der Gewalt in den Townships, die sie aufs Schärfste verurteilen, und dem unter dem Kommando des ANC geführten, organisierten, bewaffneten Befreiungskampf.

Differenzen zwischen ANC und PAC auszuräumen. Das scheint ihm nicht gelungen zu sein. Auf einer Konferenz des PAC mit ihm nahestehenden Gruppen aus Südafrika in Harare am 29. November wurde die relativ harte Linie bestätigt. Verhandlungen kämen erst in Frage, wenn die „fünf Säulen“ der Apartheid (Population Registration Act, Land Acts von 1913 und 1916, Homeland System, Bantu Education Act und Dreikammerparlament) beseitigt worden seien. Allerdings gab es insoweit eine Annäherung an den ANC, als in der anschließenden Erklärung des PAC die ANC-Formel von einem „Klima“, das die Regierung in Pretoria durch die Freilassung der politischen Gefangenen etc. für Verhandlungen schaffen müsse, übernommen wurde.

Am 2. Dezember 1989 wurde in Johannesburg das dem PAC nahestehende Pan-Africanist Movement (PAM) gegründet. Durch diese Gründung wurde die schon seit einiger Zeit zu erkennende Unterscheidung zwischen BCM (Black Consciousness Movement)-Organisationen wie AZAPO und den sogenannten „Afrikanisten“, die sich mit dem PAC und seiner Philosophie eng verbunden fühlen, verstärkt. Der größere Teil der BCM scheint sich dem ANC anzunähern, der sich ja seinerseits seit Ende der siebziger Jahre durch den Zufluß vieler Jugendlicher aus dieser Bewegung mit dem Black Consciousness-Denken auseinanderzusetzen hat. Der kleinere Teil dagegen schließt sich den „Afrikanisten“ unter der Führung des PAC immer enger an.

Zum Präsidenten von PAM wurde Clarence Makwetha aus der Transkei gewählt. Er war in den vierziger Jahren Mitglied der ANC-Jugendliga, verließ den ANC jedoch, als sich der PAC Ende der fünfziger Jahre unter der Führung von Robert Sobukwe abspaltete. Nach dem Sharpeville-Massaker wurde er zu acht Jahren Zuchthaus auf Robben Islands verurteilt. Generalsekretär und der organisatorische Motor der Bewegung ist Benny Alexander. PAM verlangt die Rückgabe des Landes und die Errichtung einer sozialistischen Demokratie.

Die Hoffnungen des ANC und des MDM, durch eine weit über die eigene Anhängerschaft hinausgehende „Konferenz über die demokratische Zukunft“ Südafrikas vom 9. bis 10. Dezember in Johannesburg den Anti-Apartheid-Widerstand in Sachen Verhandlungen auf eine gemeinsame Linie einzuschwören, erfüllten sich nicht. Zwar kamen zu der Konferenz über 4 000 Delegierte von über 2 000 Organisationen aus allen Teilen des Landes, darunter auch die verschiedenen BCM-Organisationen unter der Führung der Azanian People's Organisation (AZAPO). PAM und der ihr nahestehende zweitgrößte südafrikanische Gewerkschaftsdachverband National Conference of Trade Unions (NACTU) blieben ihr jedoch fern. Und Jerry Motala von der AZAPO-Führung äußerte sich nach der Konferenz kritisch über das Vorgehen der MDM, den Friedensplan des ANC auf der Konferenz einseitig und ohne ausreichende Diskussion als gemeinsames Dokument zu verabschieden.

IV. Was will, was kann de Klerk tun? Szenarien möglicher Entwicklungen

Den oben analysierten Prozeß beschrieb der südafrikanische Journalist Phil van Niekerk kürzlich folgendermaßen: „Die südafrikanische Regierung und der ANC scheinen zu versuchen, sich wie zwei Seiltänzer von den beiden Enden des Drahtseiles aus über den politischen Graben aufeinander zuzubewegen.“¹⁰⁾

Der ANC ist bei diesem Balanceakt wohl in der besseren Position. Denn es ist einfacher, auf der Basis des von ihm vertretenen und international allgemein anerkannten Prinzips „ein Mensch, eine Stimme“ Konzessionen zugunsten von Minderheiten zu machen, als von Gruppenrechten auf „ein Mensch, eine Stimme“ umzuschwenken.

Außerdem sind sich die führenden internationalen Mächte, die USA, die UdSSR, Westeuropa und Japan sowie die Großbanken etc. darin einig, daß die Basis für Verhandlungen nur das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“ und nicht das von Pretoria vertretene Gruppenkonzept sein kann. Selbst die britische Premierministerin Thatcher ließ in einem Interview keinen Zweifel daran, daß sie diesen Grundsatz für unverzichtbar halte. Die gleichzeitige Sicherung von Minderheitsrechten sei allerdings ein wichtiger Punkt. Auch darüber sind sich die oben genannten Akteure einig.

Was also wird de Klerk in den nächsten Monaten tun? Spektakuläre Voraussagen über angeblich unmittelbar bevorstehende Durchbrüche zu Verhandlungen, zur Freilassung Mandelas und zur Rück-

¹⁰⁾ Weekly Mail, 27. Oktober—2. November 1989.

kehr der ANC-Führer aus Lusaka schon Anfang 1990, zu Treffen aller Frontstaatenführer mit de Klerk noch im selben Jahr stehen gegenwärtig hoch im Kurs. Diese Voraussagen mögen eintreten oder auch nicht. Es gibt jedoch keinen zwangsläufigen Ablauf der Ereignisse in den nächsten Monaten und Jahren. Politologische Studien sollten sich hinsichtlich der Möglichkeit, diesen Ablauf vorherzusagen, vor allem was den Zeitfaktor betrifft, nicht festlegen. Auch die Regierung in Pretoria und die ANC-Führer in Lusaka wissen nicht sicher, wohin die Reise geht. Der ambivalente Prozeß von Vor-Verhandlungen und Konfrontation, von Dialog und Konfrontation hat seine eigene Dynamik. Die Chance zu einem Durchbruch und die Gefahr eines Rückfalls in eine neue, blutige Spirale der Gewalt liegen nahe beieinander. In der Grundtendenz sind die folgenden Szenarien denkbar.

1. Optimistisches Szenario: Durchbruch zu Verhandlungen

In der ersten Hälfte des Jahres 1990 gelingt ein Durchbruch zu Verhandlungen in der Substanz. Mandela wird freigelassen, das Verbot des ANC, des PAC und anderer politischer Organisationen wird aufgehoben und der Ausnahmezustand auch de jure beendet.

Die Freilassung Sisulus und anderer ANC-Führer am 15. Oktober 1989 und die de-facto-Tolerierung einer offenen ANC-Präsenz bei den Feiern aus diesem Anlaß am 29. Oktober können als ein erfolgreicher „Probelauf“ interpretiert werden. Auf dem bereits erwähnten Parteikongreß der Transvaaler NP hatte de Klerk seine Absicht verkündet, sobald wie möglich den Ausnahmezustand aufzuheben, alle politischen Gefangenen zu entlassen, Organisationen wie den ANC zu legalisieren und alle noch bestehenden diskriminierenden Gesetze abzuschaffen, wenn dies nicht zu einem Anstieg der Gewalttätigkeit führe. Verfassungsminister Viljoen stellte nach der Freilassung Sisulus und seiner Mitstreiter ausdrücklich fest, daß er durch ihre anschließenden Äußerungen ermutigt sei. Mitte November hob die Regierung das Gesetz zur Rassentrennung in Freizeitgebieten auf, ebenfalls ein positiver Schritt. Im Januar 1990 stellte sie Walter Sisulu und den anderen, im Oktober freigelassenen ANC-Mitgliedern Reisepässe aus, damit sie nach Lusaka zu Gesprächen mit den dortigen ANC-Führern reisen konnten. Diese Gespräche drehten sich um die Frage, wie der ANC auf ein möglicherweise in den nächsten Wochen erfolgendes Verhandlungsgebot der Regierung reagieren solle.

Alle diese Schritte rücken das von ANC, Mandela, dem MDM, der OAU und anderen geforderte

„Klima“ für Verhandlungen in greifbare Nähe. Willem de Klerk, der Bruder des Präsidenten, deutete in einem Interview im Sommer 1989 an, er rechne damit, daß der Präsident noch vor Ende des Jahres einen führenden Mann des Außenministeriums für Vorgespräche mit dem ANC benennen würde, vermutlich den verhandlungserfahrenen Generaldirektor des Außenministeriums, Neil van Heerden.

Eine solche Entwicklung der Ereignisse würde bedeuten, daß de Klerk, im Gegensatz zu seinen früheren politischen Überzeugungen, die sogenannte De-Gaulle-Option gewählt hätte, also in enger Tuchfühlung mit Mandela aber im Gegensatz zu großen Teilen der eigenen weißen Wählerschaft den Sprung nach vorne riskiert. Macht er diesen Sprung, dann steht das „weiße“ Südafrika 1990 am Scheideweg. Die NP würde sich möglicherweise spalten und einen Teil ihrer Mitglieder an die CP verlieren. Wichtiger aber noch ist die Frage, ob die „Ultra-Rechten“, also die CP und die Afrikaner Weerstandsbewegung (AWB) sowie deren Entsprechungen in Militär und Polizei, de Klerk erlauben werden, einen ernsthaften Dialog mit dem ANC und anderen Oppositionsgruppen zu führen.

Das Verhalten der Militärs wird in einem solchen Szenario von entscheidender Bedeutung sein. Denn trotz ihres Bedeutungsverlustes kann de Klerk nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß sie mit dem unter Botha aufgebauten Sicherheitssystem ein mächtiges Instrument zur Ausübung politischer Macht in die Hand bekommen.

Raison d'être dieses Systems war es in den letzten Jahren, den ANC und die „Revolutionäre“, mit denen nun verhandelt werden soll, allesamt zu vernichten. Werden die Militärs dieses Feindbild so schnell hinter sich lassen und de Klerks Sprung nach vorne mitmachen? Seit November 1989 ist de Klerk bemüht, den Sicherheitsapparat durch einen Um- und Abbau des *State Security Management System* institutionell eindeutig seiner Herrschaft und der des Kabinetts zu unterstellen. Werden die Militärs sich das uneingeschränkt gefallen lassen?

Im südafrikanischen Militär gibt es auf diese Frage mit einiger Sicherheit keine einheitliche Antwort. Differenzen und politische Trends im südafrikanischen Militär sind leider ein von der politikwissenschaftlichen Forschung vernachlässigtes Thema. Generäle wie Jannie Geldenhuys, Chef der SADF, der 1988/89 mit dem Außenministerium in Pretoria bei der Lösung des Konfliktes in Namibia eng zusammengearbeitet hat, werden einen Durchbruch nach vorne möglicherweise sogar für die einzige realistische Alternative zu einer auf die Dauer mit militärischen Mitteln nicht zu gewinnenden Kon-

frontation halten. Einen Sinneswandel scheint in dieser Hinsicht auch der Chef des in der Vergangenheit so einflußreichen Sekretariats des SSC, General Charles Lloyd, vollzogen zu haben. Im Juni 1989 verkündete er in einem Interview, daß das Wort *security* aus dem Namen des *National Security Management System* gestrichen werde. In der Vergangenheit sei auf den Militär- und Sicherheitsaspekt des Systems zu großes Gewicht gelegt worden. Das solle sich nun ändern. (Die Äußerung Lloyds ist deswegen so interessant, weil er lange Zeit Chef der Streitkräfte in Namibia war und politisch eher als konservativ gilt. Hat er dennoch die Lektion hinsichtlich des Scheiterns der Totalen Strategie gelernt und zieht daraus die oben genannten Konsequenzen für Südafrika? Er soll auch gesagt haben, daß die Guerilla des ANC für eine „ehrvolle Sache“ kämpfe.) Noch beeindruckender ist der Sinneswandel bei einigen anderen Militärs wie General Wally Black, dem im Ruhestand befindlichen, früheren Director General of Operations of the SADF. Er ist einer der drei pensionierten höheren Offiziere, die sich der liberalen, gegen die Apartheid ausgerichteten Democratic Party (DP) als Kandidaten für das Kapstädter Parlament angeschlossen haben.

Diese und andere Militärs mögen die Hoffnung hegen, mit dem ANC eine Verständigung darüber zu finden, daß die Abschaffung der Apartheid nicht notwendigerweise identisch sein muß mit der Zerstörung des südafrikanischen Staates und seiner Armee. Der Erhalt einer funktionierenden, in Sachen Rassismus weniger „verkrampft“ als die meisten Weißen denkenden Armee mag auch aus der Sicht des ANC überlegenswert sein.

Im Zusammenhang mit den hier nur angedeuteten Gedanken haben dem ANC und der MDM nahestehende südafrikanische Akademiker ein starkes Interesse an den Ereignissen in Osteuropa entwickelt. Auch dort gehe es um die Überwindung undemokratischer, autoritärer Regime. Sie erfolge jedoch, mit der Ausnahme Rumäniens, nicht durch einen gewaltsamen revolutionären Umsturz im klassischen Sinne, sondern durch eine die Kräfte des alten Regimes entmachtende und zugleich integrierende Transformation. Das könne auch für Südafrika der richtige Weg sein, um einen zerstörerischen Kampf zu vermeiden und wichtige Funktionen des Staates für die Post-Apartheid-Zeit zu erhalten.

Im Anti-Apartheid-Widerstand beginnt man also zu verstehen, daß der südafrikanische Staat nicht durchweg identisch mit dem Apartheidsystem ist und daß deswegen die völlige Zerstörung dieses Systems nicht notwendigerweise die völlige Zerstö-

rung des Staates zur Vorbedingung hat. In den Townships ist die Unterscheidung zwischen „normalen“ Funktionen des Staates und seinen aus dem Apartheidsystem resultierenden Funktionen allerdings nicht populär.

Es gibt jedoch auch südafrikanische Militärs wie C. J. van Tonder, denen diese auf Verständigung zielende Richtung nicht passen dürfte. Van Tonder war und ist einer der Hauptarchitekten der Destabilisierungspolitik gegenüber den Nachbarstaaten, insbesondere gegenüber Mosambik. Noch unter P. W. Botha wurde er zum Chef des Department of Military Intelligence (DMI) befördert. Werden er und andere im Zusammengehen mit der CP oder dem AWB de Klerk gegebenenfalls durch Störmanöver an einer Verständigung mit dem ANC hindern? (Ein mit van Tonder beruflich gut vertrauter amerikanischer Gesprächspartner des Autors bezeichnete Tonder einmal als „prince of darkness“.)

Störfeuer können van Tonder und andere ohne große Schwierigkeiten legen, z. B. indem sie Namibia destabilisieren oder führende Kräfte des Widerstandes im Lande und Mitglieder der ANC-Führung im Exil umbringen lassen. Sobald die United Nations Transistance Assistance Group (UNTAG) das Land verlassen hat, wird Namibia verwundbar sein, auch wenn der Ausgang der Wahlen im November 1989 und die positive Reaktion der SWAPO auf dieses Ergebnis erst einmal optimistisch stimmen¹¹⁾.

Als ein noch weniger kalkulierbares Element als die Militärs könnte sich die South African Policy (SAP) erweisen. De Klerks Wiederherstellung des Führungsanspruches der NP hat sie im Verhältnis zum Militär als Garant für Südafrikas interne Sicherheit wieder aufgewertet. Zwischen SADF und SAPOL

¹¹⁾ In Namibia gibt es genügend Ansatzpunkte für eine Destabilisierung von außen. Die San(Buschmann)-Bevölkerung von über 30 000 Personen, die die Ovambos und damit die SWAPO seit langem fürchten, könnte in dieser Hinsicht eine katastrophale Rolle spielen. Viele der männlichen Angehörigen dieses Stammes stehen seit Jahrzehnten im Dienste der SADF und der SWATF. Das südafrikanische Militär sicherte ihre Lebensgrundlage und die ihrer Familien. Dementsprechend loyal sind sie ihren Offizieren ergeben. Ähnliches gilt für die Angehörigen der berüchtigten counter-insurgency-Einheit, Koevoet (Brechstange). Auch mit anderen ethnischen Gruppen könnten Konflikte ausbrechen, z. B. mit den über 90 000 Herero oder den ca. 30 000 Rehobother unter Führung des eigensinnigen Captain Diergardt im zentralen Namibia. Des weiteren gibt es in dem für das südafrikanische Militär strategisch wichtigen Caprivi-Streifen schon seit einiger Zeit secessionistische Tendenzen. Der gefälschte Funkspruch Anfang November, kurz vor den Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung, über einen angeblichen Einmarsch von SWAPO-Truppen ist ein Indiz unter anderem dafür, daß es Kräfte gibt, die an einem Scheitern des Friedensprozesses in Namibia ein Interesse haben könnten.

besteht seit jeher eine gewisse Konkurrenz, nicht zuletzt im Hinblick auf die Verteilung der Haushaltsmittel für den Sicherheitsbereich. Nachdem das Militär die Townships besetzt hatte, ist es vereinzelt zu Schießereien mit Angehörigen der Polizei gekommen, angeblich versehentlich. SAP hat den Aufstieg der Militärs in den letzten Jahren und dessen zunehmend dominierende Rolle auch in Fragen der internen Sicherheit mit Mißtrauen verfolgt. 1990 jedoch werden ca. 4 000 Wehrpflichtige ihren Dienst nicht in der SADF, sondern bei SAP ableisten.

SAP ist für seinen brutalen, rücksichtslosen (und aus der Sicht der securocrats häufig einfalllosen) Umgang mit dem Widerstand in den Townships bekannt. Die Subtilitäten eines modernen counterinsurgency warfare sind ihren Angehörigen zumeist fremd. Politisch soll der überwiegende Teil von SAP mit der CP, ein beträchtlicher Teil sogar mit dem semi-faschistischen AWB sympathisieren. Der AWB hat sich damit hervorgetan, daß gerade Polizisten in seiner Mitgliederkartei besonders häufig zu finden seien.

Werden Angehörige der Polizei sich also von der CP oder dem AWB gegebenenfalls dafür benutzen lassen, Verhandlungen zu torpedieren? Der AWB hat in der Vergangenheit mit dieser Möglichkeit bereits gedroht. Nach Aussagen von Beobachtern sitzen viele der südafrikanischen Polizisten wegen der Ereignisse im Oktober 1989 „vor Wut dampfend“ in ihren Kasernen. Die Gefahr von Todeskommandos nach lateinamerikanischem Vorbild in Südafrika sollte nicht unterschätzt werden. Es gibt sie schon jetzt, wenn man Enthüllungen ehemaliger Angehöriger einer entsprechenden Sondereinheit der Polizei trauen darf. Am 8. Dezember wurde des weiteren bekannt, daß auf der „Todesliste“ einer Splittergruppe des AWB angeblich die Namen von Präsident de Klerk, Außenminister Botha und Verteidigungsminister Malan gefunden worden seien.

Resümierend kann festgestellt werden, daß das optimistische Szenario nicht so realistisch ist, wie es auf den ersten Blick aussieht, jedenfalls nicht in seinen möglichen kurz- und mittelfristigen Rückwirkungen. Am 4. November, wenige Tage nach der trotz des Ausnahmezustandes sowie der De facto-Präsenz des ANC und der SACP zugelassenen Massenveranstaltung in Soweto zu Ehren der freigelassenen ANC-Führer, sah de Klerk sich das erste Mal veranlaßt, angebliche Differenzen zwischen der Regierung und den Sicherheitskräften über die Behandlung des ANC zu dementieren. Er bestritt auch, wie erwähnt, daß man im Hinblick auf bestimmte Ausgabenkürzungen speziell die Armee im Auge habe. Die Tatsache, daß wenig später auch

Verteidigungsminister Malan sich zu einem Dementi im Hinblick auf angebliche Differenzen zwischen der Armee und der Regierung veranlaßt sah, wird Spekulationen in dieser Richtung eher bestärken als abbauen.

2. Das mittlere, auf Zeitgewinn gerichtete Szenario

De Klerk und seine Berater dürften sich der im ersten Szenario geschilderten Gefahren bewußt sein und versuchen, sie zu vermeiden. Deswegen, und auch weil dies mehr der Suche de Klerks nach einer Lösung auf der Basis von Gruppenrechten entspricht, ist das folgende zweite Szenario wahrscheinlicher.

Der Prozeß des diplomatischen Abtastens und Vorverhandelns läuft weiter. Er kann im äußersten Fall sogar so weit gehen, daß Mandela im Frühjahr 1990 freigelassen, der ANC und die anderen politischen Organisationen entbannt (bereits realisiert) und der Ausnahmezustand aufgehoben wird. Diese Schritte werden aus Gründen des Zeitgewinns und der Gewöhnung allerdings nicht auf einmal, sondern nach und nach vollzogen. Ein Durchbruch zu Verhandlungen bleibt jedoch aus, weil de Klerk den schmerzhaften Schritt vom Gruppenkonzept zu „ein Mensch, eine Stimme“ nicht vollzieht. Jedemal, wenn der Prozeß sich in diese Richtung zu bewegen droht, wird Pretoria ihn zu torpedieren versuchen.

Südafrikanische Diplomaten und Militärs haben hierin bei den über ein Jahrzehnt andauernden Verhandlungen über Resolution 435 eine große Kunstfertigkeit erworben. „Südafrika erfand im wesentlichen einen Grund nach dem anderen, um den Prozeß zu verzögern“, sagte der ehemalige Afrikbeauftragte des State Department, Chester A. Crocker, in einem Interview, nachdem er sein Amt aufgegeben hatte.

Südafrikanische Kommentatoren wie Steve Friedman und Mark Phillips vermuten, daß der Vorschlag der Regierung, 1990 die schwarzen, nicht in Homelands lebenden Südafrikaner ihre Vertreter für ein Verhandlungsforum wählen zu lassen, diesem Zweck dienen könnte. Der sachlich nicht gerechtfertigte Ausschluß der schwarzen Bevölkerung in den Homelands von solchen Wahlen ist ein Indiz für diese Absicht. Außerdem ist in Südafrika die Durchführung „freier, geheimer und fairer“ Wahlen ohne die Einschaltung eines überparteilichen, gemeinsam vereinbarten Gremiums ebenso wenig vorstellbar wie in Namibia. Von ihm ist in dem Vorschlag der Regierung nicht die Rede. Mark Phillips rät dem ANC daher, dem Vorschlag mit der Bereitschaft zu begegnen, über die Durchführung

der Wahlen zu verhandeln. Pretoria müsse dann die Karten auf den Tisch legen. Eine kategorische Ablehnung des Vorschlags dagegen könnte den ANC international in Schwierigkeiten bringen, denn im Prinzip ist die Forderung, die Vertreter für Verhandlungen zu wählen, ja sinnvoll.

Eine andere Variante dieses auf Zeitgewinn gerichteten Vorgehens wäre, daß de Klerk, Viljoen, P. W. Botha und Neil van Heerden eine Strategie verfolgen, die darauf abzielt, alle Parteien, einschließlich des ANC, möglichst schnell an den Verhandlungstisch zu bekommen. Dadurch würde eine Verhängung weiterer Wirtschaftssanktionen durch den amerikanischen Kongreß in den nächsten Jahren de facto blockiert. Verhandlungen bedeuten jedoch noch keine Einigung und könnten sich dann lange hinziehen. Der ANC könnte sogar in eine Lage kommen, in der ihn das Ausbleiben von Fortschritten am Verhandlungstisch zwingen würde, diesen Tisch wieder zu verlassen — ein Schritt, der international sicher nicht populär wäre und ihm die Verantwortung für das Scheitern zuschöbe. Diese Variante hat gegenwärtig eine gewisse Wahrscheinlichkeit.

Insgesamt würde dieses Vorgehen zu einem sehr gemischten und labilen Szenario führen. Destabilisierung bliebe, wenn auch wohl nicht in dem Umfang wie in der Vergangenheit, ein Instrument Pretorias, um die Nachbarstaaten unter Druck zu setzen, damit sie ihrerseits den ANC bezüglich Konzessionen unter Druck setzen. Gegenwärtig versucht das Außenministerium in Pretoria, die Nachbarstaaten vor allem mit wirtschaftlichen Argumenten und Anreizen zu einer engeren politischen Kooperation zu bewegen. Die Idee eines Marshall-Planes, der die Region wieder auf die Beine bringen soll, hat bei dieser diplomatischen Offensive eine prominente Stellung. Finanziert werden soll ein solcher Plan von den westlichen Industriestaaten, insbesondere den Westeuropäern. Seine technische Durchführung läge jedoch weitgehend bei den Südafrikanern. „Wir haben die Sachmittel... sie (die Europäer) haben das Geld“, sagte Außenminister Botha kürzlich. Mit anderen Worten: Die Europäer zahlen und die Südafrikaner bekommen die Aufträge. Chester A. Crocker nannte die Idee eines Marshall-Planes bei einem Vortrag in Südafrika einen „political non-starter“, zumindest gegenwärtig. (Die Frage, ob die Idee eines Marshall-Planes angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Probleme in Mittel- und Osteuropa überhaupt noch eine realistische Vorstellung ist, soll hier nicht erörtert werden.)

Der ANC-Führung in Lusaka ist dieses Vorgehen klar, und sie hat ihm mit der schnellen Annahme

des ANC-Friedensplanes durch die Frontstaaten und die OAU Grenzen gesetzt. Pretoria bemüht sich aber auch über Moskau, den ANC in die gewünschte Verhandlungsposition zu bringen. Angesichts der Realitäten in der Sowjetunion hofft man sicher nicht ganz zu Unrecht, in Moskau mehr Verständnis für das Gruppenkonzept zu finden als in Washington. Die Kontakte auf den verschiedensten Ebenen sind vielfältig. Adamishin und andere führende sowjetische Diplomaten haben bei verschiedenen Gelegenheiten jedoch keinen Zweifel daran gelassen, daß aus ihrer Sicht das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“ die Basis von Verhandlungen sein muß. Moskau hat sich voll hinter die vom ANC ergriffene Initiative gestellt.

Die gegenwärtige Betonung der wirtschaftlichen Vorteile einer engeren Kooperation mit den Nachbarstaaten besagt jedoch nicht, daß die Phase der Destabilisierung in der Politik Pretorias notwendigerweise vorbei ist.

Eine mehr oder weniger große Dosis von Destabilisierung und militärischem Druck wird möglicherweise dann wieder im Sinne einer robust diplomacy, wie der frühere südafrikanische Diplomat Glenn Babb sie einmal genannt hat, eingesetzt werden, wenn Pretoria zu der Auffassung kommt, daß die Nachbarstaaten trotz der wirtschaftlichen Offerten nicht genug Verständnis für das von ihm verfolgte Verhandlungskonzept haben¹²⁾. Der Tag des endgültigen Abzugs der Kubaner aus Angola, also der 1. Juli 1991, ist bei einem solchen Vorgehen natürlich von großer Bedeutung. Die SADF hat dann in der Region keinen ernsthaften militärischen Gegenspieler mehr. Es läßt sich schwer beurteilen, wie sehr de Klerk, die Diplomaten und die Militärs bei ihren gegenwärtigen Schritten diesen Termin im

¹²⁾ Ich stimme deswegen auch nur mit Einschränkungen mit der von Michael Clough und Jeffrey Herbst in ihrem vom Council of Foreign Relations veröffentlichten Papier vertretenen These überein, daß die Phase der südafrikanischen Destabilisierungspolitik vorbei sei. Siehe Michael Clough/ Jeffrey Herbst, *Beyond Destabilization: South Africa's Changing Regional Strategy*, New York 1989. Das stimmt im Hinblick auf Destabilisierung als ein „grand design“ zur Unterwerfung der Region, nicht jedoch mit Blick auf Destabilisierung oder militärische Intervention von Fall zu Fall. Die Unterstützung der RENAMO in Mosambik ist nach Aussagen von Vertretern des State Department und des Pentagon in Washington zwar zurückgegangen, nicht aber völlig beendet (Quelle: Gespräche d. Verf.). Außerdem werde sie heute weitgehend von „privaten“ Unternehmern oder Organisationen (Transportfirmen etc.) kanalisiert. Portugiesen und ehemalige Militärs, insbesondere Angehörige des Department of Military Intelligence, spielen in diesen Unternehmen häufig eine führende Rolle. Diese Privatisierung hat eine Parallele zu der durch den Irangate-Skandal aufgedeckten Privatisierung geheimdienstlicher Aktivitäten unter dem CIA-Chef William Coby in den USA.

„Hinterkopf“ haben und deswegen bei allen ihren Schritten in Wirklichkeit auf Zeitgewinn und nicht auf echten Fortschritt spielen.

3. Das pessimistische, in einem Blutbad endende Szenario

Das auf Zeitgewinn gerichtete Szenario ist in sich so instabil, daß es mit einiger Sicherheit in ein drittes, von Instabilität, Blutvergießen und eskalierender Gewalt gekennzeichnetes Szenario umschlagen könnte. Diese Labilität liegt in der eingangs schon erwähnten ambivalenten Natur des gegenwärtigen Prozesses. Der ANC und das MDM werden die von Mandela empfohlene und in den letzten Monaten praktizierte Strategie disziplinierter Massenaktionen als Teil einer zugleich die Chancen für einen konstruktiven Dialog auslotenden Politik nur zeitlich begrenzt durchhalten können. Denn diese Disziplin beruht nicht zuletzt auf der Erwartung, daß ein Durchbruch nahe ist. Wird diese Erwartung enttäuscht, d. h. bietet die Regierung nicht genügend Schritte an, die auf Fortschritt in der Substanz hindeuten, dann wird sie mit einiger Sicherheit zusammenbrechen. Der ANC läuft zudem Gefahr, daß der Vorwurf von PAC, PAM und AZAPO, er sei zu moderat und betreibe mit seiner Verhandlungsstrategie einen Ausverkauf an die Weißen, in den Townships weites Gehör findet und er die Kontrolle

verliert. Die Organisatoren der gegenwärtigen Massenaktionen in Südafrika leben schon jetzt in der ständigen Angst, daß ihnen die Kontrolle entgleitet.

Aus diesem Grund werde die Situation ab spätestens Frühjahr oder Sommer 1990 wieder angespannter, d. h. die Aktionen werden voraussichtlich ungeduldiger und hitziger werden, wenn es keine signifikanten Fortschritte wie die Freilassung Mandelas und anderer politischer Gefangener gibt. Zusammenstöße mit der Polizei, die sich dann schnell über das ganze Land ausweiten (siehe 1976 und 1985/86), werden fast unvermeidlich sein, falls sie nicht schon vorher von Polizisten selbst provoziert werden. Die Gefahr eines Blutbades ist groß. Wenn die Polizei einmal anfängt zu schießen, dann wird sie nicht so schnell wieder aufhören oder aufhören können. Der ANC wird gezwungen sein, mit einer Intensivierung des bewaffneten Kampfes zu antworten, um in den Townships glaubwürdig zu bleiben. Die Eskalation der Gewalt bliebe möglicherweise nicht auf Südafrika beschränkt, sondern könnte sich auf Namibia ausweiten. Diejenigen, die in Südafrika einen Zwischenfall provozieren, mögen es für ihre Sache als vorteilhaft betrachten, in Namibia gleiches zu tun, um damit die Hoffnungen auf eine erfolgreiche und stabile Entwicklung Namibias, die gegenwärtig so groß sind, zu zerstören.

V. Schlußfolgerungen

Es sind die in dem dritten Szenario beschriebenen Gefahren, die Erzbischof Tutu, Allan Boesak, Präsident des Reformierten Weltbundes, und Frank Chikane, Generalsekretär des SACC, am 11. Oktober 1989 veranlaßten, die Notwendigkeit eines Zeitplanes in den Mittelpunkt eines dreistündigen Gesprächs mit Präsident de Klerk zu stellen. Mit großem Nachdruck forderten sie ihn auf: „Geben Sie uns Ihren Zeitplan, Ihr Programm. Ohne Zeitplan können wir den Menschen nicht sagen ‚wartet‘, denn sie wollen wissen, wie lange und worauf sie warten sollen.“¹³⁾

In einem Interview in der Washington Post wenige Tage vor dem Abschluß des vorliegenden Beitrages gab de Klerk zu verstehen, daß er dieser Aufforderung nicht folgen wird¹⁴⁾. Zwar erkannte er stärker als in früheren Aussagen die Dringlichkeit von Fortschritten an und sagte zu, daß es bis zum Som-

mer 1990 weitere Maßnahmen zum Abbau der Apartheid geben werde. Der vom amerikanischen Afrikabeauftragten Hank Cohen im November 1989 überbrachten Aufforderung, bis zum Juni 1990 über substantielle Fragen zu verhandeln, erteilte er jedoch eine klare Absage, ebenso wie dem Vorschlag des ANC und der OAU, den Übergangsprozeß mit der Errichtung einer Interimsregierung einzuleiten. Statt dessen verlangte er vom ANC als Vorbedingung für dessen Teilnahme an Verhandlungen erneut einen einseitigen Gewaltverzicht.

Beides zusammen bedeutet im Klartext, daß die Regierung in Pretoria die oberste und alleinige Kontrolle über den Ablauf des verfassungspolitischen Umbaus durch Verhandlungen behalten will. Denn auch jede internationale Beteiligung an einem solchen Prozeß lehnt de Klerk strikt ab. Denn das Ergebnis der geplanten Verhandlungen könne nur, so betonte er, eine gesetzlich nach rassistischen und ethnischen Gruppen unterscheidende Verfassung sein. Das Prinzip „ein Mensch, eine Stimme“ sei unakzeptabel. Diese Aussage relativierte er jedoch wenige Tage später in einem Inter-

¹³⁾ EKD – Kirchenamt, Schnelldienst. Information zum südlichen Afrika, 17. Oktober 1989, S. 2f.

¹⁴⁾ Vgl. The Washington Post, 26. November 1989, International Herald Tribune, 27. November 1989, und Süddeutsche Zeitung, 28. November 1989.

view mit dem amerikanischen Magazin Newsweek: „Wir sind, anders als in der Vergangenheit, nicht ideologisch gebunden an eine rigide Definition von Gruppen entlang rassistischer oder ethnischer Linien.“¹⁵⁾ Deutet dies auf eine veränderte Haltung hin?

Der ANC ist seinerseits bemüht, die Reihen der Anti-Apartheid-Opposition zu schließen und sie auf eine gemeinsame, das Angebot zu Verhandlungen und die Fortsetzung von Massenaktionen gleichermaßen beinhaltende Strategie einzustimmen. Die „Konferenz für eine demokratische Zukunft“ in Johannesburg am 9./10. Dezember und das sechstägige „Indaba“ zwischen dem ANC sowie schwarzen und weißen Oppositionsgruppen, das kurz danach in Paris stattfand, sind in diesem Zusammenhang besonders zu nennen. In Paris stellte eine 25köpfige Delegation des ANC unter Führung von Thabo Mbeki seine, die 1988 vorgelegten Leitlinien fortentwickelnde Version einer demokratischen Verfassung für Südafrika zur Diskussion.

Der Konflikt um die Verteilung der Macht und die verfassungsrechtliche und gesellschaftspolitische Gestaltung eines Südafrika ohne Apartheid geht also weiter. Zwar zeigt de Klerk in seinen Äußerungen und Taten, wie das Treffen mit Mandela am 13. Dezember, weiterhin Ansätze, die in Richtung auf das optimistische Szenario und einen baldigen Durchbruch zu Verhandlungen weisen. Sicher ist das jedoch nicht. Denn das in dem Interview mit der Washington Post angekündigte Vorgehen entspricht im wesentlichen dem zweiten, auf Zeitgewinn gerichteten Szenario mit der Gefahr, daß dieses in das dritte, durch eine Eskalation der Gewalt gekennzeichnete abrutscht. Das Tragische dieser Situation liegt darin, daß de Klerks Vorgehen für die meisten Weißen, seine politische Basis also, atemberaubend schnell, für die Anhängerschaft des ANC und der MDM hingegen unerträglich langsam ist.

¹⁵⁾ Newsweek, 4. Dezember 1989.

Die Lage ist Anfang 1990 also ambivalent. Ein flankierendes diplomatisches Eingreifen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der USA, der UdSSR, Westeuropas (und Japans) könnte das Zünglein an der Waage sein, das ein derartiges Abgleiten verhindert. Die Voraussetzungen für ein solches Zusammengehen sind durch ein Ende des Kalten Krieges in Afrika eigentlich so gut wie nie zuvor, und erste Anstrengungen in diese Richtung sind in der Generalversammlung der VN im Dezember 1989 gemacht worden. Einstimmig, also mit Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, wurde am 15. Dezember eine Resolution zu Südafrika verabschiedet¹⁶⁾. Ihr Inhalt ist vom Friedensplan des ANC und der OAE stark beeinflußt. Die Forderung nach einer Interimsregierung wurde jedoch fallengelassen. Die Regierung in Pretoria wird jedoch aufgefordert, bis zum Juni 1990 mit dem Abbau der Rassentrennung zu beginnen. Im Austausch gegen deren schrittweise, irreversible Aufhebung wird die Aufhebung von Sanktionen in Aussicht gestellt. VN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar wurde beauftragt, bis zum 1. Juli 1990 einen Bericht über die Fortschritte bei der Abschaffung der Rassentrennung in Südafrika vorzulegen. Gibt es keine Fortschritte, wird der amerikanische Kongreß auf eine Verschärfung der Sanktionen drängen.

Diese Resolution allein wird eine Wende in Südafrika nicht herbeiführen können. Sie ist aber immerhin ein Einstieg in eine bessere multilaterale Abstimmung der Politik der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der VN und anderer Mächte wie die Bundesrepublik Deutschland, um echte Verhandlungen in Südafrika durchzusetzen. Ob seitens der USA, der UdSSR, Westeuropas (und eventuell Japans) das dafür notwendige Engagement und Interesse allerdings vorhanden ist, mag man bezweifeln. Die Welt schaut gegenwärtig nicht auf das südliche Afrika, sondern nach Mittel- und Osteuropa.

¹⁶⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 16./17. Dezember 1989.

Peter P. Waller: Namibia: Wirtschaftspotential und Entwicklungsperspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/90, S. 3–13

Das unabhängige Namibia soll zu einem Schwerpunkt der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit werden, so beschlossen es alle vier im Bundestag vertretenen Fraktionen. Ist diese Hilfe für das an Bevölkerung kleine (1,4 Mio. Einw.) und mit Ressourcen gut ausgestattete, im afrikanischen Vergleich „reiche“ Land (Pro-Kopf-Einkommen 1 200 US-Dollar) überhaupt nötig?

Die künftige Regierungspartei SWAPO hat ein Konzept ausgearbeitet, das vorsieht, aus den produktiven Sektoren wie Bergbau und Fischerei die Mittel abzuziehen, die erforderlich sind, um die bisher vernachlässigten Bereiche, insbesondere die Landwirtschaft, das Bildungs- und das Gesundheitswesen in den peripheren Gebieten, in denen die große Mehrheit der Bevölkerung lebt, zu fördern. Eine genaue Analyse des Potentials der produktiven Sektoren ergibt, daß hier Entwicklungsmöglichkeiten bestehen und auch zusätzliche Mittel zur Konsolidierung des Staatshaushalts abgeschöpft werden können.

Die notwendige Hebung des Lebensstandards der Mehrheit der Bevölkerung kann Namibia jedoch zumindest mittelfristig nicht mit eigenen finanziellen und personellen Mitteln bewirken, es wird auf umfangreiche Hilfe von außen angewiesen sein. Hier kommt der Bundesrepublik als dem Land mit der stärksten historischen Beziehung zu Namibia eine zentrale Rolle zu, die es nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ, durch eine den Bedürfnissen des Landes angemessene Mischung von Hilfe für den Privatsektor, die Nichtregierungsorganisationen und den Staat, zu erfüllen gilt.

Franz Ansprenger: Die SWAPO als Regierungspartei

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/90, S. 14–23

Der Wahlsieg vom November 1989 gibt der SWAPO das Mandat, Namibia zu regieren. Die Befreiungsbewegung hat diesen Erfolg mit einem Handicap errungen: weniger durch die diplomatische Zurücksetzung während der letzten internationalen Verhandlungsphase 1988/89, weniger durch die ohne Rücksicht auf eigene Verluste befohlene Invasion in Nord-Namibia am 1. April 1989, als vielmehr durch das Erschrecken des schwarzen Volks Namibias über die Menschenrechtsverletzungen der Exil-SWAPO, über die heimkehrende Häftlinge berichteten. Allerdings wählten die Ovambo dann doch fast geschlossen die SWAPO.

Im Wahlkampf demonstrierte die SWAPO vornehmlich Präsenz und Finanzstärke, ging auf Einzelheiten ihres Programms kaum ein und vermied die Diskussion mit den konkurrierenden Parteien. Mit der Parole der Nationalen Versöhnung sprach die SWAPO besonders die Weißen an. Wahlmanifest und Verfassungsentwurf der SWAPO schließen für die Zukunft eine demokratische Entwicklung Namibias nicht aus, enthalten aber vor allem in der Machtkonzentration beim Staatspräsidenten für die Demokratie gefährliche Elemente; Testfall wird die innerparteiliche Demokratie der SWAPO sein. Im Wirtschaftsprogramm hat die SWAPO eine pragmatische Wende zu einer mixed-economy-Politik vollzogen.

Gabriele Brenke: Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Namibia-Konflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/90, S. 24–32

Die Namibia-Frage wurde in Bonn zunächst den ausgezeichneten wirtschaftlichen Beziehungen zur Republik Südafrika untergeordnet, obwohl die Bundesrepublik aufgrund ihrer historischen Verbindungen und der in Namibia lebenden deutschen Staatsbürger eine besondere Verantwortung für Namibia hat. Mit Aufnahme in die Vereinten Nationen konnte sich die Bundesregierung dem internationalen Disput um die Unabhängigkeit Namibias nicht länger entziehen. Der hohe Stellenwert, den Namibia in den siebziger Jahren in der Bonner Außenpolitik einnahm, fand seinen Niederschlag im Engagement von Außenminister Genscher innerhalb der Namibia-Initiative. Sein Einfluß ließ erst nach, als mit der Reagan-Administration in den USA eine Pretoria wohlgesinnte Regierung an die Macht kam.

Der Dialog mit der SWAPO im Hinblick auf einen friedlichen Wandel im südlichen Afrika und auf künftige Beziehungen zu einem unabhängigen Namibia hatte für ihn Priorität, rechnete er doch damit, daß sie aus Wahlen als entscheidende Kraft hervorgehen werde. Eine Einschätzung, die sich im November 1989 bestätigte. Diese Haltung wurde von den GRÜNEN und einer Mehrheit in FDP und SPD geteilt. Der größte Teil der CDU/CSU favorisierte die von Pretoria geförderte Demokratische Turnhallen-Allianz. Ende 1989 herrscht in Bonn Einigkeit darüber, daß ein unabhängiges Namibia Schwerpunkt deutscher Entwicklungshilfe sein soll.

Winrich Kühne: Südafrika nach der Unabhängigkeit Namibias: Durchbruch zu Verhandlungen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/90, S. 33–46

Dialog und Vorverhandlungen sind zu einem wichtigen Element der Konfliktlösung im südlichen Afrika geworden. Die Unterzeichnung der Abkommen über die Unabhängigkeit Namibias am 22. Dezember 1988 hat eine neue Ära eingeleitet. In Mosambik und Angola ist ein Dialog zwischen den verfeindeten Parteien eingeleitet worden, um die seit langem andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen zu beenden. In Südafrika hat der neue Präsident F. W. de Klerk Dialog und Verhandlungen zu zentralen Begriffen seiner Politik gemacht. Das Treffen seines Vorgängers Botha mit Mandela im Juli 1989 und dann das zwischen de Klerk und Mandela im Dezember 1989 waren zukunftsweisende Signale.

Der ANC, wichtigster Gegenspieler der Regierung in Pretoria bei dem Ringen um eine nicht-rassische Ordnung in Südafrika hatte schon im Sommer 1988 durch die Veröffentlichung der sog. „constitutional guidelines“ die Initiative für eine politische Lösung ergriffen. Sie wurde im August 1989 durch die Annahme eines vom ANC ausgearbeiteten Friedensplanes für Südafrika durch die OAU fortgesetzt. Nelson Mandela, noch immer nicht in Freiheit, ist in diesem Annäherungsprozeß zwischen Pretoria und der Anti-Apartheidbewegung zu einer Schlüsselfigur geworden. De facto wird er von der Regierung nicht mehr als „Terrorist“, sondern als Staatsmann behandelt.

Die rasante Annäherung zwischen Moskau und Washington bei der Lösung von Regionalkonflikten ist der Grund für diese Veränderung, die Einsicht, daß es weder in Mosambik und Angola noch in Südafrika in absehbarer Zeit einen Sieger und Besiegten geben wird, der andere. Die Konfliktparteien befinden sich in einer destruktiven Pattsituation. Diese droht die Bevölkerung und alle Konfliktparteien in den Abgrund zu reißen. In Mosambik und Angola ist das schon weitgehend geschehen, in Südafrika werden sich immer mehr Weiße der Tatsache bewußt, daß eine Fortsetzung des Konflikts für sie im Endeffekt schlimmer sein könnte als ein Arrangement mit der schwarzen Bevölkerung. Außerdem ist die Totale Nationale Strategie, d. h. der „grand design“, mit der Präsident Botha und die Militärs die weiße Vorherrschaft in den letzten Jahren zu verteidigen versuchten, in Namibia gescheitert.