

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Theodor Hanf

Konflikttransformation in Südafrika:
Friedlicher Wandel durch Verhandlungen?

Klaus Frhr. von der Ropp

Südafrika auf dem Weg zur Demokratie?

Klaus Lange

Zum Verhältnis von Stabilität und
Kompromißbereitschaft in Südafrika

Dieter Mahncke

Südafrikas Außenpolitik:
Gibt es einen Weg aus der Isolation?

B 50/90

7. Dezember 1990

Theodor Hanf, Dr. phil., geb. 1936; o. Professor der Soziologie am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main; Direktor des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit H. Weiland und G. Vierdag) Südafrika: Friedlicher Wandel?, Mainz-München 1978; (Hrsg. zus. mit A. Messarra) La société de concordance, Beyrouth 1986; (Hrsg. zus. mit D. Oberndörfer) Entwicklungspolitik, Stuttgart 1986; Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon, Baden-Baden 1990.

Erdmann Klaus Frhr. von der Ropp, Dr. jur., geb. 1938; Konsultant für Fragen vor allem des südlichen Afrika in Deutschland, Südafrika und Brüssel.

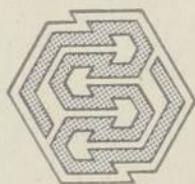
Veröffentlichungen in den Jahrbüchern der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, sonstigen Sammelbänden sowie in- und ausländischen Zeitschriften.

Klaus Lange, Dr. phil., geb. 1946; 1979–1983 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Durban-Westville (Südafrika); Zweiter Vorsitzender des Instituts für Afrikanische und Internationale Studien e. V., Vagen; Mitglied des Royal United Services Institute for Defence Studies, London; Lehrbeauftragter an der Hochschule für Politik, München.

Veröffentlichungen zu Südosteuropa, Südafrika und zu Fragen der internationalen Beziehungen.

Dieter Mahncke, M. A., Ph. D., geb. 1941; 1975–1980 o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg; 1980 Wechsel in das Bundespräsidialamt; seit 1988 stv. Leiter Planungsstab im Bundesministerium der Verteidigung.

Veröffentlichungen u. a.: Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954–1970, Berlin–New York 1972; Berlin im geteilten Deutschland, München–Wien 1973; (zus. mit T. Jansen) Persönlichkeiten der europäischen Integration, Bonn 1981; Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik. Ursprung – Entwicklung – Perspektiven, Melle 1987; Konflikt in Südafrika. Die politische Problematik Südafrikas in ihren innen- und außenpolitischen Dimensionen, Paderborn u. a. 1989; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.



ISSN 0479-611 X

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

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

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;
- Die beiden Bände des Jahrgangs 1989 sind nur noch begrenzt vorrätig und können zum Preis von DM 25,– (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten bestellt werden.

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.

Konflikttransformation in Südafrika: Friedlicher Wandel durch Verhandlungen?

Für wenige Länder ist so lange und so häufig ein kurz bevorstehender gewaltsamer Wandel vorausgesagt worden wie für Südafrika. Selbst die Minderheit derer, die friedlichen Wandel nicht als unmöglich ansahen, hielten ihn nicht für sonderlich wahrscheinlich. Für wahrscheinlich gehalten wurden hingegen ständig schneller aufeinanderfolgende Aufstände der Bevölkerungsmehrheit und deren Repression durch die herrschende Minderheit – Zyklen, die allmählich in einen langdauernden blutigen Bürgerkrieg übergehen würden.

Hierfür sprach in der Tat vieles, vor allem die langjährige Kompromißlosigkeit der wichtigsten politischen Kräfte sowohl der Minderheit als auch der Mehrheit. Die Nationale Partei und die von ihr getragene Regierung änderte zwar mehrfach ihre Politik bzw. deren semantische Präsentation, von kruder Herrschaft (baaskap) über eine Schein-Teilung des Landes (Apartheid, getrennte Entwicklung), eine Schein-Teilung der Macht mit anderen Minderheiten (Dreikammerversfassung) bis zu Schein-Verhandlungen mit von ihr selbst gewählten Partnern aus der Mehrheit unter Ausschluß der bedeutendsten schwarzen Organisationen in der späten Botha-Zeit. Im Kern blieb ihr politisches Ziel aber unverändert: Aufrechterhaltung der ausschließlichen Kontrolle des größten Teils Südafrikas durch die Weißen, genauer durch die (burischen) „Afrikaaner“.

Demgegenüber hielt der Afrikanische Nationalkongreß (ANC) an seinem Ziel des ungeteilten, nicht-rassischen Südafrika fest. Seit seinem Verbot zu Beginn der sechziger Jahre versuchte er, dieses Ziel durch bewaffneten Kampf zu erreichen. Dem ethnischen Nationalismus der Afrikaaner stand der umfassende, voluntaristische Nationalismus des ANC gegenüber, und beide Seiten schienen nun entschlossen, ihre Vorstellungen mit Waffengewalt zu behaupten bzw. durchzusetzen. Verhandeln wollten beide Seiten nur zu ihren eigenen Bedingungen: die Regierung nur mit einem ANC, der der Gewalt abschwören würde, der ANC nur über eine Machtübergabe.

Ende 1990 bietet der Konflikt ein völlig anderes Bild. Regierung und ANC-Führung sind zweimal zu Vorverhandlungen zusammengetreten. Die Regierung hat sich zum Ziel eines ungeteilten und nicht-

rassischen Südafrika mit gleichen Rechten für alle seine Bürger bekannt; der ANC hat den bewaffneten Kampf suspendiert. Die historischen Führer des ANC, vor allem Nelson Mandela, befinden sich wieder in Freiheit, das Verbot des ANC, anderer schwarzer Organisationen und der Kommunistischen Partei ist aufgehoben. Ein Teil der exilierten Politiker ist zurückgekehrt. Zum ersten Mal seit dreißig Jahren können sich alle politischen Kräfte Südafrikas frei organisieren und für ihre Programme werben. Aber die Regierung ist weiterhin an der Macht; sie allein kontrolliert Polizei und Armee, und die schwarze Bevölkerungsmehrheit besitzt weiterhin kein Stimmrecht.

Ein Machtwechsel hat nicht stattgefunden. Der zentrale Konflikt besteht weiter: Wie und durch wen soll in Zukunft Macht ausgeübt werden? Aber die Austragung des Konflikts ist bereits grundlegend transformiert. Regierung wie ANC haben sich dazu verpflichtet, ihn durch Verhandlungen, nicht durch Repression oder Revolution zu regeln.

Eine solche Transformation ist ungewöhnlich. Gewiß hat es ähnliche Verhandlungsprozesse am Ende von Entkolonisierungsprozessen gegeben, etwa in Simbabwe und Namibia. In diesen Fällen aber waren Verhandlungen wenig mehr als zivilisierte Formen der Kapitulation einer kleinen Minderheit oder des Rückzugs ihres auswärtigen Protectors unter dem Vorsitz und mit Nachhilfe internationaler Schiedsrichter. Beides ist in Südafrika nicht der Fall. Gewiß gab es zahlreiche Fälle einer Machtübergabe zuvor herrschender Minderheiten an die Mehrheit, wenn Regierungen der Loyalität ihrer bewaffneten Kräfte nicht mehr sicher waren und Erfolg einer Revolution damit möglich wurde. Auch dies ist aber in Südafrika nicht der Fall: Die Sicherheitskräfte sind in ihrem Kern aus der herrschenden Minderheit rekrutiert und dieser völlig loyal. Schließlich gibt es den klassischen Fall der friedlichen Aufgabe einer Minderheitenherrschaft durch schrittweise Ausweitung des Stimmrechts auf die gesamte Bevölkerung: Großbritannien. Dieser Prozeß erstreckte sich aber über eine sehr lange Zeit, und er erfolgte innerhalb einer homogenen Gesellschaft.

In den meisten Fällen, in denen Macht und wirtschaftliches Privileg in den Händen einer ethni-

schen Minderheit lagen, und in denen diese Minderheit das Monopol physischer Macht besaß, dachte diese nicht daran, ihre Stellung in Verhandlungen zur Disposition zu stellen, wenn sie nicht dazu gezwungen war, d. h. die Macht bereits verloren hatte. Im Falle Südafrikas war dies nicht der

Fall — oder zumindest noch nicht. Was hier geschieht, ist bemerkenswert: Ein Konfliktverschärfung *vorbeugendes* Verhandeln, eingeleitet durch die herrschende Minderheit zu einem Zeitpunkt, an dem sie die Kontrolle noch nicht verloren hat — ein Versuch preemptiver Konflikttransformation.

I. Ein asymmetrisches Patt: Die Ausgangslage der Verhandlungen

Der Unterdrückung der schwarzen Emanzipationsbewegung zu Beginn der sechziger Jahre folgten eineinhalb Jahrzehnte erzwungener Apathie der Bevölkerungsmehrheit. Nach der Niederwerfung der Soweto-Aufstände 1976/77 dauerte es nur halb so lange, bis sich die schwarze Bevölkerung erneut erhob. Die Aufstände der achtziger Jahre waren kraftvoller und dauerten länger als die Vorgängerbewegungen. Ihre soziale Basis war weitaus breiter als zuvor: Nicht nur politisch Organisierte wie 1960, hauptsächlich Jugendliche wie 1977, sondern Hunderte von Mieter-, Bürger-, Berufsorganisationen und Gewerkschaften (Congress of South African Trade Unions/COSATU) sowie zehntausende nichtorganisierter Bürger nahmen an Miet- und Kaufboykotten, an Protestmärschen und Massendemonstrationen teil. Unzufriedenheit über zahlreiche konkrete Mißstände — exorbitante Mieterhöhungen, Wohn- und Transportbedingungen, mangelnde Bildungsmöglichkeiten und anderes mehr — verbanden sich mit dem landesweiten Protest gegen die neue Dreikammerversfassung, die den Ausschluß der schwarzen Bevölkerung von jeder politischen Partizipation besiegeln sollte, zu einer Protestmotivation bislang unbekannter Stärke.

Die Repression setzte zunächst zögerlich ein, da die Regierung noch um die Zustimmung der Bevölkerung gemischter und indischer Herkunft zu dieser Verfassung warb — im übrigen vergeblich. Sie erwies sich sodann als schwieriger, da die neue Organisationsform der Protestbewegung, der United Democratic Front (UDF), äußerst dezentral angelegt war und daher in der Lage, verhaftete Führer und Sprecher ständig durch neue zu ersetzen. Da die Aufstände sich auf das ganze Land erstreckten, erforderten sie einen weitaus größeren Personaleinsatz als die Niederwerfung früherer Unruhen — zum ersten Mal war die Regierung gezwungen, die Armee einzusetzen.

Nichtsdestoweniger gelang es der Regierung schließlich, die Protestwelle zu ersticken und die sie tragenden Organisationen zu lähmen. Nach einiger Zeit griff der Ausnahmezustand, der Protest flaute ab. Die Grenzen der Möglichkeiten eines unbewaffneten Aufstandes waren einmal mehr deutlich ge-

worden: Die lokale Verwaltung in den schwarzen Wohngebieten war zwar weitgehend zusammengebrochen, es gab jedoch keine „befreiten Gebiete“, in die Polizei oder Armee nicht einmarschieren konnten, wenn sie dies für nützlich hielten; die Weißen mochten Angst haben, es gab jedoch keine Guerillas, die ihre Wohngebiete angreifen konnten. Man mochte von Bürgerkrieg reden; wenn aber eine Seite nur über Steine und Molotow-Cocktails verfügt, die andere aber über Schußwaffen und Panzer, dann ist dies kein Bürgerkrieg, sondern Repression.

Kurz: Die Regierung hatte sich ein weiteres Mal mittels ihres Monopols der bewaffneten Gewalt durchsetzen können. Aber sie verlor den psychologischen Krieg — denn einen solchen stellte der Aufstand durchaus dar. Die Wirtschaft wurde schwer angeschlagen, nicht nur durch Produktionsausfälle, sondern auch durch eine Verschärfung des internationalen „Marktboykotts“, der stärkere Auswirkungen hatte als staatliche Sanktionen: Investoren wurden vom Klima der Unsicherheit nachhaltig abgeschreckt. Die schwarze Bevölkerung litt darunter zwar am meisten, aber auch vielen Weißen begann es schlechter zu gehen. Vor allem aber führte die Unterdrückung nicht — wie nach 1960 für eine lange und 1976 zumindest für eine kürzere Zeit — zu einer politischen Entmobilisierung der schwarzen Bevölkerung. Im Gegenteil: Die Politisierung setzte sich beschleunigt fort. Der verbotene ANC und sein politisches Programm erlebten nach einem Vierteljahrhundert eine rapide Renaissance. Auch mit rudimentärer, da immer wieder durch Verbote und Verhaftungen behinderter Organisation verschmolzen UDF und ANC im Bewußtsein der Bevölkerung zum „Democratic Mass Movement“. Anfang 1988 glich die Lage in Südafrika stark der in Polen nach dem Ausnahmezustand 1981: Eine Minderheitsregierung behielt durch Militäreinsatz die Kontrolle, die unterdrückte Bevölkerungsmehrheit aber fiel nicht in passive Hinnahme der Herrschaft zurück. Ein asymmetrisches Patt zwischen Macht und Massenmobilisierung entstand, Legalität und Legitimität klafften weiter auseinander als je zuvor.

II. Machen Männer Geschichte? Politische und personale Bedingungsfaktoren für Konflikttransformation

Weder in Polen noch in Südafrika führte allein die Ausgangslage eines asymmetrischen Patts die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch. Pattsituationen können bisweilen lange andauern. In Polen zwang schließlich eine katastrophale Wirtschaftslage zum Verhandeln, und zwei bedeutende Männer, deren einer das Vertrauen der Mehrheit besaß, während der andere den Machtapparat kontrollierte, machten Kompromisse beider Konfliktparteien möglich. Auch in Südafrika bahnten gewichtige „objektive“, ökonomische und international politische Entwicklungen den Weg zu Verhandlungen, und auch hier entschlossen sich zwei bedeutende Männer, ihn zu beschreiten.

Seit es in Südafrika Apartheid gibt, leben die Südafrikaner in erzwungener gesellschaftlicher Trennung, aber in einem gemeinsamen Wirtschaftssystem. Die sogenannte Kleine Apartheid stellte die gesellschaftliche Trennung her; sie war lange Zeit in erschreckendem Maße „erfolgreich“. Die sogenannte Große Apartheid sollte die politische Trennung herstellen. Um dies zu erreichen, zielte sie auch auf eine wirtschaftliche Trennung ab; dieser Versuch scheiterte völlig. Israel kann wirtschaftlich notfalls ohne die Palästinenser in seinem Herrschaftsgebiet existieren, Südafrika aber nicht ohne die Schwarzen. Die „border industries“ erwiesen sich als Fehlschlag; die „homelands“ wurden zu Gebieten, in die man überschüssige Arbeitskräfte abschob, aber die Anzahl der Schwarzen, die von der Wirtschaft in sogenannten weißen Gebieten benötigt wurde, hörte nicht auf zu steigen. Aus wirtschaftlichen Gründen brach zunächst die Job Reservation zusammen. Um ein Minimum an Arbeitsfrieden zu gewährleisten, mußten schwarze Gewerkschaften zugelassen werden. Die „influx control“ wurde erst für unmittelbar benötigte Arbeitskräfte, dann überhaupt aufgegeben.

Die Anpassung der Rassengesetzgebung an die Bedürfnisse der Wirtschaft, genauer: ihre schrittweise Abschaffung, begann bereits unter der Präsidentschaft P. W. Bothas. Er erkannte den Primat der Wirtschaft für die südafrikanische Politik, und zwar in erster Linie aus der Perspektive des Interesses der Weißen. Nach dem Abbau der wirtschaftlichen betrieb er auch den Abbau der sozialen Apartheid. Er hob das Verbot der Geschlechtsbeziehungen und der Eheschließung zwischen Angehörigen unterschiedlicher „Rassengruppen“ auf. Diese Maßnahme beeindruckt zwar die schwarze Bevölkerung nur wenig, solange die Trennung von Wohngebieten und Schulen weiterbesteht, ebenso wie die

„Rassenklassifizierungen“, die Kinder aus Mischehen weiterhin zu „Coloureds“ machen. Für die weiße Bevölkerung und vor allem für die Buren bedeutete sie das Verschwinden des ideologischen Kernstücks der Apartheid, der Aufrechterhaltung „rassischer“ Unterschiedlichkeit, mit welcher politische und wirtschaftliche Privilegierung jahrzehntelang begründet worden war. Das zentrale Dogma wurde wirtschaftlicher Opportunität geopfert.

Daß P. W. Botha schließlich auch erklärte, er akzeptiere Südafrika als *ein* Land, wunderte kaum noch jemanden. In der Retrospektive erst wird deutlich, in welchem Umfang in der Amtszeit dieses Präsidenten Apartheid stückweise aufgegeben wurde. Wahrscheinlich hat er dies nie systematisch beabsichtigt, sondern lediglich Schritt für Schritt ökonomischen Notwendigkeiten nachgegeben: Er pflegte vom Abbau „nicht notwendiger“ Diskriminierung zu sprechen. Bis zum Ende seiner Amtszeit – und nachher noch mehr – wehrte er sich hingegen gegen die Einsicht, daß auch die von ihm letztlich für „notwendig“ erachtete Diskriminierung, nämlich der Ausschluß der Bevölkerungsmehrheit von Teilnahme an der Macht, nicht aufrechterhalten werden kann, wenn die südafrikanische Prosperität, in seinem Verständnis zentrales Interesse der Weißen, aufrechterhalten werden soll. Dieser Einsicht öffnete sich erst sein Nachfolger. Daß ein Mann wie Botha, den nichts in Herkunft, Karriere und Überzeugungen dazu prädestinierte, zum großen Desegregator wurde, und noch mehr die Tatsache, daß die Mehrheit der Weißen ihm dabei folgte, zeigt jedoch deutlich, wie sehr wirtschaftliches Interesse geeignet ist, ideologische Positionen zu untergraben. Es war in erster Linie dieses Interesse, welches die Weißen schließlich auch Verhandlungen über die Macht akzeptieren ließ.

Auch für die Verhandlungsbereitschaft des ANC spielten ökonomische Gründe eine Rolle. Die Erfahrungen Angolas und Mosambiks zeigten seinen Führern, daß es nicht sonderlich angenehm ist, die Macht in einem vom Bürgerkrieg ruinierten Land zu übernehmen. Seinen bewaffneten Kampf hatte der ANC stets in einer kontrollierten und disziplinierten Weise betrieben: durch wohlgeplante und gezielte Kommandoaktionen auf Polizei, Militär und wirtschaftliche Symbole des Regimes wie Kohlehydrieranlagen und Atomkraftwerke. „Unkontrollierte Gewalt“ war dem ANC stets ein Greuel, als ein politisch nicht zu steuerndes Phänomen. Der kontrollierte bewaffnete Kampf als politisches Instrument aber war dem ANC nur solange möglich,

wie er die dafür erforderliche Finanz-, Ausbildungs- und Waffenhilfe erhielt — und er erhielt sie nur von der Sowjetunion und deren Verbündeten.

Seit etwa drei Jahren aber mehrten sich in der Sowjetunion — zunächst unter Afrikaspezialisten, dann aber auch in der politischen Führung — die Zweifel an Sinn und Zweckmäßigkeit der Unterstützung einer gewaltsamen Veränderung in Südafrika — einer Unterstützung, die nicht nur die Gefahr eines Konfliktes mit den Vereinigten Staaten in einer weit entfernten Region in sich barg, sondern zunehmend auch als finanzielle Last empfunden wurde. Der Gedanke, in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten regionale Konflikte in der Dritten Welt zu dämpfen und zu regeln, gewann an Attraktivität. In Angola und Namibia wurde er erfolgreich verwirklicht, der ANC bedrängt, in Südafrika nach einer politischen Lösung zu suchen. Die Südafrikanische Kommunistische Partei (SACP), seit den fünfziger Jahren enger Verbündeter des ANC und in langen Exiljahren aufgrund ihrer Schlüsselrolle als Verbindungsorganisation zur Sowjetunion im ANC einflußreich geworden, versuchte vergebens, sich gegen die neue sowjetische Südafrikapolitik zu sträuben. Im Zeichen sich beschleunigender Perestrojka und wachsender sowjetischer Abneigung gegen als sinnlos angesehene Ausgaben, lief die SACP und mit ihr der ANC zunehmend Gefahr, „zu spät zu kommen“ und daher „vom Leben bestraft“ zu werden. Der Zusammenbruch der DDR, die sich bis kurz vor ihrem Ende gegen die Perestrojka wehrte und ebenso lange die hergebrachte SACP-Politik des bewaffneten Kampfes nachhaltig förderte, tat ein übriges: Die logistischen Voraussetzungen dieser Politik schwanden schnell. Außerdem war sie nicht übermäßig erfolgreich gewesen. Es war nicht der bewaffnete Kampf, der zur Krise der südafrikanischen Wirtschaft geführt hatte, sondern weitaus mehr die internen Aufstände — und die kluge und überaus erfolgreiche politische Arbeit des ANC in der westlichen wie in der Dritten Welt, die viel dazu beigetragen hatte, Südafrika international zu isolieren und damit wirtschaftlich zusätzlich zu schwächen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die wichtigsten Akteure im Südafrikakonflikt von unterschiedlichen, aber in durchaus vergleichbarem Maße wirksamen Entwicklungen dazu gedrängt wurden, eine politische Konfliktregelung durch Verhandlungen in Erwägung zu ziehen. Das Vorhandensein „objektiver Bedingungen“ allein garantiert freilich noch keineswegs, daß die politischen Akteure aus ihnen auch Konsequenzen ziehen. Wie aufgezeigt, war P. W. Botha bis an den Rubikon politischer Verhandlungen gegangen, hatte oft laut

darüber nachgedacht, ihn zu überschreiten, war letztlich aber davor zurückgeschreckt. Auf der anderen Seite suchten die „Diplomaten“, d. h. der politische Flügel der ANC-Führung, bereits seit drei Jahren durch Kontakte mit liberalen, oppositionellen Weißen, die Anti-Apartheid-Front zu verbreitern; auf deren Aufforderung, auf den wenig erfolgreichen, für einen friedlichen Wandel durch Verhandlungen kontraproduktiven Kampf zu verzichten, konnten sie freilich mit Rücksicht auf die ANC-Militärs und sonstige Hardliner nicht eingehen. Im Frühjahr 1989 mochten zwar die „objektiven“ notwendigen Bedingungen für Verhandlungen vorhanden sein, die „subjektiven“ aber schienen noch zu fehlen: Persönlichkeiten, die bereit waren, den Rubikon zu überschreiten.

Wenig später aber stellte sich heraus, daß es sie gab. Nelson Mandela, seit 27 Jahren im Gefängnis, begann — noch als Gefangener — mit Ministern der Regierung Botha Gespräche zu führen und löste damit einige Panik in der Führung des Exil-ANC aus, bis diese erleichtert feststellen konnte, daß er sich strikt an die offizielle politische Linie des ANC hielt. Aber er hatte den Präzedenzfall des Gesprächs mit dem Gegner geschaffen. Eine vergleichbare Panik in Teilen der Führung der Nationalen Partei löste Botha aus, als er Mandela zum „Tee“ in seinen Amtssitz einlud. Damit war zwar Bothas Konzessions- und Verhandlungsbereitschaft an ihr Ende gelangt. Aber auch er hatte ein Tabu gebrochen und auf Seiten seiner Konfliktpartei die Voraussetzungen für etwas geschaffen, das er selbst ablehnte. Als sein designierter Nachfolger de Klerk sich in einer weit weniger gewichtigen Frage — einem Besuch in Sambia — widersetzte, trat Botha zurück.

Nur wenige Beobachter der südafrikanischen Politik erwarteten von de Klerk besonders schnelle und mutige Schritte; als Innenminister hatte er ein eher konservatives Profil gezeigt und sich mit grundsätzlichen Stellungnahmen zurückgehalten. Zu den der NP-Parteilinie weit vorseilenden Überlegungen seines Bruders, eines unter Afrikaaner-Intellektuellen einflußreichen Wissenschaftlers und Publizisten, hatte er stets vorsichtige Distanz gehalten, wenn er sie auch nicht zurückwies.

Die Brüder de Klerk gehören der kleinsten der Afrikaanerkirchen, der Gereformeerde Kerk, an. In dieser Kirche hatte, weithin unbeachtet, bereits in den siebziger Jahren eine Fundamentalkritik an der Apartheidpolitik eingesetzt: Getrennte Entwicklung von Völkern sei zwar im Prinzip aus religiösen Gründen weder geboten noch verboten; diese Politik unterliege aber dem Gebot der Gerechtigkeit, und unter den Bedingungen Südafrikas

sei eine gerechte Politik der Trennung praktisch nicht möglich. Es liegt nahe anzunehmen, daß diese Diskussion am heutigen Präsidenten nicht spurlos vorbeigegangen ist. Auf jeden Fall standen seine religiösen Überzeugungen dem, was er aus pragmatisch-politischen Gründen für erforderlich hielt, nicht im Wege. De Klerk ist der Mann der südafrikanischen Perestroika geworden. In einem halben Jahr nach seinem Amtsantritt unternahm er die entscheidenden Schritte: Unmittelbar nach seinem Sieg in den Wahlen zum weißen Parlament baute er die „Sekurokratie“, die von Botha errichtete quasi-Nebenregierung militärischer Berater unspektakulär ab; er entließ Mandela aus der Haft, hob das Verbot des ANC, der SACP und anderer Organisationen auf und erklärte Anfang Februar 1990 seine Bereitschaft zu Verhandlungen mit dem ANC

und allen anderen politischen Kräften über ein neues Südafrika.

Mandela und de Klerk haben Hochachtung voreinander und offensichtlich auch gegenseitige persönliche Sympathie gefunden. Wieweit auch ihre konkreten Vorstellungen über das zukünftige Südafrika auseinandergehen mögen: Die Tatsache, daß de Klerk kein Zauderer wie sein Vorgänger ist, daß Mandela nach langen Gefängnisjahren weder gebrochen noch verbittert und in seinen Fähigkeiten nicht beeinträchtigt ist, daß beide in ihren jeweiligen Konfliktparteien Schlüsselpositionen einnehmen und sich gegenseitig Glaubwürdigkeit bescheinigen, hat neben den notwendigen auch die hinreichenden Bedingungen für den Beginn von Verhandlungen geschaffen. Ob sie Geschichte erfolgreich gestalten werden, ist noch unsicher.

III. Von Formelkompromissen zur Vertrauensbildung: die Vorverhandlungen

Ende April und Anfang August 1990 fanden die ersten beiden Vorverhandlungsrunden statt, „talks about talks“. Dabei kamen noch keine präzisen Absprachen über das Wie und Wann der „eigentlichen“ Verhandlungen zustande. Man einigte sich, nach einer Denkpause weiter vor-zuverhandeln — wobei dann die Übergänge zum „Eigentlichen“ fließend werden dürften. Wichtiger als diese Absprachen war aber das Entstehen eines gewissen Grades an gegenseitigem Vertrauen — Vertrauen auf die Ernsthaftigkeit des Versuchs, eine friedliche Regelung zu finden.

Angesichts der Ungleichheit der Ausgangsbedingungen war dieses Ergebnis keineswegs selbstverständlich. Die Regierung ging mit beträchtlichen Vorteilen in die Vorverhandlungen. Sie hatte die Initiative ergriffen, sie hatte sich lange und gründlich vorbereiten können. Ein gutgeschulter Beamtenapparat stand ihr auf Abruf für Rückfragen zur Verfügung. Wichtiger: Sie konnte aus einer Position der militärischen Stärke verhandeln; sie war politisch geschlossen; sie hatte — nach kürzlich gewonnenen Wahlen — auf ihre konservative Opposition keine besondere Rücksicht zu nehmen.

Der ANC hingegen war von de Klerks Verhandlungsangebot überrascht worden. Da er mit einer langen Dauer des gewaltsamen Konflikts gerechnet hatte, waren seine Mitarbeiter zwar gut auf Fortführung des Kampfes und auf dessen diplomatisch-politische Unterstützung vorbereitet, weit weniger hingegen auf Verhandlungen. Seit Jahren kannten die Exilführer das Land nur aus Berichten, nicht aus

eigener Anschauung. Ihre Meinungen über Verhandlungen waren geteilt: Eine gewichtige Minderheit hielt mittelfristig einen klaren Sieg für möglich und lehnte daher Verhandlungen ab. Die Zusammensetzung der ANC-Delegation war nicht unumstritten; die interne Anhängerschaft in UDF und Gewerkschaften wollte vertreten sein. Mandelas Votum gab schließlich den Ausschlag sowohl für die Entscheidung, auf das Verhandlungsangebot der Regierung einzugehen, als auch für die Benennung der Unterhändler. Überspielt wurden die Unstimmigkeiten und Unzufriedenheiten schließlich durch die Begeisterung der schwarzen Bevölkerung, die zum erstenmal ihre Führer der Regierung gleichberechtigt gegenüber sitzen sah.

Bereits die erste Gesprächsrunde in Groote Schuur führte zu einem eindeutigen psychologischen Durchbruch, wenn auch die konkreten Ergebnisse, den Ausgangsumständen entsprechend, mager blieben. Es gab eine Annäherung der Standpunkte in der Frage der Rückkehr von ANC-Anhängern aus dem Exil und in der Freilassung politischer Gefangener. Der ANC hatte eine globale Rückkehr- und Freilassungsentscheidung angestrebt, während die Regierung eine Einzelfallprüfung forderte; man einigte sich darauf, zunächst die „einfachen“, d. h. klar politischen Fälle zu klären und sich in weiteren Gesprächen dann der schwierigeren, d. h. vor allem derer der ANC-Guerillas, anzunehmen. Angesichts der Opposition in den eigenen Reihen konnte sich die ANC-Delegation nicht dazu durchringen, die Einstellung des bewaffneten Kampfes zu erklären. Ein Formelkompromiß wurde gefunden: ein ge-

meinsames Bekenntnis zum Prinzip des friedlichen und demokratischen Wandels.

Wichtiger als diese vorläufigen Ergebnisse war das Zustandekommen einer Verhandlungsatmosphäre und das Herausbilden einer Gesprächsroutine. Beide Delegationen berichteten über ein gutes, fast herzliches Klima von Beginn an. Meist wurde Englisch gesprochen; die ANC-Delegierten gaben sich jedoch Mühe, so häufig wie möglich Afrikaans zu sprechen — eine Geste, die ihre Wirkung nicht verfehlte. Die Regierungsseite befleißigte sich ausgesuchter Höflichkeit auch gegenüber denjenigen ANC-Delegierten, die sie am liebsten nicht am Tisch gesehen hätte — wie den SACP-Chef Joe Slovo. Häufig zogen sich die beiden Delegationen zu internen Gesprächen oder zu Konsultationen mit ihren Beratern zurück. Vor allem der ANC legte Wert darauf, daß jede seiner Stellungnahmen und Vorschläge von der gesamten Delegation mitgetragen wurde; häufig las ihr Sprecher vorbereitete Texte ab. In zahlreichen Pausen aber kam es zu spontanerer, informellerer Kommunikation. Bei kritischen Meinungsverschiedenheiten explorierten de Klerk und Mandela unter vier Augen Kompromißmöglichkeiten.

Die zweite Gesprächsrunde in Pretoria brachte ein substantielles Ergebnis. Nachdem die Regierung bereits zuvor ihren entscheidenden Schritt getan hatte — ihre Zustimmung zu einem neuen Südafrika mit gleichen Rechten für alle —, tat nunmehr der ANC den seinen: die Suspendierung des bewaffneten Kampfes für die Zeit der Verhandlungen. Der ANC schlug vor, weitere Vorverhandlungen für einige Zeit auszusetzen; er brauche Zeit, um sich als nunmehr legale Partei im Lande zu organisieren und damit die Voraussetzungen für die notwendige Information und Konsultation seiner Anhängerschaft zu schaffen, aber auch, um die ungeduldigeren Teile der schwarzen Bevölkerung, nicht

zuletzt die Jugend, vom Sinn der Verhandlungen zu überzeugen.

Zwischen den beiden Gesprächsrunden war deutlich geworden, daß sowohl der ANC wie die Regierung in ihren jeweiligen Lagern mit Widerspruch zu rechnen hatten. Chris Hani, der Befehlshaber der ANC-Guerillatruppe, erklärte in einer Rede in der Transkei, die Vorverhandlungen seien nur ein Teil des Kampfes, der auch in seiner bewaffneten Form weitergehe. Die südafrikanische Polizei deckte auf, daß eine Fraktion des ANC Waffen ins Land gebracht und militärische Aktionen vorbereitet hatte. Das ANC-Exekutivratsmitglied McMahaaraj, an der Planung dieser Aktion führend beteiligt, wurde verhaftet. Die Mehrheit der ANC-Führer war von den Plänen dieser Fraktion nicht unterrichtet.

Bald nach dem Pretoriatreffen stellte sich ebenfalls heraus, daß auch die Regierungsseite seitens des weißen Lagers mit Sabotageversuchen am Verhandlungsprozeß rechnen mußte. An vielen Orten in der Region Witwatersrand brachen heftige Kämpfe zwischen Anhängern der Inkatha-Partei des Zuluführers Buthelezi und ANC/UDF-Anhängern aus. Mancherorts gerieten sie zu ethnischen Gegensätzen zwischen Zulu und Xhosa — es war nicht zu übersehen, daß dabei eine „Dritte Kraft“ die Hand im Spiel hatte. Der ANC machte Rechtsradikale in Polizei und Armee dafür verantwortlich. Offensichtlich waren weder ANC noch Regierung in der Lage, verhandlungsfeindliche Elemente in ihren jeweiligen Lagern zu kontrollieren. Und beide Seiten gaben dies indirekt zu. Der ANC forderte nicht die Freilassung McMahaarajs, sondern die schnelle Eröffnung eines Gerichtsverfahrens zur Klärung der Vorwürfe. De Klerk ernannte eine unabhängige Kommission unter Vorsitz eines Richters, um die Machenschaften der „Dritten Kraft“ zu untersuchen. An der Weiterführung des Vorverhandlungsprozesses aber hielten beide Seiten fest.

IV. Neue Fronten und Allianzen: Veränderungen des politischen Spektrums in der Vorverhandlungsphase

Zu den zahlreichen bereits vorhandenen Konflikten in Südafrika ist ein neuer hinzugetreten: Zustimmung zu oder Ablehnung von Verhandlungen. Diese neue Kontroverse hat alte Allianzen und auch Gegnerschaften erschüttert, neue zeichnen sich ab, ohne bereits feste Formen angenommen zu haben.

Regierung und ANC lassen sich auf Verhandlungen ein und sind damit, ob sie dies nun beabsichtigen oder nur als unvermeidlich hinnehmen, zu einem

Bündnis für friedliche Konfliktregelung geworden. Beide sind hingegen mit bisherigen Alliierten und Anhängern in neue Konflikte geraten und werden Zerreißproben ausgesetzt.

Für die Regierung geht es hauptsächlich darum, ob sie weiterhin von der Mehrheit der weißen Bevölkerung unterstützt werden wird. Institutionell besitzt sie eine zuverlässige Basis: Die Nationale Partei steht geschlossen hinter der Regierung, die staatliche Verwaltung ist überwiegend loyal. Die heutigen

Verhandlungsgegner im weißen Lager waren bereits zu Bothas Zeiten aus der NP (Nationale Partei) ausgeschieden und hatten sich damit der Möglichkeit beraubt, unmittelbar auf die Politik der Partei und der von ihr getragenen Regierung Einfluß zu nehmen: Es war gerade die Gründung der Konservativen Partei (KP) durch NP-Dissidenten, welche die Voraussetzung für die spätere Kursänderung von NP und Regierung geschaffen hat. Ziel der KP war es, eine Mehrheit im weißen Parlament zu erringen. Die seit Anfang 1990 mit durchaus beabsichtigter Eile von de Klerk eingeleitete Verhandlungspolitik beraubt aber die KP dieser Perspektive: Wahrscheinlich wird es keine weißen Wahlen mehr geben.

Die weiße Rechte zeigt daher zunehmend Zeichen von Panik. Wenn es keinen parlamentarischen Weg zurück zum Status quo ante mehr gibt, dann bleibt ihr nur noch die Wahl, sich der neuen Entwicklung mit Gewalt zu widersetzen, oder aber zu versuchen, sich an den Verhandlungen mit einer eigenen Politik und anderer Zielsetzung als die NP zu beteiligen. Mit der ersten dieser Optionen droht offen der rechtsradikale AWB (Afrikanische Widerstandsbewegung) ein versteckter Teil der KP. Andere Konservative propagieren hingegen eine einvernehmliche Teilung Südafrikas. Den Weißen solle ein Territorium zur Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts verbleiben — und sei es auch ein sehr kleines Territorium. Die Mehrzahl der Weißen, selbst der gegenüber de Klerks Politik skeptisch eingestellten, vermag sich für diesen Gedanken kaum zu erwärmen. Aus diesem Grunde mag zwar de Klerk Anhänger verlieren; es ist jedoch wenig wahrscheinlich, daß sich eine Mehrheit für ein anderes Konzept findet, ob nun noch einmal „weiß“ gewählt wird oder nicht.

Die eigentliche Gefahr für die Regierung besteht daher in einer zunehmenden diffusen Mißstimmung, die sich in Versuchen konservativer Elemente in Polizei und Armee, den Verhandlungsprozeß durch Zwischenfälle zu sabotieren, äußern könnte. Die Erfolgchancen solcher Versuche sind nicht übermäßig groß. So mag de Klerk zwar Anhänger verlieren und mit Gewalttaten von Desperados rechnen müssen: An seiner unbestrittenen Kontrolle der zentralen Institutionen dürfte dies nichts ändern. Die liberale weiße Opposition hat kaum noch Gründe, sich von seiner Politik zu distanzieren. Sie wird ihn letztlich unterstützen müssen, ohne daß er sich um sie zu bemühen hätte. Schließlich ist bereits abzusehen, daß sich die Nationale Partei allen Bevölkerungsgruppen öffnen wird mit dem Ziel, auch im politischen System des neuen Südafrika eine kraftvolle Rolle spielen zu können.

Der ANC hat Probleme, die denen seines Verhandlungspartners durchaus vergleichbar sind, aber auch noch zusätzliche. Was für NP und Regierung die Konservative Partei und die rechtsradikalen Organisationen bedeuten, ist für den ANC die — zumindest bis auf weiteres — verhandlungsfeindliche Opposition des Pan Africanist Congress of Azania (PAC) und der Azanian People's Organization (AZAPO). Beide Organisationen wenden sich zunächst gegen das Bündnis des ANC mit progressiven Weißen.

Weiße seien viel zu reich und zu privilegiert, so meinen sie, um geeignete Verbündete sein zu können, wie immer auch ihre politische Einstellung sei: Die Befreiung müsse zunächst einmal ohne sie erfolgen. Von Verhandlungen halten sie nichts, fordern vielmehr, die Regierung solle die Macht an die Mehrheit übergeben. PAC wie AZAPO sind kleinere Organisationen, mit der Massenanhängerschaft des ANC nicht zu vergleichen. Ihre Ideen sind jedoch vor allem unter schwarzen Journalisten und Intellektuellen weit verbreitet — und selbst für nicht wenige ANC-Anhänger attraktiv. Beide Organisationen setzen darauf, daß der ANC im Laufe von Verhandlungen Konzessionen machen muß, die dann ihnen neue Anhänger erbringen würden. Vor allem setzen sie auf die Ungeduld der Jugend in den schwarzen Wohngebieten, die schnelle Veränderungen sehen will, welche von Verhandlungen aber nur in begrenztem Maße zu erwarten sind.

Ein völlig anderes Problem für den ANC stellt die Inkatha-Partei unter Führung Gatsha Buthelezis dar. Inkatha tritt für Verhandlungen ein, will an ihnen teilnehmen und den ANC zwingen, sie als gleichwertigen Partner anzuerkennen. Inkatha war in den siebziger Jahren auf Betreiben und mit Zustimmung des ANC als legale Protestbewegung gegründet worden. Eine geschickte Mischung traditionell-ethnischer und modern-politischer Mobilisierungsstrategien, vor allem aber die ungewöhnliche Persönlichkeit Buthelezis, resultierten in der Schaffung einer Massenorganisation und außerordentlicher Popularität Buthelezi weit über seine Zulu-Hausmacht hinaus. Bereits wenige Jahre später aber waren die Beziehungen zwischen ANC und Buthelezi gespannt. ANC- und UDF-Anhänger im Lande lehnten Buthelezi Protest „innerhalb des Systems“ rigoros ab, der Exil-ANC war zunehmend besorgt darüber, daß Inkatha zu einer von ihm unabhängigen politischen Kraft werden würde. Buthelezi fühlte sich zu Unrecht angegriffen, reagierte mit Empfindlichkeit und Arroganz, distanzierte sich schließlich vom ANC. Außerhalb des Zulugebietes sank seine Popularität dramatisch, innerhalb büßte er vor allem bei der Jugend und den Gebildeten an Sympathie ein.

In Natal begann ein regelrechter Bürgerkrieg, indem Inkatha einerseits und UDF/COSATU/ANC andererseits um die Kontrolle schwarzer Wohngebiete rangen. Er wurde mit außerordentlicher Brutalität geführt. Obwohl Inkatha die offensichtliche Unterstützung der Polizei des „Homelands“ Kwa-Zulu und – weniger offen – die der südafrikanischen Polizei genießt, gelang es ihr nicht, sich überall in Natal durchzusetzen. In der zweiten Jahreshälfte 1990 wurde der Konflikt auch in die schwarzen Gebiete des Witwatersrand getragen, wobei sich Inkatha der Zulu-Wanderarbeiter bedient, die quasi-kaserniert in Wohnheimen hausen und schon seit jeher in einem gespannten Verhältnis zu den Stadtbewohnern leben.

Politische, ethnische und soziale Gegensätze entluden sich in blutigen Zwischenfällen, offensichtlich nicht ohne aktive Unterstützung verhandlungsfeindlicher weißer Gruppen. Sämtliche Vermittlungsversuche scheiterten. Mandela hatte nach seiner Freilassung angekündigt, er wolle Buthelezi treffen, wurde aber von seiner eigenen Anhängerschaft daran gehindert. Der ANC versucht weiterhin, Buthelezi auf eine Ebene mit den anderen Homeland-Chefs zu stellen; Buthelezi will als unabhängiger und gleichberechtigter Führer einer politischen Partei anerkannt werden – solange er das nicht erreicht hat, hat er kein Interesse daran, seine Anhänger vom Bürgerkrieg abzuhalten. Seine politische Schwäche kompensiert er, bislang nicht ohne Erfolg, durch eine Politik der Gewalt, und seine Gegner stehen ihm darin nicht nach. Der Ausgang dieses Konflikts ist noch nicht entschieden.

Der ANC steht also unter Druck nicht nur seitens derjenigen, die keine Verhandlungen wollen, sondern auch derer, die ihm das Verhandlungsmonopol streitig machen. Doch damit nicht genug. Er hat schwierige interne Probleme zu lösen. An erster Stelle ist der Übergang von einer bewaffneten Befreiungsorganisation zu einer legalen politischen Partei zu nennen. Nach dreißig Jahren Untergrundarbeit müssen nunmehr Orts-, Regional- und Nationalverbände sowie eine Infrastruktur geschaffen werden, um die aktive Anhängerschaft effektiv an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Exilführung, interne Kader aus der Widerstandszeit und die aus der Gefangenschaft zurückgekehrten Militärs müssen versuchen, miteinander auszukommen. Die straffe Disziplin und zentralistische Befehlsordnung der externen Befreiungsbewegung reibt sich mit dem basisdemokratischen Stil der landesinternen Massenbewegung, in der jede politische Maßnahme diskutiert und eine ständige Rückmeldung an die Basis gefordert wird.

Neu zu bestimmen hat der ANC auch seine historische Allianz mit der SACP. Ein erheblicher Teil der ANC-Führer sind gleichzeitig Mitglieder der SACP. Werden sie aus dem ANC ausscheiden, wenn sich nunmehr auch die SACP als selbständige, legale politische Partei etabliert oder werden sie eine Doppelstrategie verfolgen? Die SACP befindet sich überdies in einer traumatischen Debatte über ihre zukünftige Richtung nach dem Zusammenbruch des realexistierenden Sozialismus. Befürwortern der Perestroika stehen unerschütterliche Stalinisten gegenüber, die trotz der Ereignisse der letzten Monate überzeugt sind, in Südafrika könne nunmehr der wahre Sozialismus verwirklicht werden. Es ist noch nicht ausgemacht, wie sich die SACP verhalten wird, und noch weniger, in welchem Maße ihre Mitglieder im zukünftigen ANC tonangebend sein werden.

Schließlich steht der ANC auch vor höchst schwierigen finanziellen Problemen. Die Finanzquellen des Ostblocks sind weitgehend versiegt. Daß Mandela, der gegenwärtig im Lande selbst täglich gebraucht wird, ständig Reisen durch westliche Staaten und Länder der Dritten Welt unternimmt, ist nicht nur, aber doch ganz wesentlich auf die Notwendigkeit einer Erschließung neuer Finanzquellen für die Parteifinanzierung zurückzuführen. Es ist nicht auszuschließen, daß das Ende der einseitigen finanziellen Abhängigkeit des ANC auch Auswirkungen auf seine internen Entscheidungsprozesse haben wird. Vorerst hat der ANC seinen für Herbst 1990 geplanten Kongreß verschoben – und entsprechend die Regierung gebeten, auch den Beginn weiterer Verhandlungen zu verschieben. Erst nach dem Kongreß wird feststehen, wie der zukünftige ANC aussehen wird.

Bereits jetzt läßt sich jedoch festhalten, daß innerhalb eines Jahres die politische Landschaft Südafrikas grundlegend verändert worden ist. Die Hauptkonfliktlinie verläuft nicht mehr zwischen den Kräften der Revolution und der Repression. Nunmehr gibt es neue Konfliktlinien. Sie trennen diejenigen, die ein einiges und nicht-rassisches Südafrika auf friedlichem Wege erreichen wollen, einerseits von denen, die ein einiges und nicht-rassisches Land ablehnen, und andererseits von denen, die zwar dieses Ziel bejahen, es jedoch nicht durch Verhandlungen und Kompromisse, sondern durch die Kapitulation einer Seite erreichen wollen. Der Abschied von der alten Konfliktformation ist irreversibel. Ob die Option für friedlichen Wandel sich durchsetzen kann, ist freilich noch nicht sicher.

V. Vermutungen über Verhandlungen

Unsicher ist zunächst, ob die zu friedlichem Wandel entschlossenen Kräfte sich in entscheidenden Sachfragen einigen können. Die Ausgangspositionen zur Verfassungs- und Wirtschaftsordnung liegen weit auseinander. Es zeichnet sich ab, daß Regierung und Nationale Partei bereit sind, von ihren früheren Vorstellungen eines politischen Systems, in dem ethnische Gruppen eine zentrale Stellung einnehmen und mit gegenseitigem Vetorecht ausgestattet sein sollen, abzugehen. Sie halten aber fest an einer Dezentralisierung der Macht und an der Schaffung institutionalisierter Gewichte und Gegengewichte, durch die einfache Mehrheitsentscheidungen auf allen Ebenen unmöglich gemacht und Konsensbeschlüsse erzwungen werden. Der ANC hingegen wünscht einen Zentralstaat mit klarer Mehrheitsdemokratie und ist zu Kompromissen in diesem Punkt allenfalls für eine Übergangszeit bereit. Nicht weniger groß sind die Meinungsunterschiede zur künftigen Wirtschaftsordnung. Die Regierung will am „freien Markt“ festhalten, worunter sie das heute bestehende System versteht, welches jedoch dem Idealtypus der Marktwirtschaft nur begrenzt und dem der sozialen Marktwirtschaft in keiner Weise entspricht. Der ANC fordert eine „gemischte Wirtschaft“; von Verstaatlichungsforderungen ist er im Laufe der Vorverhandlungen weitgehend abgegangen, denkt aber über Modelle der Umverteilung durch Investitionslenkung nach. Daß eine Umverteilung politischer wie wirtschaftlicher Macht unumgänglich ist, ist beiden Seiten bewußt. Wie einschneidend die Umverteilung sein soll, ist hingegen sehr umstritten. Die Regierung steht in diesen Fragen unter dem öffentlichen Druck, möglichst wenig zu tun; der ANC wird dagegen von seinen Anhängern gedrängt, möglichst viel zu erreichen. Beide Seiten stehen ferner unter dem Druck derjenigen politischen Kräfte, die Verhandlungen ablehnen und nur zu bereit sind, jede Konzession als Ausverkauf abzuqualifizieren.

Eine weitere Unsicherheit des Verhandlungsprozesses ist darin zu sehen, daß in ihm zwei außerge-

wöhnliche Persönlichkeiten eine zentrale Rolle spielen. Sollte de Klerk oder Mandela — aus welchen Gründen auch immer — vorzeitig ausfallen, so würden die Verhandlungen weitaus schwieriger. Dem Personenschutz fällt gegenwärtig eine größere Bedeutung zu als jemals zuvor in der südafrikanischen Geschichte.

Ungeklärt sind die Modalitäten der eigentlichen Verhandlungen, insbesondere die Frage der Einbeziehung der gegen sie opponierenden Kräfte. Kommt es zu exklusiven Verhandlungen zwischen Regierung und ANC, so ist mit Intensivierung des Widerstandes der Nichtbeteiligten zu rechnen. Dieses wiederum könnte Regierung und ANC im gegenseitigen Einverständnis dazu veranlassen, zu repressiven Maßnahmen gegen die jeweilige Opposition zu greifen; die Vorgeschichte beider Parteien ist nicht dazu angetan, eine solche „Lösung“ auszuschließen. Sie könnte durchaus erfolgreich sein, aber kaum demokratisch.

Gewaltsame Aktionen wären nur zu vermeiden, wenn die derzeitigen oppositionellen Gruppen in den Verhandlungsprozeß einbezogen werden. Möglich ist dies nur im Rahmen demokratischer Prozeduren, d. h. einer verfassungsgebenden Versammlung. Sollten Regierung und ANC zu einer Übereinstimmung in Grundfragen gelangen, und diese dann einer solchen Versammlung zur Beratung und Entscheidung vorlegen, so dürften sich die oppositionellen Gruppen einer Teilnahme kaum entziehen können.

Wichtiger als die Einzelaspekte der zukünftigen Verfassung und Wirtschaftsordnung dürfte sein, wie diese zur Anwendung kommen. Je demokratischer und parlamentarischer der Verhandlungsprozeß verläuft, um so größer ist die Chance für ein politisches System, das eine Transformation gewaltloser zu friedlicher Konfliktregelung ermöglicht. Eine funktionierende Demokratie stellt — mehr als Verfassungsartikel — eine dauerhafte Garantie für die Wahrung der Rechte aller Beteiligten dar.

Südafrika auf dem Weg zur Demokratie?

Internationale und innenpolitische Aspekte

I. Das Neue Denken in der UdSSR und die Chancen britischer Politik im südlichen Afrika

Anfang der achtziger Jahre erschien eine Ausgabe des liberalen Johannesburger Nachrichten-Magazins „Frontline“ mit einer Titelblatt-Photomontage. Sie zeigte die ausgebrannte Ruine des damals erst wenige Jahre alten Johannesburger Luxushotels Carlton Centre. Darunter fand sich der Satz „A Future that Must Not Be“. Der zugehörige Artikel trug den Titel „Can it Come to This?“. Sein Verfasser, Denis Beckett, antwortete, daß die Zerstörung der Kap-Republik der wahrscheinlichste Ausgang des Ringens um ihre Zukunft sein werde¹⁾. Innerhalb und außerhalb Südafrikas war die Sorge verbreitet, daß es für eine friedliche Lösung seiner wirtschaftlichen und politischen Probleme zu spät sei. Diese Einschätzung verfestigte sich mit Provokationen, wie sie etwa der südafrikanische UN-Botschafter Les Manley den Kritikern seines Landes Anfang 1988 in einer Sitzung des UN-Sicherheitsrates bot: „We will not bow to your threats . . . and invite you to do your damndest.“²⁾ Kein Geringerer als der von vielen als offen eingestufte Außenminister Roelof Botha hatte diesen Satz in Manleys Redemanuskript hineingeschrieben.

Tatsächlich war aber schon um die Jahreswende 1987/88 eine Entwicklung eingeleitet worden, die dank gemeinsamer Geheimdiplomatie der USA, der UdSSR und – von der Außenwelt übersehen – Großbritanniens kurze Zeit später zum Abzug erst der südafrikanischen Truppen (August 1988), dann des kubanischen Expeditionscorps aus Angola (ab Januar 1989), zur Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit (März 1990) sowie zur Aufnahme von Verhandlungen (Mai 1990) der Regierung der weißen Afrikaner mit dem ANC, der mit Abstand gefolgschaftsstärksten Befreiungsbewegung Südafrikas, führte.

Die Anstöße zu alledem kamen aus der Sowjetunion. Ende 1987 hatten Generalsekretär Michail

S. Gorbatschow und sein Außenminister Eduard Schewardnadse mit dem damaligen bayrischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß in Moskau intensiv über die Lage im südlichen Afrika gesprochen. Sie hatten Strauß ausgewählt, Pretoria wissen zu lassen, daß sie jetzt nicht mehr einer militärisch-revolutionären, sondern einer politischen Lösung des Südafrika-Konflikts das Wort redeten³⁾. Zu Recht gingen sie davon aus, daß er mehr als jeder andere ausländische Politiker geeignet sei, die weißen Afrikaner, und hier insbesondere das „Afrikanerdom“, von der Aufrichtigkeit der neuen Haltung Moskaus gegenüber den Problemen Südafrikas zu überzeugen. Strauß wird bei seinem anschließenden Besuch in Südafrika (Januar 1988) das Neue Denken der sowjetischen Führung ähnlich referiert haben, wie der britische Außenminister Sir Geoffrey Howe im Mai 1988 in London in einer Grundsatzrede⁴⁾, in der er Boris Asoyan, den führenden Südafrika-Spezialisten der sowjetischen Diplomatie, zitierte, der von Südafrikas „vielfältiger, dynamischer, außerordentlich komplexer und verwirrender Realität“ gesprochen hatte.

Die neue sowjetische Politik befähigten das im südlichen Afrika stark engagierte Großbritannien und die seit 1981 eng mit London zusammenarbeitenden USA, Druck auf Pretoria auszuüben, unhaltbar gewordene Positionen in einigen Anrainerstaaten wie auch in Südafrika selbst aufzugeben. Denn London und Washington waren jetzt frei von der Sorge, die Sowjets könnten das vom Westen erzwungene Zurückweichen Pretorias zur Etablierung von Satellitenregimen, ähnlich denen in Angola und Mosambik, in Windhuk und Pretoria mißbrauchen. Würde ein solches Regime in Südafrika an die Macht kommen, so würde das britischen Interessen zuwider-

¹⁾ Frontline (Johannesburg), (1981) 11/12, S. 39–39.

²⁾ Zit. nach Cape Times (Kapstadt) vom 9. März 1988, S. 1.

³⁾ Zur neuen sowjetischen Politik vgl. Alexander Rahr/John Richmond, Wind of Change in South Africa from an Unexpected Quarter, in: Radio Liberty, Report on the USSR, München 1989; Philip Nel, The Changing Content of Soviet Policy Towards Southern Africa, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1990.

⁴⁾ Vgl. South Africa: No Easy Answers, in: Perspectives on Africa, London 1988.

laufen. Immerhin ist die Hälfte des in der Kap-Republik investierten ausländischen Kapitals britischer Provenienz. Schwerwiegender noch als dessen Verlust wäre für Großbritannien die Rückkehr von bis zu einer Million britisch-stämmigen Südafrikanern bzw. seit Generationen in Südafrika lebenden Briten. Diese wären nämlich im Vereinigten Königreich nur mit großen Schwierigkeiten zu integrieren, da sehr viele von ihnen politisch weit rechts von der britischen konservativen Partei stehen.

Strauß vermochte im Januar 1988 den sonst durch niemanden mehr ansprechbaren Staatspräsidenten

P. W. Botha zu bewegen, die Gunst der Stunde zu nutzen und, unter Vermittlung der USA, der UdSSR und Großbritanniens, mit Angola und Kuba über die Beilegung von Konflikten in Angola und Namibia zu verhandeln. Erst dann konnten im Mai 1988 in London Verhandlungen aufgenommen werden, die im Dezember 1988 mit dem Abschluß des südafrikanisch-angolanisch-kubanischen Vertrages⁵⁾ von New York beendet wurden. Sie führten Anfang 1990 zur Unabhängigkeit Namibias und im Mai 1990 zu der ersten Verhandlungsrunde zwischen dem ANC und der südafrikanischen Regierung über das Post-Apartheid-Südafrika.

II. Deutsche Südafrika-Positionen

Aus deutscher Sicht ist bemerkenswert, daß die westdeutsche Regierung vor gut zehn Jahren von den Verhandlungsprozessen weitgehend ausgeschlossen wurde⁶⁾. Das wurde nicht erst 1988 deutlich, als Strauß bei seiner Südafrika-Mission das Bonner Auswärtige Amt demonstrativ übergab. Um diesen inner-westdeutschen Konflikt zu verstehen, sei in Erinnerung gerufen, daß der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt große Teile der westdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik selbst geprägt hatte. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher hatte sich daher Mitte der siebziger Jahre ganz auf das Bemühen konzentriert, die Konflikte in Namibia und Südafrika zu lösen. Leitsatz seiner Politik war damals und ist auch heute noch, daß die Konflikte in dem Vielvölkerstaat Südafrika ebenso zu lösen seien wie diejenigen in der Siedlerkolonie Namibia; d. h. letztlich durch Machtumkehr zugunsten von ANC bzw. Swapo. Das Engagement Genschers stellte den Apex der von Helmut Schmidt nicht ohne Skepsis⁷⁾ verfolgten westdeutschen Afrikapolitik dar. Helmut Schmidt neigte der Auffassung von Egon Bahr zu, wonach der Südafrika-Konflikt nicht

durch Machtumkehr („one man one vote in einem Staat“) zu lösen, sondern für Südafrika „nach einem bislang unbekanntem Modell des gleichberechtigten Miteinanders mit besonderem Schutz für Minderheiten“⁸⁾ zu suchen sei.

Mit dem damaligen amerikanischen UN-Botschafter Andrew Young hatte Genscher Anfang 1977 die Namibia-Initiative der sogenannten westlichen Kontaktgruppe (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Kanada) aus der Taufe gehoben. Deren Aufgabe war in den Augen ihrer Initiatoren zunächst, Namibia binnen kurzem in die international anerkannte staatliche Unabhängigkeit zu führen. Anschließend sollte sich die Kontaktgruppe der Überwindung der Apartheid in Südafrika selbst und der Schaffung eines demokratischen, nicht-rassistischen Post-Apartheid-Südafrikas widmen. Sie führte nach eineinhalb Jahren intensiver Diplomatie zur Verabschiedung der Resolution 435 des UN-Sicherheitsrates; diese enthielt den völkerrechtlich verbindlichen Plan zur Abhaltung international überwachter freier Wahlen in Namibia und dessen anschließende Entlassung in die Unabhängigkeit. Resolution 435 konnte dann aber erst über zehn Jahre später, im April 1989, und dies ohne jede deutsche Einflußnahme, in die Tat umgesetzt werden.

Ein anderer Kritiker der westdeutschen Südafrikapolitik, Otto Graf Lambsdorff, brachte zwei Thesen in die Diskussion, die er mit dem führenden liberalen weißafrikanischen Dissidenten, Van Zyl

⁵⁾ Dazu detailliert die Dokumentation *Namibian Independence and the Cuban Troop Withdrawal*, hrsg. vom Department of Foreign Affairs, Pretoria 1989.

⁶⁾ Zur westdeutschen Politik im südlichen Afrika vgl. die Jahrbücher *Die Internationale Politik der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*, Bonn, mit den Beiträgen von Klaus Frhr. von der Ropp: IP 1975/76, S. 296–313; IP 1977/78, S. 269–285; IP 1979/80, S. 338–357; IP 1981/82, S. 297–317; IP 1983/84, S. 294–308; IP 1985/86, S. 346–359; IP 1987/88, S. 291–304.

⁷⁾ Dazu Klaus Frhr. von der Ropp, *Two Years after Dakar. The Dialogue Continues*, in: *Democracy in Action* (IDASA/Kapstadt), (1989) 7, S. 14.

⁸⁾ Vgl. dazu das Interview mit Egon Bahr, in: *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt* vom 10. Juli 1977, S. 8.

Slabbert, erarbeitet hatte⁹⁾: Zum einen werde es ohne die Befreiung der schwarzen Südafrikaner vom Joch der Apartheid Sicherheit für die weißen Südafrikaner nicht geben. Und zum andern gelte nach wie vor, daß die machtpolitische Absicherung des Existenzrechts der weißen Südafrikaner der Schlüssel für die Befreiung des schwarzen Südafrika sei¹⁰⁾. Seit Anfang der achtziger Jahre vertraten auch die USA eine ähnliche Position. Die meisten EG-Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, vollzogen diese Neuorientierung amerikanischer Südafrika-Politik allerdings nicht mit. So bleibt abzuwarten, ob etwa nach den Bundestagswahlen 1990 die deutsche Regierung ihre Position überdenken wird.

Dafür spricht die überaus deutliche Kritik des afrikapolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volkmar Köhler. Er ist besorgt, daß die Beziehungen Deutschlands zum Post-Apartheid-Südafrika ähnlich unbefriedigend sein werden wie jene, die sich seit März 1990 zwischen Deutschland und dem Post-Apartheid-Namibia entwickelt haben. In einem Zeitungsbeitrag¹¹⁾ wies Köhler kürzlich darauf hin, daß Windhuk und Bonn bislang keine normalen, geschweige denn die von deutscher Seite gewünschten privilegierten Beziehungen unterhielten. Den Bonner Wunsch, in Anknüpfung an die historischen Kontakte, den deutschen Botschaf-

ter in Namibia zum (ersten) Doyen des diplomatischen Corps zu machen, habe Windhuk zurückgewiesen. Die namibische Regierung habe die Eröffnung von Auslandsvertretungen in Großbritannien, in der UdSSR, in den USA (Washington und New York), in Schweden, am Sitz der EG in Brüssel und in einigen afrikanischen Staaten beschlossen; in Deutschland wolle sie jedoch eine diplomatische Vertretung fürs erste nicht einrichten. Schließlich habe Namibia das zuletzt von Bundesminister Jürgen Warnke persönlich unterbreitete entwicklungspolitische Angebot Deutschlands als unbefriedigend zurückgewiesen. Köhler ist die hinter vorgehaltener Hand oft scharfe Kritik der namibischen Regierungspartei Swapo an der Politik Bonns nur zu gut bekannt: Die (west)deutsche Namibia-Politik sei all die Jahre hindurch vor allem an innenpolitischen Kriterien orientiert gewesen und habe daher seit Ende 1978 nur sehr wenig zur Befreiung des Landes von südafrikanischer Kolonialherrschaft beigetragen. Schon mit früheren Äußerungen haben Volkmar Köhler wie Bahr und Lambsdorff klargemacht, daß die deutsche Regierung erst dann Einfluß auf die Entwicklungen in Südafrika nehmen wird, wenn sie für die Kap-Republik nach einer neuen politischen Ordnung sucht, die die extreme kulturelle Heterogenität der Bevölkerung Südafrikas in Rechnung stellt¹²⁾.

III. Die Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit als vertrauensbildende Maßnahme zur Lösung des Südafrika-Konflikts

Pretoria hatte wohl schon Anfang 1988 erkannt, daß es seine Positionen in Namibia (wie auch die Truppenpräsenz in Angola) auf lange Sicht nicht würde halten können. Dazu hatten vor allem zwei Entwicklungen beigetragen: Durch die Lieferung von hochwertigen sowjetischen Rüstungsgütern und den Aufbau eines modernen Luftabwehrsy-

stems im Süden Angolas hatte sich die sicherheitspolitische Lage Angolas und Kubas auf Kosten Südafrikas einschneidend verbessert. Auch sah sich Pretoria nicht länger in der Lage, die teurer gewordenen Kriege im Südwesten Afrikas zu finanzieren.

Ein weiterer Faktor wurde in der Öffentlichkeit bislang kaum beachtet: Die Mittelstaaten konnten Pretoria 1988 davon überzeugen, daß sie die weißen Afrikaner im Anschluß an deren Kapitulation in Namibia und Angola nicht auffordern würden, nun

⁹⁾ Dazu im einzelnen Bernd Ostermann, Suche nach gangbaren Wegen. Lambsdorff-Initiative beendet Perspektivlosigkeit bundesdeutscher Afrikapolitik, in: Namibia-Nachrichten (Windhuk) vom 8./9. Oktober 1989; Robert von Lucius, Lambsdorff kritisiert die Südafrika-Politik der westlichen Länder. Teilung des Landes als letzter Ausweg?, in: FAZ vom 8. August 1986, S. 5. Zuvor bereits Otto Graf Lambsdorff, Teilung Südafrikas als Ausweg, in: ders., Frische Luft für Bonn. Eine liberale Politik, Stuttgart 1987, S. 376–378.

¹⁰⁾ Dazu Gerhart Raichle, Was tun? Überlegungen zu einer liberalen Südafrika-Politik, in: liberal, (1990) 2, S. 57.

¹¹⁾ Vgl. Unbefriedigender Stand der deutsch-namibischen Beziehungen, in: Allgemeine Zeitung (Windhuk) vom 5. Oktober 1990, S. 1, 3.

¹²⁾ Vgl. Volkmar Köhler, Europe's Role in Africa. A German View, in: International Affairs Bulletin, (1982/3), S. 35–45; ders., Verwandelt sich Südafrika?, in: Evangelische Verantwortung, (1990) 5, S. 3. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Beitrag des Richters am Bundesverfassungsgericht Hans Hugo Klein, Über mögliche verfassungspolitische Optionen Südafrikas, in: Walter Fürst u. a. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin-New York 1987, S. 1899–1917.

auch in Südafrika zu kapitulieren. Ebenso wie dem amerikanischen Chefunterhändler Chester A. Crocker war dem hier engagierten britischen Botschafter in Südafrika, Sir Robin Renwick, die große Bedeutung eines solchen Signals bekannt. Renwick, ein Kenner des südlichen Afrika, hatte in den späten siebziger Jahren die Anfangserfolge und das anschließende Dahinsiechen der westlichen Namibia-Initiative erlebt. Ihm und Crocker war klar, daß die diplomatischen Bemühungen von 1977 und 1978 (vielleicht) vor allem daran gescheitert waren, daß seinerzeit die USA, die Bundesrepublik Deutschland und Kanada im Widerspruch zu den afrikaerfahrenen Briten und Franzosen die These vertreten hätten, die für Namibia gefundene Lösung habe Modellcharakter für Südafrika. Daraufhin verweigerte Pretoria, das in den Verhandlungen nichts mehr zu gewinnen hatte, jede Zusammenarbeit. Renwick war um die Jahreswende 1979/80 der Architekt des Lancaster House-Abkommens, das den Süd-Rhodesien/Simbabwe-Konflikt beendete. Anfang der achtziger Jahre war er dann als britischer Gesandter in Washington ein häufiger Gesprächspartner des neu in sein Amt im State Department berufenen Chester A. Crocker. Aus dieser Zeit rühren die Anfänge der ab 1987/88 auch von den Sowjets mitgestalteten Geheimdiplomatie der späten achtziger Jahre.

London, Washington und Moskau versicherten Pretoria ihrer Unterstützung bei den Verhandlungen mit den südafrikanischen Befreiungsbewegungen für den Fall, daß es sich zuvor aus Angola und

Namibia zurückziehe. Alle folgenden Schritte waren dann weitgehend nur noch eine Frage der Zeit: Der Abschluß des Vertrages von New York im Dezember 1988, der Beginn der Implementierung von Resolution 435 am 1. April 1989, die Abhaltung freier Wahlen in Namibia im November 1989 und schließlich im März 1990 die Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit.

Das alles erlaubte es Staatspräsident F. W. de Klerk und anderen hohen Verantwortlichen aus Pretoria, die Windhuker Unabhängigkeitsfeierlichkeiten vom 21. März 1990 zu einer Fülle von Gesprächen mit Vertretern von Staaten zu nutzen, deren politische Führer zuvor zumindest jeden offenen Kontakt mit Vertretern des „Rassistenregimes“ strikt abgelehnt hatten. De Klerk durfte an diesem Tag mit mehr führenden Repräsentanten schwarzafrikanischer Staaten konferieren als seine drei direkten Vorgänger Pieter W. Botha, Johannes B. Vorster und Hendrik F. Verwoerd zusammen in den 30 Jahren seit dem „Afrika-Jahr“ (1960). An diesem Tag überwand Pretoria seinen Pariastatus. In diesem Zusammenhang muß allerdings erwähnt werden, daß die Regierung de Klerk Anfang Februar 1990 die Entbannung der südafrikanischen Befreiungsbewegungen African National Congress (ANC) und Pan Africanist Congress of Azania (PAC) wie auch ihnen nahestehender Organisationen, darunter nicht zuletzt die Südafrikanische Kommunistische Partei (SACP), und auch die Freilassung Nelson Mandelas, des Symbols des schwarzen Freiheitskampfes schlechthin, verfügt hatte.

IV. Die Rolle Großbritanniens bei der Vorbereitung von „Groote Schuur“

Außer britischen Emissären bemühten sich in den achtziger Jahren vor allem Chester A. Crocker und Franz Josef Strauß darum, den bis September 1989 amtierenden Staatspräsidenten P. W. Botha von der Notwendigkeit zu überzeugen, seine durchaus bedeutsamen Reformen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich durch eine neue Verfassung zu ergänzen. Crocker und Strauß stimmten darin überein, daß eine solche neue Ordnung das Ergebnis von Verhandlungen Pretorias mit dem schwarzen Südafrika sein müsse. Crocker hat das Erfordernis gesehen, in diese Verhandlungen den ANC einzubeziehen. Strauß hingegen maß dem ANC, zu Unrecht, nur eine marginale Rolle zu und sah in den Führern der schwarzen „homelands“ die Partner Pretorias. Letztlich scheiterte aber Strauß genauso

wie Crocker. Denn Botha hatte keine Antwort auf die politischen Forderungen der schwarzen Südafrikaner, mochten sie nun moderat oder militant sein.

Andererseits ließ Botha in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mehrere seiner Minister mit Mandela in dessen Gefängniszelle konferieren. Er selbst empfing den damals noch inhaftierten Mandela im Juli 1989 im Tuynhuys, seinem Kapstädter Amtssitz. Erst F. W. de Klerk hatte den Mut, im Februar 1990 Mandela nach über 27jähriger Haft freizulassen und mit ihm über das Post-Apartheid-Südafrika zu verhandeln.

Nichts spricht dafür, daß der durch und durch konservative de Klerk dazu von sich aus fähig war. Die britische Regierung, hier insbesondere deren „Pro-

konsul“¹³⁾ in Südafrika, Renwick, verstand es, den damals gerade ins Amt gewählten neuen Vorsitzenden der regierenden Nasionale Party (NP) van Suid Afrika, de Klerk, bei dessen Besuch im Juni 1989 in London vor den katastrophalen Folgen einer Fortsetzung der Politik Bothas zu warnen. Wahrscheinlich begriff de Klerk schon damals, daß London sich dem Druck seiner EG- und Commonwealth-Part-

ner, harte Sanktionen gegen Südafrika zu verhängen, ohne grundlegende politische Kurskorrekturen Pretorias nicht länger würde widersetzen können. Es bedurfte dann aber noch des Einflusses seines älteren Bruders Willem de Klerk und anderer führender Mitglieder des Broederbondes der afrikaanschen Eliten, um F. W. de Klerk den Weg nach Groote Schuur gehen zu lassen.

V. Die Verhandlungen über das Post-Apartheid-Südafrika

Im Mai 1990 trafen sich in Groote Schuur/Kapstadt und drei Monate später in Pretoria Delegationen Pretorias und des ANC unter Führung von Staatspräsident de Klerk bzw. des kurz zuvor in das Amt des ANC-Vizepräsidenten gewählten Nelson Mandela mit dem Ziel, eine Atmosphäre des Vertrauens zu schaffen¹⁴⁾. Das gelang überraschend schnell. Offenbar hatten beide politischen Lager begriffen, daß die Zeit gegen sie und für ihre jeweiligen politischen Gegner, die (weiße) Konserwatiewe Party (KP) und der PAC, arbeitet und sie von daher zum Erfolg verurteilt sind. Es bleibt abzuwarten, ob die Zuversicht, die Regierungsvertreter und solche des ANC immer wieder in Südafrika und auch bei Reisen in Westeuropa und Nordamerika bekundeten, von Dauer sein wird. Das erscheint sehr zweifelhaft. Denn nach wie vor sind die Vorstellungen Pretorias und die des ANC über das Post-Apartheid-Südafrika nicht kompatibel. Um so bemerkenswerter ist, daß beide Seiten sich über eine Anzahl von wichtigen Vorbedingungen der einen oder anderen Seite schnell zu einigen vermochten. Zu nennen sind hier — von seiten des ANC — die Forderung nach freier politischer Arbeit der Befreiungsbewegungen und ihrer Verbündeten, die Aufhebung des Notstandsregimes in jetzt allen Provinzen des Landes, die Aussetzung von Strafverfahren und Hinrichtungen wegen politisch motivierter Delikte, die straffreie Rückkehr vieler exilierter Südafrikaner, darunter Tausender von Angehörigen der Guerillaarmeen Umkhonto we Sizwe (ANC) und Azanian People's Liberation Army (PAC) nach Südafrika sowie — von Regierungsseite — die Suspendierung des bewaffneten Kampfes durch den ANC. Die Verwirklichung der entsprechenden Vereinbarungen stieß im Spätsommer und Herbst 1990 auf nicht

wenige Hindernisse und ließ eine im In- und Ausland verbreitete naive Euphorie schnell vorübergehen.

Voraussichtlich werden die Verhandlungen über die politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Post-Apartheid-Südafrika Anfang 1991 aufgenommen werden. Sie können aber nur dann zu einer dauerhaften Lösung der Probleme der Kap-Republik führen, wenn an ihnen außer der Regierung und dem ANC auch die KP, der PAC, die eher kleine und dennoch wichtige Azanian People's Organization (Azapo) und die unter zulusprachigen Schwarzen im ländlichen Raum nach wie vor gefolgschaftsstarke Inkatha-Bewegung Buthelezis teilnehmen.

Die KP ist derzeit bemüht, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und zur orthodoxen Apartheid der Ära Verwoerd/Vorster zurückzukehren. Sie findet daher unter englisch- und noch viel mehr unter afrikaanssprachigen Weißen sehr viele Anhänger. So hätte sie heute eine sehr gute Chance, jede Wahl, insbesondere die von den Befreiungsbewegungen geforderte Wahl zu einer verfassunggebenden Versammlung, unter den weißen Südafrikanern zu gewinnen. Eher beiläufig sei an dieser Stelle an ANC/SACP, an PAC und Azapo die Frage gerichtet, was für sie nach einer solchen Wahl gewonnen wäre, wenn sie doch mit großer Sicherheit dazu führen würde, daß die Mehrheit der weißen Mitglieder dieser Versammlung nicht bereit sein würde, mit ihnen zu verhandeln. Schon vor gut zehn Jahren hat der Realist Buthelezi in einer Ansprache in New York gewarnt, sehr viele Weiße seien bereit, „to scorch the earth in the eleventh hour and die in defense of the indefensible“¹⁵⁾. Wer in vom PAC dominierten Ghettos, weniger allerdings in solchen, die vom ANC kontrolliert werden, die Graffiti „one settler one bullet“ gesehen hat, der wird verstehen, daß

¹³⁾ Dazu, unter Berufung auf südafrikanische Quellen, Robert von Lucius, Der Prokonsul in Pretoria. Londons besondere Beziehungen, in: FAZ vom 15. Oktober 1990, S. 12.

¹⁴⁾ Vgl. dazu das Schlußkommuniqué von Groote Schuur, in: Africa Research Bulletin/Political Series (Oxford) vom 15. Juni 1990, S. 9688.

¹⁵⁾ Christian Perspectives of the Liberation Struggle in South Africa, in: South African Outlook (Rondebosch) vom September 1979, S. 137.

nicht nur reaktionäre weiße Südafrikaner manch einer Forderung der Befreiungsbewegungen in nackter Angst begegnen.

PAC und ebenso Azapo haben de Klerks Angebot, auch mit ihnen über das neue Südafrika zu verhandeln, bislang zurückgewiesen. Ihre stereotype Antwort war im Herbst 1990, daß sie erst dann zu Verhandlungen bereit sein werden, wenn in Südafrika eine verfassunggebende Versammlung gewählt worden und die heutige Regierung durch eine Interimsregierung, an der die Befreiungsbewegungen maßgeblich beteiligt sein müssen, abgelöst worden sein wird. In PAC- und Azapo-Kreisen mag bis auf den heutigen Tag die Auffassung verbreitet sein, die Regierung in Pretoria sei ähnlich schwach wie die 1989 gestürzten Regime in Osteuropa. Von daher fordern sie die Kapitulation Pretorias. Schon jetzt deutet es sich aber an, daß PAC und Azapo hier einlenken und, ebenso wie der ANC, ab Anfang 1991 mit der Regierung verhandeln werden.

Eine andere Frage ist, ob der ANC zulassen wird, daß auch Inkatha am Verhandlungstisch Platz nimmt. Deren Gründer, Buthelezi, ist aus der Jugendliga des ANC hervorgegangen. Mit dessen Zustimmung übernahm er Anfang der siebziger Jahre das ihm von Pretoria angetragene Amt des Regierungschefs in KwaZulu. Das offizielle Organ des ANC, Sechaba, nannte ihn damals „an African patriot, a man of the people“¹⁶⁾. Der ANC bekämpfte aber die Gründung der Inkatha-Bewegung, die in den siebziger Jahren erfolgte, seitdem sich Inkatha bei einem Treffen mit dem ANC in London dem Führungsanspruch des letzteren nicht beugte.

Wohl erstmals bei dem Treffen afrikaanser Dissidenten mit dem ANC im Juli 1987 in Dakar bekannte sich dieser zwar zum politischen Pluralismus, nahm für sich selbst jedoch die Rolle eines „umbrella leader“ in Anspruch. Dementsprechend findet sein Bekenntnis zum Mehrparteiensystem seine Schranken in den Grenzen der „Intoleranz des Befreiungskampfes“ („liberatory intolerance“)¹⁷⁾. So gelangt der ANC zu der Auffassung, daß Inkatha kein Recht habe, an den Verhandlungen mit der Regierung teilzunehmen. Dagegen lehnte sich Inkatha auf, und so kam es in der zweiten Jahreshälfte 1990 erstmals auch im Transvaal zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Inkatha- und ANC-Gruppen, die nahezu tausend Menschen das Leben kosteten. Kämpfe um die Vorherrschaft in schwarzen Ghettos hatte es Mitte

der achtziger Jahre auch zwischen Anhängern von ANC einerseits und PAC/Azapo andererseits im östlichen Kap gegeben. Diese sind bislang noch nicht wieder aufgeflammt.

KP, PAC, Inkatha und auch die SACP sind keine westlich-demokratisch orientierten Parteien. Den gegenteiligen Bekundungen seiner Führung zum Trotz dürfte das aber auch für den ANC gelten. Allen diesen politischen Kräften fehlt es an der Fähigkeit zum Kompromiß und zur Toleranz gegenüber dem politischen Rivalen. In jüngerer Zeit hat der ANC häufig geäußert, die KP und ihr nahestehende Kreise in der NP wie auch der südafrikanischen Regierung hätten eine „third force“ geschaffen. Sie rekrutiere sich aus sogenannten vigilantes, aus Teilen von Inkatha, aus Todesschwadronen und anderen konterrevolutionären Elementen. Ihre wichtigste Aufgabe sei die Entzweiung des Widerstandes gegen Apartheid und damit das Bemühen, eine Abkehr Pretorias von seiner bisherigen Politik der Rassentrennung zu verhindern¹⁸⁾. Diese Vorwürfe des ANC können sehr wohl berechtigt sein. Aber es ist doch zu bedenken, daß ANC/SACP, Inkatha und auch PAC/Azapo seit Jahren bewiesen haben, daß es einer dritten Kraft nicht bedarf, um sie einander mit Waffengewalt bekämpfen zu lassen.

1. Die Verhandlungspositionen des ANC

Nach wie vor redet der ANC einem „demokratischen, nicht-rassischen Post-Apartheid-Südafrika“ („ein Mensch eine Stimme in einem Staat“) das Wort. Dessen Wirtschaft soll sozialistischer, nach jüngeren Verlautbarungen eher sozialdemokratischer Natur sein. Einschlägig sind hier die oben bereits erwähnten, mit Unterstützung Schwedens erstellten und im August 1988 offiziell vorgestellten „Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa.“

Seit etwa zwei Jahren ist der ANC bemüht, zunächst die Vollversammlung und dann auch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu veranlassen, einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen für die Lösung des Südafrika-Konflikts zu beschließen. Vorbild ist hier die Resolution 435 (1978) des UN-Sicherheitsrates für Namibia. Natürlich will der ANC in eine solche Entschließung der UN-Organe ein Maximum seiner eigenen Vorstellungen von dem Post-Apartheid-Südafrika einfließen lassen. Im vorigen Jahr konnte er hier bedeutende An-

¹⁶⁾ Sechaba (London) vom Februar 1971, S. 10.

¹⁷⁾ Der Verfasser stützt sich hierbei auf seine Teilnahme an der Slabbert-Delegation in Dakar (vgl. Anm. 7).

¹⁸⁾ Vgl. Institute for Contextual Theology. Violence. The New Kairos. Challenge to the Churches. Johannesburg 1990.

fangserfolge erzielen; sie werden vor allem dann wichtig werden, sollte — was nicht unwahrscheinlich ist — der Verhandlungsprozeß von Groote Schuur scheitern. Im September 1989 machte sich das „OAU (d. h. Organisation für afrikanische Einheit) Committee on Southern Africa“ die Vorstellung des ANC zu eigen („Deklaration von Harare“). Ihm folgten im September 1989 die Blockfreien bei ihrem Gipfel in Belgrad und einen Monat später, in Kuala Lumpur, die übergroße Zahl der 49 Commonwealth-Staaten. Sehr wichtig war, daß auch die 16. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1989 die Sicht der Befreiungsbewegungen von einem künftigen Südafrika einstimmig übernahm¹⁹⁾.

2. Die Verhandlungspositionen Pretorias

In einem Mitte 1989 verabschiedeten „five year action plan“ gab die nach wie vor in Pretoria allein regierende NP das System der Apartheid zugunsten eines solchen auf, in dem „all population groups participate in decision-making on a basis of consensus“²⁰⁾. Dieses im Grunde wenig durchdachte, kaum aussagekräftige und eher konfuse Papier suchte der Klerk kurze Zeit später den Regierungen in Bonn, Lissabon, Rom, Maputo, Kinshasa, Lusaka und vor allem in London zu erläutern. Es dürfte ihm kaum gelungen sein, auch nur einen seiner Gesprächspartner zu überzeugen. Selbst heute, wenige Monate vor Beginn der Verhandlungen mit zumindest dem ANC, erscheinen die Ausführungen verantwortlicher Politiker in Pretoria oft konfus. Es rächt sich jetzt, daß die so sehr verbreitete Selbstgerechtigkeit des Afrikanerdoms selbst dessen führende Vertreter über Jahrzehnte gehindert hat, über Alternativen zur Apartheid zumindest nachzudenken. Folglich kommt es nicht selten im In- und Ausland²¹⁾ zu erstaunlich anmutenden Fehlinterpretationen der Absichten Pretorias.

¹⁹⁾ Das ANC-Papier ist in den wesentlichen Abschnitten abgedruckt in *Africa Research Bulletin/Political Series* vom 15. September 1989, S. 9364. Vgl. OAU Committee on Southern Africa. Political Declaration Agreed at Harare, in: *Africa Research Bulletin/Political Series* (Oxford) vom 15. September 1989, S. 9366–9367. Die Südafrikaerklärung der 16. UN-Sondergeneralversammlung ist abgedruckt, in: *Vereinte Nationen*, (1990) 2, S. 78 (Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika).

²⁰⁾ Dazu *Africa Research Bulletin/Political Series* (Oxford) vom 15. Juni 1989, S. 9313–9315.

²¹⁾ Vgl. etwa Klaus Natorp, *Das Kernstück des Wandels. Wie sich die südafrikanische Regierung die neue Verfassung*

Das Afrikanerdom — und letztlich auch die englischsprachigen Weißen — werden darauf bestehen, daß die neue Verfassung ihr Existenzrecht machtpolitisch absichert; dies schon deshalb, weil im Grunde alle inländischen Akteure des Ringens um das künftige Südafrika keine Demokraten westlicher Prägung sind, und auch unabhängig davon, ob die Weißen sich in der liberalen Democratic Party, der jetzt nur noch gemäßigt konservativen NP, der reaktionären KP oder in der faschistischen Afrikaner Weerstandsbeziehung (AWP) repräsentiert sehen.

Das Jahr 1990 war nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, daß Pretoria rassistischen Ballast wie den „Separate Amenities Act“ ersatzlos über Bord warf, bei weit wichtigeren Gesetzen wie dem „Land Act“ und dem „Group Areas Act“ jedoch nur weitgehende Änderungen im Sinne einer Liberalisierung ankündigte. Am „Population Registration Act“, dem wichtigsten Apartheid-Gesetz überhaupt, da es die Bevölkerung in rassistisch definierte Gruppen aufteilt, wird bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung überhaupt nichts geändert werden.

Die Gefahr ist groß, daß mit zunehmender Polarisierung noch mehr weiße Afrikaner von der NP zur KP überwechseln werden. Auch deshalb werden die Unterhändler Pretorias in den kommenden Verhandlungen nicht nur auf der Verankerung von Volksgruppenrechten in der neuen Verfassung der Kap-Republik bestehen. Sie werden darüber hinaus für eine unbestimmte Zeit die fortwährende Kontrolle von Schlüsselressorts wie Finanzen, Polizei und Streitkräfte für sich fordern. Auch wenn unstrittig die Unterhändler des ANC, insbesondere Nelson Mandela persönlich²²⁾, oft ein sehr hohes Maß an Verständnis für die nicht unberechtigte Furcht der Weißen vor dem Post-Apartheid-Südafrika bekunden, so können sie sich dennoch nicht auf derartige Vorstellungen der anderen Seite einlassen. Andernfalls verlöre der ANC auf der Stelle sehr viel Boden an den PAC.

vorstellt, in: *FAZ* vom 25. Mai 1990, S. 12; vgl. damit die Ausführungen von Alister Sparks, *Black power really means white power*, in: *Observer* (London) vom 4. November 1990, S. 13.

²²⁾ Vgl. dazu den Text der ersten Pressekonferenz Nelson Mandelas nach seiner Haftentlassung, in: *The Star* vom 15. Februar 1990, S. 17.

VI. Ausblick

Die gegenwärtige Problemlage verführt nicht zu der Feststellung, daß der Südafrika-Konflikt unlösbar sei. Dann würde die Kap-Republik noch in diesem Jahrhundert in Chaos und Anarchie versinken. Vorstellbar ist aber auch eine Teillösung, wie sie — auf die entsprechenden Fragen hin — Willem de Klerk Anfang des Jahres kurz angesprochen hat „I don't think partition is a viable alternative in the present climate . . . But, who knows, as negotiations drag on and stalemates develop . . . it might just become something to look at in the future.“²³⁾

De Klerk hat hier, ähnlich wie Slabbert kurze Zeit später²⁴⁾, eine „gerechte“ Teilung des Landes als die letzte Rückfallposition der weißen Südafrikaner vor Augen gehabt, eine Teilung Südafrikas auf Kosten der Weißen, oder, in Slabberts Worten, eine „sacrificial partition instead of a greedy partition“. Schon vor fast 20 Jahren hatte Slabbert in seinem Haus Südafrikaner, Deutsche²⁵⁾ und Niederländer die Frage diskutieren lassen, ob die Bereitschaft des Afrikanerdoms zur Aufgabe von Apartheid sich dadurch erreichen lasse, daß in der weitgehend ariden Kap-Provinz ein „Afrikaaner-Israel“, also eine Fluchtburg für jene weißen Afrikaner geschaffen wird, die für sich und ihre Kinder eine Zukunft in dem vom ANC regierten übrigen Südafrika nicht sehen. Jahre später hat Slabbert den heutigen Bundesvorsitzenden der FDP, Lambsdorff, dafür gewinnen können, sich diese Vorstellung zu eigen zu machen²⁶⁾.

Heute ist nicht mehr ausgeschlossen, daß der ANC zu diesem Zugeständnis bereit ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, daß Nelson Mandela bei Veranstaltungen im Erich-Ollenhauer-Haus (SPD-Parteizentrale) und bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik im Juni 1990 in

Bonn die Gespräche führender ANC-Vertreter mit Carel Boshoff erwähnte. Boshoff, ein KP-Dissident, ist der führende Vertreter jenes Teils des Afrikanerdoms, das in einer Teilung des Landes auf Kosten der weißen Afrikaner die einzig denkbare Konfliktlösung sieht²⁷⁾. Allen an diesen Diskussionen beteiligten Südafrikanern und Ausländern ist wohl bekannt, daß die für die Schaffung eines Afrikaner-Israels erforderliche Infrastruktur vor Jahrzehnten schon entlang den Ufern des Oranje-Flusses angelegt wurde. Vieles spricht dafür, daß die britisch-amerikanisch-sowjetische Geheimdiplomatie trotz vor allem wirtschaftlicher Bedenken, eine solche Lösung dann stützen wird, wenn sich so der Widerstand der KP zumindest weitgehend überwinden läßt. Bis dahin wird jedoch noch ein weiter Weg zurückzulegen sein.

Noch schwerer wird es sein, ANC/SACP, Inkatha, PAC und Azapo zur Koexistenz und darüber hinaus zum gemeinsamen Regieren des neuen Südafrika zu befähigen. Denn seit Jahrzehnten schon ist die OAU vergebens bemüht, ANC und PAC auszusöhnen. Es scheiterten hier auch Bundesaußenminister Genscher und der dem ANC zumindest nahestehende südafrikanische Pastor Allen Boesak. Die sogenannte Genscher/Boesak-Initiative von 1987 verfolgte den Plan, die Parteien des südafrikanischen Widerstandes während der deutschen EG-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 zusammenzuführen. Diese Konferenz kam jedoch nie zustande, da sich der ANC und die ihm nahestehenden Organisationen weigerten, Inkatha an ihr teilnehmen zu lassen. Im Dezember 1989 wurde von den Veranstaltern der „Conference on a Democratic Future“ in Johannesburg der bislang letzte Versuch unternommen, Antagonismen im Widerstand abzubauen. Zwar nahmen an dieser Konferenz alle dem damals noch gebrandeten ANC verbundenen Organisationen und auch Azapo teil. Die Gruppen, die sich dem damals gleichfalls noch illegalen PAC zugehörig fühlten, boykottierten die Konferenz jedoch. Sie befürchteten, sich andernfalls den Vorstellungen des derzeit (noch?) deutlich gefolgschaftsstärkeren ANC unterordnen zu müssen. Inkatha war schließlich nie zur Teilnahme an dieser Veranstaltung aufgefordert worden. Im Dezember 1989 zeigte sich also einmal mehr, daß die seit Mitte der achtziger Jahre von Geistlichen um den katho-

²³⁾ Zitiert bei Dries van Heerden, *Partition and the Reasonable Right*, in: *Sunday Times* (Johannesburg) vom 19. März 1990. Vgl. Allister Sparks, *Homeland for the Afrikaners?*, in: *The Star/Weekly Air Edition* (Johannesburg) vom 22. August 1983, S. 2.

²⁴⁾ Nach Shirley Woodgate, *Partition may be Negotiable* — Slabbert, in: *The Star* (Johannesburg) vom 5. April 1990. Weiter F. Van Zyl Slabbert, *Südafrika: Demokratie durch Verhandlungen?*, in: *liberal*, (1990) 2, S. 47–56.

²⁵⁾ Die einschlägigen Arbeiten sind aufgeführt bei Klaus Frhr. von der Ropp, *Die Republik Südafrika: Hegemonialmacht nach außen — Ohnmacht im Innern*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–30/86, S. 44–54. Vgl. dazu jüngst den sehr kenntnisreichen Beitrag von Georg Krasc, *Südafrika. Teilung als Ausweg?*, in: *horizont INTERNATIONALE* (Berlin), (1990) 28, S. 40 f.

²⁶⁾ Vgl. dazu Anm. 9.

²⁷⁾ Vgl. *Planning a trek to a promised land*, in: *The Star* vom 31. Juli 1990, S. 12; s. a. Marie Waldner/Anne-Marie Mischke, *'n Wit tuisland*, in: *Rapport* (Johannesburg) vom 18. März 1990, S. 29.

lischen Erzbischof von Durban, Denis Hurley, unternommenen Versuche, Brücken zwischen ANC und Inkatha zu schlagen, vergebens gewesen waren. Es steht zu befürchten, daß Machtkämpfe zwischen ANC/SACP, Inkatha, PAC und Azapo dazu führen werden, die von Denis Beckett aufgestellte Prognose vom Untergang Südafrikas Wirklichkeit werden zu lassen. Vielleicht wird sich eine solche Ent-

wicklung nur dann verhindern lassen, wenn die maßgeblichen Führer des Widerstandes sich an die Vereinten Nationen oder des Commonwealth mit dem Antrag wenden, auf sehr lange Zeit im Post-Apartheid-Südafrika eine Friedenstruppe zu stationieren. Vielleicht werden so die Parteien des Widerstandes befähigt werden, in einem gemeinsamen Staatswesen zu koexistieren.

Zum Verhältnis von Stabilität und Kompromißbereitschaft in Südafrika

I. Einleitung

Mit der Rede des südafrikanischen Staatspräsidenten de Klerk vom 2. Februar 1990 schien der Weg zum friedlichen, als Ergebnis von Verhandlungen in Gang gesetzten demokratischen Wandel des politischen Systems Südafrikas endgültig beschritten worden zu sein: Die Legalisierung des African National Congress (ANC), des Pan Africanist Congress of Azania (PAC), der Südafrikanischen Kommunistischen Partei und anderer bisher verbotener Organisationen und vor allem die im In- und Ausland von größten Hoffnungen begleitete Freilassung von Nelson Mandela wurden als Zeichen dafür gewertet, daß bald alle wesentlichen Bedingungen für den Beginn von Gesprächen geschaffen seien — Gespräche, an deren Ende die Einigung über eine neue Verfassung mit breiter Legitimationsbasis stehen könnte. Diese Hoffnungen sind inzwischen zunehmender Besorgnis darüber gewichen, daß die — ironischerweise gerade seit der Freilassung Mandelas — dramatisch zunehmenden Gewaltausbrüche im Lande letztlich Verhandlungen zwischen Regierung und den relevanten Gruppierungen der (systembedingt) außerparlamentarischen Opposition unmöglich machen könnten.

Allein schon die Anzahl der Gewaltausbrüche muß für ein tragfähiges Verhandlungsklima das Schlimmste befürchten lassen: Nach Informationen von Generalmajor Herman Stadler, dem Leiter der Abteilung für Pressewesen der südafrikanischen Polizei, wurden seit dem 1. August 1990 864 Personen ermordet, durchschnittlich 152 pro Woche. Zwischen Anfang August bis Mitte September wurden 530 Personen am Witwatersrand, 78 in Soweto und 90 in der Provinz Natal ermordet. Allein zwischen dem 11. und 13. September wurden weitere 99 am East Rand und 67 in Soweto getötet¹⁾.

Auf einer Regionalkonferenz der Nationalpartei gab Vizeverteidigungsminister Wynand Breitenbach in Johannesburg bekannt, daß sich im Laufe des Jahres 1990 bis Mitte August 11 506 Unruhefälle (unrest incidents) ereignet haben²⁾.

1) Vgl. Fax Network International, London vom 12. Oktober 1990.

2) Vgl. ebd.

Es ist nicht nur das Ausmaß an Gewalt, das zunehmend jeden Ansatz für ernsthafte Verhandlungen bedroht, sondern vielmehr die Art und die Qualität der Ausbrüche, die das Krisenmanagement mehr und mehr in Frage stellt. Immer häufiger vermischen sich solche Gewaltakte, die als Ausdruck politischer Machtkämpfe zu interpretieren sind, mit solchen kriminellen Charakteren oder mit geradezu bizarren Terrorakten, die rational nicht nachzuvollziehen sind³⁾.

Es besteht in wachsendem Maß die Gefahr, daß eine Zunahme von *politisch nicht motivierter Gewalt* die jeweilige Anhängerschaft der *politischen* Verhandlungspartner emotional verunsichert und damit die jeweiligen Verhandlungsmandate in einem Maß destabilisiert, das jeden tragfähigen Kompromiß in Frage stellt. Angesichts einer solchen Sachlage befinden sich alle Verhandlungspartner in einer ähnlichen Situation: Immer weniger stellt sich die Frage, wer wen auf welche Weise einzuschüchtern, zu verdrängen oder zu hintergehen versucht, weil nämlich auch der „Sieger“ im politischen Verdrängungskampf in einer Situation unkontrollierbarer Gewalt und daraus resultierender Handlungsunfähigkeit letztlich auch nur ein Verlierer sein könnte. Damit stellt sich für alle politischen Akteure in Südafrika vorrangig die Frage nach den Bedingungen für eine Stabilität, die — in einem sehr umfassend verstandenen „sozialen“ Sinn — Voraussetzung für politisches Handeln ist.

Gegenwärtig lassen sich in bezug auf die Situation in Südafrika zwei Denkschulen ausmachen: Die eine rechnet mit einem unaufhaltsamen Sieg der „majority rule“ und einer danach erfolgenden Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede; die Vertreter

3) Hierzu gehören m. E. die sich in letzter Zeit häufenden Fälle amoklaufender Gruppen schwarzer Jugendlicher, die nach Augenzeugenberichten geradezu tranceartig erschreckende Blutbäder anrichten. Obwohl in einigen dieser Fälle die Suche nach Hintermännern solcher Vorfälle, die im Chaos zunehmender Unsicherheit Auseinandersetzungen provozieren, sicher begründbar ist, können andere Hintergründe, etwa die Wahnideen fanatisierter Kleingruppen oder andere, dem europäischen Denken schwer zugängliche Quellen einer destruktiven Irrationalität, zur Erklärung herangezogen werden.

der zweiten Denkschule halten eine Entwicklung für möglich, die in eine „Libanon“-Situation einmünden könnte, d. h. eine Situation, in der die Machtkämpfe antagonistischer Gruppierungen das Land zum permanenten Kampfgebiet — und damit jede Hoffnung auf wirtschaftliche und soziale Prosperität zunichte machen würde.

Die Vertreter der „majority-rule-cum-prosperity“-Schule können auf zahlreiche Äußerungen u. a. des südafrikanischen Staatspräsidenten de Klerk verweisen, die wachsende Konzessionsbereitschaft der Regierung zugunsten von Vorstellungen des ANC zu signalisieren scheinen, sowie auf Einlassungen westlicher (vor allem in den USA) Wirtschafts- und Finanzkreise, die für den Zeitpunkt nach der Abschaffung der Restapartheid und der Einführung der „majority rule“ Bereitschaft zu einem massiven wirtschaftlichen Engagement in Südafrika ankündigen.

Die Vertreter des „Libanon-Szenariums“ verweisen auf die dramatische Zunahme gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Gruppierungen der Schwarzen und auf die Unfähigkeit oder Unwilligkeit schwarzer Politiker, solche Auseinandersetzungen zu verhindern. Sie verweisen auf die zunehmende Radikalisierung bei Schwarzen und Weißen, die den heute noch maßgebenden Akteuren morgen bereits einen Teil ihrer Basis entziehen könnte. Damit aber, so wird argumentiert, entfalle eine der entscheidenden Grundlagen wirtschaftlicher Prosperität, nämlich politische Stabilität, und die ohnehin schon an den vielfältigsten Übeln leidende südafrikanische Wirtschaft werde ihrem beschleunigten Niedergang entgegengehen.

Im Gegensatz zu diesen Denkschulen soll im folgenden eine Erwartung der zukünftigen Entwicklung dargestellt werden, die zwar einige Momente der oben genannten Szenarien als grundsätzlich realistische in Rechnung zu stellen versucht, aber darüber hinaus einen breiten Erwartungshorizont skizzieren soll, dessen Ausmaße sich nicht innerhalb der genannten Bipolarität der Optionen festmachen läßt.

Ein Schlüsselkonzept jeder Beurteilung der gegenwärtigen und zukünftigen Situation Südafrikas muß das der „politischen Stabilität“ sein. Sie muß der hochkomplexen südafrikanischen Situation angemessen sein und vor allem Vorstellungen von wachsender Legitimität des politischen Systems mit solchen von wachsender wirtschaftlicher und sozialer Prosperität verbinden. Positive und negative Faktoren der Realisierung einer solchen Stabilität in Südafrika stehen sich heute in wachsender Komplexität gegenüber. Nach Abwägung aller Faktoren scheint vorsichtiger Optimismus angebracht zu sein.

Die Zunahme der Gewalt in Südafrika birgt eine Chance dahingehend, daß die politischen Akteure ungeachtet ihrer verschiedenen Zielsetzungen ein gemeinsames Interesse daran haben müssen, überhaupt die Möglichkeit politischen Handelns zu bewahren: Wenn sozialer Niedergang und irrationale Gewalt erst einmal überhand genommen haben, wird es völlig irrelevant sein, wer wen bei Verhandlungen übervorteilt hat. Wer immer das wäre, würde danach bei dem Versuch, politischen Einfluß auszuüben, nur scheitern.

II. Wandel des internationalen Umfeldes

Zu den entscheidenden Faktoren, die einen gewissen Optimismus bezüglich der Zukunft Südafrikas begründen, gehört vor allem das Ende des Kalten Krieges und die zunehmende Kooperationsbereitschaft zwischen den ehemals verfeindeten Lagern.

Es gehörte zu den tragischen Konsequenzen des Ost-West-Konflikts, daß er die Möglichkeit eines vernünftigen Wandels in Südafrika, der sich auf der Grundlage eines fortgesetzten reziproken Lern- und Kompromißprozesses hätte entwickeln können, quasi einfro: Noch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre interpretierten die Globalstrategen des Kreml die südafrikanische Situation unter ausschließlich imperialismustheoretischen Aspekten: Das System der Apartheid wurde nicht

in erster Linie als Verstoß gegen Menschenrechte und schon gar nicht als unvereinbar mit den Voraussetzungen einer prosperierenden modernen Volkswirtschaft gesehen, sondern als spezifisches Unterdrückungswerkzeug des „Weltimperialismus“, bestimmt dazu, im südlichen Afrika die Wirtschafts- und Machtinteressen des Kapitalismus zu vertreten.

Umgekehrt wiesen konservative Kreise im Westen auf die in ihren Augen immense strategische Bedeutung der Republik Südafrika hin, vor allem auf das westliche Interesse daran, die Seeroute um das Kap und die Verfügung über Südafrikas strategisch wichtige Mineralien nicht der Kontrolle einer prosojetischen Regierung zu überlassen.

Die Aufweichung des Ost-West-Gegensatzes wurde durch den sich für die Sowjetunion ergebenden, vorrangig ökonomischen Zwang zum Ressourcen-Sparen etwa seit Mitte der achtziger Jahre eingeleitet. Ihren klarsten programmatischen Ausdruck fand die daraus resultierende neue sowjetische Dritte-Welt-Politik in dem von Jevgenij Primakow verfaßten „Prawda“-Artikel „Die neue Philosophie der sowjetischen Außenpolitik“ vom 10. Juli 1987. In diesem Artikel regte Primakow an, regionale Krisen künftig ihrer Eigendynamik zu überlassen bei gleichzeitigem gemeinsamen Krisenmanagement der Supermächte, die darauf zu achten hätten, daß solche Konflikte keine weitergehenden, die Region überschreitenden Implikationen entwickeln könnten.

Die mit der sowjetischen „Perestroika“ zunehmend verknüpften außenpolitischen Änderungen hatten auch für das südliche Afrika weitreichende Konsequenzen: Den bisherigen Klientenstaaten Angola und Mosambik wurde vom Kreml ab 1984 mit wachsender Deutlichkeit signalisiert, daß der Umfang sowjetischer Unterstützung auf Dauer nicht aufrechterhalten werden könne und daß diese Staaten sich auf die Notwendigkeit wachsender wirtschaftlicher und politischer Kooperation mit westlichen Partnern einzustellen hätten. Des weiteren solle man sich mit den Widerstandsgruppen RENAMO und UNITA arrangieren und das Verhältnis zu Südafrika auf eine pragmatische Grundlage stellen.

Das Ende des massiven wirtschaftlichen und militärischen Engagements der Sowjetunion im südlichen Afrika hat für Südafrika eine bedeutende Entlastung gebracht: Mit Mosambik besteht heute eine sich ständig verstärkende „working relation“ und ein Konsultationsmechanismus, der mögliche Irritationen im wechselseitigen Verhältnis in einem frühen Stadium auszuräumen ermöglicht.

Die Unabhängigkeit Namibias, die u. a. an ein Abkommen über den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola geknüpft war, hat sich für Südafrika politisch und wirtschaftlich ebenfalls vorteilhaft ausgewirkt. Die in diesem Jahr erfolgte Reduzierung des südafrikanischen Militärbudgets um ca.

zehn Prozent sowie die Einsparungen für zivile Aufwendungen in Namibia sind gerade in der heutigen wirtschaftlich schwierigen Situation Südafrikas von größtem Wert. Der Preis, der dafür gezahlt werden mußte, nämlich die Übernahme der Macht in Windhoek durch eine SWAPO-Regierung, erweist sich angesichts der pragmatischen Südafrika-Politik dieser Regierung als vergleichsweise akzeptabel. Als ein für Südafrika zusätzlich beruhigender Faktor kann außerdem gelten, daß auch der vorerst letzte Versuch der marxistischen MPLA-Regierung in Luanda, die UNITA militärisch zu liquidieren, gescheitert ist und daß nun der Weg zu einer Verhandlungslösung in Angola, als deren wichtigstes Ergebnis die maßgebende Teilhabe an der Macht seitens der UNITA stehen wird, bald frei sein dürfte.

Die militärisch-politischen Entlastungen für Südafrika werden von einem beispiellosen diplomatischen Erfolg in ganz Schwarzafrika begleitet: Viele dieser Staaten zeigen sich — auch offiziell — an einer Kooperation mit Südafrika interessiert. So stieg der Umfang des Handels mit Schwarzafrika in den letzten drei Jahren sprunghaft an, wobei die positive Handelsbilanz Südafrikas zusätzlich motivierend wirken muß.

Nach Angaben des südafrikanischen Wirtschaftsministeriums stellt sich die Entwicklung des Handels mit Schwarzafrika wie folgt dar:

Jahr	Export/Rand	Import/Rand
1987	1 780 731 868	593 952 622
1988	2 414 619 860	723 128 378
1989	3 360 680 745	1 023 362 006

Angesichts dieser günstigen Entwicklung der äußeren Rahmenbedingungen erscheint ein Rückblick, vor allem auf die engere sicherheitspolitische Problematik, als nützlich, weil von daher der erfolgte Fortschritt in punkto Entspannung besonders deutlich wird.

III. Anmerkungen zur südafrikanischen Sicherheitspolitik

Noch Ende der siebziger Jahre erschien die sicherheitspolitische Lage Südafrikas als verhältnismäßig klar: Die politische Ordnung des Landes war von einem „total onslaught“ bedroht, einem multidimensionalen Zusammenwirken subversiver Kräfte, wobei sich schwarze Nationalismen, naiver westli-

cher Liberalismus und sowjetische Globalstrategie in einer unheiligen Allianz zusammengefunden hätten — so die offizielle südafrikanische Lesart. Dem „total onslaught“ setzte Pretoria eine „total strategy“ entgegen, die im wesentlichen auf folgenden Elementen beruhte:

1. Bewahrung und Erweiterung militärischer Optionen gegenüber feindseligen Nachbarstaaten einschließlich präemptiver Schläge gegen Basen terroristischer Gruppierungen auf deren Boden, nicht zuletzt mit dem Ziel, diese Basen in möglichst große Entfernung von den Grenzen Südafrikas abzudrängen.

2. Ausbau jener „strategischen“ Industrien, die bei einer erwarteten fortschreitenden Isolierung des Landes in der Rüstungsproduktion, der Energieversorgung und in unverzichtbaren Schlüsseltechnologien ein hohes Maß an Autarkie sichern sollten.

3. Der fortgesetzte, an die wichtigsten Partnerländer gerichtete Hinweis auf die große Bedeutung Südafrikas in der globalstrategischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West, bei der eine Machtübernahme durch kommunistisch beeinflusste, revolutionäre Kräfte eine kaum wettzumachende Schwächung des Westens bedeuten würde.

4. Eine Stärkung und Ausweitung des Sicherheitsapparates mit dem Ziel, Unruhepotentiale im Inneren des Landes in einem möglichst frühen Stadium zu identifizieren und zu entschärfen.

Im großen und ganzen konnte die mit dem Namen des früheren Ministerpräsidenten und späteren Staatspräsidenten P. W. Botha verbundene „total strategy“ als erfolgreich eingeschätzt werden: 1984 wurden die militärischen Basen des ANC in Mosambik aufgelöst, fünf Jahre später die in Angola. Letzteres muß zwar im Zusammenhang mit dem namibischen Unabhängigkeitsprozeß gesehen werden, an dessen Ende u. a. die Regierungsbildung durch die jahrzehntelang bekämpfte SWAPO stand. In Anbetracht der pragmatischen und gemäßigten Politik der neuen namibischen Regierung hat das angolansisch-namibische „linkage“ den Südafrikanern eher Vor- als Nachteile gebracht. Dies umso mehr, als der Wegfall der immensen Kosten des militärischen Engagements in Namibia von einer weltweiten Aufwertung der Diplomatie Pretorias begleitet wurde.

Wirtschaftliche und technologische Autarkiebestrebungen, wie sie im Rahmen der „total strategy“ forciert worden waren, können ebenfalls als durchaus erfolgreich bezeichnet werden: Die gegen Südafrika verhängten Wirtschaftssanktionen waren zu keinem Zeitpunkt so wirkungsvoll, als daß sie die Entscheidungsfähigkeit der Regierung ernstlich hätten gefährden können.

Daß Südafrika seit Beginn der achtziger Jahre in immer größere wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet, hat nur in geringerem Maß mit wirtschaftlichen Sanktionen zu tun als vielmehr mit der Verschlech-

terung der terms of trade des Rohstoffexporteurs Südafrika sowie mit einer unzureichenden Entwicklung der Produktivität, was nicht zuletzt systembedingt, d. h. mit Hinweis auf eine politisch determinierte, lange Zeit verfehlte Prioritätensetzung bei der Bildungs- und Ausbildungspolitik zu erklären ist.

Gerade in den sicherheitsrelevanten Bereichen der Energieversorgung, moderner Schlüsseltechnologien und der Rüstungsproduktion hat Südafrika trotz (vielleicht auch wegen) der internationalen Sanktionen einen hohen Autarkiegrad erreicht. Den verhältnismäßig größten Erfolg erzielte dabei ironischerweise die südafrikanische Rüstungsindustrie, die nicht nur die Selbstversorgung mit einheimisch produzierten Waffen sicherstellte, sondern das Land sogar zu einem der weltweit führenden Waffenexporteure machte⁴⁾.

Trotz eines seit Beginn der achtziger Jahre real fallenden Lebensstandards unter der weißen Bevölkerung — eine Entwicklung, die in hohem Maß von den Kosten des von der „total strategy“ vorausgesetzten umfassenden „Belagerungszustandes“ her zu erklären ist — war diese Politik relativ erfolgreich, wählt man die Handlungsautonomie des Staates als Kriterium der Beurteilung. Bis Mitte der achtziger Jahre war die in den siebziger Jahren stetig gewachsene militärische Bedrohung Südafrikas durch eine potentielle Allianz aus Front- und Ostblockstaaten (einschließlich kubanischer) Truppen faktisch neutralisiert worden. Daran ändert auch die oft beschworene „Niederlage“ der Südafrikaner bei Cuito Cuanavale/Angola im Mai 1989 nichts: Rückblickend kommen realistische Analysen heute zu dem Schluß, daß die Nicht-Eroberung Cuito Cuanavales durch die Allianz UNITA-Südafrika nicht militärischer Schwäche entsprang, sondern vielmehr einer sehr weitblickenden und nüchternen, auch politische Faktoren wie u. a. die Änderung der sowjetischen Politik in Betracht ziehenden Kosten-Nutzen-Analyse entsprang. Daß die Südafrikaner zu Recht mit einer Reduzierung des Ostblockengagements und damit notwendig verbunden mit dem Ende der kubanischen Militärpräsenz rechneten, konnte man bereits aus den Einschätzungen

⁴⁾ Die in diesem Zusammenhang oft geäußerte Ansicht, daß Südafrika zumindest im Bereich der Produktion moderner Kampfflugzeuge Überalterungsdefizite nicht mittels eigener Entwicklungen ausgleichen könne, ist dann unpräzise, wenn hierbei in erster Linie technologische Schwierigkeiten angeführt werden. Südafrika ist sehr wohl in der Lage, wenn nötig in verhältnismäßig kurzer Zeit, hochwertige Kampfflugzeuge zu produzieren. Daß entsprechende Projekte inzwischen etwas „gestreckt“ wurden, hat mehr mit der geänderten regionalstrategischen Lage und dem damit heute als unverhältnismäßig groß empfundenen finanziellen Aufwand solcher Eigenentwicklungen zu tun.

des am 29. Mai 1987 in die USA übergelaufenen kubanischen Generals Rafael del Pino Diaz, des Oberkommandierenden der kubanischen Luftstreitkräfte in Angola, schließen. In einem Interview mit Fred Bridgeland bekannte der General nach seiner Flucht: „The prevailing opinion within the military was that the war was lost . . . Angola was a dead-end, the Cuban Vietnam. Only Fidel and Raul Castro had any faith in victory.“⁵⁾

Ende der achtziger Jahre hatten sich die militärischen und politischen Rahmenbedingungen Südafrikas im Sinne weitreichender Entspannung

„kostengünstiger“ entwickelt. Das Nachlassen des äußeren Drucks machte es möglich, aber auch wegen der Erosion der „total onslaught“-Theorie unabweisbar, die Behandlung der wesentlichen Probleme des Landes in den Vordergrund zu rücken: Arbeitslosigkeit, rapide Verstädterung bzw. Ausbreitung von Slums, unzureichende Wirtschaftsleistung und vor allem das Problem des politischen Ausgleichs, der zwar nicht automatisch die Lösung aller sozioökonomischen Probleme mit sich bringen wird, aber ohne den an ihre erfolgreiche Behandlung überhaupt nicht zu denken ist.

IV. Probleme des politischen Ausgleichs

Am 7. August dieses Jahres, nach 16stündigen Verhandlungen zwischen Vertretern der südafrikanischen Regierung und des ANC, gab ANC-Vizepräsident Nelson Mandela die vorläufige Einstellung des „bewaffneten Kampfes“ bekannt: „In the interest of moving as speedily as possible towards a negotiated peaceful political settlement and in the context of the agreement reached, the ANC announced that it was now suspending all armed actions with immediate effect.“⁶⁾

Damit war ein wichtiger Faktor der Irritation bei den anstehenden Vorgesprächen zwischen Regierung und ANC beseitigt. Vor allem die Tatsache, daß Mandela von einer „Aussetzung“ des „bewaffneten Kampfes“, nicht etwa nur von einem „Waffenstillstand“ gesprochen hatte, mußte die Position von Staatspräsident de Klerk gegenüber ultrakonservativen Gruppierungen stärken. Trotzdem hat sich seit dem 7. August die innere Sicherheitslage kaum verbessert. Dies dürfte folgende Gründe haben:

- zunehmende Meinungsverschiedenheiten an der Spitze des ANC und die Konkurrenz des PAC;
- das Bemühen der von Buthelezi geführten liberal-konservativen „Inkatha“-Organisation, den Nachweis der Interessenvertretung weiter Bevölkerungskreise zu erbringen bzw. bei dem kommenden Verhandlungsprozeß dem Rivalen ANC nicht allein das Feld zu überlassen;
- die Vertiefung der wirtschaftlichen und sozialen Krise und als deren Resultat irrationale, d. h. hier unter dem Aspekt politischer Zielsetzung nicht erfaßbare Gewaltausbrüche, die sich mit steigender

Kriminalität zunehmend unentwerrbar verschränken sowie

– der vermehrte Aktivismus ultrakonservativer Gruppierungen der Weißen.

Das Zusammenwirken all dieser Phänomene hat heute eine Virulenz erreicht, die möglicherweise das Stadium ernsthafter Verhandlungen über einen tragfähigen Kompromiß noch einmal hinausschieben könnte.

1. Meinungsverschiedenheiten im ANC

Zweifellos gehören ANC-Vizepräsident Nelson Mandela, Präsident Oliver Tambo und weitere Persönlichkeiten der älteren Führungsgarnitur zu denjenigen, die wissen, daß ohne ein hohes Maß an Kompromißbereitschaft auf allen Seiten keine Fortschritte zu erzielen sein werden. Andererseits sehen sich diese Führer mit einer wachsenden Ungeduld bzw. zunehmenden Radikalisierung der eigenen Anhänger konfrontiert. Um zu vermeiden, daß eine Abwanderung zu radikaleren Gruppierungen, etwa dem PAC, erfolgt, bedienen sich Mandela und seine unmittelbaren Anhänger oft einer radikalen Rhetorik, die ihrerseits den weißen Ultrakonservativen Munition liefert, ohne aber die Radikalisierung und das Abbröckeln der eigenen Basis wirklich verhindern zu können. Auch mit Blick auf den Rückhalt im National Executive Committee (NEC) muß Mandela oft eine Rolle spielen, die er, würde er uneingeschränkt dominieren, so nicht spielen würde. Noch zwei Wochen vor den obengenannten Pretoria-Beschlüssen äußerte sich NEC-Mitglied Ahmed Kathrada über BBC auf die Frage nach weiterer Infiltration bewaffneter ANC-Guerillas u. a. wie folgt: „Well what we say is while we are not prepared to give any comments on details, what we do is we refer the media to the ANC policy

⁵⁾ Fred Bridgeland in: Southern Africa within the African Revolutionary Context, Gibraltar 1989, S. 140 f.

⁶⁾ Zit. in: Cape Times vom 7. August 1990.

which has been before the Groote Schuur talks — namely that all the strategies of the ANC remain in place. The strategies include the armed struggle, sanctions, the isolation of South Africa, plus the internal struggle in South Africa. So all the strategies in place. The armed struggle is one of the strategies which remain in place. Everything else that happens is detail.“⁷⁾

Immer größere Schwierigkeiten, einen Verhandlungsweg zu beschreiten, scheinen die ANC-Führer der Mandela-Gruppe zu bereiten, die gleichzeitig der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) angehören. In einem geheimen Treffen in Tongaat (Natal) hatte SACP-Generalsekretär Joe Slovo, gleichzeitig NEC-Mitglied des ANC, sogar eine Spaltung des ANC in der Frage des bewaffneten Kampfes in Kauf genommen. Slovo stellte u. a. fest: „Those who do not sign the cease-fire are not bound by it. In a cease-fire it will be these two parties who will agree on something.“⁸⁾

Die SACP spielt heute zunehmend eine mit Blick auf künftige Verhandlungen zwielichtige Rolle: Zum einen versucht sie ihren durch Ämterüberschneidung ohnehin außerordentlich starken Einfluß innerhalb des ANC abzusichern bzw. auszubauen, zum anderen will sie offenbar den Trend zu verstärkter Radikalisierung mittels entsprechender Rhetorik und Aktivitäten auf ihre eigenen Mühlen leiten, um früher oder später als völlig eigenständige Massenorganisation die Politik des Landes zu beeinflussen. Während Mandela in einem Fernsehinterview die faktische Zusammenarbeit zwischen ANC und Regierung beschwor („In a way, there is an alliance now . . . we have started some form of alliance already“⁹⁾), betonte Slovo im SACP-Organ „Umsebenzi“ das Ziel der Machtübernahme: „The winning of power remains the key objective and, if avenues are closed to winning it by peaceful, democratic means, then insurrection is both morally and politically justified.“¹⁰⁾

Neben ihrer radikalen Haltung zur Frage der Gewaltanwendung versucht die SACP außerdem marxistische Vorstellungen von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, ungeachtet des historischen Bankrotts solcher Vorstellungen, in der südafrikanischen Diskussion wachzuhalten. In einem Positionspapier vom Januar 1990 mit dem Titel „Has Socialism failed?“ bekannte Joe Slovo unverdrossen: „We believe . . . that the theory of Marxism, in all its essential respects, remains valid and provides an indispensable theoretical guide to achieve a so-

ciety free of all forms of exploitation of person by person. The major weaknesses which have emerged in the practice of socialism are the results of distortions and misapplications. They do not flow naturally from the basic concepts of Marxism whose core is essentially humane and democratic and which projects a social order with an economic potential vastly superior to that of capitalism.“¹¹⁾ Solche Vorstellungen führender ANC/SACP-Kreise wirken nicht konstruktiv und erschweren Kompromisse in den lebenswichtigen Fragen des Landes.

Trotzdem darf gehofft werden, daß der Einfluß Joe Slovos abnehmen und daß zumindest Vorstellungen einer marxistisch inspirierten Wirtschafts- und Sozialpolitik im ANC nicht die Mehrheit bilden werden. Pallo Jordan, Leiter des ANC-Department of Information and Publicity und gleichzeitig eine der jüngeren Führungspersönlichkeiten, bemerkte sarkastisch zu Slovos Ansichten: „If comrade Slovo's pamphlet . . . is to serve any useful purpose it must at the very least assist communists to come to terms with the history of their movement.“¹²⁾

Trotzdem bleibt das Faktum bestehen, daß die SACP für die Handlungsfähigkeit des ANC zunehmend ein Problem darstellt, weil sie ihn mit den Ansprüchen ihrer überholten Ideologie belastet. Langfristig wird der Einfluß der SACP allerdings in dem Maß zurückgehen, in dem die ausbleibende logistische Unterstützung Moskaus die Partei zwingt, aus ihren bescheidenen einheimischen Ressourcen zu leben. Obwohl also der Einfluß der SACP noch längere Zeit ein angesichts der nach realistischen Kompromissen verlangenden Situation des Landes tragischer Irritationsfaktor sein kann, wird die SACP langfristig an Bedeutung verlieren. Die in den letzten Jahren zu beobachtende fortschreitende Marginalisierung ihres Generalsekretärs seitens der relevanten sowjetischen Entscheidungsträger, ist ein ermutigender Hinweis darauf.

2. ANC und Inkatha

Es besteht kein Zweifel daran, daß den schweren Unruhen dieses Jahres in hohem Maß ein Konkurrenzkampf zwischen ANC und Inkatha zugrunde liegt, wobei auch traditionelle Gegensätze der jeweiligen überwiegenden ethnischen Basis, d. h. zwischen Xhosas und Zulus, eine große Rolle spielen dürften. Trotz aller Gefährdungen des Verhandlungsprozesses, die aus dieser Konkurrenzsituation erwachsen, gibt es Gründe zu der optimistischen Annahme, daß ein Arrangement mittelfristig nicht grundsätzlich auszuschließen ist: Im program-

7) BBC, Focus on Africa vom 23. Juli 1990.

8) Zit. in: Front File, (1990) 11, S. 2.

9) Ebd., S. 3.

10) Ebd., S. 2.

11) Ebd., S. 7.

12) Ebd.

matisch-ideologischen Bereich wird die Chance für eine Verständigung in dem Maß wachsen, in dem der Einfluß der SACP bzw. sozialistischer Vorstellungen beim ANC aus den oben skizzierten Gründen nachlassen wird. Obwohl „Nationalisierung“ und „Umverteilung“ im offiziellen Sprachgebrauch des ANC heute eine große Rolle spielen, gibt es Gründe zu der Annahme, daß die Diskussion über „postapartheid economics“ noch nicht endgültig zugunsten sozialistischer Prinzipien entschieden ist, sondern vor einer Wiederaufnahme steht. Damit bleibt die Chance zumindest einer programmatischen Annäherung an die konsequent für eine marktwirtschaftliche Annäherung eintretende Inkatha gewahrt. Darüber hinaus äußern ANC-Vertreter zunehmend die Auffassung, daß Inkatha auf die Dauer gesehen nicht ausgegrenzt werden kann. Zwar mußte Mandela seine persönliche Bereitschaft zu einem Spitzengespräch mit Buthelezi unter dem Druck einflußreicher ANC-Kreise wieder zurückziehen, aber Maßnahmen, wie die mittlerweile erfolgte, von Mandela lange geforderte Aufhebung des Notstandes in der Unruheprovinz Natal könnten Mandela so weit stärken, daß ein Spitzengespräch doch wieder möglich wird.

3. Wirtschaftliche Krise und politische Instabilität

Die tiefe wirtschaftliche und soziale Krise ist der Hauptgrund für politische Instabilität und damit für die Schwierigkeiten, den Verhandlungsprozeß in Gang zu setzen. Folgenden Teufelskreis gilt es zu durchbrechen: Wachsende soziale Probleme, vor allem die hohe Arbeitslosigkeit, führen zu politischer Radikalisierung, die ihrerseits den jeweiligen Kompromißspielraum verkleinert, wodurch aber nötige langfristige wirtschaftliche Investitionsentscheidungen vertagt werden. Besteht trotzdem noch Grund zur Hoffnung? Es scheint, daß ein Ende der wirtschaftlichen Sanktionen in Sicht ist, trotz aller Hindernisse, die — z. B. in den USA mit Blick auf den erforderlichen Gesetzgebungsmechanismus — bestehen. Man kann nicht auf Dauer der Regierung de Klerk Aufrichtigkeit bescheinigen und ihr gleichzeitig die wirtschaftliche Basis ihrer politischen Handlungsfähigkeit beschneiden. Obwohl die konkreten wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen keinen unmittelbaren Zwang zum Nachgeben beinhalteten, waren doch vor allem die psychologischen Folgen für die Investitionsneigung sehr negativ. Wenn sich das Investitionsklima als Folge der Aufhebung der Wirtschaftssanktionen soweit bessert, daß auch jene „kritische Masse“ von zehn Prozent Auslandsanteil an den Gesamtinvestitionen wieder in das Land kommt, die zur Behebung der Arbeitslosigkeit und zur Ankurbelung des Wachstums gebraucht werden, dann könnte auch

die heutige Radikalisierung gestoppt werden — und politische Kompromißfähigkeit wachsen.

4. Ultrakonservative im Aufwind?

Können die ultrakonservativen Gruppierungen der Weißen so stark werden, daß sie einen zukünftigen Verhandlungsprozeß, den sie als „Ausverkauf“ interpretieren, zu verhindern in der Lage sind? In den vergangenen Jahren wurden warnende Hinweise auf das Anwachsen des weißen Ultrakonservatismus häufig als Ausrede abgetan, die dazu dienen sollte, die angeblich zu zögerliche Reformpolitik der regierenden Nationalpartei zu entschuldigen. Spätestens seit den diesjährigen Nachwahlen in Umlazi ist aber deutlich geworden, daß die Ultrakonservativen, vor allem die von Andries Treurnicht geführte Konservative Partei (KP), der Möglichkeit eines Machtwechsels nach nationalen Parlamentswahlen sehr nahe gekommen sind. Ernstzunehmende Interpretationen der Umlazi-Wahlen sind sogar zu dem Schluß gekommen, daß ein Hochrechnen der Ergebnisse auf Landesebene zu dem Schluß führen muß, daß die Nationale Partei bereits heute die Unterstützung der Mehrheit der weißen Wähler nicht mehr besitzt.

Besonders nachdenklich stimmen muß in diesem Zusammenhang, daß offenbar zahlreiche englischsprachige Wähler, die in der Vergangenheit liberal stimmten, nun ihre Interessen von einer Partei, der KP, gewahrt sehen, die sich vor allem als Hüter der Rechte und der Identität der Afrikaner versteht.

Können die Ultrakonservativen den Weg zu einem politischen System mit wesentlich erweiterter Legitimationsbasis blockieren oder gar das Rad der Geschichte in Richtung voll entwickelter Apartheid zurückdrehen? Präsident de Klerk muß die Verhandlungsergebnisse, die die Liquidierung der Restapartheid beinhalten, dem weißen Wähler in einem Referendum zur Entscheidung vorlegen. Dies könnte in Form vorgezogener Neuwahlen geschehen. Die Implementierung eines neuen politischen Systems ohne eine entsprechende Legitimation durch die weiße Wählerschaft würde die Ultrakonservativen endgültig in Bürgerkriegsbereitschaft versetzen und Tragödien provozieren, gegenüber denen alles bisher Dagewesene harmlos war.

Es muß mit Sicherheit in irgendeiner Form zu einer Entscheidung über zukünftige Verhandlungsergebnisse seitens der weißen Wähler kommen. Hierbei hat die Regierung der Nationalpartei einen großen Vorteil gegenüber den Ultrakonservativen: Letztere waren bis heute nicht in der Lage, ein Wirtschafts- und Sozialkonzept vorzulegen, das wirtschaftliche Prosperität mit sozialer und politischer

Segregation glaubhaft in Einklang zu bringen vermag. Im Gegenteil läßt sich argumentieren, daß das System der Apartheid unter den Bedingungen fortschreitender Industrialisierung historisch bereits gescheitert ist und daß nur ein fortschreitendes, auch politisches Zusammenwirken aller Bevölkerungsgruppen die Chance auf Realisierung des ungeheuren Potentials des Landes zu wahren vermag.

Die Entscheidung über die Zukunft Südafrikas spitzt sich zu: Während die äußeren Rahmenbedingungen für einen demokratischen Wandel, vor allem aufgrund der Erosion des Ost-West-Konflikts, so günstig sind wie noch nie, bedroht Radikalisie-

rung von links und rechts die Handlungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen: Joe Slovo und Andries Treurnicht bilden faktisch eine Allianz zur Verhinderung eines politisch-sozialen Ausgleichs. Demgegenüber gilt es jetzt, die Kompromißfähigen in Südafrika zu ermutigen und auch real, d. h. nicht nur durch Beseitigung von Sanktionen, sondern durch gezielte Investitionsinitiativen zu stärken. Es macht keinen Sinn, damit bis zur Verkündung eines endgültigen Verhandlungsergebnisses zu warten, weil der Verhandlungsprozeß selbst entscheidend von symbolischen und realen Ermutigungen auf jeder Stufe seiner Entwicklung determiniert werden wird.

Südafrikas Außenpolitik: Gibt es einen Weg aus der Isolation?

Außen- und Innenpolitik hängen in allen Ländern der Welt auf vielfältige Weise zusammen. In wenigen allerdings ist dieser Zusammenhang so prägend wie in Südafrika: nicht nur für die Außenpolitik des Landes selbst, sondern für die Außenpolitik aller anderen Staaten ihm gegenüber.

Den außenpolitischen Weg Südafrikas seit den fünfziger Jahren kann man als einen Weg in die Isolation bezeichnen, einen Weg, dem zunächst von süd-

afrikanischer Seite gar nicht entschieden entgegen gewirkt wurde, zum Teil, weil die Isolation sich erst stufenweise entwickelte, zum Teil aber auch, weil sie in ihren Auswirkungen unterschätzt wurde¹⁾. Spätestens seit den siebziger Jahren wird dieser Weg jedoch zugleich gekennzeichnet von wechselnden südafrikanischen Versuchen und Strategien, die Isolation abzuschwächen und abzubauen. Alle diese Wege sind untrennbar mit der südafrikanischen Innenpolitik verbunden.

I. Innenpolitik als Faktor der Außenpolitik: Der Weg in die Isolation

Die Politik der internationalen Staatenwelt gegenüber Südafrika ist seit den fünfziger Jahren immer mehr von der Beurteilung südafrikanischer Innenpolitik bestimmt worden — und zwangsläufig wurde die Außenpolitik Südafrikas in wachsendem Maße von der Notwendigkeit determiniert, darauf zu reagieren. So wurde die Apartheidspolitik, die auf Rassendiskriminierung und weißer Vorherrschaft beruhte, zur außenpolitisch prägenden Größe, auch wenn sich daneben die Wirtschaftsbeziehungen lange Zeit nahezu ungestört entwickeln konnten, und zwar sowohl zu außerafrikanischen wie zu afrikanischen Staaten. Erst im Laufe der Jahre wurden die Wirtschaftsbeziehungen — dann allerdings immer stärker — durch die außenpolitisch schwierige Lage Südafrikas beeinträchtigt.

Es sind vornehmlich drei Gründe für die weltweite Ablehnung der südafrikanischen Apartheidspolitik zu nennen (wobei es sich von selbst versteht, daß bei mancher Regierung diese Ablehnung mit einer nicht geringen Portion an Heuchelei einherging, die aber die tatsächliche Politik des betreffenden Landes weder selbst noch in ihren Auswirkungen änderte). Erstens gab es moralische Gründe. Nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, bedingt aber auch durch die moralischen Elemente in der Ost-West-Auseinandersetzung und dann immer stärker durch den Siegeszug der westlichen Vorstel-

lungen von Menschenrechten, sahen sich mehr und mehr Staaten gar nicht in der Lage, die südafrikanische Innenpolitik nicht zu kritisieren und abzulehnen. Im Westen hatte das sowohl innen- wie außenpolitische Gründe. Gewiß schloß sich ein großer Teil der Staatenwelt einfach an, weil sich ein weltweiter Konsens gebildet hatte und natürlich auch, weil es weitgehend gefahrlos war. Die Sowjetunion und in ihrem Gefolge einige andere Staaten sahen darin jedoch zugleich eine Möglichkeit, den Westen in der internationalen Arena in Bedrängnis zu bringen, denn Südafrika galt als westliches Land, zu dem der Westen enge (und gewichtige) Wirtschaftsbeziehungen unterhielt, und der Westen fühlte sich einer friedlichen Lösung verpflichtet, um nicht nur die Interessen der Schwarzen, sondern auch berechnete Interessen der Weißen zu schützen.

Dieser Druck nahm zweitens mit dem Freiheitskampf der ehemaligen Kolonialgebiete, insbesondere in Afrika, und ihrer anschließenden Unabhängigkeit entscheidend zu. Kein Land glaubte, es sich leisten zu können, vor aller Welt von diesen neuen Staaten wegen seiner Südafrikapolitik verurteilt werden zu können. Rücksicht auf die Dritte Welt spielte eine zunehmende Rolle, was sich besonders deutlich bei den Vereinten Nationen zeigte, wo die neuen Staaten zuerst eine Mehrheit erringen und diese dann stetig ausweiten konnten.

Damit wiederum verband sich der dritte Grund für die Südafrikapolitik vieler Staaten. Sowohl das Werben um die neuen Staaten als auch Südafrika selbst wurden zu Elementen der Ost-West-Ausein-

¹⁾ Siehe hierzu Dieter Mahncke, *Konflikt in Südafrika. Die politische Problematik Südafrikas in ihren innen- und außenpolitischen Dimensionen*, Paderborn 1989, insbes. Kap. 4, S. 159 ff.

andersetzung. Einerseits kam es darauf an, die politisch-diplomatische Unterstützung der Dritten Welt zu gewinnen, andererseits darauf, in Südafrika selbst Einfluß zu erhalten oder zu erringen. In letzterer Hinsicht war der Westen zugleich im Vor- und Nachteil: im Vorteil deswegen, weil er tatsächlich in Südafrika präsent war und Einfluß hatte, im Nachteil, weil dieser Einfluß aus der Sicht der Länder der Dritten Welt allein zur Überwindung der südafrikanischen Verhältnisse genutzt werden sollte bzw. die westlichen Staaten dies ihrer Ansicht nach nicht entschieden genug taten, und schließlich, weil es ja auch ein Ziel der westlichen Politik sein mußte, in den Reihen der Widerstandsorganisationen – aus denen nach allgemeiner Auffassung möglicher- oder sogar wahrscheinlicher Weise die zukünftigen Machthaber Südafrikas hervorgehen würden – Einfluß zu gewinnen und auszuüben.

Selbstverständlich spielte bei alledem auch die Einschätzung der Bedeutung Südafrikas eine Rolle. Als einziger Industriestaat von Gewicht auf dem afrikanischen Kontinent, aufgrund seiner geostrategischen Lage an der Südspitze Afrikas und aufgrund seines Ressourcenreichtums war es erstrebenswert, dort Einfluß zu haben, zu behalten oder langfristig zu gewinnen – und, in der Hoch-Zeit des Kalten Krieges, aus westlicher Sicht auf jeden Fall zu verhindern, daß die andere Seite entscheidenden Einfluß in dem Gebiet gewinnt. Gerade die westliche Politik wurde hierdurch vor nicht geringe Dilemmata gestellt. Allerdings unterlag westlichem Denken häufig auch eine Überschätzung sowohl der geostrategischen Lage Südafrikas wie seiner Möglichkeiten, die westliche Abhängigkeit von Rohstoffen zu seinen Gunsten zu nutzen²⁾.

Die südafrikanische Regierung veränderte jedoch ihre nach 1948 eingeleitete Politik des konsequenten Ausbaus der Rassentrennung zunächst nicht. Vielmehr wurde Kritik häufig mit der Bemerkung zurückgewiesen, daß man im Ausland die besonderen Verhältnisse in Südafrika weder kenne noch verstehe. Allerdings gab es mit dem Konzept der Heimatländer (Homelands) für die Schwarzen schon in den fünfziger Jahren einen neuen Ansatz, der mehr als zwei Jahrzehnte lang fortentwickelt wurde und als Grundlage für die Darstellung südafrikanischer Rassenpolitik nach außen diente. Nach diesem Konzept sollten auf der Basis der bereits 1913 und 1936 für Schwarze reservierten Gebiete (die etwa 13 Prozent des Gesamtgebietes von Südafrika ausmachten) für die wichtigsten schwarzen Stämme oder Völker zehn eigenständige, autonome und schließlich in die Unabhängigkeit zu ent-

lassende Staaten entstehen. Das besondere daran war, daß alle Schwarzen, auch jene, die in den „weißen Gebieten“ ansässig waren, Bürger einer dieser „Staaten“ werden und nur in ihnen politische Rechte genießen sollten. Mit anderen Worten: sie sollten aus Südafrika ausgegliedert werden. Südafrika wäre dann von einer weißen Mehrheit beherrscht, innerhalb welcher die Afrikaaner (Buren) wiederum eine gesicherte Mehrheit bilden würden.

Unter den vielen Gründen, warum dieses Konzept von Anfang an zum Scheitern verurteilt war, war wohl ausschlaggebend, daß die als Flickenteppiche konzipierten Gebiete nie lebensfähig waren und die große Mehrheit der Schwarzen das Konzept kategorisch ablehnte. Entsprechend war die Wirkung im Ausland, in dem das Modell zu keinem Zeitpunkt überzeugen konnte. Es wurde vielmehr als ein Versuch interpretiert, die Rechtlosigkeit der schwarzen Mehrheit zu institutionalisieren und die weiße Minderheitsherrschaft zu festigen. Da halfen weder der Hinweis, daß die Anerkennung der „Unabhängigkeit der schwarzen Völker“ ja auch eine Akzeptierung der Gleichberechtigung mit sich bringen würde (was tatsächlich nicht der Fall war: das weiße Südafrika würde weiter diskriminieren), noch die verschiedenen Versuche, das Modell zu verbessern: durch eine begrenzte Arrondierung der Homelands oder durch die Einführung gewisser kommunaler Selbstverwaltungsrechte für die städtischen Schwarzen.

Dennoch verbrachte die südafrikanische Regierung viele Jahre mit dem Versuch, die Welt von dieser Politik zu überzeugen. Propaganda und Sympathiewerbung wurden zu einem der Hauptpfeiler südafrikanischer Außenpolitik, wofür erhebliche Mittel bereitgestellt wurden³⁾. Dabei sollte anfangs ganz einfach das vermeintlich falsche Bild von Südafrika „zurechtgerückt“ werden; im Laufe der siebziger und achtziger Jahre wurde dann jedoch zunehmend um Verständnis für die besonderen Probleme des Landes geworben. Zugute kam der südafrikanischen Regierung dabei, daß die Probleme des Lan-

³⁾ Die Bedeutung der Auslandswerbung für Südafrika zeigen die beiden Publikationen von Louis Gerber, *Friends and Influence. The Diplomacy of Private Enterprise*, Cape Town–Johannesburg–London–New York 1973; G. H. G. Lucas/G. T. de T. Cronjé, *The Marketing of the International Image of South Africa*, Pretoria 1978. Zum sog. Informationskandal von 1978/79, bei dem es um die Bestechung von Journalisten, Veruntreuung von Geldern im Informationsministerium u. ä. ging, vgl. Mervyn Rees/Chris Day, *Muldergate. The Story of the Info-Scandal*, Johannesburg 1980. Der Skandal führte zum Rücktritt des damaligen Informationsministers Connie Mulder, der zu jener Zeit als Favorit für die Nachfolge von Premierminister B. J. Vorster galt.

²⁾ Vgl. ebd., S. 159–167.

des tatsächlich sehr kompliziert und ohne einfache Lösungen sind.

Aber auch wenn man das Ausland von der Schwierigkeit der Probleme zu überzeugen vermocht hätte — was tatsächlich nur in sehr bescheidenem Umfang gelang —, vermochte man es nicht von der Ehrlichkeit der weißen Bemühungen, mit diesen Problemen fertig zu werden, zu überzeugen. Ins Auge stach eben doch immer wieder der grundsätzlich rassistische Charakter der südafrikanischen Gesellschaft, die Rassendiskriminierung, die alle Bereiche des täglichen Lebens umfaßte und der schwarzen Mehrheit die gerechte Chance zu Emanzipation und Gleichberechtigung vorenthielt.

Deswegen — und, damit zusammenhängend, wegen des Vorwurfs, die Homeland-Politik würde auch bei erfolgreicher Durchführung nicht zur Abschaffung der Rassendiskriminierung führen — wurde, beginnend in den siebziger Jahren, eine ganze Reihe der sichtbaren Merkmale der Apartheid abgebaut. Es wurde nunmehr unterschieden zwischen der „großen Apartheid“ (dem Homeland-Konzept) und der „kleinen Apartheid“, jener Alltagsdiskriminierung, die bis dahin überall in Südafrika anzutreffen war. Die Abschaffung der Rassentrennung auf Flughäfen, den großen Bahnhöfen, Hotels, Restaurants, bei der Post, in Parks, an Stränden seit Ende der siebziger Jahre muß in diesem Rahmen gesehen werden: Das sind die Orte, an denen sich ausländische Besucher, insbesondere Journalisten und Politiker, vor allem aufhalten. Hier mußte die Existenz der Rassendiskriminierung jedem Besucher sofort ins Auge springen. In der Tat fiel der Abbau der Rassenschranken an diesen Orten denn auch besonders auf, und viele, darunter auch Kenner der südafrikanischen Szene, sprachen voreilig vom „Ende der Apartheid“.

Allerdings war dies nicht lange wirksam. Bald wurde erkannt, daß es sich nur um kosmetische

Änderungen handelte, die den Kern der Apartheid kaum berührten. Außerhalb der großen Zentren — und das heißt schon in den Vororten der Großstädte — blieb fast alles beim alten: mit dem Hinweis, daß den Weißen diese Veränderungen nur langsam zugemutet werden könnten.

Somit blieb das größte Hindernis für die südafrikanische Auslandswerbung ganz einfach die Tatsache, daß weitere und grundlegende Reformen auf sich warten ließen. Mit Ausnahme der Anerkennung schwarzer Gewerkschaften und der Zulassung von Schwarzen zur Facharbeiterausbildung im Jahre 1980 gab es wenige publikumswirksame Veränderungen — die Verfassungsreform von 1983/84 wurde, da den Coloureds und Asiaten eben nicht eine wirkliche Gleichberechtigung zugestanden wurde, lediglich als Manipulation betrachtet —, und so wurde die mit großen Erwartungen verbundene Äußerung des 1978 neu gewählten Premierministers Pieter Willem Botha, daß nunmehr große und dramatische Veränderungen in Südafrika vonnöten seien, zunehmend nur noch ironisch zitiert.

Tatsächlich verschlechterte sich das „Image“ Südafrikas in den achtziger Jahren deutlich. Die Mehrheit der Weißen — so stellte es sich dem Ausland dar — war zu gewissen Anpassungen und Konzessionen, nicht aber zu einer grundlegenden Veränderung bereit. Hinzu kamen die ausgedehnten, immer wieder aufflackernden inneren Unruhen, die Brutalität, mit der die Polizei unter Schutz und Zustimmung der Regierung darauf reagierte, und die umfangreiche und drastische Pressezensur, die die Regierung schließlich einführte, um sich vor einer offenen Berichterstattung über die Ereignisse zu schützen bzw. eine solche Berichterstattung überhaupt zu unterbinden.

II. Die Reaktion des Auslands

Die siebziger und achtziger Jahre zeigten somit, daß Werbung um Verständnis für die besondere Situation und Politik Südafrikas, gekoppelt mit einigen insgesamt eher oberflächlichen Änderungen, kaum die außenpolitische Isolation des Landes durchbrechen würden. Ändern sollte sich dies erst mit dem Antritt des neuen Präsidenten Frederik Willem de Klerk als Nachfolger Bothas. Bis zu diesem Zeitpunkt war Südafrika immer weiter in die Isolation geraten. Das zeigte sich nicht nur in einer allgemeinen Ächtung — kaum zwei Dutzend Staaten unterhielten volle diplomatische Beziehungen zu Süd-

afrika —, sondern auch in einer Reihe konkreter Sanktionsmaßnahmen.

Zu den ersten Sanktionen gehörten das 1973 von den OPEC-Staaten beschlossene Ölembargo und das 1977 von den Vereinten Nationen verhängte Waffenembargo. Südafrika reagierte in beiden Fällen gleich: einmal durch den Auf- und Ausbau einer eigenen Versorgungsfähigkeit in diesen Bereichen, zum anderen durch die Suche nach anderen Lieferquellen und die Anknüpfung neuer Handelskontakte. In beiden Bereichen konnten dabei sichtbare

Erfolge erzielt werden. Auf dem Gebiet der Rüstungsindustrie entwickelte sich Südafrika sogar zum zehntgrößten Waffenproduzenten der Welt und zu einem Waffenexporteur. In bezug auf die Energieversorgung blieb Südafrika zwar auf Ölimporte angewiesen, konnte diese Abhängigkeit allerdings durch Sparmaßnahmen und die Herstellung von eigenen Treibstoffen mittels hochentwickelter Kohleverflüssigungsverfahren zumindest reduzieren. Nichtsdestoweniger führte das Ölembargo zu einer Verteuerung der Energie in Südafrika und damit zu einer Belastung der südafrikanischen Wirtschaft.

Diese Feststellung gilt auch für die Wirtschaftssanktionen, die seit Mitte der achtziger Jahre vor allem von den Vereinigten Staaten, der Europäischen Gemeinschaft, dem Commonwealth und Japan beschlossen wurden. Die Sanktionen, zu denen etwa Investitionsverbote und das Verbot von Einfuhren bestimmter südafrikanischer Güter (u. a. Uran,

Kohle, Eisen, Stahl, Textilien, Agrarerzeugnisse) zählten, belasteten die südafrikanische Wirtschaft auch dort, wo die Sanktionen umgangen werden konnten. Noch wichtiger war jedoch der Druck, den sie symbolisierten: Südafrika wurde zunehmend und aus verschiedenen Gründen (nicht zuletzt wegen des innenpolitischen Drucks in den Industrieländern) zu einem Gebiet, das wirtschaftlich als risikoreich und immer weniger attraktiv galt, so daß die südafrikanische Wirtschaft auch ohne weitere formale Sanktionen in eine kritische Situation geriet. Nicht gering zu schätzen sind schließlich die psychologischen Auswirkungen der zunehmenden Wirtschaftskrise einerseits, der politischen Ächtung andererseits (z. B. auch durch den in der südafrikanischen Öffentlichkeit wirksamen Ausschluß der meisten südafrikanischen Sportler vom internationalen Sportgeschehen). In diesem Sinne kann somit durchaus von einem Erfolg der ausländischen Maßnahmen gesprochen werden.

III. Ein Weg aus der Isolation?

Die südafrikanische Regierung ist in dem Bemühen, mit der zunehmenden internationalen Isolation des Landes zurechtzukommen, zunächst zweispurig vorgegangen: durch den Versuch, die Isolation durch größere Unabhängigkeit und Autarkie weniger bedrängend zu machen — dieser Weg wurde vor allem wirtschaftlich verfolgt —, und durch Werbung und Auslandspropaganda. Hinzu kam seit den siebziger Jahren jedoch eine Reihe konkreter Versuche, die politisch-diplomatische Isolation mit Hilfe der vorhandenen südafrikanischen Wirtschaftskraft zumindest in einigen Staaten Afrikas zu durchbrechen, um damit international die Tür zur uneingeschränkten Wiederaufnahme in die Völkergemeinschaft aufzustoßen. Mit alledem verbunden war wiederum die wachsende Erkenntnis, daß die außenpolitischen Schwierigkeiten Südafrikas ohne innenpolitische Veränderungen nicht zu überwinden sein würden, was allerdings noch nichts über Ausmaß und Substanz solcher Veränderungen aussagte.

Die internationale Position Südafrikas beruht auf den überlieferten Verbindungen, die aus der Zeit herrühren, als Südafrika noch nicht als Paria der internationalen Gesellschaft galt, auf dem Bedarf vieler Länder an südafrikanischen Rohstoffen, auf Geschäftsinteressen vor allem vieler westlicher Industrieländer und nicht zuletzt auf der Sympathie, die Südafrika aus vielerlei Gründen in manchen Teilen der Bevölkerung in den westlichen Ländern

genießt. Unter Hinweis darauf, daß Südafrika ein westlicher Staat und für den Westen sowohl wichtig als auch nützlich sei, hat die südafrikanische Regierung stets versucht, diese Position auszubauen — insgesamt jedoch mit wenig Erfolg. Die fehlenden inneren Reformen führten zu einer zunehmend kritischen Einstellung in der öffentlichen Meinung zahlreicher Länder, und die gegen Südafrika verhängten Sanktionsmaßnahmen konnten somit nicht verhindert werden.

Ein besonderes Kapitel in der südafrikanischen Außenpolitik bildet die Afrikapolitik. Seit etwa Mitte der sechziger Jahre hat die südafrikanische Regierung versucht, gegenüber den afrikanischen Staaten eine, wie es hieß, Entspannung eintreten zu lassen und engere Bindungen zu knüpfen. Die Überlegung war einfach: wenn hier ein Durchbruch erzielt werden könnte, würde es vielen anderen Staaten in der Welt leichter fallen, ihre Distanz zu Südafrika aufzugeben.

Die „Morgengabe“, die Südafrika in diese „policy of détente“ oder „outward-looking policy“ einbrachte, waren erhebliche wirtschaftliche Vorteile, die den mit Südafrika kooperierenden Staaten erwachsen würden. Dabei handelte es sich bei der angebotenen Hilfe nicht nur um Kredite, sondern vor allem auch um technische Entwicklungshilfe, die, aus einem hochentwickelten afrikanischen Land kommend, besonders zielgerichtet und erfolgversprechend einsetzbar schien.

Der Schwerpunkt dieser Politik lag in Afrika — allerdings war sie nicht auf Afrika beschränkt, sondern erstreckte sich über die südliche Halbkugel von Neuseeland und Australien bis Südamerika. Sie beruhte — nach dem Massaker von Sharpeville (1960) und bis Soweto (1976) — auf einem nicht geringen Selbstvertrauen, das sich auf der damals herrschenden inneren Stabilität und der wachsenden südafrikanischen Wirtschaftsmacht gründete. Auf dieser Ausgangslage aufbauend, waren der südafrikanischen Politik zunächst immerhin einige zumindest aufsehenerregende Erfolge beschert. Zuerst sprach sich der Präsident der Elfenbeinküste, Houphouët-Boigny, für die Aufnahme eines „Dialogs mit Südafrika“ aus, und die Kontakte zu verschiedenen anderen afrikanischen Staaten wie Liberia und Malawi wurden ausgeweitet. Im südlichen Afrika war die Rede von einem gemeinsamen Markt oder sogar von einem „Commonwealth of Nations“ bzw. einer „Constellation of States“, die auch die Homelands einbeziehen (bzw. diesen zur Anerkennung verhelfen) sollte. Einen beachtlichen Erfolg erzielte die südafrikanische Regierung mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Malawi im September 1967. Drei Jahre später wurden die zunächst als Gesandtschaften eingerichteten Vertretungen anlässlich des Besuchs des südafrikanischen Premierministers Johannes Vorster in Malawi zu Botschaften angehoben. Damit schien ein Durchbruch erzielt worden zu sein, der seinen Höhepunkt mit dem für damalige südafrikanische Verhältnisse spektakulären Besuch des malawischen Staatspräsidenten Hastings Banda in Südafrika im August 1971 erreichte.

Über diese, letzten Endes spärlichen Anfangserfolge gelangte die südafrikanische Politik zunächst jedoch nicht hinaus. Die Bemühungen, mit weiteren afrikanischen Staaten diplomatische Beziehungen anzuknüpfen, zeitigten keinen Erfolg. Der Dialog und die wirtschaftliche Zusammenarbeit — so die öffentlich erklärte Auffassung vieler afrikanischer Führer — könnten lediglich als wirtschaftliche Notwendigkeit und taktische Mittel angesehen werden: Das langfristige Ziel bleibe die grundlegende Veränderung der innenpolitischen Ordnung in Südafrika.

Trotzdem gab es Mitte der siebziger Jahre eine zweite Phase der Entspannungspolitik. Genährt wurde sie aus zwei Quellen: einmal aus Erklärungen Südafrikas, daß man zu innenpolitischen Änderungen bereit sei, zum anderen aus der Notwendigkeit einer Lösung der Rhodesien-Frage. Gerade in letzterer Hinsicht kam es zu zahlreichen Kontakten zwischen Vertretern der Regierungen Südafrikas, Sambias, Botswanas, Tansanias, Moçambiques, Rhodesiens und der rhodesischen Befreiungsbewegungen.

Ausschlaggebend für die Lösung des Problems war schließlich die Rücknahme der südafrikanischen Unterstützung für die Regierung Ian Smith.

Weitere Kontakte auf Regierungsebene — vor allem mit der Elfenbeinküste, Senegal und Liberia — führten jedoch zu nichts. Während die schwarzafrikanischen Staaten sich die Vorbereitung von Verhandlungen über Veränderungen in Südafrika unter Einschluß des ANC und des PAC erhofft hatten, zeigte sich schon bald, daß die südafrikanische Regierung außer zu einigen oberflächlichen Änderungen nicht bereit sein würde, im eigenen Lande wirklich etwas umzugestalten oder überhaupt in Verhandlungen darüber einzutreten. Hinzu kam, daß die Beziehungen zwischen Südafrika und den schwarzafrikanischen Staaten durch das Eingreifen Südafrikas in Angola im Jahre 1975/76 und schließlich durch Soweto erheblich belastet wurden.

Dennoch blieben mancherlei Kontakte bestehen: Die wirtschaftliche Abhängigkeit der schwarzafrikanischen Staaten ließ etwas anderes gar nicht zu. Einen deutlichen, auch äußerlich sichtbaren und international viel beachteten Erfolg konnte die südafrikanische Regierung erzielen, als sie zwischen 1982 und 1984 Abkommen mit den Nachbarstaaten Moçambique, Angola und Swaziland abschloß. Mit Angola wurde im Februar 1984 ein Truppenflechtungsabkommen an der Grenze zu Namibia vereinbart. Mit Swaziland (1982) und Moçambique (März 1984) wurden Verträge geschlossen, in denen die Staaten sich verpflichteten, die Souveränität und Unabhängigkeit des jeweils anderen zu achten und sich nicht in seine inneren Angelegenheiten einzumischen. Mittelpunkt — und Motiv — der Abkommen war allerdings die Verpflichtung beider Seiten, das eigene Territorium nicht durch irgend jemanden nutzen zu lassen, um gegen den jeweils anderen Staat terroristische Aktionen oder irgendwelche sonstigen Aggressionen zu planen oder durchzuführen. Südafrika ging es somit vor allem darum, dem ANC wichtige Ausgangsbasen vorzuenthalten.

Trotz dieser Erfolge kann festgestellt werden, daß Südafrika mit seiner Außenpolitik der sechziger, siebziger und achtziger Jahre kein Durchbruch aus der Isolation gelungen war. Im Gegenteil: in den achtziger Jahren verschlechterte sich die internationale Position des Landes politisch und wirtschaftlich. Südafrika konnte seine Stellung lediglich dort in etwa halten, wo diese auf eigener Stärke bzw. auf den wirtschaftlichen Interessen seiner Partner beruhte. Das weiße Südafrika konnte Sympathien bestenfalls dort bewahren, wo diese traditionell bestanden; neue konnte es nicht hinzugewinnen. Nur

vorübergehend war es Südafrika in einem begrenzten Maße gelungen, in einen Dialog mit anderen afrikanischen Staaten einzutreten. In erster Linie gab es einen intensiven wirtschaftlichen Austausch, der geprägt war von der Abhängigkeit der afrikani-

schen Partner Südafrikas. Die fortbestehenden grundlegenden Differenzen über die innere Ordnung Südafrikas verhinderten jedoch jede wirkliche Annäherung. Dies änderte sich erst gegen Ende der achtziger Jahre.

IV. Eine neue Politik?

Gegen Ende der achtziger Jahre gaben drei Entwicklungen Anlaß zur Hoffnung, daß sich in Südafrika und in der südafrikanischen Politik eine Wende anbahnt. Dabei handelt es sich um den Rückzug der Sowjetunion aus ihrem extensiven afrikanischen Engagement, der Lösung der Namibia-Frage und dem Amtsantritt Frederik Willem de Klerks als neuem Staatspräsidenten.

Es ist offensichtlich, daß die ersten beiden Faktoren zusammenhängen. Die Rücknahme sowjetischen Engagements bedeutete sowohl eine Reduzierung ihrer vor allem militärischen Unterstützung der Befreiungsbewegungen SWAPO und ANC als auch einen Abbau des Engagements in Angola. Das führte zu einer gewissen Mäßigung und notwendigerweise größeren Bereitschaft, eine Verständigung mit Südafrika zu suchen. Auf südafrikanischer Seite hingegen wuchs entsprechend die Neigung, sich aus dem wirtschaftlich und auch innenpolitisch zu einer immer stärkeren Belastung gewordenen Krieg an der namibisch-angolanischen Grenze zurückzuziehen und das – aus südafrikanischer Sicht – Risiko einer Unabhängigkeit Namibias selbst unter Führung der SWAPO einzugehen. Die seit Mitte 1988 unter Vermittlung der Vereinigten Staaten verhandelnden Regierungen Kubas, Angolas und Südafrikas erreichten eine Einigung, die den Abzug der kubanischen Soldaten aus Angola und einen international beaufsichtigten Übergang Südwestafrikas in die Unabhängigkeit bis März 1990 vorsah. Dieser Übergang wurde nahezu vorbildlich durchgeführt, wobei sich Südafrika vereinbarungsgemäß an die ihm auferlegten Verpflichtungen zum Rückzug hielt.

Auf den Unabhängigkeitsfeiern wurde Südafrika bereits vom neuen Präsidenten de Klerk repräsentiert. Dieser war im Frühjahr 1989 Vorsitzender der Nationalen Partei und im August, wenige Wochen vor den Parlamentswahlen, nach einer Auseinandersetzung mit seinem Vorgänger Botha, Staatspräsident geworden⁴⁾. Während des Wahlkampfes traf sich de Klerk sowohl mehrfach mit Präsident Kaunda, um über Verhandlungen mit dem ANC zu

sprechen⁵⁾, als auch mit dem zairischen Präsidenten Mobutu, um über die Fortführung des Waffenstillstandes in Angola zu beraten⁶⁾. Trotz der Differenzen anlässlich des Präsidentenwechsels war dies tatsächlich eine Fortführung zumindest der politischen Ansätze Bothas. Dieser hatte in den Jahren zuvor selbst Moçambique, Malawi und Zaire besucht, und seit einigen Jahren hatte die südafrikanische Regierung schon Gespräche mit dem inhaftierten Nelson Mandela geführt.

Anders waren jetzt vor allem der Stil und die neue Bekundung, daß Südafrika zu grundlegenden Reformen bereit sei. Dafür warb de Klerk. Erstmals standen im Wahlkampf nicht ideologische, sondern Wirtschaftsthemen im Vordergrund, es ging nicht um Abgrenzung gegenüber einem feindlichen Ausland, sondern um die Suche nach Kooperation. Als Ziele seiner Politik postulierte de Klerk politische Rechte für alle, Abbau aller Diskriminierungen, verfassungsmäßige Garantien von Menschenrechten, Rückkehr Südafrikas in die internationale Staatengemeinschaft und Verhandlungen mit allen Bevölkerungsgruppen, aus denen eine neue Verfassung hervorgehen sollte. De Klerk gewann die Wahlen mit knapper Mehrheit. Anlässlich seiner Vereidigung am 20. September hielt er eine reformbetonte Rede, in der er erklärte, daß jeder Südafrikaner am politischen Prozeß teilnehmen sollte, ohne daß indessen eine Gruppe allen anderen ihren Willen aufzwingen dürfe⁷⁾.

All dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit noch nichts entscheidendes in bezug auf eine zukünftige Verfassung geschehen war. Die Ankündigungen jedoch, verbunden mit den ersten Schritten zur Aufnahme direkter Gespräche mit dem ANC und zum Abbau der Rassendiskriminierung im südafrikanischen Alltag, führten zu einer weltweit positiven Reaktion.

⁵⁾ Vgl. ebd.

⁶⁾ Vgl. ebd. Bereits einen Monat zuvor war de Klerk mit dem Staatschef Moçambiques, Joaquim Chissano, und am 30. August mit dem Vorsitzenden des Militärrates von Lesotho, Lekhanja, zusammengetroffen.

⁷⁾ Vgl. General-Anzeiger vom 21. 9. 1989. Im Programm der Nationalen Partei vom Juni 1988 wird ein Südafrika ohne Gruppenherrschaft, aber unter Beibehaltung der Gruppenkonzeption vorgesehen.

⁴⁾ Vgl. den Bericht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 14. 8. 1989.

Die Maßnahmen de Klerks bestanden zunächst aus der Freilassung wichtiger, dem ANC angehörender politischer Gefangener und einer Erklärung, die südafrikanische Regierung sei zu Verhandlungen mit dem ANC bereit. Am 11. Februar 1990 wurde dann Nelson Mandela freigelassen – und zwar ohne explizite Bedingungen⁸⁾. Zugleich wurden die ehemals verbotenen politischen Organisationen – insbesondere ANC, PAC und Azapo – wieder zugelassen. In den darauffolgenden Monaten kamen sukzessive neue Maßnahmen hinzu. Friedliche Protestveranstaltungen wurden informell erlaubt, am 7. Juni dann der Ausnahmezustand in allen Provinzen außer Natal aufgehoben. Am 19. Juni wurde vom Parlament mit großer Mehrheit ein Stützpfeiler der Apartheid – der Separate Amenities Act – aufgehoben. Beginnend mit dem 15. Oktober 1990 wurde Städten und Gemeinden nicht mehr das Recht eingeräumt, öffentliche Einrichtungen nach Rassen zu trennen. Die Rassentrennung in Krankenhäusern und Schulen wurde ebenfalls aufgehoben⁹⁾.

All dies waren konkrete Maßnahmen, mit denen die Regierung ihre Ernsthaftigkeit, alle Apartheidsgesetze innerhalb von ein bis zwei Jahren abschaffen zu wollen, zu untermauern suchte¹⁰⁾. In seiner Rede vor dem Parlament am 20. April kündigte de Klerk außerdem an, daß über eine Bodenreform gesprochen werden und ein weiterer Pfeiler der Apartheid, das Gesetz über getrennte Wohngebiete, bis Mitte 1991 aufgehoben werden könnte. Zwar lehnte er eine Mehrheitsherrschaft ohne Absicherung von Minderheitsrechten ab, bezeichnete ein allgemeines Wahlrecht auf einer gemeinsamen Wählerliste innerhalb eines „qualifizierten Systems politischer Vertretung mit Minderheitenschutz“ jedoch als „erreichbar“¹¹⁾.

Am 2. Mai 1990 begannen erste direkte Gespräche zwischen Regierung und ANC, um „Hindernisse“ auf dem Wege zu Verhandlungen auszuräumen. Als Ergebnis wurde das sogenannte Groote-Schuur-Protokoll vereinbart, in dem sich beide Seiten verpflichteten, Gewalt und Einschüchterung in Südafrika zu überwinden und zu friedlichen Lösun-

gen beizutragen. Die Regierung verpflichtete sich, zu prüfen, wie die Freilassung politischer Gefangener und die Rückkehr der im politischen Exil lebenden Südafrikaner zu beschleunigen und zu erleichtern sei; gleichzeitig sollte sie die bestehende Sicherheitsgesetzgebung (vor allem im Hinblick auf politische Straftaten) überdenken¹²⁾. Ziel der Gespräche war es somit vor allem, die politische Vorbereitung des ANC auf mögliche Verhandlungen zu erleichtern. Dem diente – zur Konkretisierung des Groote-Schuur-Protokolls – ein gemeinsamer Ausschuß von Regierung und ANC, der schon am 21. Mai einen Bericht vorlegen konnte. Am 7. August wurde bekanntgegeben, daß rund 20 000 Anhängern des ANC die sofortige Rückkehr aus dem Exil ermöglicht würde; im Gegenzug dazu gab der ANC seinen Verzicht auf bewaffnete Gewalt als Mittel zur Veränderung in Südafrika bekannt.

All dies führte zu einer überraschend schnellen und ausgesprochen positiven Aufnahme im Ausland und bestätigte damit eindrucksvoll den engen Zusammenhang zwischen der südafrikanischen Innenpolitik und der außenpolitischen Isolation des Landes. Bereits anlässlich der Feiern zur Unabhängigkeit Namibias im März 1990 traf de Klerk mit etwa 20 Staats- und Regierungschefs oder Außenministern von Ländern zusammen, die vielfach bis dahin jeden öffentlichen Kontakt zu Südafrika gemieden hatten. Unter ihnen befanden sich der derzeitige Vorsitzende der Organisation afrikanischer Einheit (OAU), der ägyptische Staatspräsident Mubarak und der derzeitige Vorsitzende der Bewegung der blockfreien Staaten, der Präsident Jugoslawiens. Ferner traf er mit dem sowjetischen Außenminister Schewardnadse und dem amerikanischen Außenminister James Baker zusammen. Im April traf eine 15köpfige Delegation der Europäischen Gemeinschaft unter Leitung des irischen Außenministers Collins in Südafrika ein, und Mitte Mai brach de Klerk selbst an der Spitze einer großen Delegation zu einer Reise durch neun europäische Staaten auf. Außer in Frankreich, wo der Besuch als privat bezeichnet wurde, galten die Besuche in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, Griechenland, Großbritannien, Italien, Portugal, Spanien und der Schweiz als offizielle Arbeitsbesuche. Zu Recht wurde diese Reise als die bedeutendste Auslands-

⁸⁾ P. W. Botha hatte Mandela die Freilassung angeboten, wenn dieser der Gewalt abschwöre. Aus der Regierung de Klerk war später nur noch von einem „Bekanntnis zum Frieden“ die Rede, aber auch dies wurde vor der Freilassung nicht mehr explizit gefordert. Vgl. hierzu Gerd Behrens, Mandela rechtfertigt Guerilla-Krieg, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 2. 1990.

⁹⁾ Für Schulen war dies insofern eingeschränkt, als es den Eltern überlassen bleibt, wen die jeweilige Schule aufnehmen soll.

¹⁰⁾ Vgl. vor allem die beiden Grundsatzreden de Klerks vor dem Parlament in Kapstadt am 2. 2. und 20. 4. 1990.

¹¹⁾ Siehe dazu den Bericht in: FAZ vom 21. 4. 1990.

¹²⁾ Siehe Text in: General-Anzeiger vom 5. 5. 1990. Auch von der Homeland-Politik rückte die Regierung ab. Die Unabhängigkeit von sechs schwarzen Homelands wurde als „nicht mehr lohnend“ bezeichnet (siehe FAZ vom 17. 5. 1990). Schon zuvor war erklärt worden, daß die bereits in die Unabhängigkeit entlassenen Homelands über eine Wiedereingliederung verhandeln könnten. woran die Transkei, die Ciskei und Venda, nicht aber Bophuthatswana ein Interesse äußerten.

reise eines südafrikanischen Staats- oder Regierungschefs seit 1948 bezeichnet.

De Klerk ging es bei seinen Besuchen vor allem um drei Themen: Ihm lag daran, seine Gesprächspartner davon zu überzeugen, daß er es mit dem Umbruch in Südafrika ernst meine und die Notwendigkeit rascher Fortschritte erkenne. Im Vergleich zu seinen Vorgängern (etwa Botha auf seiner Europa-reise 1984) brauchte er nun nicht mehr unwilligen Zuhörern eine von diesen abgelehnte Rassenpolitik zu erläutern, sondern konnte auf Verständnis und Ermutigung für seinen Kurs hoffen. Zweitens bat er um finanzielle Unterstützung für schwarze Südafrikaner, insbesondere für Wohnungsbau und Berufsausbildung, aber auch für die Rückkehr von ANC-Anhängern aus dem Exil. Drittens äußerte er den Wunsch, die politische und wirtschaftliche Isolation Südafrikas zu beenden. De Klerk warb offen für die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen. Südafrika könne die schwierigen Probleme, vor denen es stehe, nicht zuletzt im Hinblick auf das zu erwartende Bevölkerungswachstum, nur in einer gedeihenden Wirtschaft bewältigen. Immerhin wurde damit die Wirksamkeit von Sanktionen anerkannt, und de Klerk konnte mit seinem Plädoyer auch insofern einen gewissen Erfolg verbuchen, als mehrere europäische Regierungschefs ihm eine Überprüfung der Sanktionen zusagten¹³⁾.

In letzterer Hinsicht widersprach ihm Mandela, der wenige Wochen nach de Klerk eine Reise durch insgesamt 13 Länder Afrikas, Europas und Nordamerikas antrat, eine Reise, die zu einem Triumphzug wurde. Zwar bat Mandela auch um Hilfe für den wirtschaftlichen Aufschwung der Schwarzen, plädierte aber entschieden für die Aufrechterhaltung der bisherigen Sanktionen. Es sei zwar ein neues Klima des Vertrauens eingetreten (wie de Klerk Mandela auf seiner Reise stets positiv hervorgehoben hatte, äußerte sich auch Mandela positiv über de Klerk), aber noch fehle es an genügenden grundlegenden Veränderungen. Auf einen Punkt gebracht: den Schwarzen fehle nach wie vor das Recht auf freie und gleiche Wahlen. In der Tat konnte Mandela durch die geschickte zeitliche Abfolge — kurz nach der Europareise des südafrikanischen

¹³⁾ In Bonn betonte Bundeskanzler Kohl, daß es der Wunsch der Bundesregierung sei, eine friedliche Lösung der Probleme Südafrikas nach Kräften zu unterstützen. Er ermutigte de Klerk, auf dem eingeschlagenen Weg zur vollständigen Abschaffung der Apartheid und zur Aufnahme eines umfassenden Dialogs mit allen maßgeblichen politischen Kräften weiterzugehen. De Klerk erklärte in Bonn, daß es eine Verfassung geben werde, nach der alle Südafrikaner auf sämtlichen Ebenen in fairer Weise an der Regierung beteiligt und Minderheiten geschützt sein würden, auch gegen „einen Mißbrauch der Macht durch Mehrheiten“. Er selbst lehne „majority rule“ nicht ab, wohl aber „majority domination“. Vgl. Die Welt vom 22. 5. 1990.

Präsidenten und vor dem Gipfel der Europäischen Gemeinschaft in Dublin — einige der westlichen Regierungschefs, die de Klerk eine Überprüfung der EG-Sanktionen zugesagt hatten, in seinem Sinne beeinflussen. Allein Großbritannien hob eine Reihe der verfügbaren Sanktionen auf. Geschwächt wurde die Position Mandelas allerdings durch widersprüchliche Äußerungen über seine Vorstellungen zur Wirtschaftspolitik, in denen er einerseits am ANC-Programm mit seinen vorgesehenen Verstaatlichungen festhielt, andererseits aber auch sagte, daß es ihm um eine neue und faire Verteilung des Wohlstands gehe, die nicht notwendigerweise Verstaatlichungen voraussetze¹⁴⁾.

Tatsächlich wurden als Ergebnis der Reisen de Klerks, Mandelas und der EG-Kommission die Sanktionen nicht aufgehoben, weder in Westeuropa, noch in den Vereinigten Staaten, Kanada oder Japan. Auf seiner Sitzung in Dublin im Juni 1990 beschloß der Europäische Rat im Rahmen seines Programms zur Unterstützung der Opfer der Apartheid die bereitgestellten Mittel zu erhöhen, „hierzu zählen auch die Erfordernisse, die mit der Rückkehr und der Wiederansiedlung der im Exil lebenden Südafrikaner verbunden sind“. Damit konnte de Klerk einen Erfolg verbuchen. Hingegen bestätigte der Rat, „daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten weiter Druck auf die südafrikanische Regierung ausüben werden, um die tiefgreifenden und irreversiblen Veränderungen zu fördern, für die sie wiederholt eingetreten sind. Der Europäische Rat bekräftigt seinen Willen, eine schrittweise Lockerung dieses Drucks in Erwägung zu ziehen, wenn weitere eindeutige Beweise dafür vorliegen, daß der bereits eingeleitete Prozeß der Veränderung in der in Straßburg geforderten Richtung weiterverfolgt wird.“¹⁵⁾

Betrachtet man all dies jedoch im Zusammenhang, wird man zu Recht vermuten können, daß auch eine förmliche Aufhebung der Sanktionen die Lage der südafrikanischen Wirtschaft nicht wirklich und jedenfalls nicht rasch verändern würde. Ausschlaggebend ist, daß aus wirtschaftlicher Sicht nach wie vor eine doppelte Unsicherheit vorherrscht: einerseits ist die weitere Entwicklung trotz der optimistisch stimmenden Anzeichen noch nicht vorauszusehen, andererseits ist ungewiß, ob eine zukünftige, etwa vom ANC geführte, schwarze Regierung ein investitionsfreundliches Wirtschaftsklima schaffen wird.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu den analytischen Artikel von Klaus Natorp, Südafrika sucht seinen Weg, in: FAZ vom 11. 6. 1990, ferner FAZ vom 20. 6. 1990.

¹⁵⁾ Europäischer Rat in Dublin, 25. und 26. Juni 1990. Siehe dazu die „Schlußfolgerungen des Vorsitzes“, insbesondere Anlage 4 „Erklärung zum südlichen Afrika“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 30. 6. 1990, S. 717–732, hier S. 722 und S. 728 f.

V. Perspektiven

Mit dem Amtsantritt von Präsident de Klerk — und mit der Freilassung Nelson Mandelas — hat Südafrika den Weg aus der internationalen Isolation angetreten. Aber es hat zugleich, nein zuvor, die Tür zu fundamentalem innenpolitischen Wandel aufgestoßen. Das eine geht nicht ohne das andere. Das große Verdienst de Klerks ist, daß er nicht nur diesen Zusammenhang erkannt hat, sondern offenbar zu der Einsicht gekommen ist, das südafrikanische System der Rassentrennung sei weder moralisch vertretbar noch — und das ist ausschlaggebend — auf die Dauer aufrechtzuerhalten. Aber das sind erste Schritte.

Es ist angemessen, daß die westlichen Staaten dies anerkannt und gewürdigt haben, um Präsident de Klerk zu ermutigen. Es ist aber auch verständlich, daß sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht — etwa durch Aufhebung der Sanktionen — weitergehen wollten. In der Tat ist es bemerkenswert, daß, im Gegensatz zu manch früherer Gelegenheit, die westlichen Länder einerseits entschieden positiv, andererseits aber eben nicht euphorisch reagiert haben. Denn die folgenden Schritte werden die schwierigeren sein. Darauf in ruhiger Form hingewiesen zu haben, ist das Verdienst Mandelas. De Klerk wie Mandela scheinen entschlossen zu sein, die Aufgabe anzupacken, aber sie ist in sich schwierig — wie wird „majority rule“ ohne „majority domination“ gewährleistet, wie viele Schutzrechte wird man den Weißen einräumen und den Schwarzen zumuten können? —, und beide werden von Gegnern in den eigenen Reihen bedrängt. Sie haben wenig Zeit. Wirtschaftlicher Aufschwung würde den Prozeß gewiß erleichtern, und insofern ist das Plädoyer de Klerks für die Aufhebung der Sanktionen richtig. Zugleich ist die Auffassung Mandelas verständlich, daß dazu der Prozeß weiter vorangeschritten sein müsse. Dieses Druckmittel

möchte er zu diesem Zeitpunkt offensichtlich nicht aufgeben.

Die weitere Entwicklung wird von drei Faktoren bestimmt werden: von der Kompromißbereitschaft der Weißen — dazu hat die Regierung inzwischen den Ausnahmezustand auch in Natal aufgehoben und einen ersten Verfassungsentwurf vorgelegt —, von der Fähigkeit des von Xhosa dominierten ANC und der von Zulu bestimmten Inkatha, ihren blutigen Machtkampf zu beenden und Wege zur gemeinsamen Arbeit zu finden, und schließlich von der Kompromißbereitschaft der Schwarzen bei der Berücksichtigung weißer Ängste und Interessen.

Die außenpolitische Sonderstellung Südafrikas ist noch nicht überwunden. Aber die Tatsache, daß das Land und seine schwarzen und weißen Führungspersönlichkeiten nicht mehr isoliert, sondern in die internationale Diskussion integriert sind, kann den Prozeß nur voranbringen¹⁶⁾. Die internationale Gemeinschaft kann sowohl dazu beitragen, die Entwicklung zu fördern, als auch dazu, einen erneuten Rückschritt, ein Abgleiten in alte Dogmen und Verhaltensweisen zu verhindern. Das wird allerdings viel Aufmerksamkeit erfordern.

¹⁶⁾ Als weiteren internationalen Erfolg konnte der südafrikanische Präsident eine offizielle Reise in die Vereinigten Staaten Ende September 1990 — der ersten offiziellen Reise eines südafrikanischen Regierungschefs in die USA seit 1946 — verbuchen, auf der er ausführliche und positiv aufgenommene Gespräche sowohl mit dem amerikanischen Präsidenten wie mit Vertretern des Kongresses führte. Auch in Afrika waren aus der Sicht des südafrikanischen Präsidenten Erfolge zu verzeichnen, als Präsident Houphouët-Boigny Anfang Oktober zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Südafrika aufforderte. Madagaskar äußerte ebenfalls seine Absicht, diplomatische Beziehungen zu Südafrika aufzunehmen, während zahlreiche andere Staaten (Kenia, die Komoren, Mauritius, Togo, Zaire, Moçambique, Angola, Sambia) eine Lockerung von Reisebeschränkungen bzw. Ausweitung des Handels vorsehen wollen. Vgl. hierzu den Bericht in: FAZ vom 9. 10. 1990.

Theodor Hanf: Konflikttransformation in Südafrika: Friedlicher Wandel durch Verhandlungen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/90, S. 3–11

In Südafrika ist ein asymmetrisches Patt entstanden: Weder ein Umsturz noch repressive Wiederherstellung des Status quo ante gelang. Die Regierung fand sich aus wirtschaftlichen Gründen, der ANC aufgrund der Veränderungen in Osteuropa zu einem Versuch friedlicher Konfliktregelung bereit. In der Vorverhandlungsphase entstand Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der gegenseitigen Intentionen.

Die politische Landschaft änderte sich grundlegend: Die Konfrontation von Kräften der Revolution und der Repression wurde abgelöst von der Auseinandersetzung zwischen Verhandlungswilligen und Verhandlungsgegnern. Eine allseits akzeptable Verfassungs- und Wirtschaftsordnung ist am ehesten von einer parlamentarisch-demokratischen Verhandlungsprozedur unter Teilnahme aller politischen Kräfte zu erwarten.

Klaus Frhr. von der Ropp: Südafrika auf dem Weg zur Demokratie? Internationale und innenpolitische Aspekte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/90, S. 12–20

Das außenpolitische Einlenken der Sowjetunion um die Jahreswende 1987/88, wonach Moskau nicht länger einer militärisch-revolutionären, sondern einer politischen Lösung des Südafrika-Konflikts das Wort redete, befähigte nicht nur Pretoria, seine eigene anachronistische Politik zu überdenken, sondern auch die seit Anfang 1981 auf das engste zusammenarbeitenden Regierungen in London und Washington, auf Pretoria massiven Druck mit dem Ziel auszuüben, unhaltbare Positionen aufzugeben. Denn Briten und Amerikaner hatten jetzt nicht mehr die Sorge, die Sowjets würden, ähnlich wie Mitte der siebziger Jahre in Mozambique und Angola, das Zurückweichen des ancien régime nutzen, in Windhuk und Pretoria Satellitenregime an die Macht zu bringen.

Die von den Sowjets sehr konstruktiv begleiteten, von dem Amerikaner Chester A. Crocker und vom britischen Botschafter Sir Robin Renwick geprägten Namibia-Verhandlungen von 1988 und die Entlassung dieser früheren deutschen Kolonie in die Unabhängigkeit im März 1990 waren aus der Sicht der amerikanisch-britisch-sowjetischen Geheimdiplomatie vor allem vertrauensbildende Maßnahmen zur Regelung des Südafrika-Konflikts. Den hier als Mittlern beteiligten ausländischen Diplomaten war immer klar, daß sie nach der Preisgabe der Siegerkolonie Namibia durch Pretoria den schwarzen und weißen Afrikanern behilflich sein müßten, Verhandlungslösungen für die Probleme des Mehrvölkerstaates am Kap zu finden. Briten, Sowjets und Amerikaner erreichten das, indem sie anerkannten, daß die Sicherheit der weißen Afrikaner im Post-Apartheid-Südafrika der Schlüssel zur Befreiung der schwarzen Südafrikaner vom Joch der Apartheid sei. Mithin stand die Namibia/Angola-Diplomatie von 1988/90 am Beginn der im Mai 1990 in Groote Schuur aufgenommenen und dann in Pretoria fortgeführten Verhandlungen zwischen der Nationale Party de Klerks und dem ANC, der derzeit wichtigsten Befreiungsbewegung.

Den Verhandlungsführern in Groote Schuur/Pretoria, die allem Anschein nach beide zur Überwindung von Apartheid entschlossen sind, stellen sich im Politischen vor allem zwei Aufgaben: Die Befähigung der Parteien des Widerstandes zur Koexistenz und Zusammenarbeit im neuen Südafrika wie auch die machtpolitische Absicherung des Existenzrechts der weißen Afrikaner in der künftigen Kap-Republik. Kommt es in beiden Fällen nicht zu einer befriedigenden Lösung, wird Südafrika noch in diesem Jahrhundert in Chaos und Anarchie versinken.

Klaus Lange: Zum Verhältnis von Stabilität und Kompromißbereitschaft in Südafrika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/90, S. 21–28

Während sich die äußeren Rahmenbedingungen für einen demokratischen Wandel in Südafrika, vor allem wegen der Auflösung des Ost-West-Konflikts, wesentlich verbessert haben, bedroht eine zunehmende Radikalisierung die Handlungsfähigkeit der Partner. Ein Blick auf den Radikalismus in Südafrika zeigt seine historische Überholtheit bzw. seine Konzeptionslosigkeit. Nur in der Kompromißlösung liegt eine Chance für die politisch Verantwortlichen im jeweiligen Lager, das Zusammenleben von Schwarzen und Weißen dauerhaft und demokratisch zu regeln — eine Chance, die aber ohne zusätzliche Unterstützung von außen fragwürdig bleiben muß.

Dieter Mahncke: Südafrikas Außenpolitik: Gibt es einen Weg aus der Isolation?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/90, S. 29–37

Die außenpolitische Situation Südafrikas ist untrennbar mit seiner Innenpolitik verbunden. Fast alle Staaten haben ihre Außenpolitik gegenüber Südafrika in beträchtlichem Maße an der südafrikanischen Innenpolitik orientiert.

Tatsächlich hat die südafrikanische Politik der Rassendiskriminierung und weißer Vorherrschaft (Apartheid) das Land seit den fünfziger Jahren in eine zunehmende internationale Isolierung geführt, zunächst politisch, sportlich und kulturell, in den achtziger Jahren aber auch immer stärker wirtschaftlich. Die Wirtschaftssanktionen der EG, der USA, des Commonwealth und anderer Staaten belasten die südafrikanische Wirtschaft durch mangelnden Kapitalzufluß und Handelseinschränkungen. Vor allem aber ist es die politische Einschätzung der Lage, die schon vor der Verhängung von Sanktionen und ganz unabhängig von diesen zu einer wirtschaftlichen Zurückhaltung des Auslands gegenüber Südafrika geführt haben.

Bestimmend blieb die Innenpolitik, wobei die kosmetischen Veränderungen an der Apartheid in den siebziger und achtziger Jahren keine durchgreifende Wirkung hatten. Erst die glaubwürdige Versicherung durch den neuen Staatspräsidenten F. W. de Klerk Ende 1989 und Anfang 1990, daß Südafrika zu fundamentalen Reformen und zur wirklichen Abschaffung der Apartheid bereit sei, die Freilassung politischer Gefangener, insbesondere von Nelson Mandela, die Wiederzulassung der Widerstandsorganisationen und vor allem die Bereitschaft zu Verhandlungen über eine neue Verfassung für Südafrika mit diesen Organisationen, brachten eine erste weltweit positive Reaktion. Damit wurde der ausschlaggebende Zusammenhang zwischen südafrikanischer Innen- und Außenpolitik deutlich bestätigt.