

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Siegmar Schmidt

Die Republik Südafrika
vor dem Ende der Ära Mandela

Stephan Bierling

Südafrikas Wirtschaft unter Mandela
Möglichkeiten und Grenzen
der ökonomischen Transformation

Heribert Weiland

Namibias Demokratie auf dem Prüfstand
Ist das Experiment gescheitert?

Peter Meyns

Simbabwe am Ende der Ära Mugabe
Nationale Probleme und regionale Konflikte

B 27/99

2. Juli 1999

Siegmar Schmidt, Dr. phil. habil., geb. 1961; zur Zeit Vertreter einer Professur für internationale Beziehungen an der Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Die Rolle der schwarzen Gewerkschaften im Demokratisierungsprozeß Südafrikas, Hamburg 1992; Demokratisierungsprozesse in Afrika, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel I: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, 2. Aufl., Opladen 1996; (zus. mit Ellen Bos) Politisierte Ethnizität und Verfassunggebung in Afrika, in: Joachim Betz (Hrsg.), Verfassunggebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997; Demokratie als Exportgut? Die Demokratieförderung im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika und Osteuropa (i. E.).

Stephan Bierling, Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1962; Privatdozent am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1996 Ludwig-Erhard-Förderpreis für Wirtschaftspublizistik; Gastdozenturen in den USA und Südafrika.

Veröffentlichungen u. a.: Partner oder Kontrahenten? Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA (1974–1989), Frankfurt a. M. – New York 1992; Wirtschaftshilfe für Moskau. Motive und Strategien der Bundesrepublik Deutschland und der USA (1990–1996), Paderborn 1998; 50 Jahre bundesdeutsche Außenpolitik, München 1999; zahlreiche Aufsätze zur Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik der USA und Deutschlands.

Heribert Weiland, Dipl. rer. pol., Dr. phil. habil., geb. 1942; Geschäftsführer und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold Bergstraesser Institut für kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg; Lehr-tätigkeit an der Universität Freiburg; Forschungsaufenthalte in Afrika und Asien.

Veröffentlichungen u. a. zur politischen Entwicklung in Namibia, Südafrika und anderen afrikanischen Staaten, Studien zur Bildung und politischen Entwicklung in Afrika und Asien sowie entwicklungspolitische Gutachten, vor allem zum Bildungssektor.

Peter Meyns, Dr. rer. pol., geb. 1940; Professor für Politikwissenschaft an der Gerhard-Mercator-Universität-GH Duisburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zum Südlichen Afrika, zuletzt: Konflikt und Entwicklung im Südlichen Afrika, Opladen (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, 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 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Republik Südafrika vor dem Ende der Ära Mandela

Auf dem Wege zur demokratischen Konsolidierung?

Die Ära Nelson Mandelas endete offiziell mit den zweiten Wahlen am 2. Juni 1999. Bereits seit einigen Jahren führte der Vizepräsident Thabo Mbeki de facto die Amtsgeschäfte, da der 80jährige Mandela sich sukzessive aus der Tagespolitik zurückzog. Mit den zweiten demokratischen Wahlen, die erneut der African National Congress (ANC) gewann, steht die Republik Südafrika vor einer politischen Weichenstellung. Zum einen tritt mit Nelson Mandela eine Persönlichkeit von der politischen Bühne ab, die im In- und Ausland gleichermaßen respektiert wurde. Das neue Südafrika verliert damit seine zentrale Symbol- und Integrationsfigur. Zum anderen laufen die Verfassungsbestimmungen aus der Übergangsverfassung von 1994 aus, die eine Machtbeteiligung der Opposition an den Regierungsgeschäften vorgeschrieben hatten. Angesichts dieser historischen Zäsur stellt sich die Frage nach der Bilanz der Ära Mandela. Es ist in diesem Zusammenhang weiterhin danach zu fragen, inwieweit das politische Erbe der Ära Mandela die Stabilisierungsaussichten der jungen Demokratie erhöht.

Im folgenden werden zunächst diejenigen Charakteristika des Systemwechsels zwischen 1990 und 1994 skizziert, die die neue Ordnung nach den Wahlen vom April 1994 prägen. Daran schließt sich eine Analyse der südafrikanischen Verfassung und ihrer wichtigsten Institutionen an. Mit den politischen Parteien und der demokratischen Zivilgesellschaft¹ stehen im folgenden Abschnitt die zentralen politischen Akteure im Mittelpunkt der Betrachtung. Abschließend wird kurz auf das jüngste Wahlergebnis und seine Bedeutung ein-

gegangen. Ein Abschnitt über die Grundlinien der südafrikanischen Außenpolitik vervollständigt die Bilanz.

I. Der Übergang von der Apartheid zur Demokratie 1990–1994

Für Außenstehende völlig überraschend, leitete der südafrikanische Präsident Frederic de Klerk im Februar 1990 einen umfassenden Demokratisierungsprozeß des Landes ein. De Klerk kündigte in seiner Rede zur Parlamentseröffnung die Zulassung der bislang verbotenen politischen Organisationen der Nichtweißen, die Aufhebung der Pressezensur und die Freilassung Nelson Mandelas nach 27 Jahren Haft an. Im Gegenzug erklärte sich der ANC bereit, den bewaffneten Kampf seiner Guerilla-Organisation Umkontho we Siswe („Speer der Nation“) einzustellen. Die ‚weiße‘ Regierung begann ihrerseits mit dem schrittweisen Abbau der seit 1948 durch die Nationale Partei (NP) gesetzlich festgeschriebenen Apartheid. Den ‚runden Tischen‘ in osteuropäischen Demokratisierungsprozessen vergleichbar, wurde mit der ‚Convention for a Democratic South Africa‘ (CODESA) im Dezember 1991 eine Konferenz ins Leben gerufen, an der sich nahezu alle relevanten politischen Kräfte beteiligten². Mit der Konstituierung von CODESA begann eine äußerst schwierige Verhandlungsphase über die Grundlinien des neuen Südafrikas, die fast zwei Jahre andauerte. Die wesentlichen Durchbrüche bei den Verhandlungen erzielten erstens die Unterhändler des ANC, der Ex-Vorsitzende der mächtigen schwarzen Bergarbeitergewerkschaft, Cyril Ramaphosa, und der ‚Verfassungsminister‘ aus dem Kabinett de Klerks, Roelf Meyer. Zweitens verhandelten bei auftretenden Schwierigkeiten ANC-Führer Man-

1. Unter der demokratischen Zivilgesellschaft soll im folgenden die Vielzahl von freiwillig zusammengeschlossenen Gruppen verstanden werden, die erstens unabhängig vom Staat sind, deren Aktivitäten zweitens auf den Staat bzw. die Politik gerichtet sind, sich drittens zum Prinzip der Gewaltlosigkeit bekennen und einen normativen Grundkonsens an demokratischen Werten teilen und deren Mitglieder viertens nicht nach staatlichen Ämtern (wie Parteien) streben oder ausschließlich private Ziele verfolgen (Unternehmen, Familien). Diese Definition lehnt sich an den Beitrag von Hans-Joachim Lauth/Wolfgang Merkel, Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht, in: Neue Soziale Bewegungen, 10 (1997) 1, S. 12–34, an.

2. Lediglich die kleine afrikanische Konkurrenzorganisation zum ANC, der Pan-Africanist Congress (PAC), und einige der rechten weißen Organisationen boykottierten die Konferenz. Diese Gruppen besaßen jedoch nur geringen Rückhalt in der Bevölkerung, wie ihr schlechtes Abschneiden bei den Wahlen 1994 klar demonstrierte.

delá und Präsident de Klerk direkt miteinander. Im Grunde genommen war der Vielparteien-Verhandlungsprozeß damit ein bilateraler Prozeß, der oftmals in direkten Geheimverhandlungen zwischen Regierung und ANC ablief³. Ein wichtiger Grund für den erfolgreichen Abschluß des Prozesses war die Einigung zwischen den verschiedenen politischen Kräften auf die Einrichtung von speziellen Übergangsinstitutionen⁴. Mit der Ausarbeitung einer Übergangsverfassung (Interim Constitution) kam der mühselige Verhandlungsprozeß zum Abschluß.

II. Die neue Verfassung als Meilenstein der demokratischen Konsolidierung?

Die Übergangsverfassung von 1994 reflektierte den grundlegenden Konsens der ehemaligen Konfliktparteien. Zusammen mit den Wahlen leitete sie von der engeren Demokratisierungsphase zur Konsolidierungsphase Südafrikas über. Unter Konsolidierung versteht die neuere vergleichende politikwissenschaftliche Transitionsforschung⁵ die Phase eines Systemwechsels, die nach einem Sieg der demokratischen Opposition mit den ersten freien Wahlen beginnt. Sie umfaßt die Festigung und Stabilisierung der neu entstehenden demokratischen Strukturen. In der Forschung herrscht dabei kein Konsens, ab welchem Zeitpunkt eine Demokratie als konsolidiert zu bezeichnen ist. Der Heidelberger Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel identifiziert vier Konsolidierungsebenen⁶:

1. Institutionelle Konsolidierung: Typ des Regierungssystems, Verfassungsgrundsätze;

3 Vgl. zum Verhandlungsprozeß die detaillierte Beschreibung von Steven Friedman, *The long journey*, Johannesburg 1993; Timothy Sisk, *Democratization in South Africa*, Princeton 1995; die Überblicksdarstellung von David Welsh, *Negotiating a democratic constitution*, in: Jack Spence (Hrsg.), *Change in South Africa*, London 1994, S. 22–49; den Sammelband von D. Atkinson/Steven Friedman (Hrsg.), *The small miracle. South Africa's negotiated settlement (= South African Review 7)*, Randburg/Südafrika.

4 Vgl. Siegmund Schmidt, *Südafrika: Demokratisierung als Prozeß der Verfassungsgebung?*, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.), *Systemwechsel 2*, Opladen 1996, hier S. 350–352.

5 Vgl. die Zusammenfassung von Grundannahmen der Transitionsforschung bei Ellen Bos, *Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen*, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel 1*, Opladen 1996, S. 81–110.

6 Vgl. Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert, *Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie*, in: dies. (Anm. 4), S. 9–36.

2. Repräsentative Konsolidierung: Parteien und Interessengruppen;
3. Verhaltenskonsolidierung: Vorhandensein nicht-demokratischer Nischen⁷ und
4. Herausbildung einer demokratischen Staatsbürgerkultur.

Im Falle Südafrikas werden im folgenden ausschließlich die ersten beiden Konsolidierungsebenen ausführlicher behandelt. Die dritte Ebene kann im Rahmen dieses Überblicks nicht näher untersucht werden⁸. Empirisch gesicherte Aussagen über den Stand der Konsolidierung auf der vierten Ebene der politischen Kultur sind nur sehr eingeschränkt möglich, da dieser Prozeß von langer Dauer sein wird⁹.

1. Die Grundelemente der neuen Verfassung

Die endgültige, im Mai 1996 verabschiedete Verfassung unterscheidet sich von der 1994 verabschiedeten vor allem dadurch, daß die speziellen Bestimmungen für die Übergangszeit, die auf fünf Jahre bis 1999 festgesetzt wurden, entfallen. Von zentraler Bedeutung waren dabei die Bestimmungen bezüglich der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. In der Übergangsverfassung findet sich eine einzigartige Konstruktion festgeschrieben: Nach den Wahlen soll eine Regierung der nationalen Einheit auf Landes- und Provinzebene (Government of National Unity, GNU) aus allen Parteien gebildet werden, die über fünf Prozent der Wählerstimmen erreichen.

Den Grund für die relativ geringen Unterschiede in beiden Verfassungstexten stellen die unabänderlichen 33 Verfassungsgrundsätze dar, die sowohl die Grundlage für die Interims- als auch für die Verfassung von 1996 bilden¹⁰. Sie schreiben relativ

7 So z. B. in Chile, als trotz großer Fortschritte im Demokratisierungsprozeß der ehemalige Diktator Pinochet jahrelang noch den Oberbefehl über das Heer behielt.

8 Problematisch ist auf der regionalen Ebene die zum Teil unkontrollierte politische Gewalt, die sich mit ‚normaler krimineller‘ Gewalt verbindet. Beispiele dafür stellen die anhaltenden Kämpfe zwischen IFP- und ANC-Anhängern dar sowie das gewaltsame Vorgehen der muslimischen Extremistenorganisation PAGAD (People against Gangsterism and Drugs) gegen die ausufernde Kriminalität. Der demoralisierten und schlecht ausgerüsteten Polizei gelingt es nicht, die Gewalt zu beenden.

9 Einzelne empirische Untersuchungen über den Stand des demokratischen Bewußtseins zeigen noch erhebliche Defizite, vgl. z. B. für Gewerkschaftsmitglieder Liv Törres, *South African Unions: Schools or agents for democracy?*, in: *Journal of Contemporary African Studies*, 13 (1995) 1, S. 35–57. Zu dem gleichen Schluß kommen auch Robert Mattes/Hermann Thiel, *Consolidation and public opinion in South Africa*, in: *Journal of Democracy*, 9 (1998) 1, S. 103–110, hier S. 107.

10 Vgl. zur Analyse der Verfassung von 1996 Siri Gloppen, *South Africa: the battle over the constitution*, Aldershot u. a. 1997; S. Schmidt (Anm. 4); Jutta Kramer/Hans-Peter Schnei-

präzise den demokratischen Rechtsstaat in Südafrika fest und limitieren auch in Zukunft den Gestaltungsspielraum bei Überarbeitung oder Änderung der Verfassung.

Das Wahlsystem

Anstelle des bislang praktizierten Mehrheitswahlsystems britischer Prägung einigten sich die Verhandlungsparteien auf die Einführung eines Verhältniswahlrechtes. Im ebenfalls neu eingeführten Zweikammersystem wurden 400 Abgeordnete für die 1. Kammer, die Nationalversammlung, gewählt¹¹. Die Provinzen, in denen gleichzeitig Wahlen stattfanden, entsandten je zehn Abgeordnete in die zweite föderale Kammer, den Senat.

Parlament und Regierung

Das politische System Südafrikas besitzt ein parlamentarisches Regierungssystem, denn der Präsident wird vom Parlament gewählt und kann durch ein Mißtrauensvotum¹² abberufen werden. Das südafrikanische Modell verzichtet auf eine doppelköpfige Exekutive, denn das Amt des Regierungschefs und des Staatspräsidenten sind in einer Person vereint. Dies bedeutet eine hohe Konzentration der Macht in seinen Händen. Der Präsident nimmt u. a. gleichzeitig die völkerrechtliche Vertretung des Landes wahr und besitzt als Chef der Exekutive umfangreiche Kompetenzen (Oberbefehl über die Streitkräfte, Ausrufung des Notstandes etc.). Aufgrund der umfangreichen Vollmachten des Präsidenten läßt sich daher von einem parlamentarischen Regierungssystem mit präsidentieller Komponente sprechen¹³. Eine Besonderheit des südafrikanischen Systems stellt die Regelung dar, daß Abgeordnete, die ihre Partei verlassen, ihr Mandat verlieren¹⁴.

der, Das Fundament des Regenbogens, in: Frankfurter Rundschau vom 31. 10. 1996; zur theoretischen Reflexion Ulrike Schumacher, Politische Formen für fragmentierte Gesellschaften: das Beispiel Südafrika, Berlin 1994.

11 Dabei wurden je 200 Sitze über eine nationale Liste und über eine Liste der Provinzen vergeben, vgl. zum 1994 praktizierten Wahlsystem Michael Krennerich/Jacques de Ville, A systematic view on the electoral debate in South Africa, in: Verfassung und Recht in Übersee, 30 (1997) 1, S. 26–41; grundlegend zur Diskussion Donald Horowitz, A democratic South Africa?, Berkeley 1991.

12 Es läßt sich im Unterschied zu Deutschland am ehesten als semi-konstruktiv bezeichnen, da die Nationalversammlung sich binnen 30 Tagen auf einen Nachfolger einigen muß, ansonsten der bisherige Präsident die Nationalversammlung für Neuwahlen auflösen kann, vgl. J. Kramer/H.-P. Schneider (Anm. 10).

13 S. Gloppen (Anm. 10) bezeichnet das System sogar als „quasi-presidentialism“, S. 216.

14 Damit soll der Zusammenhalt der Fraktionen gestärkt und die Bestechung von Abgeordneten verhindert werden. Allerdings ‚diszipliniert‘ diese Regelung das Verhalten der

Die Verfassung von 1996 ersetzt den Senat durch einen Provinzrat (National Council of Provinces). Jede der neun Provinzen entsendet zehn Vertreter, die analog zu den Mehrheitsverhältnissen in den jeweiligen Provinzparlamenten gewählt werden. Um einem ausschließlich parteipolitischen Abstimmungsverhalten zuvorzukommen, ist festgelegt, daß die Delegationen mit einer Stimme abstimmen müssen. Der Provinzrat besitzt ein aufschiebendes Veto bei Fragen, die den Gesamtstaat betreffen. Im Falle konkurrierender Gesetzgebung wird bei unterschiedlichen Haltungen von Nationalversammlung und Provinzrat ein von beiden Kammern paritätisch besetzter Vermittlungsausschuß angerufen. Ist keine Einigung möglich, kann der Provinzrat nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Nationalversammlung überstimmt werden.

Das Verfassungsgericht

Mit dem Verfassungsgericht wird ein weiteres neues Verfassungsorgan in das politische System Südafrikas eingeführt. Das südafrikanische Modell orientiert sich, auch aufgrund der Beratung durch deutsche Juristen und des Bundesverfassungsgerichtes, stark am deutschen Modell. Das Gericht überprüft erstens die Einhaltung der Grundrechte, wobei individuelle Klagen möglich sind. Zweitens kann es auf Antrag Gesetze und Verordnungen aller Ebenen auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen. Drittens entscheidet es Organstreitigkeiten. Insgesamt besitzt das Verfassungsgericht eine im internationalen Vergleich erhebliche Machtfülle.

Die föderalistische Struktur

Die Frage des Föderalismus gehörte in den Verfassungsverhandlungen zu den am heftigsten umstrittenen: Während der ANC anfangs für einen dezentralen Einheitsstaat plädierte, votierten die liberale Democratic Party (DP) und die NP für einen Bundestaat und die Inkatha Freedom Party (IFP) für einen Staatenbund. Angesichts der ethnischen Heterogenität der Bevölkerungen und unterschiedlichster regionaler Traditionen und der Dominanz des ANC kommt der Frage des Föderalismus hohe Bedeutung für die demokratische Konsolidierung zu.

Bereits die Übergangsverfassung enthielt Bestimmungen zur territorialen Neugliederung des Staatsgebietes in neun Provinzen, in die die de jure unabhängigen, wenngleich von keinem Staat anerkannten früheren Homelands reintegriert werden sollten. Die Provinzen erhalten in der neuen Verfassung zahlreiche ausschließliche Kom-

Parlamentarier, da sie auch im Fall von Parteiausschlüssen wirksam wird.

petenzen (Polizeiwesen, Wirtschaftsförderung etc.) sowie eigene Parlamente mit dem Recht der Verfassunggebung. Die Zentralregierung besitzt allerdings das Recht, unter bestimmten Bedingungen, z. B. wenn Fragen nationaler Belange berührt werden, in die Befugnisse der Provinzen einzugreifen. Von zentraler Bedeutung für einen Föderalismus ist jedoch der Grad der finanziellen Autonomie der Provinzen. Bislang ist die Struktur der Finanzverfassung noch nicht abzusehen¹⁵. Im Rahmen der Überarbeitung der Verfassung erhielt insbesondere die lokale Ebene im Vergleich zu anderen Staaten umfangreiche Kompetenzen zugesprochen¹⁶. Insgesamt ist die Position der Provinzen gegenüber dem Zentralstaat und der lokalen Ebene in Südafrika schwach. Eine weitere Schwächung des Föderalismus verhinderte die Entscheidung des Verfassungsgerichtes, den ersten Entwurf mit der Maßgabe abzulehnen, gemäß den Verfassungsprinzipien die Rechte der Provinzen zu stärken.

Weitere Besonderheiten der Verfassung

Auffällig ist an der südafrikanischen Verfassung der sehr ausführliche Menschenrechtsteil, der sowohl klassische Freiheitsrechte als auch zahlreiche soziale Grundrechte (Recht auf Gesundheit, Ausbildung etc.) umfaßt. Dieser Teil reflektiert eindeutig die historische Erfahrung der Apartheid. Erwähnenswert ist daneben noch die Einrichtung spezifischer Vertretungen für die traditionellen Führer. Schätzungen zufolge gibt es in Südafrika bis zu 10 000 traditionelle Führer, die besonders in ländlichen Gebieten über erheblichen Einfluß auf die Bevölkerung mittels traditionellen Rechts (customary law) verfügen. Die Verfassung schreibt politische Vertretungen mit beratender Funktion für traditionelle Führer auf allen drei Ebenen vor¹⁷. Ein in letzter Minute ausgehandelter Kompromiß garantierte den Fortbestand der einsprachigen Schulen, womit eine wichtige Forderung der afrikaanssprachigen Buren berücksichtigt wurde.

15 Konsens herrscht lediglich darüber, daß die Finanzen von einer speziellen Kommission auf die Institutionen der drei Ebenen Nationalstaat, Provinzen und lokale Körperschaften verteilt werden.

16 Vgl. J. Kramer/H.-P. Schneider (Anm. 10); die lokalen Körperschaften erhalten u. a. direkte Finanzzuweisungen, ferner sind sie mit beratender Stimme im Provinzrat vertreten.

17 Nicht zuletzt auf Druck der ANC-Frauenliga stellte die Regierung das moderne Recht eindeutig über das traditionelle. Die Verfassung von 1996 schwächt die Bedeutung der traditionellen Führer noch ab. Vgl. zur Rechtsstellung Francois de Villiers, Selected South African legislation on customary law and traditional authorities, Johannesburg, Dec. 1998 (Konrad-Adenauer-Stiftung Occasional Papers, Johannesburg).

2. Die Verfassung als stabiles Fundament der süd-afrikanischen Demokratie

Die Verfassung ist in zweierlei Hinsicht ein beachtliches Dokument: Zum einen ist sie auch vor dem Hintergrund der Frage nach geeigneten institutionellen Modellen in zahlreichen anderen sich demokratisierenden afrikanischen Staaten innovativ. Beispiele für ihren innovativen Charakter bilden die Regierung der nationalen Einheit, das Verhältniswahlrecht, das insgesamt für ethnisch heterogene Systeme angemessener ist als ein Mehrheitswahlrecht¹⁸, die föderalen Elemente sowie die Einrichtung einer Vertretung für traditionelle Autoritäten. Zum anderen trägt sie dem besonderen historischen Kontext Südafrikas dadurch Rechnung, daß sie ein umfangreiches System von *checks and balances* entwirft. Der beeindruckenden Machtfülle des Präsidenten werden mit dem Provinzrat, dem Verfassungsgericht¹⁹ und einer ganzen Reihe von unabhängigen Kommissionen²⁰ Institutionen entgegengestellt, die autonom sind bzw. potentiell Gegenmacht entwickeln können. Langfristig kann die Personalunion von Präsident und Regierungschef negative Auswirkungen haben, da der Präsident im Sinne einer Integrationsfigur, von der Ausnahme Nelson Mandelas einmal abgesehen, nicht über den Parteien stehen kann.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch unklar, inwieweit der Provinzrat eine wirkungsvolle Vertretung der Provinzen und möglicherweise einen Teil der Opposition bilden kann. Sein politischer Einfluß hängt von der Einigkeit der Provinzen, den Entscheidungen des Verfassungsgerichtes und den Mehrheitsverhältnissen auf Provinzebene ab. Wie die überwältigende Zustimmung in beiden Häusern des Parlamentes demonstriert, genießt die Verfassung hohe Legitimität. Sie ist keineswegs eine ‚ANC-Verfassung‘, zumal auch die meisten Beschlüsse im gemeinsamen Verfassungsausschuß der Nationalversammlung und des damaligen Senates im Konsens getroffen wurden.

18 Der Nachteil des Verhältniswahlrechtes besteht jedoch darin, daß die Wahlkreisbindung der Kandidaten weitaus schwächer ist. Vgl. zur Diskussion um eine angemessene Verfassungsordnung für multiethnische Staaten Ellen Bos/Siegmar Schmidt, Politisierte Ethnizität und Verfassunggebung in Afrika, in: Joachim Betz (Hrsg.), Verfassunggebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997, S. 394–441.

19 Wenngleich die Mehrzahl der Verfassungsrichter einschließlich des Vorsitzenden und ehemaligen Menschenrechtsanwalts Arthur Chaskalson als ANC-nahe gelten, so verschaffte sich das Gericht Respekt bei allen politischen Kräften, indem es häufig zuungunsten der Regierung entschied.

20 Dazu gehören u. a. die unabhängige Menschenrechtskommission, die Kommission für die Wahrung kultureller Rechte, die Gleichstellungskommission sowie ein Ombudsmann (Public Protector).

Mit den zweiten Wahlen im Juni 1999 findet der Übergang von einem konkordanten Demokratie-Modell zu einer Mehrheitsdemokratie seinen Abschluß. Die vier wesentlichen Elemente des auf Arend Lijphart zurückgehenden Konkordanz-Demokratiemodells²¹ fanden sich in der Interimsverfassung wieder: Bildung einer großen Regierungskoalition, Gruppenautonomie und Föderalismus, Verhältniswahlrecht sowie Minderheitenveto in wesentlichen Fragen²².

Mit der Verfassung von 1996 ist der ‚Normalisierungsprozeß‘ der Verfassungsgebung abgeschlossen, da an die Stelle von Machtteilung in proportional besetzten Institutionen und von gegenseitigem Einvernehmen geprägten Strukturen das Mehrheitsprinzip tritt. Allerdings hat Lijphart darauf hingewiesen, daß bestimmte Verfassungselemente (z. B. der begrenzte Föderalismus) konkordanter Natur sind und das Verhalten des ANC zumindest bislang von Kompromißdenken und einem Streben nach Einbindung anderer Kräfte geprägt wird²³. Die Verfassung bietet insgesamt ein solides institutionelles Fundament für die Konsolidierung der südafrikanischen Demokratie.

III. Die Parteien und die Zivilgesellschaft

1. Die Wahlen von 1994

Die demokratischen ‚Gründungswahlen‘ von 1994 machten die politischen Kräfteverhältnisse im neuen Südafrika deutlich. Von den insgesamt 27 zur Wahl angetretenen Parteien und Gruppierungen gelang sieben aufgrund der geringen Sperrklausel des Verhältniswahlrechtes der Einzug in das Parlament²⁴:

Der ANC stellte den überwältigenden Wahlsieger mit mehr als dreimal soviel Stimmen (62,65 Prozent) wie die größte Oppositionspartei, die NP (20,39 Prozent), die das Land seit 1948 regierte. Während die Inkatha Freiheits-Partei (IFP) unter Führung von Mangosotho Buthelezi sich mit

knapp über zehn Prozent behaupten konnte, überraschte das schlechte Abschneiden der extremen Parteien: Auf der rechten Seite blieb die Freiheitsfront (FF) und auf der linken der Pan Africanist Congress (PAC) weit unter ihren Erwartungen. Da die Extreme schwach blieben und der ANC die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit verfehlte, läßt sich das Wahlergebnis für die demokratische Konsolidierung als ideal bezeichnen. Ein weiterer Grund dafür sind die Siege der Oppositionsparteien in ihren jeweiligen Stammprovinzen: Die IFP erreichte in KwaZulu und die NP im Western Cape jeweils die absolute Mehrheit der Stimmen und Mandate.

2. Der African National Congress (ANC)

Trotz seines hohen Wahlsieges setzte sich die schwierige Umbildungsphase des ANC von einer breiten nationalistischen Sammlungsbewegung zu einer politischen Partei fort. Der ANC vereint unter seinem Dach bis heute vielfältige Strömungen und Gruppen, die eine klare Positionsbestimmung erschweren. Diese Heterogenität spiegelt einerseits die Geschichte der bereits 1912 gegründeten Organisation wider²⁵, andererseits steht sie in Zusammenhang mit der engen Koalition zwischen ANC, der Kommunistischen Partei (South African Communist Party, SACP) und dem Gewerkschaftsdachverband COSATU (Congress of South African Trade Unions). Zwischen den ANC-, SACP- und COSATU-Führungen bestehen enge personelle Verbindungen. Zwischen den Partnern dieser informellen Allianz ist es seit 1994 immer wieder zu Konflikten vor allem um die Ausrichtung der Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung sowie der Arbeitsgesetzgebung gekommen. Die Gewerkschaften und die SACP lehnen das von der Regierung 1996 verkündete liberale Wirtschaftsprogramm zugunsten einer stärker interventionistischen Wirtschaftspolitik ab. Diese prinzipiellen Gegensätze haben angesichts der sonstigen gemeinsamen Interessen und aus Machterhaltungsgründen bislang nicht zum Bruch der Koalition geführt. Langfristig könnten die inhaltlichen Gegensätze zwischen ANC auf der einen und seines sozialistischen Flügels aus SACP und COSATU auf der anderen Seite zu einer Spaltung der Bewegung führen und damit dem Parteiensystem insgesamt mehr Dynamik verleihen.

Eine weitere Konfliktlinie verläuft innerhalb des ANC zwischen selbstbewußten Parteigliederungen auf Provinzebene und der Zentrale. Obwohl der ANC nach seiner Rückkehr aus dem fast 30 Jahre

21 Vgl. Arend Lijphart, *Democracy in plural societies*, New Haven 1977. Lijphart benutzt den Begriff konsortionale (Konkordanz-)Demokratie.

22 Zwar sieht die südafrikanische Verfassung kein explizites Minderheitenvotum vor, doch Lijphart verweist hier auf die Zweidrittel-Quoren, die einem Minderheiten-Veto in funktionaler Hinsicht entsprechen würden, vgl. Arend Lijphart, *South African democracy: majoritarian or consociational?*, in: *Democratization*, 5 (1998) 4, S. 144–150.

23 Vgl. ebd., S. 147–149.

24 Vgl. zu Ergebnis und Verlauf der Wahlen Ulf Engel, *Parlamentswahlen in Südafrika*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 27 (1994) 4, S. 447–489.

25 Vgl. für einen Überblick der ANC-Geschichte bis 1990 Suitbert Schmüdderich, *Der schwarze Widerstand*, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), *Südafrika*, Opladen 1990, S. 129–190.

währenden Exil auf die Organisationsstrukturen von COSATU zurückgreifen konnte, ist es ihm bis heute noch nicht völlig gelungen, eine flächendeckende Organisation aufzubauen. Einige Provinzverbände leiden zudem unter großen Finanzproblemen. Trotz organisatorischer Defizite, einigen programmatischen Widersprüchen sowie verschiedenen Korruptionsaffären deuten empirische Studien auf eine hohe Identifikation der Wähler mit der Bewegung und eine relativ stabile Wählerbindung hin²⁶. Das politische Profil des ANC läßt sich am ehesten noch mit Begriffen wie sozialdemokratisch und zentristisch umschreiben.

Der Übergang von Nelson Mandela zu Thabo Mbeki auf dem 50. Parteitag des ANC im Dezember 1997 verlief reibungslos. Der 57jährige Mbeki wurde mit großer Mehrheit vom Kongreß gewählt. Im Unterschied zu Mandela verfügt der intellektuell beeindruckende und auslandserfahrene Mbeki nicht über das Charisma und Ansehen Mandelas, dem es nicht zuletzt dadurch immer wieder gelang, sowohl innerhalb des ANC als auch zwischen den Koalitionspartnern zu vermitteln. Unklar bleibt, inwieweit die afrikanistische Rhetorik Mbekis Substanz besitzt oder taktischen Zwecken dient²⁷. Bemerkenswert war daneben auch die deutliche Abstimmungsniederlage von Winnie Madizikela Mandela, der bei der radikalen Township-Jugend populären früheren Ehefrau Nelson Mandelas bei den Wahlen zum Exekutivkomitee auf der Konferenz²⁸.

3. Die Oppositionsparteien

Der ANC profitiert trotz aller Unzulänglichkeiten in organisatorischer und programmatischer Hinsicht von der Schwäche der Oppositionsparteien²⁹. Keine ist seit 1994 in der Lage, eine für die Wähler glaubwürdige und substantielle Alternative zum ANC darzustellen. Die stärkste Oppositionspartei, die NP, ist seit Jahren durch innerparteiliche Kon-

flikte zwischen sogenannten Traditionalisten und Modernisierern gelähmt³⁰. Der Dissens bezieht sich vor allem auf die Haltung zur Apartheid und das inhaltliche Profil der Partei, die sich nach dem Willen der Modernisierer gegenüber anderen Gruppen und Rassen öffnen soll. Abzuwarten bleibt, ob der Rücktritt des Parteivorsitzenden de Klerk im August 1997 und die Wahl des 39jährigen van Schalkwyk zu seinem Nachfolger mehr als den längst überfälligen Generationswechsel in der NP signalisiert³¹. Im Mai 1996 trat die NP aus der Regierungskoalition aus. Die Partei hoffte damit vergeblich, dem Dilemma, gleichzeitig Oppositions- und Regierungspartei zu sein, entkommen zu können: In verschiedenen Nachwahlen 1997/98 verlor die NP massiv Stimmen an die Democratic Party (DP)³². Die im Jahr 1998 erfolgte Umbenennung der Partei in New National Party (NNP) war ein Versuch, nicht mit der Apartheid identifiziert zu werden.

Die IFP, die aus der Inkatha-Bewegung hervorging, ist in erster Linie Regionalpartei aus der Provinz KwaZulu. Ihr respektable Stimmenanteil von 10,5 Prozent in den Parlamentswahlen von 1994 halbierte sich in den Kommunalwahlen 1996 auf fünf Prozent. Auch in ihrem Stammland blieb die IFP bei den Wahlen deutlich unter 50 Prozent. Die Krise der IFP besitzt sowohl strukturelle als auch politische Gründe. Im Zuge fortschreitender Modernisierung verliert die IFP Rückhalt unter ihrer traditionellen Klientel, der Landbevölkerung in KwaZulu. Zu den hausgemachten Ursachen der anhaltenden Krise der IFP zählen Flügelkämpfe, mangelndes Engagement der Parlamentsabgeordneten in der Provinz und inhaltliche und, abgesehen von der Person des Vorsitzenden, personelle Profillosigkeit. Entgegen aller konfrontativen Rhetorik und obwohl zwischen ANC- und IFP-Anhängern in KwaZulu die gewalttätigen Auseinandersetzungen keineswegs beendet sind, sondern auf weniger spektakulärem Niveau weitergehen, ist eine politische Annäherung zwischen ANC und IFP seit den Wahlen von 1994 zu beobachten. Im Zuge seiner Umarmungstaktik gegenüber der IFP ernannte Präsident Mandela (während seiner Abwesenheit im Ausland) IFP-Parteiführer Buthelezi sogar zum Interimspräsidenten. Diese symbolisch wichtige Geste

26 Vgl. Robert B. Mattes u. a., The emerging party system in the new South Africa, in: Party Politics, 1 (1995) 3, S. 381–395.

27 Mbeki spricht in seinen Reden des öfteren von der afrikanischen Renaissance und betont afrikanistische Traditionen und Werte. Denkbar ist, daß er damit der Konkurrenzorganisation PAC Anhänger abspenstig machen will oder eine neue Integrationsideologie für den ANC kreieren will, nachdem der Befreiungsmythos der Organisation, der dem ANC viel Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung verschaffte, allmählich verblaßt.

28 Ein Grund dafür war ihre gleichzeitige Anhörung vor der Wahrheitskommission aufgrund der Anschuldigungen wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen an ehemaligen Angehörigen ihrer jugendlichen Leibwächter. Es muß offenbleiben, inwieweit der Termin bewußt gewählt worden war.

29 Vgl. Michael Lange, Zur Lage der Oppositionsparteien vor den Wahlen in Südafrika, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Auslandsinformationen, 15 (1999) 2, S. 73–77.

30 Vgl. zur NP Steven Friedman, The National Party and the South African transition, in: Lawrence Schlemmer/Robin Lee (Hrsg.), Transition to democracy, Cape Town, S. 175–194; zur Opposition allgemein: J. E. Spence, Opposition in South Africa, in: Government and Opposition, 32 (1997) 4, S. 522–540.

31 Das Ansehen Schalkwyks und der NP verschlechterte sich, als bekannt wurde, daß der neue Vorsitzende früher Informant des südafrikanischen Militärgesheimdienstes war.

32 Vgl. M. Lange (Anm. 29), S. 76.

und die gute Kooperation in der Regierungsarbeit führten zu Spekulationen über eine mögliche Fusion beider Parteien.

Die politische Rechte ist nach dem Wahlergebnis weitgehend desillusioniert und ebenfalls intern zerstritten. In inhaltlicher Hinsicht votiert sie weiterhin für weitgehende Autonomie ('Volksstaat') für ihre rein weiße burische Klientel. Auch der PAC auf der radikalen linken Seite des Parteienspektrums litt unter Fraktionskämpfen und Skandalen. Diese und andere kleine Parteien führen angesichts der eindeutigen Kräfteverhältnisse bislang nur eine Nischenexistenz.

Die einzige aussichtsreiche Parteineugründung im Post-Apartheid-Südafrika stellt das UDM dar. Die Partei ging 1997 aus einer Vereinigung von prominenten NP-Dissidenten unter Führung von Roelf Meyer und einer Gruppe schwarzer Politiker unter Führung des ehemaligen Homeland-chiefs und späteren Mitglieds der ANC-Provinzregierung³³ Bantu Holomisa hervor. Das UDM ist damit die erste echte multirassische Partei, die versucht, über die traditionellen Rassengrenzen hinweg Wähler anzusprechen. Das noch vage Programm kann am ehesten noch Wähler der Mitte, vor allem konservative Schwarze und politisch gemäßigte Weiße, ansprechen. Nicht zu unterschätzen ist ferner die hohe Popularität der beiden Führer, von denen Holomisa zum Parteivorsitzenden gewählt wurde.

Das südafrikanische Parteiensystem der Ära Mandela reflektiert in erster Linie immer noch die rassistischen und – wenngleich in geringerem Maße – die ideologischen Trennungslinien der Apartheid-Ära. Die Wahlen von 1994 und die (insgesamt geringen) Mitgliedschaften in den Parteien demonstrieren, daß der ANC nach wie vor fast ausschließlich die Partei der 'Apartheid-Opfer', die NNP hingegen vor allem die Vertretung der konservativen weißen 'Apartheid-Nutznieber' bildet³⁴. Die IFP ist vor allem eine Regionalpartei, und die extremen Parteien halten bislang an ihren traditionellen Positionen fest – Autonomie auf der weißen rechten und anti-weißer Afrikanismus auf der schwarzen linken Seite. Die Opposition bleibt

33 Meyer und andere eher liberale NP-Funktionäre verließen die NP aus Protest gegen die mangelnde Reformbereitschaft der Partei. General Holomisa wurde vom ANC ausgeschlossen, da er einen Korruptionsskandal der Partei öffentlich machte.

34 So kamen 1994 94 Prozent der ANC-Stimmen von Schwarzen, 65 Prozent der Weißen wählten die NP. Die Stimmen der Inder und Mischlinge verteilten sich 1994 ungefähr je zur Hälfte auf den ANC und die NP, vgl. Susan Botha, South Africa's party system, in: Murray Faure/Jan-Erik Lane (Hrsg.), South Africa. Designing new political institutions, London 1996, S. 105–120, hier S. 118.

aufgrund unterschiedlicher Klientel, die zumeist aus politischen oder regionalen Minderheiten mit wenig inhaltlichen Gemeinsamkeiten besteht, fragmentiert. Politische Opposition kommt vor allem aus dem ANC von seinen Allianzpartnern SACP und COSATU.

Insgesamt darf bezweifelt werden, daß diese alten Politikmuster die Dynamik der sehr jungen südafrikanischen Gesellschaft widerspiegeln. Dies kann theoretisch zwei Folgen haben: Im günstigen Fall paßt sich das Parteiensystem der sozialen und politischen Entwicklung an und wird sich daher mittelfristig stark verändern. Im ungünstigen Fall führen Legitimationsdefizite kaum in der Bevölkerung verankerter Parteien zu politischer Instabilität, wenn es nicht gelingt, das erhebliche Protestpotential und die enttäuschten Hoffnungen auf rasche Besserung der unmittelbaren Lebensumstände politisch zu kanalisieren. Bislang bleibt es das große Verdienst des ANC, diese Integrationsleistung vollbracht zu haben. Veränderungen im Parteiensystem sind ansonsten am ehesten durch mögliche Abspaltungen vom ANC zu erwarten.

4. Die Wahlen vom Juni 1999

Bei den zweiten Wahlen zur Nationalversammlung und zu den Provinzparlamenten am 2. Juni 1999 konnte der ANC seine dominante Stellung im politischen System des Landes noch weiter ausbauen. Mit 66,38 Prozent der abgegebenen Stimmen³⁵ verfehlte der ANC eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit nur um ein Mandat in der Nationalversammlung. Auf seiten der Opposition löste die liberale DP mit nun ca. 9,5 Prozent der Stimmen die NNP, deren Stimmenanteil von über 20 Prozent auf nur noch knapp 7 Prozent sank, als stärkste Oppositionspartei ab. Während sich die Verluste der Zulu-Partei IFP noch in Grenzen hielten (von 10,54 Prozent 1994 auf 8,6 Prozent), verloren die radikalen Parteien auf der Rechten und Linken weiter an Boden³⁶. Die Parteineugründung UDM wurde auf Anhieb mit ca. 3,4 Prozent zur fünftstärksten Partei.

Der überwältigende Wahlsieg des ANC setzte sich auf der Provinzebene fort: In sechs Provinzen erreichte der ANC über Zweidrittel der Stimmen

35 Alle Zahlen nach den (vorläufigen) Angaben der Unabhängigen Wahlkommission IEC (Independent Electoral Commission), <http://www.elections.org.za>.

36 Der Stimmenanteil des afrikanistischen PAC halbierte sich nahezu auf 0,7 Prozent der Stimmen, derjenige der Freedom Front auf der zersplitterten rechten Seite des Parteienspektrums sank sogar fast um Zweidrittel auf ca. 0,8 Prozent. Allein die christlich fundamentalistische ADCP konnte bei den Kleinstparteien ihren Stimmanteil auf ca. 1,4 Prozent nahezu verdreifachen.

und in einer weiteren Provinz die absolute Mehrheit. Im mehrheitlich von Mischlingen bewohnten Westkap wurde er knapp vor der NNP zur stärksten Partei, lediglich in KwaZulu/Natal verwies die IFP den ANC um zweieinhalb Prozentpunkte auf den zweiten Rang.

Von den 26 zur Wahl angetretenen Parteien werden wahrscheinlich neun in der Nationalversammlung vertreten sein³⁷. Auch wenn der ANC allein regieren könnte, ist eine Weiterführung der Koalition mit der IFP denkbar³⁸. Der nächste Präsident des Landes wird erwartungsgemäß Thabo Mbeki sein. Die Wahlen unterstreichen mindestens in zweifacher Hinsicht die gelungene Verankerung demokratischer Spielregeln in der Kaprepublik: Zum einen verlief die Wahl fair und ohne Gewaltakte, zum anderen betrug die Wahlbeteiligung über 80 Prozent. Letzteres demonstriert ein erhebliches Maß an Geduld auf seiten der Bevölkerung, trotz der nach wie vor immensen sozialen und ökonomischen Probleme des Landes. Günstig für die weitere politische Entwicklung des Landes ist auch das schlechte Abschneiden aller radikalen Parteien.

Die Möglichkeit eines Wahlsieges des ANC mit einer für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit ließ erneut Befürchtungen vor der Entstehung eines autoritären Einparteiensystems bis hin zu einer ‚ANC-Diktatur‘ aufkommen. Doch bei genauerer Analyse bestand dazu wenig Grund: Erstens sind grundlegende Verfassungsänderungen nicht zu erwarten. Zentrale Grund- und Menschenrechte sowie die 33 Verfassungsprinzipien dürfen gemäß der Verfassung in ihrem Wesensgehalt nicht verändert werden. Bereits vor der Wahl erklärte der zukünftige Präsident, daß er keine Verfassungsänderungen plane. Jede wichtige Verfassungsänderung würde zudem innerhalb und außerhalb des Landes aufmerksam registriert werden. Zweitens steht die ganz überwiegende Mehrheit im ANC auf dem Boden der Verfassung, und die Bewegung kooperiert durchaus mit anderen politischen Parteien. Drittens sind die politischen Institutionen, allen voran das Verfassungsgericht, durchaus in der Lage, Schranken für den ANC zu setzen. Viertens kann die demokratische Zivilgesellschaft, wie im folgenden Abschnitt deutlich werden soll, ein (außerkonstitu-

tionelles) Element der *checks and balances* bilden³⁹.

5. Die Zivilgesellschaft als Hoffnungsträger

In Unterschied zu den meisten anderen afrikanischen Staaten verfügt Südafrika aufgrund seines hohen Entwicklungsstandes und des jahrzehntelangen Apartheidkonfliktes über eine vergleichsweise ausdifferenzierte Zivilgesellschaft. Auf seiten der formalen Interessengruppen spielen besonders die Unternehmerverbände und in noch höherem Maße die schwarzen Gewerkschaften eine wichtige Rolle. Die schwarze Gewerkschaftsbewegung besteht aus einer Vielzahl von Organisationen, unter denen der 1985 gegründete Dachverband COSATU mit seinen ca. 1,5 Millionen Mitgliedern und seiner effektiven Organisationsstruktur eine herausgehobene Stellung einnimmt. COSATU erreichte unter den Apartheidsstrukturen nicht nur Lohnzuwächse und zusätzliche Gewährung sozialer Leistungen, sondern entwickelte sich in Koalition mit einer breiten Bewegung unabhängiger Gruppen zur politischen Ersatzopposition im Land⁴⁰. Im Zuge der Konfrontation mit dem Apartheidsystem entstanden ferner in den siebziger und achtziger Jahren zahlreiche autonome Bürgervereinigungen (‚Civics‘). Sie erbrachten einerseits Dienstleistungen für die schwarzen Stadtteilbevölkerungen, die vom Staat auch aufgrund der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen nicht mehr erbracht werden konnten, andererseits mobilisierten sie die Bevölkerung und organisierten politischen Protest. Zwar sahen sich die *Civics* infolge des Demokratisierungsprozesses mit organisatorischen und legitimatorischen Problemen konfrontiert, doch gelang es ihnen 1992, mit der South African National Civic Organisation (SANCO) einen nationalen Dachverband zu gründen⁴¹. Im Jahr 1995 etablierte sich dann mit der South African National NGO Coalition (SANGOCO)⁴² ein eigener Dachverband der Nichtregierungsorganisationen. COSATU, SANCO und SANGOCO verstehen sich aufgrund ihres in der Auseinandersetzung mit dem Apartheidsstaat entstandenen Selbstverständnisses als ‚Wachhunde‘ der südafrikanischen Demokratie. Sie mischen sich in die Politik ein und fordern eine Beteiligung am

39 Zu einem Problem könnten allerdings die erweiterten Möglichkeiten des ANC zur Personalpatronage werden.

40 Vgl. zur Entwicklung der schwarzen Gewerkschaftsbewegung Siegmund Schmidt, Die Rolle der schwarzen Gewerkschaften im Demokratisierungsprozeß Südafrikas, Hamburg 1992.

41 Vgl. ders., Die Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozeß Südafrikas: Schwarze Bürgervereinigungen und Gewerkschaften, in: Neue Soziale Bewegungen, 10 (1997) 1, S. 41–55.

42 Vgl. Ran Greenstein/V. Heinrich/K. Naidoo, The state of civil society in South Africa, Johannesburg 1998.

Entwicklungsprozeß des Landes. Im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung ist dies ambivalent: Auf der einen Seite erreichen die Organisationen eine stärkere Partizipation und damit Legitimität des Prozesses, auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß sie in eine Veto-Position gelangen und Politik blockieren können oder auf seiten der Gewerkschaften exklusive Privilegien für ihre Mitglieder aushandeln. Gleichwohl stellt die südafrikanische Zivilgesellschaft eine potentielle Kraft gegen alle autoritären Tendenzen im Land dar.

6. Grundlinien der südafrikanischen Außenpolitik

Die südafrikanische Außen- und Sicherheitspolitik läßt sich nach 1990 grob in zwei Phasen einteilen. In der ersten Phase zwischen 1990 und 1994 bestanden die Ziele darin, die Aufhebung der Sanktionen und die Rückkehr der Kaprepublik in die internationale Staatengemeinschaft zu erreichen. Aufgrund seiner Apartheidpolitik und der militärischen Destabilisierungspolitik gegenüber seinen Anrainerstaaten war Südafrika international und in der Region zunehmend isoliert⁴³. In der zweiten Phase, die mit dem Amtsantritt der Regierung der nationalen Einheit 1994 begann, geht es darum, die wesentlichen außenpolitischen Werte und Ziele des neuen Südafrika zu definieren. Diese Phase ist noch keineswegs abgeschlossen, da Südafrika weiterhin über kein umfassendes außenpolitisches Konzept verfügt. Es lassen sich lediglich verschiedene Tendenzen erkennen⁴⁴:

– ANC-Repräsentanten und vor allem Nelson Mandela betonen immer wieder, daß sich die südafrikanische Außenpolitik von der eigenen historischen Erfahrung leiten lassen und daher aktiv für die Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie eintreten müsse. Abgesehen von den Sanktionsforderungen gegenüber Nigeria nach der Exekution der Umweltaktivisten um Ken-Saro Wiwa 1996 lassen sich dafür bislang aber wenig Beispiele finden. Allerdings wäre es verfehlt, die Bekenntnisse zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als bloße Rhetorik abzutun.

– Weitgehender Konsens herrscht bislang zwischen den wichtigen außenpolitischen Entscheidungsträgern der Republik – dem Außenministerium unter Alfred Nzo, der ANC-Auslandsabteilung und Präsident Mandela – über die Bedeutung der Region in sicherheitspolitischer und außenwirtschaftlicher

Hinsicht⁴⁵. Ziel ist es hier, die internen Verhältnisse in den Nachbarstaaten zu stabilisieren, so daß sie einerseits Südafrikas Sicherheit nicht gefährden und andererseits einen Markt für die Produkte der südafrikanischen Wirtschaft darstellen. Lokale Initiativen, um die Region zu stabilisieren, stellten u. a. die Vermittlungsbemühungen Mandelas in Moçambique dar. Darunter fällt auch der Einsatz südafrikanischer Truppen 1998 in Lesotho auf Wunsch des Premierministers des Landes zur Wiederherstellung der Ordnung in dem von gewaltsamen Konflikten zwischen Opposition und Regierung zerrissenen Land.

– Angesichts der erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes gewannen in den letzten Jahren Wirtschaftsinteressen in der Regionalpolitik vermehrt an Bedeutung. So intensivierte sich der Handel mit der Region, und südafrikanische Bergwerks- und Brauereikonzerne investierten im südlichen und in Zentralafrika. Die Mitgliedschaft des Landes in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC, Southern African Development Community) ist für die anderen Mitgliedsstaaten (z. B. Zimbabwe) aufgrund seiner großen Wirtschaftskraft problematisch. Die Integrationskraft der SADC⁴⁶ wird aber nicht nur durch die Aufnahme eines potentiellen Hegemons in den Regionalverbund in Frage gestellt, sondern die avisierte außenpolitische Kooperation brach nach dem aktiven Eingreifen der Mitgliedsstaaten Zimbabwe und Namibia in den Kongo-Konflikt, trotz Südafrikas vergeblichem Bemühen, die SADC auf Neutralität festzulegen, zusammen.

– Außenwirtschaftliche Gesichtspunkte bestimmen auch immer stärker das Verhältnis zu den westlichen Industriestaaten, insbesondere zur EU. Erst nach vierjährigen schwierigen Verhandlungen mit einer sich protektionistisch verhaltenden EU wurde ein Freihandelsabkommen im April 1999 unterzeichnet⁴⁷.

– Die südafrikanische Außenpolitik wird in hohem Maße von der Innenpolitik bestimmt. Angesichts des komplexen und langwierigen

43 Vgl. Michael Behrens, Perspektiven südafrikanischer Außenpolitik: vom Mythos des ‚Jaagers‘ zur ‚Neuen Diplomatie‘, in: ders./Robert von Rimscha, Südafrika nach der Apartheid, Baden-Baden 1994, S. 31–42.

44 Vgl. Graham Evans, South Africa in remission: the foreign policy of an altered state, in: The Journal of Modern African Studies, 34 (1996) 2, S. 249–269.

45 Allerdings gibt es zunehmend Stimmen, die die außenwirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes aufgrund eines nur beschränkten Entwicklungspotentials der Region bzw. Afrikas als gering veranschlagen. Diese vor allem von Wirtschaftsführern vertretene Position fordert eine stärkere Orientierung auf asiatische und europäische Märkte, Vgl. G. Evans, ebd., S. 267.

46 Vgl. dazu den ausgezeichneten Überblick zur SADC von Michael Marx/C. Peters-Berries, Regionale Kooperation und Integration im südlichen Afrika (SADC), in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Auslandsinformationen, 13 (1997) 11, S. 63–100.

47 Vgl. zu Fragen der Ökonomie den Beitrag von Stephan Bierling in dieser Ausgabe.

Systemwechsels und drängender sozioökonomischer Probleme konzentrierte sich die Aufmerksamkeit weit mehr auf die Innenpolitik als auf die Außenpolitik, die oftmals auf Außenwirtschaftspolitik reduziert wurde⁴⁸.

– Die bisherige Afrikapolitik Südafrikas ist bezüglich der zahlreichen Krisen auf dem Kontinent in hohem Maße von Zurückhaltung geprägt. Abgesehen von einigen diplomatischen Initiativen war Südafrika bislang nicht bereit, sich aktiv an friedenserhaltenen Maßnahmen zur Konfliktlösung (z. B. in Ruanda) zu beteiligen. Zwar hat der Umstrukturierungsprozeß der südafrikanischen Armee deutliche Fortschritte gemacht, doch scheut das Land die Risiken und vor allem die finanziellen und möglichen politischen Kosten derartiger Aktionen.

– Eine kontinuierliche Außenpolitik wurde auch durch Nelson Mandelas Reisediplomatie zu ehemaligen Verbündeten im Befreiungskampf wie Fidel Castro und Muhammed Ghaddafi in Libyen erschwert. Kritik daran wurde vor allem von seiten der USA, aber auch innerhalb des Landes geübt. Trotz historischer Verbundenheit werden diese ‚Sonderbeziehungen‘ unter dem neuen Präsidenten Mbeki reduziert werden.

Insgesamt ist eine durchgängige und für das Ausland berechenbare Außenpolitik des Landes erst in Ansätzen sichtbar. Die Kaprepublik befindet sich noch auf der Suche nach ihrer außenpolitischen Identität.

48 Als Beispiel für eine ökonomisch motivierte Außenpolitik läßt sich der Abbruch der langjährigen und guten diplomatischen Beziehungen zu Taiwan zugunsten Chinas Ende 1997 nennen.

IV. Bewertung und Ausblick

Die Bilanz Südafrikas unter der Präsidentschaft Nelson Mandelas hinsichtlich der demokratischen Konsolidierung des Landes ist trotz aller Schwierigkeiten positiv: Besonders die Verfassung stellt für die institutionelle Konsolidierung eine geeignete Basis dar. Ambivalenter fällt das Urteil auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung aus: Das Parteiensystem befindet sich noch in einer Anpassungsphase an die neuen Rahmenbedingungen. Einen Aktivposten stellt hingegen die demokratische Zivilgesellschaft dar. Mit den zweiten demokratischen Wahlen vom 2. Juni 1999 ist die Dominanz des ANC in der Politik Südafrikas für weitere fünf Jahre festgeschrieben worden. Die Arbeit der neuen Regierung unter Thabo Mbeki wird in den meisten Bereichen von Kontinuität geprägt sein, zumal Mbeki de facto schon vorher die Regierungsgeschäfte führte. Abzuwarten bleibt, welche Folgen die von Mbeki nach einem Wahlsieg angekündigte Beschleunigung der Reformen haben wird, zumal die Spielräume der neuen Regierung aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage begrenzt sind. Zwar besitzt der neue Präsident nicht das Charisma Nelson Mandelas, doch verfügt er über Management- und diplomatische Fähigkeiten und genießt einen Vertrauensvorschuß in der Wirtschaft und im Ausland. Eine Schlüsselrolle für die Konsolidierungsaussichten kommt der weiteren sozioökonomischen Entwicklung und damit einhergehend der Einhegung von Kriminalität und Gesetzlosigkeit zu. Das Erbe der Ära Mandela bietet für die Republik Südafrika die politischen Voraussetzungen, diese Probleme zu lösen.

Südafrikas Wirtschaft unter Mandela: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Transformation

Die Billigung der Interimsverfassung vom November 1993 und die ersten freien Wahlen vom April 1994 markierten das Ende von 350 Jahren weißer Vorherrschaft in Südafrika und führten in vielen Bereichen zu einer grundlegenden Neuorientierung der Politik. Innenpolitisch wurden die Reste der Rassentrennung beseitigt, eine liberale Verfassung verabschiedet sowie zentrale Positionen in Regierung, Verwaltung, Justiz, Militär und Diplomatie mit Mitgliedern des ANC (African National Congress) besetzt. Außenpolitisch kehrte Pretoria nach langen Jahren der Isolation als selbstbewußter Akteur in die internationale Arena zurück, der gleichzeitig gute Beziehungen zum Westen wie zu den „alten Freunden“ aus Widerstandszeiten – Libyen, Kuba und China – pflegt. Ebenso wie die Gründe, die zur Ablösung der letzten weißen Minderheitsregierung führten, sind diese Entwicklungen in der politikwissenschaftlichen Literatur ausführlich erörtert worden¹.

Weniger Aufmerksamkeit widmete die Forschung dagegen einem Bereich, der für das Entstehen und den Fall der Apartheid von zentraler Bedeutung war und der für die künftige Entwicklung der südafrikanischen Demokratie wichtig sein wird: der Wirtschaft². So lagen die Ursprünge der Rassentrennung Ende des letzten Jahrhunderts in einer unheiligen Allianz von Minenbetreibern und weißen Gewerkschaften, die aus ökonomischen Gründen eine Diskriminierung der schwarzen Arbeiterschaft durchsetzten. Die Apartheid, die nach dem Wahlsieg der Nationalen Partei (NP) 1948 zur Staatsphilosophie wurde, war zu weiten Teilen eine wirtschaftliche Ideologie, darauf zugeschnit-

ten, die armen, schlecht ausgebildeten burischen Farmer in eine prosperierende Oberschicht zu verwandeln³. Der Zusammenbruch des Apartheid-systems trat ein, als die Kosten für seine Aufrechterhaltung den Nutzen für die privilegierte Schicht überschritten.

Darüber hinaus zeigen die Transformationserfahrungen seit dem Zweiten Weltkrieg, daß eine gemeinsame Identität und materieller Wohlstand die wichtigsten Determinanten für einen erfolgreichen Demokratisierungsprozeß sind. Da sich die durch die Apartheidpolitik verursachte Spaltung der südafrikanischen Gesellschaft nur langsam überwinden lassen wird, kommt der ökonomischen Entwicklung herausragende Bedeutung für die Etablierung einer Zivilgesellschaft und demokratischer Strukturen zu. Schließlich ist ein wirtschaftlich starkes Südafrika auch der Schlüssel für eine ökonomische Gesundung der gesamten Region. Mit 31 Prozent der Bevölkerung erwirtschaftet das Land 79 Prozent des Bruttosozialprodukts des südlichen Afrika und ist für fast alle Länder der Region der wichtigste Handelspartner⁴. Ohne positive Wirtschaftsentwicklung in Südafrika scheinen also weder ein Gelingen der Systemtransformation noch ein Ausbrechen Schwarzafrikas aus der Armutsspirale möglich.

Dieser Beitrag will eine polit-ökonomische Bestandsaufnahme der Amtszeit Nelson Mandelas (1994–1999) bieten. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob es der ersten freigewählten Regierung Südafrikas gelungen ist, die ökonomischen Schwierigkeiten der siebziger und achtziger Jahre zu überwinden und das Land auf einen soliden Wachstumskurs zu führen. Dazu sollen die historischen Grundlagen und Strukturen der südafrikanischen Wirtschaft dargestellt, das Programm der Mandela-Regierung sowie seine Umsetzung untersucht und schließlich die makroökonomische Entwicklung von 1994 bis 1999 analysiert werden.

1 Vgl. dazu F. H. Toase/E. J. Yorke (Hrsg.), *The New South Africa: Prospects for Domestic and International Security*, New York 1998; Ulrike Schumacher (Hrsg.), *Das neue Südafrika: das Ende einer Illusion*, Frankfurt a. M. – New York 1997; Michael Behrens/Robert von Rimscha (Hrsg.), *Südafrika nach der Apartheid. Aspekte des politischen, sozial-ökonomischen und kulturellen Wandels in der Ära de Klerk*, Baden-Baden 1996; Robert I. Rotberg/Greg Mills (Hrsg.), *War & Peace in Southern Africa*, Washington, D. C. 1998.

2 Ausnahmen bilden die mit marxistischer Begrifflichkeit argumentierende, aber dennoch anregende Studie von Hein Marais, *South Africa: Limits to Change. The Political Economy of Transformation*, Cape Town 1998; und die primär volkswirtschaftliche Darstellung von Axel J. Halbach/Thomas Röhm, *Das neue Südafrika: Wachstumsimpulse für den schwarzen Kontinent*, München – Köln – London 1998.

3 Vgl. Patti Waldmeir, *Anatomy of a Miracle. The End of Apartheid and the Birth of the New South Africa*, New York – London 1997, S. 10.

4 Zum südlichen Afrika zählen folgende Länder: Südafrika, Namibia, Mozambique, Malawi, Lesotho, Angola, Botswana, Simbabwe, Sambia, Tansania und Swasiland. Vgl. Katherine Marshall, *Regional Development Strategies and Challenges. Some Economic and Social Underpinnings*, in: R. I. Rotberg/G. Mills (Anm. 1), S. 150–171, hier S. 152.

I. Das schwierige Erbe der Apartheid

Im Gegensatz zu den Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre abtretenden Diktaturen in Chile, Südkorea oder Taiwan hinterließ die scheidende Regierung in Südafrika ihrer demokratisch legitimierten Nachfolgerin ökonomisch ein ungeordnetes Haus: niedriges Wachstum, zweistellige Inflation, ein riesiges Loch in der Staatskasse, eine international kaum wettbewerbsfähige Industrie, hohe Arbeitslosigkeit sowie enorme Einkommensdisparitäten. Dabei hatte die südafrikanische Wirtschaft von den dreißiger bis zu den frühen siebziger Jahren einen Boom erlebt, der ihr reale Wachstumsraten von mehr als fünf Prozent pro Jahr bescherte.

1. Afrikaaner-Sozialismus als Entwicklungsstrategie

Getragen worden war der Aufschwung von einer raschen industriellen Expansion infolge eines großangelegten Imports von modernen Anlagen und Maschinen bei gleichzeitigem Schutz der heimischen Betriebe vor ausländischer Konkurrenz. Die Schaffung staatlicher und halbstaatlicher Unternehmen und ihre massive Subventionierung sollten vor allem burischen Unternehmern und Arbeitern Wohlstand bringen. Nicht zu Unrecht ist diese Entwicklungsstrategie als „Afrikaaner-Sozialismus“⁵ bezeichnet und die südafrikanische Wirtschaftsordnung eher mit sozialistischen Planwirtschaften als mit westlichen Marktwirtschaften verglichen worden. Diese Politik war so lange erfolgreich, wie Südafrika erstens die für die Einfuhren und Subventionen nötigen Gelder erwirtschaften und Kredite bei den Exportländern oder an den internationalen Kapitalmärkten aufnehmen konnte und zweitens über ein Reservoir an gutausgebildeten Arbeitskräften und finanzstarken Konsumenten verfügte.

Da der verarbeitende Sektor allerdings nie international wettbewerbsfähig wurde, blieb der Primärsektor (Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung) trotz des relativ hohen Industrialisierungsgrads des Landes die Stütze des Exports. Obwohl er 1975 nicht einmal mehr ein Fünftel zum Bruttoinlandsprodukt beitrug, gingen drei Viertel der Devisenerlöse auf sein Konto, wobei Goldverkäufen die zentrale Rolle zukam. Nicht zu Unrecht definierte der *Economist* die südafrikanische Wirtschaft deshalb als „one commodity eco-

nomy“⁶. Die Turbulenzen auf den Rohstoffmärkten in den siebziger und der Preisverfall in den achtziger Jahren belasteten die südafrikanische Wirtschaft deshalb schwer.

Verschärft wurde diese Entwicklung dadurch, daß die Apartheid zunehmend ökonomisch kontraproduktiv wirkte. Zwar waren billige schwarze Arbeiter die Garanten für niedrige Produktionskosten in den Minen und auf den Farmen. Je stärker der Strukturwandel aber fortschritt und der verarbeitende Sektor wuchs, um so mehr benötigte die südafrikanische Wirtschaft gutausgebildete Beschäftigte zur Bedienung der Maschinen und zahlungskräftige Kunden zum Kauf der Produkte. Der Pool an weißen Arbeitern und Verbrauchern war allerdings Anfang der siebziger Jahre ausgeschöpft. Da der schwarzen Bevölkerung aus politischen Gründen Ausbildung und gutbezahlte Beschäftigung vorenthalten blieben, konnten sie die entstehende Lücke nicht füllen. Damit verschlechterten sich sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite die Bedingungen für ein befriedigendes Wirtschaftswachstum. Die Anforderungen des entwickelten Kapitalismus erwiesen sich zunehmend als wichtigster Feind der Apartheid⁷.

2. Direkte und indirekte Kosten der Apartheid

Die ökonomischen Kosten für die Aufrechterhaltung der Apartheid begannen seit den frühen siebziger Jahren aber auch noch aus anderen Gründen zu steigen. Wegen der Verschärfung der Auseinandersetzungen zwischen weißem Minderheitsregime und schwarzer Opposition im Zuge der Soweto-Unruhen vom Juni 1976 verlor Südafrika für ausländische Direktinvestoren und Kapitalgeber an Attraktivität. Pretoria bekam nun kaum mehr neue Langzeitkredite, und selbst für kurzfristige Darlehen mußte es Sonderprämien bezahlen. Die von immer mehr Staaten verhängten Sanktionen und der Rückzug zahlreicher multinationaler Konzerne entzogen Südafrika zudem die Effizienzgewinne internationaler Arbeitsteilung.

Seit Anfang der siebziger Jahre versuchten die herrschenden Afrikaaner, aus dem Dilemma auszubrechen, „whether to remain poor but ethnically pure, or rich and racially mixed; . . . whether to become a modern, industrial economy, or stick with the feudal economic relations that alone were compatible with apartheid“⁸. Die Nationale Partei entschied sich widerwillig für den ersten Weg: Zunächst wurden die Mittel für schwarze Schulen erhöht, 1973 dann

6 Zit. in: B. Weimer (Anm. 2), S. 97.

7 So argumentiert überzeugend Merle Lipton, *Capitalism and Apartheid: South Africa 1910-1986*, Oxford 1991.

8 P. Waldmeir (Anm. 3), S. 26.

das Verbot für schwarze Arbeiter eingeschränkt, anspruchsvolle Tätigkeiten auszuführen. Sechs Jahre später folgte Premierminister P. W. Botha (1978–1989) dem Drängen der Industrie, schwarze Gewerkschaften zuzulassen, da sie einen berechenbaren Ansprechpartner für eine Regelung der Arbeitsbeziehungen haben wollte.

In ihrem Bemühen, die wirtschaftlichen Kosten der Apartheid zu reduzieren, war die südafrikanische Staatsführung also bereit, von bisher hochgehaltenen Prinzipien der Rassentrennung abzurücken. Die Nationale Partei nahm freilich an, daß sie der schwarzen Bevölkerungsmehrheit mehr ökonomische Freiheiten gewähren könne, ohne ihr politische Gleichberechtigung einzuräumen. Das erwies sich als grobe Fehlkalkulation: In den achtziger Jahren entwickelten sich gerade die schwarzen Gewerkschaften zum Nukleus des politischen Widerstands gegen die Apartheid⁹. Auch ihr ursprüngliches Ziel, die Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation, erreichten die Maßnahmen der siebziger Jahre nicht. Das lag zum einen daran, daß die Reformen der Regierung halbherzig blieben, zum anderen an der stetigen Verschlechterung der innenpolitischen Lage, die ihren deutlichsten Ausdruck in der Verhängung des Ausnahmezustands 1986 sowie in einem steilen Anstieg der Zahl der Streiks und der verlorenen Arbeitstage fand.

Die direkten Kosten von Bothas Kurs, den Schwarzen zwar ökonomische, aber kaum politische Mitbestimmung einzuräumen, stiegen ebenfalls steil an. Drei Parlamentskammern (seit 1983 je eine für Weiße, Inder und Farbige), zehn Ministerien für Erziehung, Gesundheit und Wohlfahrt (eines für jede „Rasse“ – Weiße, Schwarze, Inder und Farbige – und eines für jedes der sechs schwarzen Selbstverwaltungsterritorien), die große Zahl von Armee- und Sicherheitskräften, um die Proteste der schwarzen Opposition zu unterdrücken, ein aufgeblähter Staatsapparat, um die burische Bevölkerungsgruppe mit lukrativen Jobs zu versorgen, und hohe Zuschüsse für die Homelands belasteten den Staatshaushalt schwer¹⁰. Eine Schätzung für das Fiskaljahr 1985/86 bezifferte allein die direkten Kosten der Apartheid auf zehn bis 21 Prozent des Budgets¹¹. Addiert man die indirekten Kosten wie Streiks, Sanktionen, Militärinterventionen etc., so dürfte die Zahl Mitte der achtziger Jahre bei etwa 50 Prozent gelegen

haben¹². Die Zukunft verhieß der Nationalen Partei zudem nichts Gutes: Die massiven demographischen Veränderungen – der Anteil der Weißen an der Gesamtbevölkerung nahm von 21 im Jahr 1951 auf 14 Prozent 1985 ab, und Prognosen sagten für 2005 ein. Fallen unter die Zehn-Prozent-Marke voraus – würden die Kosten für eine Aufrechterhaltung der Rassentrennung weiter ansteigen lassen.

Als der 1989 ins Amt gelangte Staatspräsident F. W. de Klerk seinen Annäherungskurs an den ANC und Mandela begann und die Teilung der Macht mit der schwarzen Bevölkerungsmehrheit erwog, tat er dies vor allem, weil das weiße Südafrika die wirtschaftlichen Belastungen der Apartheid nicht mehr tragen konnte. Diese Erkenntnis de Klerks ging Hand in Hand mit dem Versuch, den „low-growth socialism of apartheid“¹³ durch ein Zurückdrängen des Staates und liberale Wirtschaftsreformen zu überwinden. Damit rückte die Nationale Partei gerade zu einem Zeitpunkt von ihrer jahrzehntelang praktizierten Interventionspolitik für die wenigen ab, als die politischen Veränderungen eine Interventionspolitik für die vielen nahelegten.

II. Das Programm der Regierung Mandela

Mit dem Machtzerfall der Nationalen Partei rückten die wirtschaftspolitischen Vorstellungen jener politischen Kraft in den Mittelpunkt, die nach den anvisierten freien Wahlen die neue Regierung stellen und damit den künftigen Kurs Südafrikas bestimmen würde: des ANC. Bis in die neunziger Jahre waren die meisten Stellungnahmen dabei von sozialistischem Gedankengut geprägt. Das erste Grundsatzdokument des ANC, die *Freedom Charter* von 1955, trug mit seiner Forderung nach der Verstaatlichung der Minen, der Banken und der „Monopolindustrie“ sowie nach Umverteilungs- und Sozialisierungsmaßnahmen¹⁴ die Handschrift der Kommunistischen Partei Südafrikas (SACP). Noch im März 1989 schrieb Mandela in einem Memorandum an Präsident Botha, „eine Form von Sozialismus“ sei nötig, um mit den Industrieländern gleichzu-

9 Vgl. Siegmund Schmidt, Die Rolle der schwarzen Gewerkschaften im Demokratisierungsprozeß Südafrikas 1979–1991, Hamburg 1992.

10 Für einen Überblick über die Kosten der Apartheid vgl. B. Weimer (Anm. 2), S. 150–183.

11 Vgl. Michael Savage, The Cost of Apartheid, in: Third World Quarterly, 9 (1987) 2, S. 620.

12 Vgl. B. Weimer (Anm. 2), S. 184.

13 Financial Mail vom 5. 5. 1992, S. 24.

14 Der Text der Freedom Charter vom 26. 6. 1955 findet sich in Thomas Karis/Gwendolen M. Carter, From Protest to Challenge. A Documentary History of African Politics in South Africa 1882–1964, Vol. 3: Challenge and Violence 1953–1964, Stanford 1977, S. 205–208.

ziehen und das Vermächtnis der Armut zu überwinden¹⁵.

Mit dem Bankrott des sozialistischen Leitbildes Sowjetunion und der Aussicht auf eine Beteiligung an der Regierung rückten viele Mitglieder der ANC-Führung jedoch von den alten Parolen ab. In den *ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa* von 1992 präzisierte die Organisation ihre wirtschaftspolitischen Absichten. In dem Dokument wurde die Umverteilung zwar als eine zentrale Aufgabe genannt, sie sollte aber vor allem durch Wachstum erreicht werden. Ziel war nun eine „Mischwirtschaft“ (*mixed economy*), in deren Zentrum ein aktiver Staat stehen würde, der in enger Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Privatwirtschaft, Verbänden, Kammern und Bürgervereinigungen sowohl die makroökonomische Entwicklung steuert als auch konkrete Aufgaben von der Gesundheitsversorgung über die Ausbildung bis hin zur Wasser- und Elektrizitätsversorgung übernimmt. Den öffentlichen und den gemischten Sektor sollte ein dynamischer privater Sektor ergänzen. Dieses Modell einer „korporatistischen Gesellschaftsordnung linkskeynesianischen Zuschnitts“¹⁶ erinnerte stark an Vorstellungen der europäischen Sozialdemokratie der siebziger und achtziger Jahre.

Der wirtschaftspolitische Lernprozeß war mit den *Guidelines* freilich nicht abgeschlossen. Unter dem Einfluß südafrikanischer Geschäftsleute, des IWF und des Weltwirtschaftsforums begann sich die Führungsebene des ANC zu Haushaltsdisziplin und konservativer Fiskalpolitik zu bekennen. Allerdings mußte der ANC nach innen dem Umstand Rechnung tragen, daß er sich in einer Allianz mit dem Gewerkschaftsverband COSATU und der Kommunistischen Partei befand, die an ihren klassenkämpferischen Forderungen festhielten, und viele Funktionäre Mitglieder aller drei Organisationen sind. Nach außen hin mußte der ANC darauf achten, die materielle Lage der eigenen, bisher systematisch vernachlässigten Wählerklientel zu verbessern.

Auch nach dem Wahlsieg vom April 1994 und der Bildung einer Koalitionsregierung der Nationalen Einheit mit der Nationalen Partei und der Inkatha Freiheitspartei (IFP) blieb der ANC deshalb in seinen wirtschaftspolitischen Worten und Taten ambivalent. So bemühten sich vor allem Mandela, Finanzminister Trevor Manuel und Vizepräsident Thabo Mbeki, die skeptischen Investoren im In-

und Ausland von der Berechenbarkeit und Solidität der Regierungspolitik zu überzeugen. Mandela versicherte kurz nach der Wahl etwa, daß die Wirtschaftsphilosophie des ANC „keinen einzigen Bezug zu Dingen wie Nationalisierung“ mehr habe und sie von allem gereinigt sei, „was uns mit irgendwelcher marxistischer Ideologie verbindet“¹⁷. Denselben Zweck sollten die Garantie der Eigentumsrechte, die Unterzeichnung einer Absichtserklärung über die künftige Wirtschaftspolitik mit dem IWF und ständige Bekenntnisse zu ökonomischer Stabilität erfüllen.

1. Das Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm (RDP)

Gleichzeitig galt es, gegen die sozialen Ungleichheiten anzugehen, die wohl schwerste Hypothek der Apartheid. Südafrika hat unter allen Schwellenländern die ungleichmäßigste Einkommensverteilung, wobei die Hautfarbe der entscheidende Indikator ist. So verdienen die zwölf Prozent Weißen 54 Prozent des Nationaleinkommens, 77 Prozent der Schwarzen dagegen nur 36 Prozent. Und während weniger als zwei Prozent der Weißen unter der Armutsgrenze leben, sind es bei den Schwarzen über 50 Prozent. Gleichzeitig fehlt vielen Schwarzen der Zugang zu Wasser, Strom und Wohnraum.

Um diese Probleme zu lindern und den linken Kräften in der Allianz entgegenzukommen, lancierte die neue Regierung kurz nach ihrem Amtsantritt ein von den Gewerkschaften entwickeltes *Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm (RDP)*¹⁸. Obwohl es für sich in Anspruch nahm, „einen integrierten, kohärenten sozio-ökonomischen Rahmen“ für eine „fundamentale Transformation der südafrikanischen Gesellschaft“¹⁹ zu bieten, bildete es mehr ein Konglomerat unterschiedlicher Ziele und Ansätze als eine homogene Entwicklungsstrategie. Das hatte auch damit zu tun, daß die Ministerien bei ihrer Überarbeitung des ursprünglichen Dokuments das Gewicht weg von Umverteilung und neuen Ausgaben hin zu Wachstum und Budgetdisziplin verlagerten. So versprach das RDP zwar unter anderem den Bau von einer Million Häusern für untere Einkommenschichten, Elektrizität für 2,5 Millionen und Wasseranschluß für eine Million Haushalte bis zum Jahr 2000 sowie die freie Gesundheitsversorgung für Kinder unter sechs Jahren und schwangere

15 Zit. in: P. Waldmeir (Anm. 3), S. 104.

16 Winfried Veit, Soziale Marktwirtschaft auf afrikanisch? Zur Debatte über die zukünftige Wirtschaftsordnung Südafrikas; in: M. Behrens/R. v. Rimscha (Anm. 1), S. 215–225, hier S. 222.

17 So Mandela am 1. 5. 1994 in einem Interview mit der auflagenstarken südafrikanischen Wochenzeitung *Sunday Times*.

18 Vgl. Robert Cameron, The Reconstruction and Development Programme, in: *Journal of Theoretical Politics*, 8 (1996) 2, S. 283–294.

19 RDP White Paper, Section 1.1.1., S. 4.

Frauen. Aber die Maßnahmen sollten durch die bessere Nutzung vorhandener Ressourcen und nicht durch Steuererhöhungen finanziert werden. Auch ließ die überarbeitete Version des RDP den früheren Plan fallen, den Finanzsektor zu restrukturieren und ein landesweites Sozialversicherungssystem einzuführen; es garantierte daneben auch die Unabhängigkeit der Zentralbank. In seiner ersten Ansprache zur Lage der Nation am 24. Mai 1994 stellte Mandela das RDP zwar an den Anfang seiner Ausführungen zur Wirtschaftspolitik, sagte aber wenige Passagen später zu, der Plan werde dem Wachstum der Privatwirtschaft nur guttun und sei an fiskalische Disziplin und stetige Geldpolitik gebunden²⁰.

Das Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm, das nach dem Wunsch seiner Initiatoren eine Neuausrichtung der südafrikanischen Wirtschaftspolitik symbolisieren sollte, wurde so in die auf makroökonomische Stabilität ausgerichtete Gesamtstrategie der Regierung eingepaßt. Die Schließung des RDP-Büros und die Eingliederung seiner Aufgaben in die bestehenden Ministerien brachte diese Entwicklung im Frühjahr 1996 zu ihrem logischen Abschluß. Neben dem engen finanziellen Rahmen beeinträchtigten auch administrative Probleme die zügige Umsetzung des Plans. Die Ministerien richteten ihre bestehenden Programme nur widerwillig nach den RDP-Vorgaben aus, die Abstimmung zwischen Bundes- und Provinzebene verlief zäh, und vor Ort verzögerten organisatorische Schwierigkeiten die Implementierung.

2. Verankerung liberaler Wirtschaftspolitik im GEAR

Der wirtschaftspolitische Richtungswandel des ANC fand seinen Höhepunkt im Juni 1996 im Plan für *Wachstum, Beschäftigung und Umverteilung* (GEAR). Damit setzte die Regierung auf eine angebotsorientierte Politik, die eine Reduzierung von Budgetdefizit und Inflation, Steuererleichterungen, ein Ende der Kapitalverkehrskontrollen, flexiblere Arbeitsmärkte, die Liberalisierung des Außenhandels und die Privatisierung von Staatsunternehmen in den Mittelpunkt stellte. Bemerkenswert war auch, daß GEAR nicht mit den Allianzpartnern abgestimmt war und Finanzminister Manuel die zentralen Passagen für „nicht verhandlungsfähig“ erklärte²¹.

Für sein Bekenntnis zu einem marktwirtschaftlichen Entwicklungsweg, der auf exportorientiertes Wachstum und positive Investitionsbedingungen baut, erfuhr der ANC bei Unternehmern und internationalen Investoren breite Zustimmung. Dagegen stieß das Programm bei den Allianzpartnern auf scharfe Kritik. Die Leitlinien von GEAR widersprachen nicht nur den Grundüberzeugungen der beiden Organisationen und den Interessen ihrer Mitglieder und Funktionäre, sondern sie erinnerten auch an die von der letzten Apartheids-Regierung formulierten Ziele und Instrumente. Vizepräsident Mbeki beschied die Kritiker indes nur mit dem Satz, daß „jeder, der vernünftig ist, zu keinem anderen Schluß kommen kann als unsere [wirtschaftliche] Politik“²².

Allerdings kam es bei der Umsetzung des GEAR-Programms zu Problemen. Vor allem bei der Arbeitsgesetzgebung gelang es COSATU, Reformen zu verhindern und im *Labour Relations Act* und im *Basic Conditions of Employment Act* alte Forderungen festzuschreiben. So sind nun übergreifende Lohnverhandlungen gesetzlich verankert, die zwar die Gewerkschaftsmacht stärken, aber gerade kleine und mittlere Betriebe vor große Kostenprobleme stellen. Die Einführung der 40-Stunden-Woche und die Verpflichtung der Arbeitgeber, Überstunden, krankheitsbedingten Ausfall und Mutterschaftsurlaub zu bezahlen, führten zu einer weiteren Belastung des ohnehin viel zu starren Arbeitsmarkts²³. Insgesamt erhöhten diese Maßnahmen die Kosten des Faktors Arbeit um 20 Prozent. Im März 1999 kündigte der Arbeitsminister – auch ein COSATU-Mitglied – zudem an, einen Mindestlohn für Hausangestellte und Farmarbeiter einzuführen. So verständlich diese Maßnahmen politisch sind, so negativ sind die Folgen: Schon zwischen 1994 und 1997 entließen die Farmer noch schnell vor dem Inkrafttreten der neuen Arbeitsgesetze die Hälfte ihrer Angestellten. Den ungelerten schwarzen Haushilfen, die Nutznießer des neuen Mindestlohns sein sollen, droht nun ein ähnliches Schicksal²⁴.

Während der ANC also in der Arbeitsgesetzgebung den Forderungen der Allianzpartner nachgab, hielt er in anderen Fragen an einer grundsätzlich liberalen Position fest. Die zunehmenden Angriffe der Gewerkschaften beantwortete Mbeki im Frühsommer 1998 erstmals mit der Frage an ihr Zentralkomitee, ob es nach 50 Jahren der Allianz nicht an der Zeit sei, „der Kongreßbewegung

20 Nelson Mandela's State of the Nation Speech vom 24. 5. 1994. (<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mandela/1994/sp940524.html> vom 18.2.1999.)

21 Zit. in: H. Marais (Anm. 2), S. 160.

22 The Rational Heir, in: Financial Mail vom 3. 10. 1997.

23 Vgl. A. J. Halbach/Th. Röhm (Anm. 2), S. 14–16.

24 Vgl. Better But Worse, in: The Economist vom 27. 3. 1999, S. 48.

auf Wiedersehen zu sagen“. Und Mandela machte auf dem Parteitag der SACP wenig später klar: „GEAR ist eine Grundpolitik des ANC. Wir werden sie nicht verändern, nur weil ihr sie kritisiert.“²⁵ Bei allem Streit sind die drei Partner jedoch aufeinander angewiesen, weil sie nur in der Allianz ihre jeweiligen Schwächen kompensieren können: COSATU hat mit seinen 1,8 Millionen Mitgliedern eine finanzstarke und mobilisierungsfähige Basis, kann aber gemäß der Verfassung keine Abgeordneten stellen; die Kommunisten verfügen über einen effektiven Apparat, haben aber nicht viele Wähler; der ANC leidet unter einer schwachen Basisarbeit, weil viele seiner Aktivisten in Regierungen, Parlamenten und Verwaltungen sitzen, und er braucht die Organisationsstrukturen der Partner. Diese Konstellation wird dazu führen, daß die Wirtschaftspolitik der Regierung auch nach den nächsten Wahlen umstritten bleiben, es für alle drei Beteiligten aber starke Anreize zur Fortführung der Zusammenarbeit geben wird.

III. Die wirtschaftliche Entwicklung unter Mandela

Politische Schlagkraft erhalten die Angriffe von COSATU und SACP vor allem deshalb, weil die wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas in den letzten fünf Jahren nicht so positiv verlief wie in der Aufbruchseuphorie erwartet und vom Finanzministerium immer wieder vorhergesagt. Einigen Erfolgen stehen deutliche Defizite gegenüber. Im folgenden sollen die wichtigsten ökonomischen Entwicklungen kurz einzeln dargestellt werden.

1. Bruttonationalprodukt

Nach der Rezession der frühen neunziger Jahre befindet sich die südafrikanische Wirtschaft seit 1993 wieder auf Wachstumskurs. Allerdings blieben die Steigerungsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu niedrig, um den Arbeitsmarkt positiv zu beeinflussen.

Auch die Wachstumsperspektiven stimmen wenig optimistisch. Wegen der fehlenden Absatzmärkte in der Region, der geringen Kaufkraft großer Teile der Bevölkerung und der damit zusammenhängenden niedrigen Sparquote können Impulse fast nur vom Export und von ausländischen Direktinvestitionen kommen. Allerdings gibt es Anzeichen, daß

der Fall des Wechselkurses des Rand die Ausfuhren anregt und die Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffproduktion steigt. Auch sind die im Zuge der Asien- und insbesondere der Rußlandkrise explodierenden Zinssätze in den letzten Monaten deutlich gefallen. Schließlich hat Finanzminister Manuel in seinem Budget im Februar 1999 angekündigt, die Körperschaftssteuer von 35 auf 30 Prozent zu senken und so die Investitionstätigkeit anzuregen.

2. Haushalt

Die Regierung Mandela war insgesamt erfolgreich in ihren Bemühungen, das von ihrer Vorgängerin geerbte hohe Haushaltsdefizit zu reduzieren. Das ist um so bemerkenswerter, als die Wachstumsraten in den letzten fünf Jahren hinter den Prognosen zurückblieben und die Allianzpartner den ANC permanent zu neuen Ausgabenprogrammen drängten.

Allerdings bietet die Tatsache Anlaß zur Sorge, daß die Regierung keine ernsthaften Versuche unternommen hat, den vom Apartheids-Regime zur Versorgung der eigenen Klientel aufgeblähten Staatsapparat zurückzuschneiden. Im Haushaltsplan 1999/2000 für die Bundes- und Provinzregierungen sowie die Kommunalregierungen sind so nicht weniger als 51 Prozent der verfügbaren Mittel (Gesamtausgaben minus Schuldendienst) für Personalausgaben und Pensionen vorgesehen. Eine solche Ausgabenstruktur erschwert eine weitere Konsolidierung des Budgets.

3. Inflation

Aufgrund einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik sowie des geringen Wachstums ist die seit den siebziger Jahren notorisch hohe Inflationsrate in den letzten fünf Jahren deutlich zurückgegangen. 1998 erreichte sie den niedrigsten Stand seit 25 Jahren, obwohl der schwächere Rand Importe verteuerte.

Hohe Realzinsen, die 1998 im Zuge der Asien- und Rußlandkrise sogar auf mehr als 15 Prozent anstiegen, und eine größere Währungsstabilität sollten auch in den nächsten Jahren für einstellige Inflationsraten sorgen.

4. Beschäftigung

Das düsterste Kapitel der südafrikanischen Wirtschaftsentwicklung betrifft den Arbeitsmarkt. Allein in den letzten fünf Jahren sind 500 000 Stellen verlorengegangen – bei einer Gesamtzahl von 9,1 Millionen Beschäftigten (1996). Nachdem die Beschäftigung in den siebziger Jahren noch durchschnittlich um drei Prozent und in den achtziger

²⁵ Zit. in: Tiefe Risse in Südafrikas Regierungsalianz, in: Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe) vom 6. 7. 1998, S. 2.

Jahren um zwei Prozent pro Jahr gewachsen war, nahm sie seit 1990 um drei Prozent pro Jahr ab. Das Wirtschaftswachstum hat also nicht einmal ausgereicht, um den Bestand an Stellen zu sichern, von einer Integration der etwa 300 000 pro Jahr neu auf den Arbeitsmarkt strömenden Jugendlichen gar nicht erst zu sprechen. Südafrika bräuchte ein BIP-Wachstum von fünf Prozent, um allein die Neuzugänge absorbieren zu können. Die Volkszählung vom November 1996 ergab eine Zahl von 4,7 Millionen Arbeitslosen (unter ihnen 4,2 Millionen Schwarze und 89 000 Weiße). Ende 1998 war mehr als ein Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ohne Stelle. Die Ost-Kap-Provinz mit den ehemaligen Homelands Ciskei und Transkei hatte dabei mit 49 Prozent die höchste, die West-Kap-Provinz mit 18 Prozent die niedrigste Quote²⁶.

Die hohe Arbeitslosigkeit hat zahlreiche Ursachen: Neben der bereits angesprochenen rigiden Arbeitsgesetzgebung und der demographischen Entwicklung ist die wichtigste, daß die Arbeitgeber vor allem in der Industrie und in den Minen ihre Personalbestände abgebaut haben, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Diese wurde dadurch beschädigt, daß die streikfreudigen und seit 1994 politisch einflußreichen Gewerkschaften in den letzten 20 Jahren Löhne durchsetzen konnten, die über Inflationsrate und Produktivitätszunahme lagen. So zeigte eine Studie der Automobilindustrie 1995, daß ein südafrikanischer Autobauer zwar 40 US-Cents weniger pro Stunde kostete als sein mexikanischer Kollege, er aber dreimal so lang brauchte, um denselben Wagen zu bauen²⁷. Unqualifizierte Beschäftigte verursachen einem Arbeitgeber in Südafrika 430 US-Dollar an monatlichen Kosten, in Thailand dagegen nur 160 US-Dollar²⁸. Wollen sich südafrikanische Unternehmen am Markt behaupten, sind sie gezwungen, auf eine kapitalintensive Produktionsweise zu setzen. Nur eine Verbilligung des Faktors Arbeit würde dem Heer der Arbeitslosen Aussicht auf Beschäftigung eröffnen.

5. Grundversorgung

Die vor allem im Rahmen des RDP angestrebte Verbesserung der Grundversorgung der armen, schwarzen Bevölkerung kam nach zögerlichem Beginn doch noch ein Stück voran. Zwar mußte Mandela in seiner letzten Ansprache zur Lage der

Nation am 5. Februar 1999 eingestehen, nicht alle 1994 aufgestellten Ziele erreicht zu haben, aber die von ihm vorgelegten Zahlen dokumentierten doch einige Erfolge. So fiel der Anteil der Südafrikaner, die über keine gesicherte Wasserversorgung verfügen, in den vergangenen fünf Jahren von 30 auf 20 Prozent. Der Anteil der Haushalte ohne Elektrizität ging von 60 auf 37 Prozent, derjenigen ohne Telefon von 75 auf 65 Prozent zurück. Außerdem wurden 700 000 neue Häuser gebaut oder befanden sich im Bau²⁹. Allerdings dürfen diese Zahlen nicht darüber hinwegtäuschen, daß angesichts der hohen Arbeitslosigkeit viele Arme weder ihre Strom- noch ihre Wasserrechnung bezahlen können. Auch übersteigt selbst ein Preis von 35 000 Rand (10 000 DM) für subventionierte Einfachhäuser die finanziellen Möglichkeiten vieler Schwarzer.

6. Beteiligung der Schwarzen an der Wirtschaft

In den letzten fünf Jahren ist der schwarzen Mittelschicht ein ökonomischer Aufstieg gelungen. Aufgrund von „affirmative action“-Programmen stellen viele Firmen in den letzten Jahren schwarze Manager ein und vergeben Aufträge an Firmen schwarzer Unternehmer. Da es aber wenige Schwarze mit entsprechender Ausbildung gibt, erhalten sie oft bis zu 30 Prozent mehr Lohn als weiße Angestellte mit gleicher Qualifikation³⁰. Mittlerweile sind auch zehn Prozent der an der Johannesburger Börse gehandelten Aktien in den Händen schwarzer Investoren und Unternehmer. Viele ehemalige ANC-Aktivisten prosperieren unter diesen Bedingungen. Einige Beobachter sprechen schon von der „Ver-Bourgeoisierung einer Widerstandsbewegung“³¹.

Auch jene schwarzen Arbeiter, die in den letzten fünf Jahren ihre Stelle behielten, konnten deutliche Reallohnsteigerungen erzielen, vor allem, wenn sie gewerkschaftlich organisiert waren. Während sich die Kluft zwischen weißen und schwarzen Arbeitern also langsam verringert, wächst die Kluft zwischen schwarzen Arbeitern und schwarzen Arbeitslosen. Ohne eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und eine Verbesserung der Ausbildung – über 50 Prozent der Schwarzen sind Analphabeten – wird sich an diesem Trend nicht viel ändern.

29 Vgl. Address by President Nelson Mandela to Parliament vom 5. 2. 1999 (<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mandela/1999/nm0205.htm>, 5.4.1999).

30 Vgl. Suzanne Daley, As South Africa Nears Vote, the Sound of Grumbling Grows Loud, in: International Herald Tribune vom 23. 2. 1999, S. 1 f.

31 Heribert Adam/Frederik Van Zyl Slabbert/Kogila Moodley, Comrades in Business. Post-Liberation Politics in South Africa, Cape Town 1997, S. 163.

26 Alle Zahlen sind entnommen aus „Endergebnisse der Volkszählung 1996“, in: RSA 2000, (1998) 12, hrsg. von der Südafrikanischen Botschaft, Bonn 1998, S. 1–3.

27 Vgl. John Chettle, After the Miracle. Can South Africa Be a Normal State?, in: The National Interest, (Spring 1997), S. 64–75, hier S. 70.

28 Vgl. A. J. Halbach/Th. Röhm (Anm. 2), 67.

IV. Probleme und Chancen

Die Regierung Mandela hat in den letzten fünf Jahren eine gemäßigt liberale Wirtschaftspolitik verfolgt, die zu einer Stabilisierung der makroökonomischen Lage führte. Damit hat das neue Südafrika die Mammutaufgabe angepackt, die vom Apartheidssystem geerbte verkrustete Wirtschaftsstruktur aufzubrechen und die Voraussetzungen für künftiges Wachstum zu schaffen. Das ist angesichts der wirtschaftspolitischen Tradition des ANC, der Positionen seiner Allianzpartner und des enormen Erwartungsdrucks, dem sich die erste schwarze Regierung in der Geschichte des Landes ausgesetzt sieht, eine bemerkenswerte Leistung.

Allerdings zeigt die Erfahrung, daß es in den ersten Jahren liberaler Reformen zu Entlassungen und Betriebsschließungen kommt. Um so schwerer wiegt deshalb das Versäumnis der Regierung, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und damit gerade den kleinen und mittleren Unternehmen das Leben zu erleichtern. Von Schumpeters Erkenntnis, Fortschritt vollziehe sich im Kapitalismus in einem Prozeß der „kreativen Zerstörung“, haben die Südafrikaner deshalb bisher vor allem den zweiten Teil zu spüren bekommen.

Eine solide Wirtschaftspolitik ist eine wichtige, aber nicht die alleinige Voraussetzung für einen ökonomischen Aufschwung. Die größten Probleme des Landes bilden die niedrige Investitionsquote und der Mangel an Facharbeitern. Das *Internationale Institut für Managemententwicklung* hat festgestellt, daß es bei den 46 untersuchten Ländern in Südafrika am schwierigsten war, gut ausgebildete Arbeitskräfte zu finden³². Dabei sind historische, politische und soziale Ursachen eng verquickt: Das Apartheidssystem hat Ausbildung als Vorrecht der Weißen betrachtet; der Schulboykott vieler schwarzer Kinder in den späten siebziger und achtziger Jahren hat eine „lost generation“ zurückgelassen, die als ökonomischer Faktor für den Transformationsprozeß ausfällt; und die ausufernde Gewaltkriminalität treibt viele Fachkräfte aus dem Land.

Dazu kommen Schwierigkeiten, die von der Regierung nur bedingt beeinflußt werden können: Da ist zum einen der Umstand, daß es in der ganzen Region wegen fehlender Kaufkraft keinen Markt für südafrikanische Produkte gibt. Zum anderen wird die seit den sechziger Jahren zwar halbierte, aber mit 3,2 Kindern pro Frau (1997)

immer noch hohe Geburtenrate bei schwachem Wirtschaftswachstum weiter zu einem sinkenden Pro-Kopf-Einkommen führen. Verschärft wird diese Entwicklung noch durch die ökonomischen Auswirkungen der AIDS-Epidemie. Das Gesundheitsministerium geht davon aus, daß die Zahl der an den Folgen der Immunschwäche-Krankheit Sterbenden von 130 000 im Jahr 1998 auf 500 000 im Jahr 2008 emporschnellen und die durchschnittliche Lebenserwartung auf 40 Jahre fallen wird. Dies wird nicht nur massive soziale Auswirkungen haben, sondern auch die Ausgaben des staatlichen Gesundheitssystems und damit die Beiträge in die Höhe treiben und so ohnehin knappes Kapital binden³³.

Gibt es angesichts dieser Entwicklungen Hoffnung, daß Südafrikas Mitte der siebziger Jahre einsetzender ökonomischer Abschwung gestoppt und umgekehrt werden kann? Es gibt sie in der Tat, auch wenn die Chancen nicht so offen auf der Hand liegen wie die Risiken. So hat sich in einigen Bereichen Erstaunliches getan: Das in den achtziger Jahre aufkommende Sammeltaxigewerbe ist für viele schwarze Südafrikaner oft nicht nur die einzige Möglichkeit, zu ihrer Arbeitsstelle zu gelangen, sondern es beschäftigt mittlerweile auch mehrere hunderttausend Personen. Auch der Tourismus erfreut sich zweistelliger Zuwachsraten. Besonders wichtig ist dieser Wirtschaftszweig, weil er kein hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten erfordert und sehr arbeitsintensiv ist. Als Faustregel gilt, daß neun Touristen eine direkte und zwei indirekte Arbeitsstellen schaffen. 1996 waren bereits über eine halbe Million Personen in diesem Wirtschaftszweig tätig.

Diese Sektoren allein werden jedoch nicht ausreichen, um den Abstieg Südafrikas vom Schwellen- zum Entwicklungsland aufzuhalten. Aber sie zeigen, daß es auch im harten Umstrukturierungsprozeß Lichtblicke gibt. Ökonomische Prosperität ist die Folge eines liberalen Ordnungsrahmens, einer berechenbaren Wirtschaftspolitik, rechtlicher und persönlicher Sicherheit, einer effizienten Verwaltung, motivierter Unternehmer sowie einer gutausgebildeten und leistungsbereiten Arbeiterschaft. Südafrika hat in der Ära Mandela in vielen Bereichen Fortschritte gemacht und die Wachstumsbedingungen verbessert. Da die meisten Probleme des Landes jedoch strukturell bedingt sind, wird die ökonomische Transformation noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Dem neuen Präsidenten Mbeki ist ein langer Atem zu wünschen.

32 Vgl. White South Africa on the Wing, in: *The Economist* vom 6. 6. 1998, S. 49 f.

33 Vgl. Impending Disaster Goes Beyond Mortality Rates, in: *Financial Mail* vom 5. 3. 1999, S. 142 f.

Namibias Demokratie auf dem Prüfstand: Ist das Experiment gescheitert?

I. Demokratische Transition ohne Konsolidierung?

Am 21. März 1990 wurde Namibia, das frühere Südwestafrika, unabhängig. Mit diesem Ereignis ging die mehr als hundertjährige Kolonialepoche in Afrika endgültig zu Ende. Der Zeitpunkt kam nicht von ungefähr. Dekolonisation und demokratische Transition erklären sich weitgehend aus den weltpolitischen Veränderungen jener Zeit, der rapiden Auflösung des Ostblocks und der massiven Demokratisierungswelle, die damals den gesamten afrikanischen Kontinent erfaßt hatte. Der Neuanfang in Namibia, gekennzeichnet durch eine liberale Verfassung mit einem unwiderruflichen Grundrechtskatalog, einem Mehrparteiensystem und einem klaren Bekenntnis zum Privateigentum, wurde damals gleichsam zum Hoffnungsträger afrikanischer Entwicklung hochstilisiert und der neue Staat international als demokratischer Modellfall mit viel Vorschlußbeeren bedacht.

Knapp zehn Jahre später werden die großen Erwartungen in dieses Experiment schrittweise aufgegeben. Die demokratische Konsolidierung läßt auf sich warten. Die unbestreitbaren Anfangserfolge eines demokratischen Übergangs und einer friedlichen Politik der nationalen Versöhnung verblassen, weil die versprochene Überwindung der ererbten sozio-ökonomischen Gegensätze nur sehr langsam voranschreitet. Dagegen werden die Anzeichen einer systematischen Patronagepolitik, die die Staatsführung und ihre Klientel in ostentativer Weise privilegiert, immer augenscheinlicher. Auch wenn die formaldemokratischen Strukturen unangetastet bleiben, zeigt das präsidentielle Regierungssystem immer deutlichere Anzeichen zunehmender Machtkonzentration und ungeschminkter Bereicherung für einige wenige. Zwar kann sich das Land in einem vordergründigen Demokratievergleich noch immer mit der Mehrheit der schwarzafrikanischen Staaten messen, doch läßt sich auch in Namibia die wachsende Zahl undemokratischer Indizien nicht übersehen und schönreden.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, daß sich in Namibia aufgrund der außen- und

innenpolitischen Entwicklungsbedingungen ein politisches System herausgebildet hat, das nach Erdmann¹ als „neopatrimoniales Mehrparteiensystem“ bezeichnet werden kann. Gemeint ist damit ein besonderer Fall afrikanischer Transition, der durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:

- Der internationale Einfluß auf Regierungsform und Wirtschaftsordnung hat wegen der großen Außenabhängigkeit immer eine wichtige Rolle gespielt.
- Trotz eines äußerlich intakten formaldemokratischen Rahmens ist eine zunehmend sichtbare Hinwendung zu klientelistischen und neopatrimonialem Herrschafts- und Verteilungsformen zu konstatieren.
- Die ständige Fluktuation zwischen formaler Beachtung demokratischer Regeln und deren Verletzung führt zu Blockaden der Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesse, so daß von einer „verzögerten Transition“ gesprochen werden muß.

II. Demokratiefördernde und hemmende Wirkungen des Transitionsprozesses

Den folgenden Ausführungen liegt die These zugrunde, daß die Art der Transition und der Charakter des vorhergehenden Regimes für die Demokratisierung des Landes wesentlich waren. In Namibia haben die europäischen, weißen Siedler den Unabhängigkeitsprozeß, ähnlich wie früher in Kenia oder Simbabwe, erheblich erschwert und verzögert. Das Apartheidsystem konnte erst nach langen, gewaltsamen Auseinandersetzungen und durch internationalen Druck endgültig in die Knie gezwungen werden. Ähnlich wie in Südafrika handelt es sich in Namibia um eine Mischform zwi-

1 Vgl. Gero Erdmann, Demokratisierung und Transitionsforschung in Afrika – oder: Vom Elend der marginalisierten Afrikaforschung und der Perspektive seiner Überwindung, Manuskript auf dem Sektionstreffen der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften (DVPW) in Freiburg, Dezember 1998.

schen einer vom Volk bitter erkämpften und einer durch Eliten über lange Jahre ausgehandelten Systemtransformation. Doch anders als in Südafrika ging es in Namibia bei den Übergangsverhandlungen nicht um einen ausschließlich intern ausgehandelten Pakt, sondern um einen extern vermittelten Kompromiß, der nur durch starken politischen Druck des Auslands (Amerikaner, westliche Kontaktgruppe, UNO/UNTAG [= United Nations Transition Action Group], Kuba und Südafrika) zustande kam und schließlich von allen am Konflikt beteiligten Gruppen, einschließlich der Südwestafrikanischen Befreiungsbewegung (SWAPO) und der „internen Parteien“, akzeptiert wurde.

Die sich verändernde weltpolitische Lage in den achtziger Jahren hat auch die innenpolitische Entwicklung beeinflußt. Daß Namibia nach der Unabhängigkeit einen ausgesprochen liberal-demokratischen Weg einschlug, war einige Jahre zuvor noch sehr unwahrscheinlich, weil die SWAPO als sozialistisch orientierte Kaderorganisation zu dieser Zeit gar nicht daran dachte, ein demokratisches Mehrparteiensystem zuzulassen. Die bis Ende des Jahrzehnts, d. h. bis zum Ende des Ost-West-Konflikts, verzögerte Dekolonisation erleichterte jedoch die Einführung der Demokratie, und zwar aus folgenden Gründen²:

- In der Siedlerkolonie Namibia wurde nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur die menschenverachtende Apartheid südafrikanischen Musters, sondern zugleich eine demokratische Regierungsform eingeführt – allerdings zunächst nur für die weiße, herrschende Minderheit, später aber schrittweise auch für die Schwarzen, obwohl Pretoria damit nur die den eigenen Zielen dienende „interne Lösung“ durchsetzen wollte. Die auf diese Weise geschaffenen gemischtrassischen politischen Instanzen, die in ihrer Struktur und Funktion den modernen Demokratien weitgehend entsprachen, erlaubten eine *Vorerfahrung mit der Demokratie*. Auch wenn es sich nur um eine „Scheindemokratie“ von Pretorias Gnaden handelte, so erlaubte sie doch – wie Huntington³ bemerkt – eine erste Erfahrung von Partizipation und Konkurrenz und ermöglichte das Entstehen einer rassenübergreifenden Zivilgesellschaft.
- Spätestens seit dem Zusammenbruch der autoritären Regime des Ostblocks wurde die

„Demokratie“ zur *international einzig legitimen Herrschaftsform*. Diktaturen und Einparteiensysteme können seit dieser Zeit kaum mehr auf internationale Akzeptanz hoffen und haben nur geringe Chancen, extern gefördert zu werden. Entsprechend war für Namibia die Übernahme demokratischer politischer Strukturen als Ergebnis der internationalen Verhandlungen gleichsam vorbestimmt. Die Akzeptanz einer liberal-demokratischen Verfassung sicherte dem Land gerade in der Startphase hohe Anerkennung und erhebliche Entwicklungshilfeleistungen.

- Es ist ein offenes Geheimnis, daß die Vereinten Nationen (VN) der SWAPO positiv gesonnen waren. Als einzig legitime Repräsentantin Namibias verfügte die SWAPO über außerordentlich gute informelle Kontakte und konnte sich der *moralischen Unterstützung der internationalen Gemeinschaft*, auch der westlichen Länder bei einem Bekenntnis zur Demokratie, weitgehend sicher sein. Wäre sie aus den Unabhängigkeitswahlen wegen einer tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Manipulation Südafrikas nicht als Sieger hervorgegangen, so ist davon auszugehen, daß auch die VN die Wahl nicht anerkannt hätten.
- Das Bekenntnis zur Demokratie erwies sich somit für SWAPO als Eintrittskarte zur Macht. Ob sich die führenden Akteure nach jahrelangen ideologischen Solidaritätsbezeugungen für sozialistisch-revolutionäre Ideale tatsächlich mit liberal-demokratischen gesellschaftspolitischen Vorstellungen identifizierten, muß bezweifelt werden. So beklagt Dobell⁴ in ihrer äußerst gründlichen Untersuchung zum Befreiungskampf der SWAPO die erschreckende *Abwesenheit konsistenter demokratischer Überzeugungen*. Dominant war lediglich der Wille zur Dekolonisation und Unabhängigkeit, gesteuert durch den Drang, sich selbst in den Sesseln der Macht zu etablieren.

III. Verfassung und Rechtsstaatlichkeit

Fundament des demokratischen Namibia ist die Verfassung, die Anfang 1990 – nur drei Monate nach den Unabhängigkeitswahlen – ohne Gegenstimme von der Verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet wurde. Dieser überraschend

2 Vgl. Heribert Weiland, *Transition in Namibia: Entkolonisierung – Demokratie – Nationale Entwicklung*, Freiburg 1998.

3 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991, S. 111.

4 Vgl. Lauren Dobell, *Swapo's Struggle for Namibia, 1960–1991: War by Other Means*, Basel 1998, S. 17.

schnell ablaufende Einigungsprozeß, der einen jahrzehntelangen Bürgerkrieg endgültig beendete, geht auf jahrelange internationale Verhandlungen und einen schon 1982 erzielten Kompromiß zurück, sich auf demokratische Verfassungsprinzipien für ein unabhängiges Namibia zu einigen⁵. Dennoch ist die Eile und Kompromißbereitschaft der Parteien im verfassungsgebenden Prozeß bemerkenswert. Denn die SWAPO, von der man trotz wiederholter Bekenntnisse zur Demokratie nach einem Wahlsieg eher eine Abwendung von den früheren Zugeständnissen erwartete, erklärte überraschenderweise zu Beginn der Verfassungsverhandlungen die „Prinzipien“ von 1982 zur „Heiligen Kuh“, über die nicht mehr verhandelt werden brauche. Auch andere Fragen wie Wahlrecht, die Form des Präsidialsystems und Vorkehrungen zur Einrichtung einer zweiten Kammer wurden durch einen Parteienkompromiß ungewöhnlich schnell gelöst. Insgesamt überrascht die schnelle Einigung auf die Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie, die im wesentlichen von westlichen Verfassungsberatern vorgeschlagen wurden, denn weder das schwarze noch das weiße Spektrum in Namibia können auf eine bemerkenswerte demokratische Tradition zurückblicken. Vieles deutet somit darauf hin⁶, daß die SWAPO bewußt darauf verzichtete, weitergehende Forderungen nach einer sozialistischen und zentralistischen Verfassungsinterpretation zu thematisieren. Zeitraubende, kontroverse Diskussionen wurden schon deswegen gemieden, weil nach den Wahlen und der Beendigung der VN-Zahlungen an die Befreiungsbewegung die SWAPO-Kassen leer waren und die Übernahme der Macht immer mehr zu einem materiellen Problem wurde.

1. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Grundsätzlich muß im Rückblick auf die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit konstatiert werden, daß Verfassung und Recht weitgehend geachtet und implementiert wurden: Wahlen wurden in den vorgeschriebenen Fristen abgehalten, die demokratischen Kontrollorgane respektiert, neue Regionen geschaffen und entsprechende Regional- und Kommunalparlamente eingerichtet. Obwohl die SWAPO 1994 beinahe eine Dreiviertel-Mehrheit im Parlament erreicht hatte und seitdem

5 Vereinbarung wurde damals, daß eine unter der Aufsicht der Vereinten Nationen frei gewählte Verfassungsgebende Versammlung sich auf ein liberal-demokratisches Grundgesetz festzulegen habe. Vgl. *Principles for the Constitutional Assembly and Constitution of an Independent Namibia* (UNSCR 435 – S/15287, 1982).

6 Vgl. Lauren Dobell, *SWAPO in Office*, in: Colin Leys/John S. Saul, *Namibia's Liberation struggle. The Two-Edged Sword*, London 1995, S. 176.

die Verfassung legal hätte verändern können, hat sie sich anfänglich sehr zurückgehalten.

In den letzten Jahren hat sich die Situation jedoch geändert. Im Vordergrund steht die Frage der Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten Nujoma. In der Verfassung ist nur eine einmalige Wiederwahl des Präsidenten vorgesehen, um von vornherein einen demokratischen Machtwechsel sicherzustellen und einen eventuellen Personenkult, wie er aus afrikanischen Einparteienstaaten bekannt ist, zu verhindern. Für den führungsstarken Präsidenten war es relativ leicht, trotz lautstarker Einwände der Opposition und einiger Intellektueller, eine Verfassungsänderung durchzusetzen. Der SWAPO-Apparat, schon seit den Zeiten des Exils völlig hierarchisch auf die Person Nujomas ausgerichtet, folgte willig und sicherte sich mit dieser Fortschreibung existierender Strukturen den ungeschmälernten Beibehalt der bestehenden politischen und wirtschaftlichen Pfründe.

Auch wenn unzweideutig konstatiert werden muß, daß die SWAPO aufgrund ihrer Zweidrittel-Mehrheit die Verfassung legal ändern konnte, so ist gerade die Frage einer dritten Amtszeit des Präsidenten zu einem Testfall der Demokratie hochstilisiert worden: Um einer möglichen Kritik entgegenzuwirken, hatte sich der Präsident bereit erklärt, die Verfassungsänderung mit einer Bestätigung durch ein Referendum zu verknüpfen. Angesichts der klaren Majoritäten in beiden Häusern des Parlaments wurde jedoch auf das Plebiszit verzichtet und die Änderung Ende 1998 durchgesetzt⁷. Der Verfassung wurde mit dieser „Lex Nujoma“ zwar formell Genüge getan, doch der demokratische Geist der Verfassung, der den periodischen Wechsel an der Staatsspitze fordert, mißachtet.

2. Ist der Rechtsstaat in Gefahr?

Kritiker der Regierung, die die Entwicklung des neuen Namibia mit großer Skepsis verfolgt haben, gestehen ein, daß sich Regierung und Verwaltung seit der Unabhängigkeit bemerkenswert korrekt und rechtsstaatlich verhalten haben. Der Übergang von der alten zur neuen Ordnung erfolgte weitgehend problemlos. Willkürakte und Rechtsunsicherheiten, wie sie während der Apartheitszeit an der Tagesordnung waren, gibt es in Nami-

7 Dabei wurde allerdings nicht Art. 29,3, der die Amtszeit des Präsidenten generell begrenzt, geändert, sondern der in den Übergangsbestimmungen enthaltene Artikel 134. Dieser bestimmte in seiner ursprünglichen Form, daß der erste Präsident nicht vom Volk, sondern, wie geschehen, von der Verfassungsgebenden Versammlung gewählt wird. Die Änderung bestimmt nun, daß (nur) der erste Präsident eine dritte Amtszeit antreten darf, weil auch er das Recht habe, sich zweimal, wie in Artikel 29 geregelt, der direkten Volkswahl zu stellen.

bia – von Ausnahmen abgesehen – nicht mehr. Dies ist auf eine insgesamt gut funktionierende Justiz zurückzuführen, die gerade, was ihre Führungspersonen angeht, zweifellos infolge ist. Ein Problem stellt allerdings die Rechtsprechung auf den unteren (Magistrats-)Ebenen dar. Hier wird der Mangel an ausgebildetem Justizpersonal spürbar. Nicht zuletzt deswegen sind in ländlichen Regionen traditionelle Rechts- und Strafverfolgungsstrukturen wiederaufgelebt, die z. B. Viehdiebstahl brutal, aber zugleich sehr effektiv ahnden.

Die *innere Sicherheit* war in Namibia angesichts der stabilen Regierungsstrukturen nie ein ernstes Problem. Wenn überhaupt, stellten in den ersten Monaten nach der Unabhängigkeit marodierende bewaffnete Banden, die sich mit den neuen politischen Strukturen nicht abfinden wollten, ein Problem dar. Es handelte sich zum einen um Aktivitäten weißer, rechtsextremer Todesschwadronen, zum anderen um Übergriffe ehemaliger Südafrika oder der SWAPO nahestehender bewaffneter Gruppen, die nach Auflösung ihrer Verbände nicht entwaffnet werden konnten. Die Ausschreitungen konnten bald unter Kontrolle gebracht werden. Insgesamt kann der Polizei und den Sicherheitskräften in der Verbrechensbekämpfung zwar eine zu geringe Effektivität, nicht aber ein Mangel an rechtsstaatlicher Loyalität vorgeworfen werden. Schwierigkeiten gab es allerdings bei der zivilen Integration der mehr als 8 000 ehemaligen Befreiungskämpfer, die immer wieder durch politische Demonstrationen auf sich aufmerksam gemacht haben und erst vor kurzem durch eine pauschale Übernahme in den Staatsdienst – eine fragwürdige und extrem teure Lösung – zufriedengestellt werden konnten.

Nicht immer in den Grenzen des Rechtsstaats bewegt sich der vor einigen Jahren geschaffene *Geheimdienst* (NCIS = Namibian Central Intelligence Service). Er beschattet zunehmend Personen und Gruppierungen, die eventuell regimefeindlich sein könnten. Dies deutet auf eine zunehmende Unsicherheit der Regierung hin und kann als erstes Indiz für die Entfremdung der Staatselite von der Bevölkerung interpretiert werden. Auch wenn bisher nicht von systematischer Einschüchterung gesprochen werden kann, hat es doch schon einige rechtswidrige Übergriffe gegenüber der sogenannten „enemy press“ und gegenüber regierungskritischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gegeben⁸.

8 Vgl. American Cultural Centre, Namibia Human Rights Report 1998. Durchsuchungen und Drohungen hat es gegenüber dem „Namibian“ und der NGO „The Wall of Silence“

Ein wichtiges Indiz für die Rechtsstaatlichkeit ist die korrekte und verantwortungsvolle *Verwendung öffentlicher Mittel*. Der frühere Finanzminister Herrigel, der sehr restriktiv wirtschaftete, war in dieser Hinsicht ein Vorbild. Im Frühjahr 1992 war er nicht bereit, aus politischen und finanziellen Überlegungen die Entscheidung für den Kauf eines regierungseigenen Flugzeuges für den Präsidenten und seine Regierungsmannschaft mitzutragen; er trat zurück. Die Nachfolger Herrigels als Finanzminister agierten weniger strikt und erwiesen sich auch äußerst prestigeträchtigen Wünschen und Bedürfnissen der Staatsspitze gegenüber willfähriger. Bezeichnend ist, daß der Rechnungshof (auditor general) das Haushaltsgebaren der Regierung in den letzten Jahren mehrfach scharf kritisiert hat. So ist der Haushalt 1996/97 ohne Nachbewilligungen um 193 Mio. N\$ überschritten worden, obwohl im Berichtsjahr die Staatsverschuldung schon um 22 Prozent aufgestockt wurde⁹. Die haushaltspolitischen Konsequenzen des jüngst eingegangenen Militärengagements Namibias im Kongo werden möglicherweise die Staatsausgaben ins Unermeßliche steigern, und es besteht die Gefahr, daß die Haushaltsdisziplin aufgrund der mangelnden Transparenz dieses Einsatzes vollends verlorengeht.

In den letzten Jahren hat es nachweislich eine Reihe von *Korruptionsfällen in Regierung und Verwaltung* gegeben, bei denen öffentliche Gelder der privaten Bereicherung dienten. So wurden fiktive Lehrergehälter gezahlt und offiziell abgerechnet. Ein Staatssekretär im Außenministerium verkaufte zollfrei eingeführte Luxuslimousinen auf private Rechnung. Minister ließen sich fruchtbares Farmland im Norden übereignen, mit öffentlichen Mitteln Brunnen bohren und einzäunen. Lukrative Positionen im staatlichen und parastaatlichen Bereich werden in nepotistischer Weise an Angehörige oder Freunde vergeben. Hinzu kommen viele Lizenz- und Immobiliengeschäfte, die sich im halblegalen Raum bewegen. Anzuerkennen ist, daß alle schweren Fälle, soweit sie durch Recherchen der zuständigen Kontrollorgane oder der Medien bekannt wurden, juristisch verfolgt oder durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse geprüft wurden. Allerdings ließ die juristische Strafverfolgung oft sehr lange auf sich warten, und politische Konsequenzen wurden, vor allem wenn Personen aus der SWAPO-Führung oder der Regierung involviert waren, nur zögerlich oder gar nicht gezogen. Hier deutet sich an, daß bei der erdrückenden Regierungsmehrheit der SWAPO die Kritik der Opposition, der Öffentlichkeit und der

gegeben. In jüngerer Zeit ist noch ein weiterer Sicherheitsdienst, Special Field Force, geschaffen worden.

9 Vgl. The Namibian vom 4. 3. 1999.

Rechtsprechung kaum ausreicht, um die Regierung zum Handeln zu zwingen. In einer zunehmenden Mißachtung parlamentarisch-demokratischer Gepflogenheiten wird die Arroganz der Macht immer sichtbarer.

Abschließend sei auf die politisch schwerwiegende Hypothek der SWAPO-Gefangenenlager in Angola verwiesen, die bereits im Wahlkampf 1989 eine Rolle spielte. Es geht um schwere *Menschenrechtsverletzungen*, deren Ausmaß, Hintergründe und personelle Verwicklungen bis heute nicht ganz aufgeklärt sind. Rein juristisch sind die involvierten Personen aufgrund einer Amnestie vom Juni 1989 nicht mehr zu belangen. Für die Regierung, die sich hinter ihrer Politik der „Nationalen Versöhnung: Forgive and Forget“ versteckt, ist die Nichtbehandlung dieses Themas jedoch aus politisch-moralischer Perspektive problematisch. Daß es Gefangenenlager gegeben hat, in denen vermeintliche oder tatsächliche „Spione Südafrikas“ festgehalten und zu Geständnissen gezwungen wurden, steht außer Frage und kann angesichts der Bedrohung durch die südafrikanische Besatzungsarmee durchaus verstanden werden. Unverständlich bleibt jedoch, daß sich die SWAPO von den menschenverachtenden Folterungen, unter denen auch Unschuldige gelitten haben, nie offiziell distanziert hat. Ein wesentlicher Grund dafür könnte sein, daß prominente Regierungsmitglieder offensichtlich an den Geschehnissen beteiligt waren, heute aber nicht bereit sind, frühere Verfehlungen einzugestehen und daraus politische Konsequenzen zu ziehen. Die Hoffnung der Regierung, daß das dunkle Kapitel bald völlig vergessen sein würde, hat sich nicht erfüllt. Durch die Publikation des Buches von Pastor Groth, *Namibia: The Wall of Silence*¹⁰, in dem die Folterungen bezeugt sind, ist die Diskussion 1996 wieder aufgebrochen und hat die Regierung – gerade in einer Zeit, als in Südafrika die Truth Commission tagte – in große Verlegenheit gebracht¹¹.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Organe des Rechtsstaates formell zufriedenstellend funktionieren. Es sind jedoch zunehmend Tendenzen festzustellen, daß Verfassung und Verfassungswirklichkeit auseinanderfallen und die Regierung aus ihrer Machtfülle heraus den ge-

10 Pastor Siegfried Groth hatte in den siebziger und achtziger Jahren im Auftrag und mit Zustimmung der Evangelischen Kirche in Namibia und der Rheinischen Mission seelsorgerische Aufgaben für die Insassen in SWAPO-Lagern übernommen. Vgl. Siegfried Groth, *Namibische Passion. Tragik und Größe der namibischen Befreiungsbewegung*, Wuppertal 1995.

11 Der Truth and Reconciliation Commission wurde nicht erlaubt, in Namibia Anhörungen abzuhalten. Vgl. American Cultural Centre (Anm. 8).

gebenen Rechts- und Verfassungsrahmen zur Absicherung der eigenen Herrschaft und zur persönlichen Bereicherung benutzt und die demokratischen Kontrollmechanismen ignoriert.

IV. Wahlen, Parlament und Parteien

1. Wahlen und Wähler: Demokratie ohne Demokraten

Im unabhängigen Namibia haben bisher vier Wahlen stattgefunden: Ende 1992 Regional- und Kommunalwahlen, im Dezember 1994 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, im Februar 1998 wieder Regional- und Kommunalwahlen und im Dezember 1998 Regionalwahlen¹². Im Gegensatz zu den von der UNTAG organisierten und überwachten Unabhängigkeitswahlen von 1989 wurden diese Wahlen vom namibischen Staat in eigener Regie durchgeführt. Auch wenn es einige Pannen gegeben hat, wurde dem Land von internationaler Seite einhellig bestätigt, daß die Wahlen sehr gut organisiert und insgesamt „free and fair“ abgelaufen seien. Dies gilt insbesondere für den Vergleich mit den anderen afrikanischen Staaten, in denen mehrheitlich keine korrekten Wahlen stattfanden. Wenn es richtig ist, daß nicht die Transitions-wahlen, sondern die Wahlen danach („second elections“) als Lackmustest für das Funktionieren von Demokratie gewertet werden müssen, so ist Namibia nach diesem Indikator durchaus politische Reife zuzuerkennen¹³.

Es ist nicht die Korrektheit der Wahlen, die aus demokratietheoretischer Perspektive problematisch ist, sondern der Trend der Ergebnisse: Mit den Wahlen zur Nationalversammlung 1994 erhielt die SWAPO bereits über 70 Prozent, bei den jüngsten Regionalwahlen sogar über 80 Prozent der Stimmen¹⁴. Die extremen Wahlsiege, die in freien Wahlen demokratisch erzielt wurden, lassen kritische Stimmen laut werden, die befürchten, das Land sei, ähnlich wie andere afrikanische Staaten zuvor, auf dem Weg in einen Einparteiensstaat,

12 Im Dezember 1999 werden wieder Präsidentschaftswahlen und Parlamentswahlen stattfinden.

13 Vgl. Gerhard Toetemeyer/Arnold Wehmhörer/Heribert Weiland, *Elections in Namibia*, Windhoek 1996, S. 8ff.

14 Nujoma erhielt 1994 insgesamt 74,5 Prozent der abgegebenen Stimmen. Zur Interpretation der Wahlen vgl. Heribert Weiland, *Landslide Victory for SWAPO. Many New Seats but Few New Votes*, in: *Journal of Modern African Studies*, 1 (1995), S. 349–357; Christiaan Keulder, *Voting behaviour in Namibia – Local Authority Elections 1998*, Windhoek 1998; Axel Halbach, *Namibia 1998: Politische Eskapaden vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Stagnation, Armut und sozialer Ungleichheit*, in: Ifo – Schnelldienst 1999.

wenn auch in einen „verfassungskonformen Einparteiensstaat“¹⁵.

De facto gibt es, wie Ansprenger¹⁶ ausführt, eine Zweiteilung des Landes: Im Norden, wo allein die Ethnie der Ovambo fast die Hälfte der Bevölkerung ausmacht und wo der geographische Schwerpunkt des Befreiungskrieges lag, stimmen auch heute noch mehr als 95 Prozent für die SWAPO. Hier ist der „Einparteiensstaat“ Realität. Im Zentrum und im Süden des Landes sind die Gewichte indes verteilt. Hier leben verschiedene Ethnien dicht nebeneinander, und die Parteipräferenz verteilt sich auch gleichmäßiger innerhalb der ethnischen Gruppen. Hier können sich auch die Oppositionsparteien wegen des proportionalen Wahlrechts behaupten. Auf das ganze Land bezogen, läßt sich von einem „dominant party system“ sprechen, in dem die größte, auf ethnisch-regionaler Basis ruhende Partei auf lange Zeit eine quasi-automatische Mehrheit haben wird. Dies ist nicht undemokratisch, wenn, wie noch zu diskutieren sein wird, z. B. die innerparteilichen demokratischen Mechanismen funktionieren¹⁷.

Was im Hinblick auf das Wahlverhalten der Bevölkerung bedenklich erscheint, ist das bislang wenig entwickelte demokratische Bewußtsein, vor allem in den ländlichen Regionen des Nordens. Wie Umfragen¹⁸ gezeigt haben, besteht eine extrem hohe Führungsorientierung, die sich an Präsident Nujoma und der mit ihm identifizierten SWAPO als Befreiungsbewegung festmacht. Nujoma und die SWAPO werden gewählt, weil sie aus Sicht der Wähler die Südafrikaner besiegt, Frieden gebracht und die Unabhängigkeit herbeigeführt haben. Ob sie den 1990 demokratisch übernommenen Regierungsauftrag verantwortungsvoll erledigt haben, interessiert (bisher) nicht. Im Gegenteil, alle Wahlen nach der Unabhängigkeit waren bisher durch Befreiungsrhetorik geprägt. Der Erfolg läßt sich schon daran messen, daß mehr als zwei Drittel der SWAPO-Wähler insistieren, ihre Partei auch dann noch zu unterstützen, wenn sie mit ihrer Politik überhaupt nicht mehr einverstanden wären¹⁹.

15 Vgl. Peter Schellschmidt, *Namibia: On the Way to a One Party State Under a Democratic Constitution?*, in: *Namibia Brief*, (1993) 16, S. 63 f.

16 Vgl. Franz Ansprenger, *Freie Wahlen in Namibia*, Frankfurt a. M. 1991.

17 Wie die Entwicklung in Ländern wie Japan, Italien oder auch in Bayern zeigt, kann eine Partei über Jahrzehnte hinweg als Regierungspartei wiedergewählt werden, ohne daß der demokratische Charakter des Regierungssystems in Frage gestellt wird.

18 Der Autor hat insgesamt fünf Umfragen zwischen 1989 und 1995 in Namibia durchgeführt, die noch 1999 veröffentlicht werden. Vgl. auch Anm. 2.

19 R. W. Johnson geht in einer Vergleichsstudie in sechs Ländern des südlichen Afrika noch weiter: Nach seinen Untersuchungen wären 60 Prozent der SWAPO-Wähler sogar

Allerdings muß diesen Feststellungen eine andere Tatsache entgegengehalten werden, deren demokratische Signifikanz noch nicht ganz zu durchschauen ist: Die Wahlbeteiligung ist von 1989 bis 1998 von 98 auf 33,7 Prozent zurückgegangen. Mehrere Erklärungen bieten sich an: Neben einem mangelnden Verständnis demokratischer Opposition ist nicht genau auszumachen, wie groß politischer Protest und wie stark politische Apathie einzuschätzen ist²⁰.

2. Parlament und Politische Parteien – Überlebt der Parlamentarismus?

Die Zunahme der SWAPO zur „dominant party“ und das schlechte Abschneiden der Opposition in den Wahlen haben dem parlamentarischen System und der repräsentativen Demokratie in Namibia eher geschadet als genutzt. Denn die absolute Übermacht einer Partei verführt auf Dauer zu Machtarroganz und Machtmißbrauch. Dennoch wäre es voreilig, von einem Niedergang des Parlamentarismus zu sprechen. Denn eine Bewertung der Parlamentsarbeit muß insgesamt durchaus positiv ausfallen. Neben der laufenden Diskussion politischer Ereignisse hat die Nationalversammlung eine Vielzahl wichtiger Gesetze verabschiedet, so z. B. zur Neugliederung der Regionen und Kommunen, zur Gleichberechtigung der Frauen, zum Arbeits- und zum Landrecht. Darüber hinaus wurden wichtige Vorhaben zur Dezentralisierung und zur steuerrechtlichen Erleichterung für ausländische Investoren auf den Weg gebracht.

Ein gutes Zeugnis muß – zumindest für die erste Legislaturperiode – auch dem parlamentarischen Stil ausgestellt werden: Die Spielregeln wurden exakt befolgt, die Anwesenheitslisten ernst genommen und die Debatten – zumindest von der jeweiligen Führungsriege – aggressiv und zum Teil scharf geführt. Die Parlamentserfahrung, die die internen Parteien schon vor der Unabhängigkeit erworben hatten, spielte dabei anfangs eine Rolle. In der laufenden Legislaturperiode konnte die Opposition ihre Kontrollaufgaben jedoch schon nicht mehr so effektiv wahrnehmen wie früher. Abgesehen davon, daß sie zahlenmäßig erheblich

dafür, daß die Partei selbst dann an der Macht zu bleiben versucht, wenn sie demokratisch abgewählt würde. Vgl. *The Star* vom 21. 1. 1998.

20 Die Hintergründe der sinkenden Wahlbeteiligung sind vor allem von Christiaan Keulder untersucht worden, können aber wegen ihrer Komplexität hier nicht im einzelnen wiedergegeben werden. Zum Verständnis politischer Opposition vgl. auch J. Diescho, *Government and Opposition in Post-Independence-Namibia: Perceptions and Performance*, Windhoek 1996.

geschrumpft ist, fehlt es ihr spürbar an fähigem Personal und an Geschlossenheit.

Allerdings seien einige institutionelle Mängel genannt, die die Arbeit der Legislative sehr erschweren und die Kontrollfunktion des Parlaments stark behindern: Eine effektive Kontrolle kann schon deswegen nicht stattfinden, weil allein die Mitglieder des Kabinetts, die als Minister und stellvertretende Minister aus dem Parlament rekrutiert werden müssen, mit 40 Personen die Mehrheit der 72 Abgeordneten ausmachen. Aufgrund des proportionalen Listenwahlrechts ist der einzelne Parlamentarier in erster Linie seiner Partei verpflichtet. Sollte sich also einer der Volksvertreter als zu eigenständig erweisen und sich dem Kurs der Partei widersetzen, so kann diese einen anderen Vertreter ins Parlament entsenden. Das nationale Listensystem führt gleichfalls dazu, daß sich die Wähler, vor allem in den entfernten ländlichen Regionen, politisch nur unzureichend vertreten fühlen. Denn die Abgeordneten haben keine Wahlkreisverpflichtungen, halten sich zu meist nur in der Hauptstadt auf und haben kaum Bezug zur Basis.

Um dem Mangel an regionaler parlamentarischer Repräsentanz entgegenzutreten, hat die Verfassung eine *zweite Kammer, den National Council*, vorgesehen. Die Mitglieder des Nationalrates stammen aus 13 Regionalversammlungen, die jeweils zwei ihrer Mitglieder in den Nationalrat entsenden. Allerdings besitzt der Nationalrat nur begrenzte Kompetenzen: Er besitzt kein Veto-recht, kann also die Gesetze der Nationalversammlung nur kritisieren und zur Beratung zurückverweisen. Trotz solcher Beschränkungen hat es in den letzten Jahren eine Reihe von Konflikten zwischen dem Nationalrat und der Nationalversammlung gegeben. Obwohl SWAPO in beiden Häusern über eine Zweidrittelmehrheit verfügt, kommt es in Sachfragen immer wieder zu Auseinandersetzungen, in denen SWAPO-Politiker mit SWAPO-Politikern streiten. Hier stoßen institutionelle Interessen aufeinander, die unabhängig von der parteipolitischen Grundorientierung artikuliert werden. Darüber hinaus sind mit den *Local Authorities* zusätzliche Gegenkräfte entstanden, die die Wünsche und Forderungen der Basis nach „oben“ weitergeben und auf Erfüllung ihrer Ansprüche pochen. Weil sowohl die regionalen als auch die lokalen Vertretungskörperschaften demokratisch gewählt worden sind und wiedergewählt werden wollen, kommt es fast notwendigerweise zu Konflikten zwischen den unterschiedlichen Repräsentations- und Entscheidungsebenen. Auf diese Weise ist ein neuartiges Kontrollelement entstanden, das anstelle der schwächer werdenden parlamentarischen Opposition eventuell eine wich-

tige Rolle im demokratischen Wettbewerb spielen wird²¹. Allerdings versucht die Regierung gegenwärtig durch einen neuen Gesetzentwurf, die Macht der Zentrale wieder zu stärken, indem sie die „Gouverneure“, die exekutiven Spitzen der Regionalverwaltungen, nicht mehr von den Regionalversammlungen wählen, sondern direkt vom Präsidenten ernennen lassen will.

3. Neopatrimoniale Parteienstruktur

Die parlamentarische Demokratie beruht auf funktionierenden Parteien. Die typischen Charakteristika namibischer Parteien lassen sich unter den Begriffen „personalistisch“, „(anti-)ethnisch“ und „zentralistisch“ zusammenfassen. Traditionell dominierten die kleinen, *personalistisch orientierten Honoratiorenparteien*. Politik war dementsprechend eine Patron-Klienten-Beziehung, in der Geld und „persönliche Verbindungen“ – auch ethnische Verwandtschaften – eine besondere Rolle spielten. Prominente Politiker mit charismatischer Ausstrahlung haben immer Parteigruppierungen um sich gesammelt. Dies gilt auch heute noch. Die Democratic Turnhalle Alliance (DTA) ist als Partei aus einer Allianz der Einzelgruppen entstanden, und selbst die SWAPO, die durch ihre historische Exilrolle als Sonderfall einzustufen ist, zeigt in der Person Nujomas und seinem Klientensystem das personalistische Element in besonderer Weise²².

Symptomatisch für den autoritären Führungsstil sind die bis heute ungenügend ausgebildeten Parteistrukturen an der Basis. Der mit hohen Exekutivfunktionen ausgestattete, selbstherrlich regierende Präsident wird auch durch innerparteiliche Kontrollmechanismen nicht gebremst. Indiz für den Mangel an parteiinterner Demokratie ist die Tatsache, daß auf den SWAPO-Partei-kongressen Diskussion zwar erlaubt, der gesamte Verlauf jedoch von oben gesteuert wurde und die Personalpolitik direkt in den Händen des Präsidenten lag. Dies zeigte sich besonders deutlich bei der Kandidatennominierung für die Parlamentswahl 1994 und bei den Wahlen für das Zentralkomitee der SWAPO 1997, bei denen der Präsident ein sehr weitgehendes Vorschlagsrecht für sich in Anspruch nahm²³. Innerparteilicher Widerspruch wird gene-

21 In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, daß die lokalen und regionalen Vertretungskörperschaften, die von der Zentralregierung wegen ihrer zunehmenden Bedeutung mit Zurückhaltung betrachtet werden, durch ausländische Entwicklungshilfemaßnahmen massiv gefördert werden. Vgl. H. Weiland (Anm. 14), S. 136.

22 Vgl. Franz Ansprenger, *Die SWAPO. Profil einer afrikanischen Befreiungsbewegung*, Mainz-München 1984, S. 97 f.

23 Vor der Parlamentswahl 1994 hat Nujoma die ersten 32 Plätze auf der SWAPO-Parteiliste persönlich benannt, die

rell eher geahndet als befürwortet. Kritik von innen und von außen wird als „unpatriotisch“, „foolish“ oder „friedensgefährdend“ abgetan. Statt einer Streitkultur dominiert ein Klima der Unterordnung, des Duckmäsertums und der Angst, den Zugang zu profitablen Positionen, aber auch zum sozialen Netz der Machtklientel zu verlieren.

In den vergangenen Jahren hat es mehrere Versuche von Parteineugründungen gegeben, die alle ohne spürbare politische Wirkung geblieben sind. Beobachter sind sich einig, daß eine Veränderung des inzwischen verkrusteten Systems nur dann zustande kommen kann, wenn eine Protestbewegung aus dem Schoß der SWAPO herauswächst und damit auch weitgehend von Ovambo getragen wird. Wie ein politischer Keulenschlag hat allerdings die jüngste Aktion des ehemaligen Ministers, Gewerkschaftssekretärs und zuletzt Botschafters in London, Ben Ulenga, gewirkt, der aus Protest gegen das undemokratische Verhalten des Präsidenten sein Amt niedergelegt hat und nun offen eine Rückkehr zur Demokratie fordert. Das von ihm gegründete „Forum for the Future“ hat inzwischen zu einer Parteiengründung „Congress of Democrats“ geführt, die für die SWAPO zu einer echten Konkurrenz werden dürfte, da der charismatische Ulenga alle Voraussetzungen mitbringt, den Amtsinhaber herauszufordern: Er war prominenter Freiheitskämpfer, war auf Robben Island interniert und ist vor allem Ovambo. Viele sehen in ihm und seinen Aktivitäten die einzige Chance, einer weiteren Verkümmern der demokratischen Strukturen zu einem autoritären, neopatrimonialen System zuvorzukommen.

V. Wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Gruppen

Da die Parteien ihre demokratische Aufgabe bisher nur ungenügend wahrgenommen haben, stellt sich die Frage nach anderen Formen der politischen Bürgerbeteiligung und Machtkontrolle. Im Gegensatz zu vielen anderen afrikanischen Staaten haben in Namibia zivilgesellschaftliche Gruppen – ähnlich wie in Südafrika – trotz der Intoleranz des Apartheidsystems immer eine wichtige Rolle spielen können. Dies gilt vor allem für die Kirchen, die Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und die Presse. Im Hinblick auf eine demokratische Konsolidierung gilt es zu fragen, inwie-

weit diese Organisationen, die größtenteils den Befreiungskampf aktiv unterstützt haben, nun zu kritischen Akteuren im unabhängigen Namibia geworden sind. Die Ausführungen sollen sich im vorliegenden Zusammenhang auf zwei Akteure, die Kirchen und die Presse, beschränken:

Am Beispiel der Kirchen zeigt sich, welche Probleme mit dem Übergang zur Unabhängigkeit auftraten. Die Mehrheit der protestantischen Kirchen und weite Kreise innerhalb der katholischen Kirche haben den Befreiungskampf direkt unterstützt. Der Council of Churches of Namibia (CCN) war zum „religious arm of SWAPO“ geworden²⁴. Nachdem die Euphorie über die errungene Unabhängigkeit verfliegen war, änderte sich die Situation für die Kirchen jedoch in dramatischer Weise. Eine Reihe von prominenten Mitarbeitern, die zuvor innerhalb kirchlicher Organisationen politisch abgetaucht waren, übernahmen Regierungsfunktionen, und die ausländische Unterstützung versiegte langsam, weil viele westliche Geber nun direkt mit der Regierung kooperieren konnten. Mit erheblich weniger personellen und materiellen Ressourcen ausgestattet, verlor der CCN bald an Bedeutung und geriet sogar in große finanzielle Schwierigkeiten²⁵.

Sowohl der CCN wie auch die Einzelkirchen standen nach der Unabhängigkeit vor der Aufgabe, ihr kirchliches und politisches Selbstverständnis neu zu formulieren. Statt Apartheid und Befreiungskampf sahen sich die Kirchen jetzt mit sozialer Ungerechtigkeit, Korruption und mit dem Verfall der öffentlichen Moral konfrontiert. Die neue Regierung zur Verantwortung zu ziehen und öffentlich zu kritisieren erschien den Kirchenführern jedoch zu delikant, weil persönliche Beziehungen sowie ethnische und politische Gemeinsamkeiten aus der Zeit des Befreiungskampfes klare Stellungnahmen aus Verbundenheit, Rücksichtnahme oder gar Angst äußerst schwierig machten. Aufschlußreich war die 1995/96 wieder aufgelebte Diskussion um die Folterung der SWAPO-Spione in den Erdlöchern in Angola, weil nicht nur der SWAPO-Führung, sondern auch den Kirchen vorgeworfen wurde, das Unrecht verschwiegen zu haben, obwohl gerade die Bischöfe durchaus informiert gewesen seien. Allerdings ließen sich mutige religiöse Gruppen trotz massiver staatlicher Einsprüche nicht einschüchtern und gründeten zusammen mit Menschenrechtsorganisationen das Informationsforum „The Wall of Silence“, das

24 Die Nähe zur SWAPO wurde unter Bezug auf die Befreiungstheologie sogar religiös begründet und die Bejahung des Apartheidsystems als Sünde betrachtet.

25 Bei der Jahresversammlung 1995 mußte der CCN gleichsam einen Offenbarungseid leisten, weil sich inzwischen mehr als zwei Mio. Rand Schulden aufgehäuft hatten.

weiterhin um die Aufdeckung des begangenen Unrechts bemüht ist.

Die namibischen *Medien* haben sich immer politisch artikuliert. Auch wenn es nach der Unabhängigkeit durch Fusion und Strukturveränderungen eine „Marktberreinigung“ gegeben hat, besitzt Namibia, auf die Bevölkerung bezogen, immer noch ein dichtes Mediennetz. Rundfunk und Fernsehen stehen wie vor der Unabhängigkeit unter staatlicher Aufsicht, sind jedoch unabhängiger und objektiver als früher und scheuen sich nicht, auch regierungskritische Sendungen auszustrahlen. Allerdings hat es in den letzten Jahren immer wieder Konflikte zwischen der NBC (Namibia Broadcasting Corporation) und der Regierung gegeben. So stoßen die sehr viel gehörte, tägliche Radiosendung „Chatshow“, bei der die Hörer ihre Meinung sagen können, und die häufig kritische TV-Magazinsendung „Talk of the Nation“ immer wieder auf große Empfindlichkeiten. Doch trotz kontroverser Standpunkte blieben diese Sendungen bisher weitgehend unzensuriert.

Im Pressebereich ist der Freiheitsspielraum deutlich größer. Es gibt regierungskritische, regierungseigene und regierungsfreundliche Presseerzeugnisse. Die Mehrheit der Presseorgane, darunter die deutschsprachige *Allgemeine Zeitung*, sind Oppositionszeitungen und werden von der DTA kontrolliert. So sehr sie früher die Interessen der Übergangsregierung vertreten haben und im alten System verhaftet waren, so mutig treten sie heute als Korrektiv gegen eine übermächtig werdende Staatselite auf. Als Antwort hat die Regierung 1991 im Gegenzug als eigenes Sprachrohr die Wochenzeitung *New Era* gegründet, die publizistisch wenig interessant ist, aber große Verbreitung gefunden hat. Besonders interessant, weil unabhängig, ist die Stellung des auflagenstärksten Presseorgans *The Namibian*. Obwohl im Befreiungskampf pro-SWAPO eingestellt, ist die Zeitung seit der Unabhängigkeit immer kritischer geworden und zeigt die Verfehlungen und Korruptionsfälle der Regierenden gnadenlos auf.

Insgesamt stellen die namibischen Medien das Rückgrat der Zivilgesellschaft dar. Sie haben sich

trotz Kritik und Drohungen nicht mundtot machen lassen und den Wünschen der Staatselite nicht gebeugt. Ihre Adressaten sind allerdings mehrheitlich die städtischen Mittelklassen.

VI. Ausblick

Es wäre sicherlich voreilig, schon jetzt über Erfolg und Mißerfolg der demokratischen Entwicklung in Namibia zu urteilen. Auch wenn die demokratische Konsolidierung zunehmend von autoritären und neopatrimonialen Herrschaftselementen überlagert und verdrängt wird, so kann doch erst nach einem längeren Zeitraum Bilanz gezogen werden. Solange der Rechtsstaat intakt ist und die demokratischen Institutionen noch nicht völlig pervertiert sind, können politische Selbstheilungskräfte, die aus der Zivilgesellschaft gespeist werden, noch sehr viel bewirken. Allerdings reicht es nicht aus, den Blick nur nach innen zu richten. Die hohe wirtschaftliche und politische Außenabhängigkeit des bevölkerungsarmen Landes gewährt Namibia auch in der Region kaum eine „Schonfrist“²⁶. Die Zuspitzung der Kongokrise, der wieder auflebende Angolakonflikt und die Sezessionsversuche in der Caprivi-Region drohen zu einem gefährlichen Stabilitätsrisiko im südlichen Afrika zu werden.

Da die internationale Gemeinschaft eine so wichtige Geburtshelferrolle gespielt hat, sollte sie sich auch heute noch ihrer Verantwortung bewußt sein und darauf achten, daß die politischen und ökonomischen Verpflichtungen, die dieses Land schon durch seine verfassungsmäßige Festlegung auf *good governance, accountability* und *market economy* eingegangen ist, nicht leichtfertig zugunsten der Macht- und Bereicherungsinteressen einer Minderheit vergessen werden. Der langjährige, opfervolle Befreiungskampf des namibischen Volkes wäre dann zumindest teilweise umsonst gewesen.

26 Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen 1995, S. 4.

Simbabwe am Ende der Ära Mugabe

Nationale Probleme und regionale Konflikte

I. Einleitung

Simbabwe ist in den letzten Jahren immer wieder in die internationale Kritik geraten. Wichtigster Anlaß dafür war zuletzt die militärische Intervention Simbawwes – zusammen mit Angola und Namibia – im Kongo, um dem dortigen Staatspräsidenten Kabila im Kampf gegen seine Widersacher, die wiederum von Ruanda und Uganda unterstützt wurden, zur Seite zu stehen. Die Kämpfe im Kongo, die seit August 1998 andauern und als Afrikas erster Weltkrieg bezeichnet worden sind, haben auch die „Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika“ (SADC), zu der seit 1997 auch der Kongo gehört, in eine politische Krise gestürzt, in der sich der SADC-Vorsitzende Nelson Mandela und Simbawwes Staatspräsident Robert Mugabe, der zugleich Vorsitzender des Sicherheitsorgans der SADC ist, gegenüberstehen.

Es gab jedoch auch innenpolitische Ereignisse, die Simbabwe negative Schlagzeilen einbrachten, angefangen von den Diskussionen um das Landerwerbsgesetz, das 1992 verabschiedet wurde und weißen Großfarmern zugunsten einer Umverteilung des Bodens die Enteignung androhte, über den Korruptionsskandal in bezug auf den Entschädigungsfonds für Kriegsveteranen bis hin zu dem opulenten Lebensstil der neuen Ehegattin des Staatspräsidenten. Zudem führte der wirtschaftliche Niedergang im Verlaufe der neunziger Jahre zu einer drastischen Verschlechterung der Lebensverhältnisse breiter Teile der Bevölkerung und wachsender Unzufriedenheit mit der Regierung, die sich 1997/98 in landesweiten Streiks und Massenprotesten entlud. Gegen die städtischen Proteste sowie Kritik an ihrem Kriegseingagement im Kongo setzte die Regierung repressive Maßnahmen ein, die sich auch gegen die Pressefreiheit richteten¹.

Nach 19 Jahren ununterbrochener politischer Herrschaft hat Mugabe die Popularität, mit der er

1980 als erster Staatspräsident des unabhängigen Simbabwe bejubelt worden war, weitgehend eingebüßt. Seine Herrschaft hat zunehmend autokratische Züge angenommen und beruht auf der Patronage, von der die Spitzen der politischen Elite und des Militärs profitieren. Auch wenn die herrschende Partei ZANU/PF, die das Land seit der Unabhängigkeit wie einen Einparteiestaat regiert, nach außen weiterhin geschlossen wirkt, rumort es unter der Oberfläche. Die Frage, die die Menschen auf der Straße wie die Mitglieder der politischen Elite, die um ihre Pfründe bangen, gleichermaßen interessiert, ist die Nachfolge Mugabes. Wagte es in der Vergangenheit jedoch jemand aus der herrschenden Partei, ihm öffentlich den Rücktritt nahezu legen, kam das einer Majestätsbeleidigung gleich, die mit einer schweren Maßregelung geahndet wurde².

Der Versuch, die Entwicklung Simbawwes seit der Unabhängigkeit, nicht zuletzt den relativen Erfolg der achtziger und den Niedergang der neunziger Jahre, zu verstehen, muß die unterschiedlichen Facetten seiner komplexen Realität als langjährige Siedlerkolonie, die erst durch einen Guerillakrieg von der weißen Herrschaft befreit werden konnte, berücksichtigen³. Insbesondere müssen dabei auch die Wechselwirkungen einbezogen werden, die zwischen der eigenen Entwicklung und dem regionalen Umfeld im Südlichen Afrika in seinen verschiedenen historischen Phasen stattgefunden haben und weiterhin stattfinden.

II. Befreiungsbewegungen an der Macht

Die Partei, die in Simbabwe seit der Unabhängigkeit ununterbrochen an der Macht ist, die „Zimbabwe African National Union – Patriotic Front“ (ZANU/PF), ist zugleich die Bewegung, die an der Spitze des Guerillakriegs gegen die weiße Min-

1 Eine zusammenfassende Analyse dieser aktuellen Ereignisse gibt Rudolf Traub-Merz, Ein Regime vor dem Kollaps? Simbabwe zum Jahresbeginn 1999 (Friedrich-Ebert-Stiftung, Afrika-Referat), Harare 1999.

2 Vgl. President attacks 'dissenting voices'. Party suspends Mavhaire, in: The Herald vom 21. 3. 1998.

3 Vgl. Ibbo Mandaza (Hrsg.), Zimbabwe – The Political Economy of Transition 1980–1986, Dakar 1986.

derheitsherrschaft gestanden hat. Dieses Merkmal, von einer Befreiungsbewegung an der Macht beherrscht zu werden, teilt Simbabwe mit vier weiteren Ländern im Südlichen Afrika, nämlich Angola, Mosambik, Namibia und Südafrika, in denen ebenfalls bewaffnete Kämpfe ausgetragen wurden und deren Entwicklung deutliche Parallelen aufweist.

Die Gemeinsamkeiten wurzeln in den Erfahrungen des Befreiungskriegs. Ihre Legitimität leiteten die Befreiungsbewegungen aus dem Kampf, den sie geführt haben, ab. Die Berechtigung des Widerstands gegen koloniale oder weiße Minderheitsherrschaft wurde in der Zeit weltweiter Entkolonialisierung auch international anerkannt, und die Befreiungsbewegungen wurden als rechtmäßige Vertreter der unterdrückten Bevölkerung ihrer Länder angesehen.

Zwar findet der Machtübergang in der Regel – so auch in Simbabwe – auf der Basis eines ausgehandelten Kompromisses statt, doch der Mythos der bewaffneten Befreiung wird gepflegt als Grundlage der eigenen Herrschaftslegitimation. So präsentiert sich die ZANU/PF als „the party of Zimbabwe's liberation“⁴. Haben zwei oder mehr Befreiungsbewegungen einen Anteil am Unabhängigkeitskampf gehabt, wie dies in Angola und Simbabwe der Fall war, sind Konflikte vorprogrammiert, denn jede von ihnen macht ihren eigenen Führungsanspruch geltend⁵.

Wurde im Befreiungskampf das Bündnis revolutionärer Intellektueller mit der breiten Bevölkerung, insbesondere den bäuerlichen Massen, propagiert, so sollen nach der Machtübernahme radikale sozio-ökonomische Reformen und partizipatorische Strukturen dieses Bündnis vertiefen und die Erwartungen der Menschen auf ein besseres Leben erfüllen. Doch kaum jemals entspricht die Realität diesem Anspruch. Dafür können verschiedene Gründe angeführt werden. Zunächst einmal ist ein Guerillakrieg eine denkbar schlechte Vorbereitung für eine zivile Herrschaftsausübung.

Auch wenn, wie in Simbabwe, Namibia und Südafrika⁶, Wahlen zur Regelung des Machtübergangs

durchgeführt wurden und die Befreiungsbewegungen damit demokratisch legitimiert waren, blieb der Befreiungskampf der Bezugspunkt, den sie wachhielten, um Herausforderer fernzuhalten. Ebenso wird der autokratische Herrschaftsstil der Partei sowie ihr Führungsanspruch aus dem Befreiungskampf abgeleitet. Erst im letzten Jahr stellte Mugabe im Rahmen einer heftigen Polemik gegen Kritik an seiner Führung aus der eigenen Partei die rhetorische Frage: „Where, may I ask, have the principles that bound and guided us during the liberation struggle gone? Where is our discipline, loyalty to the party and high sense of dedication gone?“⁷

Ein konstitutioneller Mehrparteienstaat kann unter solchen Bedingungen der Hegemonie einer Befreiungsbewegung an der Macht zu einem faktischen Einparteistaat werden. Die Ende 1998 verabschiedete Verfassungsänderung in Namibia, um Staatspräsident Nujoma eine dritte Amtszeit zu ermöglichen, war ein typisches Beispiel der autokratischen Herrschaftsausübung einer Befreiungsbewegung an der Macht. Wäre es dem ANC in Südafrika gelungen, bei den Wahlen am 2. Juni eine Zweidrittelmehrheit zu gewinnen, dann wäre auch seine Machtfülle gestiegen. Schon nach der Wahl von 1994 haben einzelne Beobachter in Südafrika davor gewarnt, daß eine Partei, die ihre Rolle als Befreiungsbewegung nutzt, um ihre Hegemonie abzusichern, das politische System in ein faktisches Einparteiensystem umfunktionieren kann – ähnlich wie in Simbabwe⁸.

Ein weiterer Grund, weshalb die Erwartungen der Menschen häufig unerfüllt bleiben, ist durch die objektiven Bedingungen gegeben, die eine Befreiungsbewegung nach ihrer Machtübernahme vorfindet und/oder die im Unabhängigkeitsabkommen vereinbart worden sind. Dazu kommt aber auch, daß die Führer der Befreiungsbewegung, sobald sie ihre neuen Machtpositionen eingenommen haben, nicht selten das Interesse in den Vordergrund stellen, erst einmal selbst die Früchte ihres Kampfes zu ernten. Diesen Punkt hat der südafrikanische Friedensnobelpreisträger Erzbischof Tutu in bezug auf sein Land treffend auf den Begriff gebracht, als er bemerkte, daß „the new government had stopped the gravy train only long enough to clamber on board“⁹.

4 Christine Sylvester, *Whither Opposition in Zimbabwe?*, in: *Journal of Modern African Studies*, 33 (1995) 3, S. 405.

5 Hierauf können, ungeachtet gravierender regionaler und internationaler Verwicklungen, die bis heute andauernden Machtkämpfe in Angola zurückgeführt werden. Vgl. Franz-Wilhelm Heimer, *Der Entkolonisierungskonflikt in Angola*, München 1979.

6 Anders als in Angola, wo ein Bürgerkrieg die Machtfrage entschied, und in Mosambik, wo die Befreiungsbewegung unangefochten und ohne Wahlen die Macht übernahm.

7 President attacks 'dissenting voices', in: *The Herald* vom 21. 3. 1998.

8 Vgl. Khehla Shubane, *Yesterday's Remedies: Political parties, liberation politics and South African democracy* (Centre for Policy Studies, Transition Series), Johannesburg 1997, S. 22.

9 Zit. in: Kenneth W. Grundy, *South Africa: Putting Democracy to Work*, in: *Current History*, 94 (1995), S. 175.

III. Siedlerherrschaft und Unabhängigkeitskampf

Die politische und ökonomische Entwicklung Simbabwes in diesem Jahrhundert ist in starkem Maße durch die Präsenz weißer Siedler auf seinem Boden geprägt worden. Weltweite Schlagzeilen machte das damalige Süd-Rhodesien, als es 1965 die „einseitige Unabhängigkeitserklärung“ (UDI) ausrief. Damit isolierte sich das Siedlerregime weltweit und zwang die Kolonialmacht Großbritannien, die UNO einzuschalten, um internationale Sanktionen gegen das Smith-Regime zu erlassen. Mit Hilfe der benachbarten weißen Verbündeten, dem Apartheidregime in Südafrika und der portugiesischen Kolonie Mosambik, konnte das Smith-Regime die Sanktionen jedoch lange Zeit unterlaufen.

Um seine Herrschaft abzusichern, schrieb das Smith-Regime die ungleiche Landverteilung, die sich bereits in den Jahrzehnten zuvor herausgebildet hatte, im Landbesitzgesetz von 1969 fest. Danach stand 6 680 weißen Farmern in etwa die gleiche Bodenfläche zu wie 675 000 afrikanischen Bauern, wobei der weiße Sektor über einen weit aus höheren Anteil fruchtbarer Böden verfügte als die „Tribal Trust Lands“ (heute: „Communal Lands“), auf denen über vier Millionen Menschen lebten¹⁰. In der übrigen Wirtschaft verfolgte das Smith-Regime einen streng dirigistischen Kurs und schaffte es mit Hilfe von Investitionen aus dem weißen Südafrika, vor allem im Konsumgüterbereich eine relativ hohe Stufe der Autarkie zu erreichen.

Die Wende zugunsten der Befreiung Simbabwes kam 1974/75 mit der Nelkenrevolution in Portugal und dem Ende des portugiesischen Kolonialimperiums in Afrika. Anfang 1976 reihte sich das unabhängig gewordene Mosambik in die Sanktionsfront gegen das Smith-Regime ein. Was aber noch schwerer wog, war, daß der Westen nun verstärkt eine Lösung des Simbabwe-Konflikts suchte und auch das weiße Südafrika, besorgt um seine eigene Herrschaft, das Smith-Regime unter Druck setzte, sich verhandlungsbereit zu zeigen¹¹.

Das Bemühen des Westens sowie Südafrikas, durch ihre „Détente“-Initiative eine Verhandlungslösung zu ermöglichen, erfolgte auch vor dem Hintergrund eines Aufschwungs des Befrei-

ungskampfes in Simbabwe. Waren die beiden Befreiungsbewegungen ZANU und „Zimbabwe African Peoples Union“ (ZAPU) seit Beginn der UDI-Zeit stark mit internen Auseinandersetzungen befaßt und im Befreiungskampf wenig erfolgreich gewesen¹², konnte vor allem die ZANU vor dem Hintergrund des Umschwungs in Mosambik Anfang der siebziger Jahre den Guerillakrieg beträchtlich intensivieren.

1979 konnte schließlich auf einer weiteren internationalen Friedenskonferenz, der Lancaster House-Konferenz in London, eine Einigung über ein Abkommen erzielt werden, das Simbabwe 1980 die Unabhängigkeit brachte. Der Preis, den die Befreiungsbewegungen für den Kompromiß bezahlen mußten, waren substantielle Zugeständnisse an die weiße Minderheit, einschließlich einer auf zehn Jahre festgeschriebenen Garantie von Privatbesitz, die vor allem weiße Farmer in dieser Zeit vor Enteignungen schützte¹³. Bei den Unabhängigkeitswahlen errang die ZANU/PF einen hohen Sieg, so daß ihr Vorsitzender, Robert Mugabe, zum ersten Premierminister des unabhängigen Simbabwe gewählt wurde.

IV. Simbabwe als Frontstaat im Südlichen Afrika

Simbabwe befand sich nach Erlangung der Unabhängigkeit in einer schwierigen, aber in mehrfacher Hinsicht zentralen Stellung im Südlichen Afrika. Als jüngster Staat in der Region, der sich von weißer Minderheitsherrschaft befreit hatte, wurde Simbabwe zu einem wichtigen Mitglied der Gruppe der afrikanischen Frontstaaten. Diese informelle Gruppe afrikanischer Staatspräsidenten hatte sich Mitte der siebziger Jahre zusammengefunden, um die Befreiungskämpfe im Südlichen Afrika zu unterstützen. Zunächst gehörten Sambia, Tansania, Botswana und Mosambik dazu, seit 1976 auch Angola. Die Frontstaaten bemühten sich anfangs vor allem um den Friedensprozeß in Simbabwe, wobei sie die zerstrittenen afrikanischen Organisationen zur Zusammenarbeit und im Verhandlungsprozeß zur Kompromißbereitschaft drängten. Bei den Lancaster House-Verhandlungen hatten Sambia und Mosambik, die beide als Rückzugsbasis für den Guerillakrieg in Simbabwe dienten und häufige militärische

10 Vgl. Colin Stoneman, *Agriculture*, in: ders. (Hrsg.), *Zimbabwe's Inheritance*, London-Basingstoke 1981, S. 132-136.

11 Vgl. Peter Meyns, *Konflikt und Entwicklung im Südlichen Afrika*, Opladen (i. E.).

12 Vgl. Masipula Sithole, *Zimbabwe - Struggles within the Struggle*, Salisbury 1979.

13 Vgl. Peter Meyns, *Das Südliche Afrika nach Nkomati. Die Regionalpolitik von Botswana, Mozambique und Zimbabwe*, Hamburg 1987, S. 133.

Angriffe des Smith-Regimes hatten hinnehmen müssen, ein besonders starkes Interesse, daß es zu einer Verhandlungslösung kam¹⁴.

Simbabwes Stellung gegenüber Südafrika war prekär. Als Binnenland war es auf die Transportwege zu den Häfen in Mosambik, aber auch in Südafrika angewiesen. Zudem bestanden enge Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika. Die weiße Regierung in Pretoria hatte große Hoffnungen (und Geldmittel) auf einen Wahlsieg des gemäßigten Bischofs Muzorewa gesetzt. Mugabe sah sie als einen radikalen Sozialisten an, der für sie eine Bedrohung darstellte. Sich der Gefahr bewußt, die sich für sein Land im Falle einer feindseligen Haltung Südafrikas ergeben konnte, schlug Mugabe eine Politik ein, politische Solidarität mit den Befreiungskämpfen in Südafrika und Namibia zu üben, das Territorium Simbabwes jedoch nicht als Aufmarschgebiet für Befreiungsbewegungen zur Verfügung zu stellen. Beziehungen zum Apartheidregime wurden auf staatlicher Ebene gemieden, zu Dienststellen auf der Arbeitsebene jedoch gepflegt. Einer radikalen Rhetorik stand so ein geschäftsmäßiger Pragmatismus zur Seite¹⁵.

Auch innerhalb Simbabwes trug die neue Regierung der Realität Rechnung, daß die Weißen in der gesamten Wirtschaft dominant waren. Um einen Exodus weißer Siedler zu vermeiden, wie er sich fünf Jahre zuvor mit großen Schäden für die nationale Ökonomie in Angola und Mosambik ereignet hatte, war eine der ersten Amtshandlungen Mugabes, eine „Politik der Versöhnung“ als Grundlage des friedlichen Zusammenlebens zwischen allen Bevölkerungsgruppen in Simbabwe zu verkünden. Zwar verließen manche Weiße dennoch das Land. Insgesamt erlitt die Entwicklung Simbabwes mit der Unabhängigkeit jedoch keinen Einbruch, sondern erlebte vielmehr mit dem Ende der UNO-Sanktionen einen Aufschwung.

In die fast zeitgleich mit seiner Unabhängigkeit zur Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Südafrika gegründete „Southern African Development Coordination Conference“ (SADCC) trat Simbabwe somit als ein Land mit einer differenzierten Infrastruktur und einem guten wirtschaftlichen Potential ein. Der SADCC gehörten alle mehrheitsregierten unabhängigen Staaten im Südlichen Afrika an, die sechs „Front-

staaten“ sowie Lesotho, Malawi und Swasiland. Dadurch, daß Simbabwe eine breitere Palette von Produkten herstellte, orientierten sich die Handelsströme innerhalb der SADCC verstärkt auf seine Ökonomie. Aus der Stellung der relativen Stärke erwuchs eine Haltung, seine nationalen wirtschaftlichen Interessen auf Kosten der SADCC-Partner durchzusetzen. Als ein Beispiel hierfür wird die 1981 auf Grundlage von Plänen des Smith-Regimes getroffene Entscheidung genannt, das Kohlekraftwerk in Hwange auszubauen, anstatt vorhandene Kapazitäten in Mosambik und Sambia für den eigenen Stromverbrauch zu erschließen¹⁶. Simbabwes Verhältnis zu seinen SADCC-Partnern wurde so von manchen Beobachtern als eine Frage der Dominanz gesehen¹⁷.

V. Innenpolitische Machtkämpfe zwischen ZANU und ZAPU

Bald nach der Unabhängigkeit kam es zu schweren innenpolitischen Auseinandersetzungen in Simbabwe. Zwar hatte die bei den Wahlen siegreiche ZANU/PF die PF/ZAPU mit in die Regierung genommen, aber Teile der ZAPU konnten sich mit der untergeordneten Stellung in der Koalition nicht abfinden. Zwischen den beiden Organisationen hatte es seit der Abspaltung der ZANU von der ZAPU im Jahr 1963 Differenzen gegeben. Im Befreiungskrieg festigte sich die Kluft zwischen den beiden Befreiungsbewegungen, so daß die ZANU im östlichen Teil des Landes, wo die Shona-Bevölkerung lebt, den bewaffneten Kampf führte, während die ZAPU sich auf den von der Ndebele-Bevölkerung bewohnten südwestlichen Teil konzentrierte. Zwar gelang es den Frontstaaten, ZANU und ZAPU dazu zu bewegen, für die Friedensverhandlungen die „Patriotische Front“ zu bilden, doch im Land blieben sie getrennt. Die Unabhängigkeitswahlen verdeutlichten dies und ließen auch den Persönlichkeitskonflikt zwischen den beiden Parteiführern, Mugabe und Nkomo, klar hervortreten. Da die Ndebele in Simbabwe nur etwa ein Fünftel der Bevölkerung ausmachen, wollte Nkomo einen gemeinsamen Wahlkampf unter dem Dach der PF führen und als „Vater der Nation“ an die Spitze des Staates treten. Dies lehnte ZANU/PF ab, und Mugabe gewann die

14 Vgl. Robert S. Jaster, *A Regional Security Role for Africa's Front-Line States: Experience and Prospects* (Adelphi Papers, No. 180), London 1983.

15 Vgl. Ulf Engel, *The Foreign Policy of the Republic of Zimbabwe (1980–1992)*, Hamburg 1994. Ungeachtet dieser sorgfältig austarierten Politik entging Simbabwe der süd-afrikanischen Destabilisierungspolitik der achtziger Jahre nicht vollständig. Vgl. Joseph Hanlon, *Beggar Your Neighbours. Apartheid Power in Southern Africa*, London 1986.

16 Vgl. Colin Stoneman, *Lessons Unlearned: South Africa's One-way Relationship with Zimbabwe*, in: David Simon (Hrsg.), *South Africa in Southern Africa. Reconfiguring the Region*, Oxford 1998, S. 98 f.

17 Vgl. Carol B. Thompson, *Zimbabwe in SADCC: a Question of Domination?*, in: Colin Stoneman (Hrsg.), *Zimbabwe's Prospects*, London – Basingstoke 1988.

Wahl durch die Unterstützung der Shona-Bevölkerung überlegen. Das Ergebnis zeigte eine deutliche regionale Zweiteilung des Landes¹⁸.

Als es nach der Unabhängigkeit zu einzelnen Protesten ehemaliger ZAPU-Kämpfer kam und dann Waffenlager auf ZAPU-Farmen gefunden wurden, kam es zu der wohl schwärzesten Phase in der jüngeren Entwicklung Simbabwe. Mit großer Härte und Brutalität ging die Regierung in einer mehrjährigen Kampagne gegen die Dissidenten vor. Weil sie – nicht ohne Grund – befürchtete, daß das weiße Südafrika innenpolitische Machtkämpfe zur Destabilisierung Simbabwe nutzen würde, schickte sie eine eigens dafür ausgebildete Eliteeinheit, die in Anlehnung an den Befreiungskrieg „Gukurahundi“-Brigade¹⁹ hieß, in die Ndebele-Provinzen mit dem Auftrag, die ZAPU-Dissidenten auszumerzen. Mit flächendeckender, willkürlicher Gewalt, der Tausende von Menschen zum Opfer fielen, erfüllte sie ihren Auftrag. Gleichzeitig verhängte die Regierung eine Nachrichtensperre über die Vorkommnisse, so daß erst zehn Jahre später ein umfassender Bericht zweier Nichtregierungsorganisationen über die begangenen Menschenrechtsverletzungen vorlag²⁰. Bis heute warten die Opfer des Regierungsterrors vergeblich auf ein Wort des Bedauerns von Staatspräsident Mugabe²¹.

Während der Militärkampagne in den Ndebele-Provinzen wurden auch mehrere ZAPU-Führer zeitweilig inhaftiert. Diese Situation der Schwächung ihres wichtigsten innenpolitischen Gegners nutzte die ZANU/PF, um der PF/ZAPU 1985 die Vereinigung beider Parteien anzutragen. Vor dem Hintergrund eines drohenden Parteiverbots versuchte Nkomo, einen erträglichen Kompromiß auszuhandeln, mußte aber am Ende kapitulieren. Ende 1987 unterschrieb er den sogenannten „Unity Accord“, der die Vereinigung beider Parteien unter dem Namen ZANU/PF und dem Vorsitz Mugabes besiegelte. Er selbst mußte mit einem der beiden Stellvertreterposten vorliebnehmen²².

18 Vgl. Masipula Sithole, *The General Elections 1979–1985*, in: I. Mandaza (Anm. 3), S. 75–97.

19 „Gukurahundi“ ist ein Shona-Wort, das als „der Sturm, der alles zerstört“, übersetzt wird. Im Befreiungskrieg war das entscheidende Jahr 1979 als „das Jahr des Gukurahundi“ bezeichnet worden. Vgl. Masipula Sithole, *Zimbabwe's Eroding Authoritarianism*, in: *Journal of Democracy*, 8 (1997) 1, S. 130 und 132.

20 The Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe/The Legal Resources Foundation, *Breaking the Silence – Building True Peace. A Report on the Disturbances in Matabeleland and the Midlands 1980 to 1988*, Harare 1997.

21 Vgl. Comment – How should Mugabe, Nkomo and Muzenda go?, in: *Moto*, (Feb. 1999) 193, S. 1.

22 Vgl. Willard A. Chiwewe, *Unity Negotiations*, in: C. S. Banana (Hrsg.), *Turmoil and Tenacity. Zimbabwe 1890–1990*, Harare 1989, S. 242–286.

Der wichtigste Erfolg der Vereinigung war, daß sie der Beendigung der Dissidentenkämpfe den Boden bereitete. Ansonsten hatte sich die ZANU/PF eine weitgehend unangefochtene Machtposition im Staat gesichert. Die in die herrschende Elite kooptierten Mitglieder der PF/ZAPU-Führung erhielten Zugriff auf staatliche Pfründe. In den Ndebele-Provinzen blieb jedoch vor dem Hintergrund der traumatischen Gukurahundi-Erfahrungen eine tiefe Unzufriedenheit zurück, die bis heute andauert. Es konnte daher nicht überraschen, daß mit generell verstärkten oppositionellen Aktivitäten Ende der neunziger Jahre auch Versuche zur Wiederbelebung der ZAPU erfolgten²³.

VI. Mugabes autokratische Herrschaft

Für die herrschende ZANU/PF war die Vereinigung mit der PF/ZAPU ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zum Einparteiensystem. Der „Unity Accord“ legte ausdrücklich fest, daß „ZANU/PF die Errichtung eines Einparteiensystems in Simbabwe anstreben werde“²⁴. Nach der Unterzeichnung des Abkommens bekräftigte Mugabe seine Überzeugung, daß die nationale Einheit in Simbabwe am wirkungsvollsten unter der Führung einer „single, monolithic and gigantic political party“ gewährleistet werden könne, schränkte allerdings ein, daß dies das Ergebnis einer demokratischen Entscheidung der Bevölkerung sein müsse²⁵. Wie diese jedoch zustande kommen sollte, blieb unklar, denn, so machte er an gleicher Stelle klar, „national unity under ZANU (PF) discourages the formation of opposition parties by exposing their bankruptcy in political programme and ideological direction“²⁶. In dieser Vorverurteilung jeder Opposition zur ZANU/PF kommt der autokratische Führungsanspruch, der Mugabes Herrschaft kennzeichnet, deutlich zum Ausdruck.

Nachdem bereits 1987 die 20 Sondersitze, die das Unabhängigkeitsabkommen den Weißen eingeräumt hatte, abgeschafft worden waren, konnte die vereinigte ZANU/PF bei den Parlamentswahlen 117 von 120 Wahlkreisen gewinnen. Auch Mugabe gewann die Präsidentschaftswahl mit

23 Vgl. Masipula Sithole, *ZAPU 2000: Do you see what I see?*, in: *The Financial Gazette* vom 4. 3. 1999 und vom 11. 3. 1999.

24 Zit. in: W. A. Chiwewe (Anm. 22), S. 286.

25 Robert Mugabe, *The Unity Accord: its promise for the future*, in: C. S. Banana (Anm. 22), S. 355.

26 Ebd., S. 357.

78 Prozent der abgegebenen Stimmen überlegen²⁷. Zwar bewertete Mugabe dieses Ergebnis als ein überzeugendes demokratisches Mandat für die Errichtung eines Einparteistaats²⁸, dennoch verzichtete er dann doch auf eine entsprechende Verfassungsänderung. Zum einen war in der Zivilgesellschaft und sogar in der ZANU/PF selbst Widerstand dagegen laut geworden. Stärker wog indessen die Tatsache, daß weltweit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine breite Demokratisierungswelle eingesetzt hatte, die auch den afrikanischen Kontinent erfaßte²⁹. Wäre Simbabwe in diesem historischen Moment gegen den Strom geschwommen, hätte es sich zweifellos international isoliert.

Dennoch ließ sich Mugabe nicht darin beirren, unter Beibehaltung eines konstitutionellen Mehrparteiensystems die faktische Einparteiherrschaft der ZANU/PF nach der Vereinigung mit der PF/ZAPU weiter zu festigen. 1987 wurde Simbabwe von einem parlamentarischen System mit einem repräsentativen Staatsoberhaupt in ein präsidentielles System mit einem Staatspräsidenten, der sehr weitreichende exekutive Kompetenzen erhielt, umgewandelt. Mugabe, bis dahin Premierminister, wurde der erste Präsident im neuen System.

Der Umgang mit der Parteienfinanzierung macht den Anspruch der Befreiungsbewegung ZANU/PF auf ein Machtmonopol im nachkolonialen Staat besonders deutlich. Eine generelle Parteienfinanzierung sah die Regierung nach der Unabhängigkeit nicht vor. Sie richtete jedoch ein Ministerium für Politische Angelegenheiten ein, dessen Funktion, wie Mugabe selbst erklärte, darin bestehe, „to service the party“. Zur Rechtfertigung fügte er hinzu, daß die Partei, also ZANU/PF, im Befreiungskrieg „has sacrificed for the nation. Why should the nation not now come to the assistance of the party?“³⁰

Das Ministerium bestand von 1980 bis 1992. 1992 verabschiedete die ZANU/PF im Parlament erstmals ein Parteienfinanzierungsgesetz, das die Meßlatte so hoch legte, daß nur die ZANU/PF einen Anspruch auf staatliche Förderung hatte. Auch eine spätere Reform des Gesetzes änderte hieran zunächst nichts³¹.

27 Vgl. Jonathan N. Moyo, *Voting for Democracy. Electoral Politics in Zimbabwe*, Harare 1992.

28 Vgl. Mr. Mugabe claims a mandate for one-party rule, in: *The Guardian Weekly* vom 9. 4. 1990.

29 Vgl. Michael Bratton/Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge 1997.

30 Role of Political Affairs Ministry clarified, in: *The Herald* vom 9. 5. 1991.

31 Vgl. Masipula Sithole, *The Unfairness of Party Financing*, in: ders., *Zimbabwe's Public Eye. Political Essays* (Oct. 1997–Oct. 1998), Harare 1998, S. 4–6.

VII. Wirtschaftlicher Niedergang in den neunziger Jahren

Wirtschaftspolitisch stand die Regierung Mugabes nach der Unabhängigkeit vor schwierigen Aufgaben. Die Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung, die die ZANU/PF unterstützte, hoffte auf ein besseres Leben. Das erreichte gesamtwirtschaftliche Niveau beruhte jedoch strukturell auf der privilegierten wirtschaftlichen Stellung der Weißen in der Siedlergesellschaft. Mugabes „Politik der Versöhnung“ richtete sich somit in starkem Maße darauf, dieses Niveau zu halten, wenn nicht sogar zu erhöhen. Gleichzeitig mußte die neue Regierung aber Maßnahmen zugunsten der breiten Bevölkerung in Angriff nehmen. „Growth with Equity“ lautete die Losung, mit der sie diese Ziele auf einen Nenner zu bringen versuchte³². Die innere Widersprüchlichkeit der damit formulierten Strategie kommt darin zum Ausdruck, daß sie sowohl den sozialistischen Anspruch der ZANU/PF als auch die kapitalistische Realität der Siedlerökonomie aufnimmt. Immerhin ließ sich die merkantilistische Politik der weißen Siedler während der UDI-Zeit mit der interventionistischen Politik der ZANU/PF-Regierung vereinbaren.

Zentrale Bedeutung hatte für die neue Regierung die Agrarpolitik. Ihre nach der Unabhängigkeit initiierten Maßnahmen verbesserter Förderung afrikanischer Kleinbauern in den „Communal Areas“ trugen zur Erhöhung der Agrarproduktion bei und belegten zugleich das – von den Weißen immer bestrittene – produktive Potential der Kleinbauern. Bei der langfristigen Frage der Umverteilung von Land zugunsten der afrikanischen Bauern schränkten die Lancaster House-Vereinbarungen die Handlungsmöglichkeiten der Regierung jedoch ein, da die zehnjährige Besitzstandsgarantie den Ankauf von Boden nur bei freiwilligem Verkauf zuließ. Auf dieser Basis legte die Regierung 1982 ein Umsiedlungsprogramm auf, das vorsah, in drei Jahren 162 000 Familien umzusiedeln. In den zehn Jahren bis 1992 wurden indessen lediglich 52 000 Familien umgesiedelt. Zunehmend war deutlich geworden, daß Ineffizienz und mangelndes Interesse die Defizite beim Umsiedlungsprogramm ausmachten, nicht so sehr die Mittelknappheit beim Ankauf von Farmen, die die Regierung geltend machte³³.

32 Vgl. *Zimbabwe, Growth with Equity. An Economic Policy Statement*, Salisbury 1981.

33 Vgl. zur Agrarpolitik der ZANU/PF-Regierung Diana Auret, *Die Landreform – eine Geißel der Politik?*, in: *Der Überblick*, 34 (1998) 3, S. 48–52.

Daß das Interesse der Repräsentanten der Befreiungsbewegung an der Macht stärker der eigenen Bereicherung diene, hatten bereits in den achtziger Jahren Korruptionsskandale offenbart. Große Schlagzeilen machte die Praxis, parlamentarische Privilegien auszunutzen, um Kraftfahrzeuge – angeblich zum eigenen Gebrauch – preisgünstig zu kaufen und dann teuer zu verkaufen. Als findige Journalisten den sogenannten „Willowgate“-Skandal aufdeckten und eine Untersuchungskommission eingesetzt werden mußte, mußten mehrere Regierungsmitglieder zurücktreten³⁴. Einzelne Minister, die danach auch vor Gericht kamen, wurden von Mugabe allerdings begnadigt.

Um der Wirtschaft neue Wachstumsimpulse zu geben und bis dahin ungelöste Entwicklungsprobleme, wie z. B. die Beschäftigung der hohen Zahl von Schulabgängern, zu bewältigen, verkündete die Regierung zu Beginn der neunziger Jahre, in Absprache mit internationalen Geberinstitutionen, ein Strukturanpassungsprogramm. Es beinhaltete Maßnahmen der Deregulierung und des Haushaltsausgleichs sowie der Handelsliberalisierung. Subventionsabbau und Preisfreigabe trafen die große Zahl kleiner Einkommenbezieher am stärksten, so daß die ohnehin große Kluft zwischen Arm und Reich sich ausweitete, während gewünschte Nachfrage- und somit Beschäftigungseffekte ausblieben. Am Ende dieser Entwicklung standen, erstmals 1995, sogenannte Brotunruhen angesichts fortschreitender Kaufkraftverluste vor allem der städtischen Bevölkerung³⁵.

Erschwert wurde die Umsetzung des Strukturanpassungsprogramms durch die große Dürre 1992/93, die den Staat infolge der Ernteauffälle belastete. Erschwert wurde sie zudem aber auch durch innenpolitisch motiviertes Verhalten der Regierung, um ihre Popularität in der breiten Bevölkerung, insbesondere vor bevorstehenden Wahlen, zu erhöhen. So löste sie durch die Verabschiedung des Landerwerbgesetzes von 1992 eine heftige Debatte innerhalb und außerhalb Simbabwe aus. Dabei war selbst unter weißen Farmern nicht strittig, daß eine Korrektur der ungleichen Landverteilung unabweisbar war³⁶. Umstritten war vielmehr,

daß die Regierung, wie schon beim Umsiedlungsprogramm in den achtziger Jahren, kein kohärentes Konzept für die Umverteilung vorlegte, während nicht zuletzt Präsident Mugabe selbst durch antiimperialistische Polemik Stimmung gegen die Weißen, auf deren Agrarproduktion die nationale Ökonomie nach wie vor angewiesen ist, machte.

Als 1997 der Mißbrauch des Entschädigungsfonds für Kriegsveteranen durch die politische Elite des Landes bekannt wurde³⁷, reagierte Mugabe nach öffentlichen Protesten der Veteranen, die den Befreiungsmythos der ZANU/PF in ein schiefes Licht rückten, mit dem bewährten Mittel der Patronage. Er sagte jedem Kriegsveteranen eine Entschädigungszahlung von Zim-\$ 50 000, eine monatliche Rente von Zim-\$ 2 000 sowie weitere Vergünstigungen zu³⁸. Damit bürdete er dem Staatshaushalt Millionenbeträge auf, die die internationalen Geber auf den Plan riefen, da der im Rahmen der Strukturanpassung vereinbarte Ausgabenrahmen damit durchbrochen wurde. Neue breite Massenproteste wurden ausgelöst, als die Regierung eine Sondersteuer zur Finanzierung ihrer Zusagen ankündigte. In dieser Situation startete Mugabe eine neue populistische Initiative in der Landfrage, indem er seinen Agrarminister anwies, 1472 weiße Farmen für die Umsiedlung zu benennen. Da dies bedeutet, daß die Besitzer fortan, selbst wenn die Regierung ihrer Ankündigung keine Taten folgen läßt, nicht mehr frei über ihre Farmen verfügen können, mußte mit einem Rückgang ihrer Investitionen und folglich ihrer Produktion gerechnet werden. Das Vertrauen in die simbabwische Wirtschaft erreichte einen neuen Tiefpunkt, der sich – auch genährt durch die Finanzkrise in Südostasien – Ende 1997 in einem drastischen Verfall des Wechselkurses äußerte. Die darauf folgenden Preiserhöhungen für Lebensmittel lösten weitere Massenproteste aus³⁹.

VIII. Simbabwe im Schatten des neuen Südafrika

Während die wirtschaftlichen Probleme Simbabwe in den neunziger Jahren zunahmen, wandte sich Staatspräsident Mugabe vermehrt außenpoli-

34 Vgl. Zimbabwe, Report of the Commission of Inquiry into the Distribution of Motor Vehicles, Harare 1989. Später im Jahr folgte ein zweiter Bericht zum gleichen Thema. Die simbabwische Firma, die die Fahrzeuge zusammenbaute und verkaufte, hieß „Willowvale“.

35 Vgl. Dritte Welt Haus Bielefeld/Koordination Südliches Afrika (Hrsg.), Beyond ESAP. Strukturanpassung in Simbabwe, Bielefeld 1997. Den Kern dieser Publikation bildet eine Studie des simbabwischen Gewerkschaftsverbandes ZCTU zum Strukturanpassungsprogramm (ESAP) 1991–1995.

36 Vgl. Richard Cornwell, Gnadenfrist für Mugabe?, in: Der Überblick, 34 (1998) 3, S. 46.

37 Vgl. Zimbabwe, Report of the Commission of Inquiry into the Administration of the War Victims Compensation Act (Chapter 11.16), o. O. (Harare) 1998. Der Fonds war von Mitgliedern der (politischen und militärischen) herrschenden Elite wie ein Selbstbedienungsladen benutzt worden, während viele einfache Kämpfer immer wieder getröstet wurden.

38 Als er die Zusage 1997 machte, waren 100 Zim-\$ etwa 10 DM wert, Anfang 1999 waren es nur noch 5 DM.

39 Vgl. R. Cornwell (Anm. 36), S. 44–48.

tischen Fragen zu. Die Zahl seiner Auslandsreisen wurde zum Gegenstand spöttischer Kommentare in der kritischen Presse. Mit dem Ende der Apartheid in Südafrika veränderten sich indessen die Rahmenbedingungen der Außenpolitik Simbabwe. Hatte das Land im ersten Jahrzehnt seiner Unabhängigkeit eine zentrale Frontstellung gegenüber dem weißen Südafrika eingenommen, wurde Südafrika mit der Freilassung Mandelas Anfang 1990 zunehmend zum Brennpunkt regionalen und internationalen Interesses. Zwar hatte Mugabe Ende 1991 den Vorsitz der Gruppe der Frontstaaten übernommen⁴⁰, sie spielte jedoch beim Friedensprozeß in Südafrika keine entscheidende Rolle mehr und hatte ihre Aufgabe mit der Abschaffung der institutionalisierten Apartheid erfüllt. Für die regionalen Beziehungen mußten im Entwicklungs- wie im Sicherheitsbereich neue Strukturen gefunden werden.

Die SADCC hat sich 1992 als „Southern African Development Community“ (SADC) neu konstituiert und das Ziel formuliert, ihre Zusammenarbeit von der Koordination von regionalen Projekten in Richtung einer vertieften Entwicklungsintegration auszubauen⁴¹. 1994 trat Südafrika unter seiner neugewählten, von Nelson Mandela geführten Regierung der SADC bei. Zwei Jahre später wurde Südafrika der Vorsitz der SADC übertragen. Damit sollte nicht nur Mandela vor seinem Rücktritt von der aktiven Politik für seine Lebensleistung geehrt werden. Es kam darin auch die hohe Erwartung der Mitgliedstaaten der SADC an die zukünftige Kooperation mit Südafrika zum Ausdruck. Der Beitritt weiterer Staaten, Mauritius 1995 sowie die Demokratische Republik Kongo und die Seychellen 1997, unterstrich zudem die gewachsene Attraktivität der SADC⁴².

Wirtschaftlich steht Simbabwe in der heutigen SADC eindeutig im Schatten Südafrikas. Das Verhältnis beider zueinander kann mit dem Verhältnis Simbawwes zu den SADCC-Mitgliedern in den achtziger Jahren verglichen werden. Setzte Simbabwe als der dominante Partner gegenüber den anderen SADCC-Mitgliedern seine nationalen Interessen durch, so ist heute Südafrika der regionale Hegemon und kann gegenüber Simbabwe

und anderen SADC-Mitgliedern seine eigenen Interessen durchsetzen. Ein Beispiel hierfür ist seine regionale Handelspolitik. Seit 1964 hatte Südafrika dem Smith-Regime wie dem unabhängigen Simbabwe bilaterale Handelspräferenzen eingeräumt, 1992 wurden diese jedoch im Rahmen von Schutzmaßnahmen gegen billige asiatische Importe beendet und auch von der neuen Regierung nach 1994 nur in stark eingeschränktem Umfang wieder gewährt⁴³. Die einseitige Verteilung von Handels- und Wirtschaftsvorteilen ist jedoch, das scheint Südafrika bei seiner regionalen Handelspolitik zu übersehen, keine gute Voraussetzung für eine auf „equity, balance and mutual benefit“ beruhende regionale Kooperation, wie sie der SADC-Vertrag vorsieht⁴⁴.

In der Sicherheitskooperation im Südlichen Afrika nach der Apartheid kam es im Verhältnis von Simbabwe zu Südafrika zu einem offenen Eklat. Nach schwierigen Diskussionen hatten die Staaten der Region 1996 beschlossen, im Sicherheitsbereich ein „Organ on Politics, Defence and Security“ zu schaffen, das wie die Gruppe der Frontstaaten auf der Ebene der Staatsebene angesiedelt, anders als die Gruppe der Frontstaaten jedoch als Teil der SADC konstituiert werden sollte. Die Verbindung wurde dadurch hergestellt, daß der Vorsitzende des SADC-Organs vom Gipfeltreffen der SADC gewählt wird⁴⁵. Da er zuletzt Vorsitzender der Frontstaaten gewesen war, fiel die Wahl, wie erwartet, auf Präsident Mugabe. Die Struktur des Organs blieb zunächst offen. Auf dem Gipfeltreffen der SADC 1997 sprach sich Mandela dafür aus, das Organ in die SADC-Strukturen zu integrieren. Mugabe widersetzte sich der, wie er es sah, Unterordnung unter Mandela und beharrte auf einer vollständigen Autonomie des SADC-Organs, ähnlich wie früher bei der Gruppe der Frontstaaten. Das daraus resultierende Patt hatte zur Folge, daß das Organ seither handlungsunfähig ist, während eine von der SADC eingesetzte Ad-hoc-Gruppe nach einer konsensfähigen Lösung sucht.

Die militärische Intervention Simbawwes zusammen mit Angola und Namibia im Kongo im August 1998, um den erst 1997 an die Macht gelangten Präsidenten Kabila zu unterstützen, vertiefte die Kluft innerhalb der SADC. Südafrika war mit der Intervention nicht einverstanden und setzte sich für Friedensgespräche zwischen allen

40 Kenneth Kaunda aus Sambia, der bis dahin den Vorsitz innegehabt hatte, war Ende Oktober 1991 als Staatspräsident seines Landes abgewählt worden.

41 Vgl. Peter Meyns, Die „Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika“ nach der Apartheid – neue Ziele, alte Probleme, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 31 (1998) 2, S. 172 ff.

42 Namibia war 1990 nach seiner Unabhängigkeit der damaligen SADC beigetreten, so daß die SADC heute 14 Mitglieder umfaßt.

43 Vgl. C. Stoneman (Anm. 16), S. 99–100.

44 Treaty of the Southern African Development Community, Gaborone 1993, S. 5.

45 Vgl. Maxi van Aardt, The SADC Organ for Politics, Defence and Security: Challenges for Regional Community Building, in: *South African Journal for International Affairs*, 4 (1997) 2.

Beteiligten und eine darauf aufbauende politische Lösung ein⁴⁶. Die Gründe für Simbabwe, im Kongo zu intervenieren, sind nicht eindeutig zu bestimmen. Mugabes Wunsch, aus dem Schatten Südafrikas herauszutreten und eine regionale Führungsrolle zu spielen, gehört zweifellos dazu, reicht aber als alleinige Erklärung nicht aus. Als Kabila 1996/97 gegen die Herrschaft Mobutus kämpfte, hatte sich Simbabwe – auf Drängen Ugandas – erstmals im Kongo engagiert und den Rebellen Waffen geliefert. 1998 war eine ganz neue Konstellation entstanden, in der Uganda und Ruanda die gegen Kabila kämpfenden Rebellen, auch mit eigenen Truppen, unterstützten. Simbabwe besann sich nun auf die nationalistischen Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung. Simbabwes Argumentation, die Kabila unterstützenden Truppen würden eine rechtmäßige Regierung gegen fremde Eindringlinge verteidigen, wurde im September 1998 sowohl vom Gipfeltreffen der Blockfreienbewegung als auch der SADC bekräftigt. Auch Südafrika mußte, als Vorsitzender beider Organisationen, hier einlenken⁴⁷. Daß simbabwische Geschäftsleute wie auch führende Militärkreise die Kriegssituation zu nutzen suchen, um sich nach Kräften zu bereichern, aber auch um Marktvorteile gegenüber Südafrika zu erlangen, macht Mugabes Engagement im Kongo zusätzlich komplex⁴⁸.

IX. Simbabwe vor einem politischen Wandel?

Sollte Mugabe gehofft haben, mit seinem militärischen Abenteuer im Kongo den Befreiungsmythos der simbabwischen Armee zu neuem Leben zu erwecken und von seinen innenpolitischen Problemen abzulenken, so hat er sich getäuscht. Auch wenn die Regierungspresse sich noch so bemüht hat, die Intervention zu rechtfertigen, für die Bevölkerung war nicht erkennbar, was Simbabwe im Kongo zu suchen habe. Kabilas undemokratische Herrschaft schien kaum unterstützenswert und die Kosten für den Truppeneinsatz im Kongo zu hoch. Das Fazit lag nahe, daß Mugabe sich für

außenpolitischen Ruhm (der allerdings mit der Dauer des Kriegs zunehmend zweifelhaft wurde) mehr interessierte als für die Nöte der Bevölkerung im eigenen Land. So trug die militärische Intervention im Kongo dazu bei, die Stimmung gegen die Regierung Mugabes in der Zivilgesellschaft weiter zu verstärken.

Die faktische Einparteierrschaft in Simbabwe hat es oppositionellen Strömungen lange Zeit schwergemacht, sich zu entfalten. Die achtziger Jahre waren innenpolitisch durch den ZANU-ZAPU-Konflikt geprägt. Als die Vereinigung der beiden Parteien vollzogen worden war, gab es Ende der achtziger Jahre gegen das geplante konstitutionelle Einparteiensystem sowie gegen die Korruption in der politischen Elite („Willowgate“) breiten Widerstand in der städtischen Öffentlichkeit. Edgar Tekere, ein langjähriger Weggefährte Mugabes im Befreiungskampf, wurde aus der ZANU/PF ausgeschlossen und gründete die „Zimbabwe Unity Movement“ (ZUM), die erste nachkoloniale Parteigründung. Sie errang bei den Wahlen 1990 mit 17 Prozent ein achtbares Ergebnis, jedoch aufgrund des Mehrheitswahlrechts nur zwei Sitze im Parlament⁴⁹. Wie andere Parteigründungen in der Folge litt sie unter ihrer starken Ausrichtung auf eine Führungsperson und konnte ihren Anfangserfolg organisatorisch nicht konsolidieren.

Die zunehmend autokratische Herrschaft von Mugabe sowie der wirtschaftliche Niedergang führten in den neunziger Jahren zu verstärkten oppositionellen Strömungen. Bei den Wahlen von 1995 (Parlament) und 1996 (Präsidentschaft) riefen fast alle Oppositionsparteien aus Protest gegen die massive Bevorzugung der ZANU/PF (Parteienfinanzierung, staatliche Medien) zum Wahlboykott auf, trugen damit allerdings, wenn auch unfreiwillig, erst recht zum erneuten haushohen Wahlsieg der ZANU/PF und Mugabes bei⁵⁰.

Der Aufschwung der Opposition in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hatte seine Grundlage weniger in politischen Parteien als in breiteren zivilgesellschaftlichen Aktionen und Akteuren. Proteste gegen die Auswirkungen der Strukturpassungsmaßnahmen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung wurden bereits seit dem Beginn des Jahrzehnts vom Dachverband der simbabwischen Gewerkschaften (ZCTU) organisiert⁵¹. Die Brotunruhen, die seit 1995 stattfanden, hatten

46 Mit seiner eigenen militärischen Intervention in Lesotho nur einen Monat später setzte sich Südafrika der Kritik aus, mit zweierlei Maß zu messen.

47 Vgl. Rückendeckung für Präsident Kabila, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 4. 9. 1998; Weiter Weg zum Frieden in Kongo-Zaire, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 9. 1998.

48 Vgl. *Affairisme, diamants, cobalt*. Comment M. Kabila paic ses soutiens étrangers, in: *Le Monde* vom 13. 1. 1999; R. Traub-Merz (Anm. 1), S. 19–20.

49 Vgl. M. Sithole (Anm. 19), S. 130 und 134.

50 Vgl. C. Sylvester (Anm. 4), S. 415 ff.

51 Vgl. Lloyd M. Sachikonye, *State and Social Movements in Zimbabwe*, in: ders. (Hrsg.), *Democracy, Civil Society and the State. Social Movements in Southern Africa*, Harare 1995, S. 139 ff.

spontanen Charakter und wurden zum Teil von Angehörigen des städtischen informellen Sektors ausgelöst, die nicht dem ZCTU-Verband angehören. Immer mehr übernahm ZCTU jedoch eine koordinierende Rolle in der Protestbewegung. Dies wurde in dem überwältigenden nationalen Streik am 9. Dezember 1997 manifest, zu dem ZCTU – nach den Preiserhöhungen im Gefolge des Währungsverfalls und dem Skandal um den Kriegsveteranenfonds – aufgerufen hatte und an dem sich in Harare und zahlreichen anderen Städten des Landes Zehntausende von Menschen beteiligten.

Parallel zu der sich entfaltenden Massenbewegung initiierten zivilgesellschaftliche Akteure aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen eine öffentliche Debatte über die Reform der Verfassung⁵². Die Initiative begreift sich als Forum, das – im Unterschied zur ZANU/PF-Regierung – eine partizipatorische Verfassungsdiskussion im Rahmen einer Nationalkonferenz befürwortet. An der „National Constitutional Assembly“ (NCA), die aus der Initiative hervorging, sind Menschenrechtsgruppen, Kirchen, Gewerkschaften, Frauengruppen, politische Parteien, Studentengruppen, Angehörige freier Berufe, kurz: Bürger aller Schattierungen beteiligt. Ziel der NCA ist es, die Elemente des politischen Systems zu verändern, die angesichts der Dominanz der ZANU/PF faktisch auf einen Einparteiestaat hinauslaufen, wie z. B. die weitreichenden exekutiven Kompetenzen des Präsidenten, u. a. sein Recht, 20 Prozent der Abgeordneten zu ernennen; Wahlgesetz (Verhältnis- anstatt Mehrheitswahlrecht), Besetzung der Wahlkommission, Parteienfinanzierung. Als Ergebnis wird ein demokratisches System angestrebt, das wirkliche Chancengleichheit garantiert.

Der Generalsekretär der ZCTU, Morgan Tsvangirai, seit Jahren bereits an der Spitze der Gewerkschaftsbewegung, gehörte ebenfalls zu den Gründungs- und Führungsmitgliedern der NCA. Die Möglichkeit, die Massenbewegung und die Verfassungsdebatte in einer breiten politischen Bewegung zusammenzuführen, nahm Ende Februar 1999 konkrete Gestalt an, als Tsvangirai seine – lange erwartete – Bereitschaft bekanntgab, die

Führung einer arbeiterorientierten politischen Partei zu übernehmen⁵³.

Die Situation in Simbabwe am Ende der neunziger Jahre hat Ähnlichkeiten mit der im benachbarten Sambia zu Anfang des Jahrzehnts, als der Gewerkschaftsführer Chiluba an der Spitze einer breiten Oppositionsbewegung den langjährigen Präsidenten Kaunda bei Wahlen besiegen konnte⁵⁴. Ob Tsvangirai bei den Wahlen im Jahr 2000 (Parlament) bzw. 2002 (Präsidentschaft) dem Beispiel Chilubas folgen kann, hängt u. a. davon ab, ob er die Hauptströmungen der Opposition zusammenschließen kann.

Ganz entscheidend für eine Wiederholung des „Chiluba-Effekts“ in Simbabwe ist aber das Verhalten der etablierten Staatsmacht. Hier läßt sich aus der nachkolonialen Politik der ZANU/PF als Befreiungsbewegung an der Macht die Vermutung ableiten, daß sie – anders als Kaunda in Sambia – alles daransetzen wird, an der Macht zu bleiben. Die Gukurahundi-Kampagne der achtziger Jahre liegt nicht so lange zurück. Das Vorgehen gegen die Protestaktionen der neunziger Jahre war ebenfalls durch ein hohes Maß an Repressivität gekennzeichnet⁵⁵. Die Verfassungsdebatte sucht die Regierung durch eigene Gesprächsbereitschaft von oben zu beeinflussen. Mit dem Krieg im Kongo ist der Einfluß der Armee auf die Regierung deutlich gewachsen.

Denkbare Strategie, um der Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen und der ZANU/PF die Macht zu erhalten, wäre der „indonesische Weg“, daß Mugabe, auf den sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung in starkem Maße konzentriert, vor den Wahlen seinen Rücktritt als Staatspräsident ankündigt und einem Vertrauten aus der Partei Platz macht. Definitive Aussagen über die Zukunft sind indessen nicht möglich. Soviel scheint aber sicher zu sein: Der in Simbabwe in den letzten Jahren eingeleitete Prozeß politischen Wandels wird mit den Wahlen von 2000/2002 noch nicht abgeschlossen sein.

53 Vgl. As workers party joins political fray . . . Tsvangirai set to quit ZCTU, in: Zimbabwe Independent vom 5. bis 11. 3. 1999.

54 Vgl. Owen Sichone/Bornwell C. Chikulo (Hrsg.), Democracy in Zambia. Challenges for the Third Republic, Harare 1996.

55 Ende 1998 z. B. nahm Mugabe präsidentielle Sonderrechte in Anspruch, um die Fortsetzung wöchentlicher Generalstreiks der ZCTU zu verbieten. Vgl. Ban on Strikes Unconstitutional, in: The Standard vom 29. 11. bis 5. 12. 1998.

52 Vgl. die dem Thema Verfassungsreform gewidmete Ausgabe von: Social Change and Development, (August 1998) 45.

Siegmar Schmidt: Die Republik Südafrika vor dem Ende der Ära Mandela. Auf dem Wege zur demokratischen Konsolidierung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/99, S. 3–12

Die Republik Südafrika begann 1990 den schwierigen Übergang von der Apartheid zu einer pluralistischen Demokratie. Nach den zweiten demokratischen Wahlen vom 2. Juni 1999, die der ANC mit nahezu einer Zweidrittelmehrheit gewann, stellt sich erstens die Frage nach der Bilanz der Ära Mandela. Zweitens ist diese Bilanz Mandelas daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie ein solides Fundament für die weitere demokratische Konsolidierung der jungen Demokratie darstellt. Der Beitrag konzentriert sich vor allem auf die zentralen politischen Institutionen des neuen politischen Systems, die wesentlichen Akteure des Parteiensystems und der Zivilgesellschaft und interpretiert kurz das Ergebnis der zweiten Wahlen. Ergänzend werden die Grundlinien der Außenpolitik des Landes dargestellt. Als Fazit läßt sich festhalten: Das politische Erbe der Ära Mandela bietet trotz einiger Defizite gute Voraussetzungen für die neue Regierung, die schwierigen Übergangsprobleme in der multiethnischen Gesellschaft in den Griff zu bekommen.

Stephan Bierling: Südafrikas Wirtschaft unter Mandela: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Transformation

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/99, S. 13–20

Während die Innen- und Außenpolitik der Regierung Mandela große wissenschaftliche Beachtung fand, sind ihre Wirtschaftspolitik und die ökonomische Entwicklung Südafrikas von der Forschung weniger intensiv behandelt worden. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, ob es der ersten frei gewählten Regierung Südafrikas gelungen ist, die ökonomischen Schwierigkeiten der siebziger und achtziger Jahre zu überwinden und das Land auf einen soliden Wachstumskurs zu führen.

Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, daß die Regierung Mandela eine gemäßigt liberale Wirtschaftspolitik verfolgte, die zu einer Stabilisierung der makroökonomischen Lage geführt hat. Es wird eine umfassende Liberalisierung der Arbeitsmärkte und umfangreiche Investitionen in die Ausbildung brauchen, um Südafrikas hartnäckigstes Problem – die hohe Arbeitslosigkeit – wirksam zu bekämpfen. Daß die Nachfolger Mandelas dafür genug Entschlossenheit und langen Atem mitbringen, wird entscheidend für den Erfolg des südafrikanischen Transformationsprozesses sein.

Heribert Weiland: Namibias Demokratie auf dem Prüfstand: Ist das Experiment gescheitert?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/99, S. 21–29

Namibias Unabhängigkeit 1990 markierte nicht nur das Ende europäischer Kolonisation, sondern auch einen verheißungsvollen Beginn einer liberalen Demokratie in Afrika. Knapp zehn Jahre später hat sich statt der erwarteten demokratischen Konsolidierung ein zunehmend neopatrimoniales Regime etabliert. Trotz äußerlich intakter formaldemokratischer Strukturen ist eine deutliche Hinwendung zu zentralistisch-klientelistischen Herrschaftsformen zu konstatieren. Der Beitrag zeigt, daß die bis heute regierende SWAPO schon während der mit internationaler Beteiligung geführten Unabhängigkeitsverhandlungen erkannte, daß die Akzeptanz demokratischer Prinzipien gleichsam die Eintrittskarte zur Macht bedeutete. Umfragen zeigen, daß die SWAPO als Befreiungsbewegung und aufgrund ihrer starken ethnischen Basis die erzielte Zweidrittelmehrheit ohne Manipulation in freien Wahlen erreichen kann, daß angesichts der politischen Kultur Namibia jedoch eine „Demokratie ohne Demokraten“ ist. Präsident Nujoma als Regierungschef und SWAPO-Vorsitzender bedient sich der Partei in autoritärer Weise als Patronage- und Disziplinierungsinstrument. Lediglich Teile der Zivilgesellschaft, vor allem die Presse, bilden einen Gegenpol gegen die zunehmenden zentralistischen Tendenzen.

Peter Meyns: Simbabwe am Ende der Ära Mugabe: Nationale Probleme und regionale Konflikte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/99, S. 30–39

Nach fast 20jähriger ununterbrochener Herrschaft hat Robert Mugabe die Popularität, mit der er 1980 als erster Staatspräsident des unabhängigen Simbabwe bejubelt worden war, weitgehend eingebüßt. Die autoritären Machtstrukturen, die er als Vorsitzender der ZANU/PF errichtet hat, sind als Beispiel der Herrschaftsausübung einer Befreiungsbewegung an der Macht anzusehen. Erschwert wurde die nachkoloniale Entwicklung durch das Erbe der Siedlerökonomie sowie die Vereinbarungen des Unabhängigkeitsabkommens, vor allem aber durch die zunehmend auf eigene Vorteile ausgerichteten Interessen der herrschenden Elite. Maßgeblich geprägt ist die Entwicklung Simbawbes zudem durch das regionale Umfeld im Südlichen Afrika. Hatte Simbabwe, solange die Apartheid in Südafrika andauerte, eine zentrale Stellung in der politischen und wirtschaftlichen Kooperation in der Region eingenommen, hat Mugabe seither im Schatten Mandelas gestanden. Ob die breiten zivilgesellschaftlichen Proteste und die Formierung oppositioneller Kräfte der letzten Jahre bei den bevorstehenden Wahlen im Jahr 2000 (Parlament) und 2002 (Präsidentschaft) zu einem Regierungswechsel führen werden, ist indessen eine offene Frage.