

J A H R B U C H
I N T E R N A T I O N A L E P O L I T I K
1 9 9 3 – 1 9 9 4

Herausgeber

WOLFGANG WAGNER
MARION GRÄFIN DÖNHOF, LUTZ HOFFMANN,
KARL KAISER, WERNER LINK, HANNS W. MAULL

Redaktion

KLAUS BECHER

Mitarbeiter

KLAUS BECHER, PETRA BENDEL,
MATTHIAS DEMBINSKI, KLAUS DICKE,
JÜRGEN DOMES, JÖRG FAUST,
SUSANNE GRATIUS, GUNTHER HELLMANN,
MARTIN HOCH, ARNOLD HOTTINGER,
JOSEF JANNING, HANS-JOACHIM LAUTH,
CITHA D. MAASS, HANNS W. MAULL,
BERNHARD MAY, FRANZ-JOSEF MEIERS,
PETER MOLT, MARIE-LUISE NÄTH,
FRANZ NUSCHELER, ALEXANDER RAHR,
KLAUS FRHR. VON DER ROPP, CHRISTOPH ROYEN,
LOTHAR RÜHL, JÜRGEN RÜLAND,
ULRICH SCHMID, ROLAND SCHÖNFELD,
UDO STEINBACH, MARCEL STREMME,
JOACHIM TZSCHASCHEL, WOLFRAM WALLRAF,
CHRISTIAN WERNICKE, MANFRED WÖHLCKE

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN 1996

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V.
D-53113 Bonn, Adenauerallee 131, Telefon (02 28) 26 75-0
D-10787 Berlin, Rauchstraße 18, Telefon (030) 25 42 31-0

PRÄSIDIUM
GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

DR. WERNER LAMBY
Präsident

HELMUT SCHMIDT
Stellvertretende Präsidenten

HANS L. MERKLE

DR. DIETER VON WÜRZEN
Geschäftsführender
stellvertretender Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS
Schatzmeister

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ
Vorsitzender des
Wissenschaftlichen Direktoriums

PROF. DR. WERNER WEIDENFELD
Herausgeber
-Internationale Politik-

PROF. DR. KARL KAISER
Otto-Wolff-Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – HANS-DIETRICH GENSCHER
DR. KLAUS GÖTTE – PROF. DR. WOLFGANG HARMS – C. PETER HENLE
WALTHER LEISLER KIEP – DR. OTTO GRAF LAMBSDORFF
JÜRGEN E. SCHREMPF – PROF. DR. DIETER SPETHMANN
PROF. DR. RITA SÜSMUTH – DR. GIUSEPPE VITA
DR. THEODOR WAIGEL – OTTO WOLFF VON AMERONGEN

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN:

EBERHARD DIEPGEN – MICHAEL GLOS – HANS-OLAF HENKEL
PROF. DR. KARL-HEINZ HORNHUES – ULRICH IRMER – CHRISTINE LIEBERKNECHT
DR. KLAUS LIESEN – ALFRED FREIHERR VON OPPENHEIM – VOLKER RÜHE
JÜRGEN SARRAZIN – RUDOLF SCHARPING – DIETER SCHULTE – DR. HANS STERCKEN
MANFRED STOLPE – KARSTEN D. VOIGT – DR. ANTJE VOLLMER – HEINRICH WEISS
DR. RICHARD VON WEIZSÄCKER – DR. PAUL WIEANDT – DR. MARK WÖSSNER
DR. MONIKA WULF-MATHIES – DR. MONIKA ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.) – PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN (STELLVERTR. VORS.)
PROF. DR. DR. RUDOLF DOLZER – PROF. DR. JUERGEN DONGES – PROF. DR. GERHARD FELS
PROF. DR. WOLF HÄFELE – PROF. DR. HELGA HAFTENDORN
PROF. DR. THEODOR HANF – PROF. DR. KARL KAISER – PROF. DR. HANNES W. MAULL
PROF. DR. KARL JOSEF PARTSCH † – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Bibliothek und Dokumentationsstelle sowie die Zeitschrift »Internationale Politik«. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1996 R. OLDENBOURG VERLAG GMBH, MÜNCHEN

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben auch bei nur auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach § 14 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe der Verlag Auskunft gibt.

ISBN 3-486-56177-4

Gesamtherstellung: Richarz Publikations-Service GmbH, 53757 Sankt Augustin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Jahrbuch internationale Politik ...: Jahrbücher des
Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für
Auswärtige Politik. – München: Oldenbourg
Erscheint zweijährl. – Aufnahme nach Bd. 21. 1993/94 (1996)
Bis [Bd. 20]. 1991/92 (1994) u.d.T.: Die internationale Politik

Bd.21. 1993/94 (1996) –

VI

AFRIKA IM KAMPF GEGEN DAS CHAOS

DER MACHTÜBERGANG IN SÜDAFRIKA

Von Klaus Frhr. von der Ropp

VERSPÄTETE ABKEHR VOM REGIME DER APARTHEID

Nachdem Ende April 1994 die ersten allgemeinen, freien und geheimen Wahlen in Südafrika den hohen Wahlsieg des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC) und der mit ihm seit Jahrzehnten verbündeten Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) erbracht hatten, wurde am 10. Mai der ANC-Präsident Nelson R. Mandela zum Staatspräsidenten gewählt. Daß der gleichzeitig in das Amt eines zweiten Vize-Präsidenten gewählte bisherige Staatspräsident Frederik Willem de Klerk sich mit diesem wenig bedeutungsvollen Amt begnügte, symbolisierte nicht nur die Entmachtung der seit 1948 herrschenden Nationalen Partei (NP) der Weißen, sondern darüber hinaus das Ende der im 17. Jahrhundert mit der Ankunft der ersten europäischen Siedler begründeten Vorherrschaft einer weißen Minderheit über eine ständig wachsende schwarze und braune Mehrheit in Südafrika.¹

¹ Als guten Gesamtüberblick vgl. Ulf Engel, Südafrika, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 1994, Opladen 1995, S. 365 ff.; Hubert René Schillinger, Eine Regenbogennation im Aufbruch?, Bonn: FES, März 1995. Zum vorhergehenden Berichtszeitraum vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, Südafrika auf dem Weg zur Überwindung der weißen Alleinherrschaft, in: JIP 1991/92, S. 327 ff.

Mit der Entlassung zunächst der asiatischen und dann der afrikanischen Staaten aus kolonialer Abhängigkeit war seit Ende der vierziger Jahre die Forderung nach Abschaffung der weißen Minderheits Herrschaft, die seit 1948 in aufreizender Weise durch die Apartheidgesetze festgeschrieben worden war, in der internationalen Gemeinschaft immer unüberhörbarer geworden – dies umso mehr, als die kommunistische Staatenwelt, vor allem die Sowjetunion, die DDR und Kuba, sich mit dieser Forderung identifizierte und den Befreiungskampf der ANC/SACP-Allianz vielfältig und nachhaltig unterstützte.

Die Sorge, das südliche Afrika mit seinen hochbedeutenden Rohstoffvorkommen und seinen ausgebauten See- und Lufthäfen könnte zu einer sowjetischen Einflußsphäre, zu einem riesigen Kuba werden, hatte besonders interessierte westliche Staaten, vor allem Großbritannien und die USA, zunehmend in Zugzwang gebracht. Belastend war für sie die wachsende Erkenntnis, daß das weiße Südafrika im Vertrauen auf die Fortdauer des Kalten Krieges und auf die Schlagkraft der Südafrikanischen Streitkräfte (SADF) die Zeichen der Zeit nicht erkannte. In den achtziger Jahren stimmte London und Washington vor allem besorgt, daß sich die weißen Machthaber als unfähig erwiesen, die auf Ausgleich bedachten, auch die Interessen der herrschenden Afrikaner in Rechnung stellenden, von den Briten zumindest mitgestalteten Vermittlungsangebote der amerikanischen Regierung unter Präsident Ronald Reagan anzunehmen. Pretoria reagierte darauf ebenso abweisend wie zuvor auf die Aufforderung von US-Präsident Jimmy Carter zur Kapitulation. Statt mit den Repräsentanten der Opposition zu verhandeln, inhaftierte, folterte oder ermordete man sie.

Die britische und die amerikanische Regierung sahen in Sorge, wie der bis Herbst 1989 regierende Staatspräsident Pieter Willem Botha sein Land immer stärker der Gefahr eines verheerenden Bürgerkriegs aussetzte, der auch in den Nachbarstaaten zu den „ungezählten Varianten der Barbarei“ (Breyten Breytenbach) führen würde. Zudem wären Interessen Großbritanniens betroffen worden, denn die britische und die südafrikanische Volkswirtschaft waren seit fast einem Jahrhundert auf das engste verflochten. Ferner lebten in Südafrika an die 800 000 britische Staatsangehörige oder Südafrikaner britischer Abstammung, die unter Umständen fluchtartig nach Großbritannien zurückkehren würden. Schließlich fürchteten London und Washington, die in Südafrika vorhandenen Nuklearwaffen und Trägersysteme könnten in dem zu erwartenden Chaos in Drittstaaten gelangen.²

Mit dem sich abzeichnenden Ende des Kalten Krieges und noch mehr mit der Ablösung Bothas durch de Klerk im Herbst 1989 bot sich London und

² Vgl. den Beitrag von Matthias *Dembinski* in diesem Band.

Washington die Chance zur „interventionistischen“ Diplomatie.³ Sie führte zunächst 1990 zur Räumung Namibias durch Südafrika und dann zur Aufnahme eines Verfassungsdialogs zwischen den weißen Machthabern und der nichtweißen Opposition. Die Geschehnisse wurden jetzt in hohem Maß von Sir Robin Renwick gelenkt, der von 1987 bis 1991 britischer Botschafter in Südafrika war, dort jedoch wie ein Gouverneur auftrat. Die Tragik seines zunächst wichtigsten Gesprächspartners de Klerk lag darin, daß er zwar gesprächsbereit war und sich von Renwick überzeugen ließ, einzig der radikale Bruch mit der Apartheid könne Südafrika noch vor einem Bürgerkrieg bewahren, jedoch in die Verhandlungen mit der ANC/SACP-Allianz ohne jede Vorbereitung ging. De Klerk und seine NP-Mitstreiter waren Opfer jenes Klimas der Intoleranz geworden, das frühere Staatspräsidenten und ihre Gefolgsleute – darunter auch de Klerk selbst als langjähriger Erziehungsminister – geschaffen hatten. Sie waren der ANC/SACP-Allianz in den Ende 1991 aufgenommenen Verhandlungen in keiner Phase gewachsen und begegneten ihr dennoch häufig mit einer aus Ignoranz herrührenden Geringschätzung.

An der Spitze des ANC und damit der Allianz stand mit Mandela ein Mann, der Anfang der sechziger Jahre – damals war er einer der ersten schwarzen Anwälte des Landes und, 1918 geboren, ein mittlerer ANC-Verantwortlicher einer nachrückenden Generation – wegen seines rechtlich als Hochverrat gewerteten Kampfes gegen Apartheid zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt worden war. Seine Freilassung nach über 27jähriger Haft im Februar 1990 war einer der ersten Erfolge der von Briten und Amerikanern verfolgten interventionistischen Diplomatie. Seine starke Persönlichkeit – Nachrichten darüber waren schon lange zuvor in die Außenwelt gelangt – hatte ihn zur Symbolgestalt des schwarzen Freiheitskampfes werden lassen. Zu seinen wichtigsten Mitstreitern zählten ANC-Generalsekretär Cyril Ramaphosa, ein verhandlungserprobter hoher Gewerkschaftsfunktionär, und der aus Litauen stammende, hochbegabte, jedoch im Westen wegen seiner bis in die achtziger Jahre hineinreichenden stalinistischen Vergangenheit gefürchtete SACP-Generalsekretär Joe Slovo.

³ Vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, CODESA and beyond: Hintergründe und Perspektiven der Demokratiegespräche, in: Michael Behrens und Robert von Rimscha (Hrsg.), Südafrika nach der Apartheid, Baden-Baden 1994, S. 239 ff.; ders., Perspektiven der unvollendeten Revolution in Südafrika, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993, S. 388 ff.; ders., Die Entwicklungsgemeinschaft im südlichen Afrika (SADC) – Utopie oder künftige Realität?, in: Udo Steinbach und Volker Nienhaus (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für Volkmar Köhler zum 65. Geburtstag, Opladen 1995, S. 211 ff.

DIE AUSSENWELT UND DER FORTGANG DES VERHANDLUNGSPROZESSES

Umso wichtiger war für das Gelingen des Umbruchs, daß die Außenwelt ihn konstruktiv unterstützte. Insbesondere war es wichtig, der am Verhandlungstisch in Kempton Park (Johannesburg)⁴ zunehmend hilflos agierenden Regierung de Klerk Erfolgserlebnisse zukommen zu lassen. Ein solches hatte sie Anfang 1993, als nach Jahrzehnten der politischen Isolierung Außenminister Roelof Botha sein Land in Paris bei der Unterzeichnung des Chemie-waffenübereinkommens vertrat. In ganz anderer Weise machte sich die britisch-amerikanische Diplomatie der Vermittlung bemerkbar, als de Klerk Ende März 1993 die Vernichtung von sechs bereits fertiggestellten südafrikanischen Nuklearwaffen (und einer weiteren, noch im Bau befindlichen) bekanntgab. Diese Diplomatie war erneut gefordert, als Mitte April die Ermordung des SACP-Generalsekretärs Chris Hani, des charismatischen Führers der in den Schwarzengettos lebenden, millionenstarken „verlorenen Generation“, Südafrika in eine gefährliche Krise stürzte. Überall im Land kam es zu Ausschreitungen vor allem Jugendlicher, die überzeugt waren, daß die Sicherheitskräfte in politische Morde verwickelt seien. Angesichts der ungezählten Anschläge, in die die „dritte Kraft“ – reaktionäre Elemente in den Sicherheitskräften – verwickelt war, lag eine solche Annahme nahe; sie konnte allerdings nicht bewiesen werden.

Wie tief gespalten die südafrikanische Gesellschaft nach wie vor war, zeigte sich in Johannesburg bei den Begräbnisfeierlichkeiten zu Ehren Hanis: Zu ihnen hatte die Allianz zwar das diplomatische Korps, nicht jedoch Vertreter der Regierung und der NP eingeladen. Britischen und amerikanischen Unterhändlern gelang es dann, die ANC/SACP-Allianz und den mit ihr verbündeten Kongreß Südafrikanischer Gewerkschaften (Cosatu) davon abzuhalten, durch einen mehrwöchigen Generalstreik und abermalige „Massenaktionen“ den Verhandlungsprozeß in ihrem Sinn zu beschleunigen – dies allerdings um den Preis, daß die beiden großen Strategen in Kempton Park, Ramaphosa und Slovo, ihn jetzt endgültig beherrschten.

In Deutschland wurde den Geschehnissen im sehr fernen Südafrika wenig besonderes Interesse entgegengebracht. Wichtig war lediglich eine Initiative des Vorsitzenden der Liberalen Internationale, Otto Graf Lambsdorff, der im April 1993 auf die Notwendigkeit verwies, die Inkatha-Freiheitspartei (IFP) konservativer Zulus unter Mangosuthu Buthelesi – sie hatte Kempton Park

⁴ Dokumente zu den Mehrparteiengesprächen in Kempton Park sind abgedruckt in: *EA* 4/1994, S. D 137 ff.

im Spätsommer 1992 verlassen – wieder in den Verhandlungsprozeß einzubeziehen, und zudem erstmals auch die Konservative Partei (KP).⁵ Eine aktive Rolle Deutschlands unter Nutzung des Einflusses als zweitwichtigster Handelspartner Südafrikas scheiterte daran, daß die Bonner Regierung in Südafrika – anders als in den ehemals kommunistischen Ländern Europas – der Bewältigung von Stabilitätsproblemen, die sich aus der Existenz ethnischer Minderheiten ergaben, nicht genügend Aufmerksamkeit schenkte. Die Folge war, daß Bonn – wie schon seit Ende der siebziger Jahre – nicht in die Südafrika-Diplomatie der Briten und Nordamerikaner einbezogen wurde.

Einer im September 1993 bei der UNO ausgesprochenen Aufforderung Mandelas⁶ folgend, unterstützten in der Folgezeit die USA, die UNO, der IWF, die EU, das Commonwealth und die OAU den Verhandlungsprozeß dadurch, daß sie fast alle zuvor gegen Pretoria verhängten Zwangsmaßnahmen aufhoben.⁷ Dieselbe Wirkung ging von der im Oktober 1993 bekanntgegebenen Entscheidung des Osloer Nobel-Komitees aus, den Friedensnobelpreis gemeinsam Mandela und de Klerk zu verleihen, also Opfer und Täter – und dies, obwohl der letztere kein Schuldbekennnis abgelegt und noch nicht einmal die Rehabilitierung Mandelas veranlaßt hatte.⁸

DIE SCHLUSSPHASE DER VERHANDLUNGEN ÜBER DIE ÜBERGANGSVERFASSUNG

So durch ausländische Akteure unterstützt, waren die ANC/SACP-Allianz und die NP zu Beginn des Berichtszeitraums vor allem bemüht, die IFP, die KP und den Panafrikanistischen Kongreß (PAC) in ihre Verhandlungen einzubeziehen. Das gelang im April 1993. Allerdings stieß die IFP mit ihrer Forderung nach einer ausgeprägten Föderalisierung insbesondere auch der Finanzverfassung auf den Widerstand der Allianz und auch der NP. Hier wurde deutlich, daß die NP ausgebrannt war und sich ihr Chefunterhändler, der Verfassungsminister Roelf Meyer, den Vorstellungen seiner ANC-Gegenspieler beugt hatte. Auch die „Teilnahme“ der KP war ohne Erfolg. Sie ging mit dem Ziel nach Kempton Park, dort die Schaffung eines unabhängigen Staates („Volksstaat“) der weißen Afrikaner auszuhandeln. Da es ihr zuvor nicht

⁵ Vgl. Lamsdorffs Rede „Auf dem Weg zu einem Post-Apartheid-Südafrika: Ansichten eines ausländischen Liberalen“, abgedruckt in: *RSA 2000. Weg in die Zukunft* (Bonn), Nr. 5/1993, S. 3 f.; Nr. 6/1993, S. 5.

⁶ Mandelas Rede vor dem UN-Sonderausschuß gegen Apartheid am 24.9.1993 in New York ist in Auszügen abgedruckt in: *EA* 4/1994, S. D 160 f.

⁷ Die Resolution 48/1 der UN-Generalversammlung vom 8.10.1993 zur Aufhebung der Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika ist abgedruckt in: *EA* 4/1994, S. D 161 f.

⁸ Die Reden Mandelas und de Klerks bei der Preisverleihung am 10.12.1993 sind in Auszügen abgedruckt in: *ebd.*, S. D 162 ff.

gelingen war, sich über interne Zwistigkeiten hinweg auf eine gemeinsame Position zu einigen, beschränkte sich ihre Teilnahme auf physische Präsenz. Anders als PAC verließen IFP und KP die Verhandlungen wenige Monate später für immer.

Die Bedeutung der KP war jedoch schon im Mai 1993 gestiegen, als sie sich mit etwa zwanzig weiteren größeren und kleineren Gruppen des konservativreaktionären Lagers zur Afrikaaner Volksfront (AVF) zusammenschloß. Sie stand unter Führung eines charismatischen früheren Oberkommandierenden der südafrikanischen Streitkräfte, Constand Viljoen. Politisch war er zuvor nie in Erscheinung getreten. Viljoen, zu dessen Beratern neben dem liberalen Dissidenten Van Zyl Slabbert dessen politische Freunde Abraham Viljoen und der deutsch-namibische Geschäftsmann Jürgen Kögl zählten, war ein durch und durch gemäßigter Mann,⁹ der bis tief in das ausgeprägt konservative AVF-Lager hinein über große Autorität verfügte. Von daher blieb er für die ANC/SACP-Allianz ein potentiell sehr wichtiger Partner, zumal sich – unter dem unstrittig großen Einfluß¹⁰ der SACP auf den Verhandlungsprozeß – die AVF- und IFP-Drohungen mehrten, ihm durch Auslösung eines Bürgerkrieges eine Wendung in ihrem Sinne zu geben.

Dank dem Einsatz des einflußreich gewordenen amerikanischen Botschafters Princeton Nathan Lyman – er unterhielt zu Constand Viljoen einen „heißen Draht“ – und des neuen britischen Botschafters, Sir Anthony Reeve, gelang es Kögl und Abraham Viljoen im August 1993, höchstrangige Repräsentanten von AVF und ANC zu „Buschberatungen“ über das Recht der Afrikaaner auf Selbstbestimmung, Autonomie oder regionale Unabhängigkeit („Volksstaat“) zusammenzuführen. Dieser Kontakt riß nie ab, verhinderte schon Ende 1993 den Ausbruch eines Bürgerkrieges und ermöglichte Mitte November 1993 – allerdings bei fortwährender Abwesenheit von IFP und AVF – die Unterzeichnung der kurze Zeit später im Kapstädter Parlament verabschiedeten, bis 1999 gültigen Übergangsverfassung.

Sie lehnte sich in vielen Passagen an das deutsche Grundgesetz als die modernste Verfassung eines demokratischen Staates an, jedoch mit einer wichtigen Ausnahme: Anders als die deutschen Bundesländer haben die südafrikanischen Provinzen kaum exklusive Kompetenzen und keine eigenen Einnahmen.¹¹

⁹ Vgl. Mondli *Makhanya*, Tribe finds a new Moses, in: *The Star* (Johannesburg), 24.5.1995, S. 14, sowie die Interviews mit Constand Viljoen und Nelson R. Mandela, *ebd.*, 21.4.1994, S. 21; 25.4.1995, S. 11.

¹⁰ Dazu John *Kane-Berman*, SACP: They aren't inside ... they are on top, in: *Weekly Mail and Guardian* (Johannesburg), 4.-10.2.1994, S. 9; New South Africa will get a dose of „new communism“, in: *Sunday Times* (Johannesburg), 6.2.1994, S. 23. Vgl. in diesem Zusammenhang Joe *Slovo*, Has socialism failed?, in: *South African Labour Bulletin* (Johannesburg), Bd. 14, Nr. 6 (Februar 1990), S. 11 ff.; Jeremy *Cronin*, Challenging the neo-liberal agenda in South Africa, in: *The African Communist* (Johannesburg), Nr. 140 (1. Quartal 1995), S. 38 ff.

¹¹ Vgl. Hans Friedrich *Heese* und Thomas H. *Böhnke*, Die neue Übergangsverfassung der Republik Südafrika, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Nr. 4/1994, S. 491 ff.

Die intellektuell ihren Gegenspielern von IFP und NP haushoch überlegene ANC/SACP-Allianz hatte verhindert, daß die Verfassung entsprechend den Wünschen der IFP föderale und gemäß den Vorstellungen der NP konkordanzdemokratische Strukturen aufwies. Obwohl die südafrikanische Gesellschaft – Apartheid reichte bis Mitte der achtziger Jahre bis in die Klöster – zutiefst gespalten war, enthielt die Übergangsverfassung gemäß dem Willen der ANC/SACP-Allianz keinen Minderheitenschutz. Die Allianz war bemüht, alleine zu herrschen. Ihre auch zahlenmäßige Überlegenheit machte es ihr leicht, den Erwartungen Londons und Washingtons gerecht zu werden, dem Gedankengut ihrer einstigen ostdeutschen, sowjetischen und kubanischen Mentoren von einem Einparteienstaat abzuschwören und sich zum politischen Pluralismus zu bekennen. Angesichts des Wegfalls der sowjetischen Unterstützung war dies ohnehin geboten.

Die Frage, ob quasi auf Anordnung des Verfassungsgebers eine demokratische Ordnung auf eine Gesellschaft ohne demokratische und rechtsstaatliche Tradition übertragen werden konnte, drängte sich zwar auf, wurde jedoch aus Angst vor einer verneinenden Antwort nicht gestellt. Eine Stabilisierung des Nach-Apartheid-Südafrika wurde auch nicht dadurch erreicht, daß die Mehrheitspartei ANC/SACP entsprechend einem Vorschlag Slovos laut Verfassung bis zum Ende der Übergangszeit Mitte 1999 in einer Regierung der Nationalen Einheit (GNU) zusammen mit NP und IFP handeln mußte, denn die Minderheitsparteien verfügten nicht über ein Vetorecht.

Die Übergangsverfassung enthielt 33 sogenannte Prinzipien, die für die Arbeit der bis Mitte 1996 tagenden Verfassungsgebenden Versammlung bindend waren und sicherstellen sollten, daß auch die definitive Verfassung von demokratischer und rechtsstaatlicher Natur sein werde. Mit Fug und Recht bemerkte Slovo jetzt: „Wenn ich das Resultat insgesamt betrachte, so kann ich, ohne zu zögern, feststellen, daß wir mehr oder weniger das bekommen haben, was wir anstrebten.“¹² Eigentlich hatte die ANC/SACP-Allianz der NP und der IFP nur ein einziges, für das neue Südafrika allerdings kostspieliges Zugeständnis gemacht: Allen in Südafrika und in den zehn Reservaten (Bantustans) tätigen Beamten wurde bis Mitte 1999 zwar nicht ein konkreter Arbeitsplatz, aber doch eine von der Bezahlung her gleichwertige Tätigkeit garantiert – und das in einem über alle Maßen „überverwalteten“ Staat.

Noch vor Jahresende 1993 wurden zwei wichtige Schritte in Richtung Machtübergang unternommen: Der Regierung de Klerk wurde mit dem Übergangs-Exekutivrat (TEC) eine Art Nebenregierung zur Seite gestellt, die von allen Parteien gestellt wurde, die zuvor die Übergangsverfassung unterzeichnet hatten, mithin nicht IFP und AVF. Außerdem nahmen Vertreter der bisherigen Südafrikanischen Streitkräfte (SADF), der Guerillaarmeen Umkhonto we Sizwe (MK) des ANC, der Asanianischen Volksbefreiungsarmee (APLA) des

¹² The Negotiations Victory, in: *The African Communist*, Nr. 135 (4. Quartal 1993), S. 6 ff.

PAC und der Armeen der „Bantustans“ Transkei, Venda, Ciskei und Bophutatswana Verhandlungen über die Schaffung der Südafrikanischen Nationalen Streitkräfte (SANDF) auf.¹³ Analoges galt für die Polizeikräfte des Landes. Angesichts der labilen Sicherheitslage in großen Teilen des Landes war die im Januar 1994 begonnene Aufstellung einer Gendarmerie, des Nationalen Corps zur Friedenserhaltung (NPKF), von hoher Bedeutung. Sie sollte sich aus Teilen der erwähnten Streitkräfte rekrutieren. Deren Verschmelzung mißlang jedoch; die NPKF wurde daher im Mai 1994 aufgelöst.

NACHVERHANDLUNGEN MIT IFP UND AVF UND PARLAMENTSWAHLEN

Angesichts der jetzt von IFP, AVF und anderen sich hartnäckig verweigern den Kräften laut ausgesprochenen Bürgerkriegsdrohung hätte Anfang 1994 keine Nachricht aus Südafrika weniger überrascht als jene, daß IFP und AVF mit ihrer secessionistischen Politik einen Bürgerkrieg ausgelöst hätten. Erfolgreich blieben reaktionäre Elemente in den offiziellen Sicherheitskräften bemüht, diese und andere Konflikte zu schüren, vielleicht auch bei einem fehlgeschlagenen Mordanschlag auf Ramaphosa und Slovo Anfang 1994 in Kathlehong (Johannesburg). Schnell breitete sich eine Stimmung völliger Hoffnungslosigkeit aus. Einmal mehr griff die britisch-amerikanische Geheimdiplomatie ein. Nachdem im Februar 1994 aus Washington definitiv verlautbarte, es werde auf keinen Fall eine militärische Intervention in Südafrika geben, stieg unter der Federführung von Botschafter Lyman die Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft der ANC/SACP-Allianz einerseits und die der IFP und AVF andererseits – die NP de Klerks spielte hier nur noch eine marginale Rolle – wieder an. Hilfreich war dabei, daß jetzt in der Provinz KwaZulu/Natal ein Notstandsregime verhängt wurde und Constand Viljoen die AVF spaltete, indem er deren verhandlungsbereite Fraktion, die sich jetzt Freiheitsfront (VF) nannte, zur Teilnahme an der Wahl registrieren ließ.

Nachdem es einer Delegation internationaler Vermittler,¹⁴ geführt von dem früheren amerikanischen Außenminister Henry Kissinger, im März 1994 nicht gelungen war, im Streit um die von der IFP geforderte echte Föderalisierung des Staates zu vermitteln, brachte Lyman eine am 19. April 1994 von ANC, IFP und NP unterzeichnete Vereinbarung zustande, wonach die offenen – allerdings nicht präzise beschriebenen – Fragen mit Hilfe internationaler

¹³ Zu den immensen Problemen, die sich hier stellten, vgl. *IJSS*, Integration and Demobilisation in South Africa, in: *Strategic Comments* (London), Bd. 1, Nr. 6 (19. Juli 1995).

¹⁴ Zur Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen vgl. den Beitrag von Christian Wernicke in diesem Band.

Vermittler zu lösen seien. Und nachdem schon im Februar 1994 ein zusätzliches 34. Prinzip in die Übergangsverfassung aufgenommen worden war, das künftige Vereinbarungen über einen „Volksstaat“ und die Einsetzung eines „Volksstaatsrates“ vorsah – ein Ergebnis der von Slabbert für die VF konzipierten Strategie –, intensivierte die Spitze des ANC die Verhandlungen mit Viljoen. Der ANC wußte, daß Viljoen, sollte er sein Ziel nicht auf dem Verhandlungsweg erreichen, dies mit kriegerischen Mitteln versuchen würde. So konnten am 23. April 1994 Viljoen und Thabo Mbeki, der nationale Vorsitzende des ANC, im Beisein von Lyman, Reeve und dem ANC-Vizepräsidenten Walter Sisulu, einem der engsten Kampfgefährten Mandelas, im Union Building in Pretoria die „Vereinbarung zum Recht der Afrikaner auf Selbstbestimmung“ unterzeichnen.

Daraufhin fanden vom 26.-29. April 1994 in Anwesenheit von Tausenden von Wahlbeobachtern u. a. von UNO, OAU, EU und Commonwealth die Wahlen zum nationalen Parlament und zu den neun Provinzparlamenten statt. Dabei herrschte eine Atmosphäre der Gewaltfreiheit, die kaum jemand für möglich gehalten hatte. Allerdings waren die Wahl selbst wie vor allem auch die Stimmenauszählung reich an chaotischen Erscheinungen. Vor diesem Hintergrund einigten sich die teilnehmenden Parteien, das Ergebnis nicht festzustellen, sondern „auszuhandeln“. Bemerkenswert war ferner, welche „Zufälligkeiten“ sich dabei ergaben:¹⁵ Auf nationaler Ebene erzielte die ANC/SACP-Allianz gut 62 Prozent, also keine Zwei-Drittel-Mehrheit; die NP erreichte gut 20 Prozent – sie stellte damit einen der Vizepräsidenten der Regierung des Nationalen Einheit – und auf die IFP entfielen gut zehn Prozent, womit sie zwei Vertreter in die Regierung entsandte. In KwaZulu/Natal gewann die IFP und im westlichen Kap die NP die absolute Mehrheit. Wichtig war schließlich, daß Viljoen – seine „konservativeren“ Gegner hatten die Wahlen boykottiert, aber eben nicht sabotiert – auf der hier ausschlaggebenden zweiten Ebene der Provinzparlamente rund 650 000 Stimmen bzw. 3,3 Prozent erreichte und somit als Verhandlungspartner legitimiert wurde.

Für die Zukunft Südafrikas belastend war, daß fast ausschließlich Schwarze die ANC/SACP-Allianz wählten, während die NP – die erwartungsgemäß die schwarze Wählerschaft nicht erschließen konnte – ihre Wähler fast ausschließlich unter weißen (und zwar nicht nur englischsprachigen, sondern durchaus auch afrikaanssprachigen) sowie indischen und gemischtrassigen Bürgern fand. Die menschliche Größe des neuen Staatspräsidenten Mandela, die Weisheit seiner Entscheidungen und seine Bereitschaft, den einstigen Peinigern zu

¹⁵ Vgl. Robert von Lucius, In Südafrika hat der Machtwechsel begonnen, in: *FAZ*, 9.5.1994; Patti Waldmeir, Spirit of reconciliation sweeps aside letter of vote. The election was deeply flawed, but nearly everyone likes the outcome, in: *FT*, 7./8.5.1994.

vergeben, gaben jedoch dem neuen Südafrika eine Chance, die zuvor kaum jemand gesehen hatte.¹⁶

DIE BEMÜHUNGEN UM STABILISIERUNG

Es waren vor allem drei Problembereiche, allesamt Erblasten des alten Regimes, die der von ANC/SACP, NP und IFP gebildeten Regierung der Nationalen Einheit immer wieder unlösbare Aufgaben stellten: die Schwäche der öffentlichen Verwaltung (insbesondere der Polizei), die horrenden Arbeitslosigkeit und – zum Teil daraus resultierend – eine extrem hohe, weiter eskalierende Gewaltkriminalität.

Bereits kurz vor der Wahl war der Prozeß der Wiedereingliederung der „Bantustans“ abgeschlossen. Wo sich, wie in Bophutatswana, Widerstand regte, wurde er mit militärischer Gewalt gebrochen. Jetzt galt es, aus der Beamtenschaft der bisherigen Zentralverwaltung und der „Bantustans“ diejenigen der nationalen Verwaltung und der neuen Provinzverwaltungen zu formen. Viele Beamte waren unqualifiziert oder – insbesondere in der Polizei und den sonstigen Sicherheitskräften – als Vollstrecker der Apartheid für das demokratische Südafrika untragbar. Gemäß den Absprachen vom November 1993 mußten sie gleichwohl weiterbeschäftigt werden. Sie mußten jedoch damit rechnen, Mitte 1999 aus dem Staatsdienst auszuschneiden sowie sich vor der „Wahrheits- und Versöhnungskommission“, die Anfang 1996 ihre Tätigkeit aufnahm, verantworten zu müssen. Auch die Politik der Bevorzugung der Opfer der Apartheid („affirmative action“) am Arbeitsplatz trug zur Demotivierung und damit zum Leistungsabfall der Diener des Ancien régime bei. Dasselbe galt übrigens weitgehend für die private Wirtschaft. Die Folge war eine verstärkte Auswanderung englischsprachiger und jüdischer Weißer. Im Kontrast zum massiven Kapitalabfluß in den Jahren zuvor hielten sich jetzt dennoch Zuflüsse und Abflüsse die Waage.

Noch stärker als die anderen Teile der öffentlichen Verwaltung litt die Polizei an mangelnder Professionalität. Apathie und zunehmend die Verstrickung der Polizei in Gewaltkriminalität ließen die Kap-Republik schnell zu dem Staat mit der wohl höchsten Rate der Gewaltkriminalität werden. So war die Mordrate 1994 fünfmal so hoch wie in den USA. Alle 24 Stunden wurden 48 Menschen ermordet; nie ermittelt wurde die Zahl der versuchten Mordanschläge. An jedem Tag kam es im Durchschnitt zu 80 Vergewaltigungen, 240 Raubüberfällen und Autodiebstählen, 480 Diebstählen aus Fahrzeugen, 720 Wohnungseinbrüchen sowie 27 „Autoentführungen“, bei denen die Opfer häufig getötet wurden. Allerdings fand mit dem Machtwechsel – abgesehen

¹⁶ Vgl. das am Vorabend der Wahlen publizierte Interview mit Mandela in: *The Star*, 25.4.1994.

von der Provinz KwaZulu/Natal – die zuvor ruchlose Regierungskriminalität ein Ende.¹⁷

Die Kriminalität – hinter ihr standen auch ungezählte nationale und internationale Syndikate – behinderte das Wirtschaftsleben nachhaltig. Obwohl die ANC/SACP-Allianz sich jetzt zur Marktwirtschaft bekannte, bekam das Land bei weitem nicht die in- und ausländischen Investitionen, um etwa endlich mehr als sieben Prozent der Schulabgänger einen Arbeitsplatz bieten zu können. So wuchs die ohnehin katastrophale Arbeitslosigkeit der späteren Apartheid-Ära (eher über als unter 50 Prozent) weiter. Und niemand glaubte daran, daß das im staatlichen Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm festgelegte Ziel, binnen fünf Jahren 2,5 Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen, zu verwirklichen sei. Dasselbe galt für die Vorhaben, bis 1999 eine Million Häuser zu bauen und eine noch größere Anzahl von Haushalten mit Elektrizität und fließendem Wasser zu versehen. Die Folge der Enttäuschung über ausbleibende Fortschritte waren Streiks, die abermals Investoren abschreckten. Ohnehin war unter ihnen der Eindruck verbreitet, die Arbeitnehmerschaft Südafrikas sei „teuer, unausgebildet und militant“.¹⁸ Die sozioökonomische Katastrophe Südafrikas verschärfte sich im Berichtszeitraum mit der Zuwanderung von Millionen ungelernter Arbeitskräfte aus anderen afrikanischen Ländern, besonders aus Mosambik.

SÜDAFRIKAS RÜCKKEHR IN DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT

Was sich mit dem Amtsantritt Mandelas Anfang Mai 1994 abzeichnete, wurde binnen ganz weniger Wochen Realität: Südafrika wurde zu einem geachteten Mitglied der internationalen Gemeinschaft. Die wenigen verbliebenen Sanktionen wurden aufgehoben. Pretoria wurde erneut Vollmitglied der Vereinten Nationen, und es wurde in die OAU und auch wieder in das Commonwealth aufgenommen.

Vor allem wirtschaftliche Interessen veranlaßten Südafrika, besonderen Wert auf die Regelung seiner Beziehungen zur EU und zu seinen in der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community – SADC) zusammengefaßten Nachbarstaaten zu legen. Relativ schnell wurde klar, daß die Kap-Republik nicht in den Kreis der Mitgliedstaaten der Lomé-Konvention aufgenommen werden würde. Südafrika war

¹⁷ Vgl. die von der WHO veröffentlichte Mordstatistik, zit. nach: *Der Spiegel* (Hamburg), Nr. 40/1995, S. 180; Bronwyn Wilkinson, Crime figures, in: *Saturday Star*, 11.11.1995, S. 5. Zur Regierungskriminalität in den letzten Wochen des alten Regimes vgl. *Weekly Mail and Guardian* (Johannesburg), 7.-13.10.1995.

¹⁸ Bill Keller, In Mandela's South Africa Foreign Investors are Few, in: *NYT*, 3.8.1994.

als Exporteur zu stark und als Partner in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu bedürftig, als daß Brüssel anders hätte entscheiden können. Fürs erste mußte sich Südafrika mit dem Europäischen Programm für Wiederaufbau und Entwicklung in Südafrika zufriedengeben. Die EU und ihre Mitgliedsländer bemühten sich mit Erfolg um die Aufnahme Südafrikas in das SADC-Bündnis. Darin übernahm Südafrika die Zuständigkeit für Finanzen und Investitionen. Auf Initiative des deutschen Außenministers Klaus Kinkel unterzeichneten dann Anfang September 1994 die Außenminister der EU-Staaten, der damaligen vier EU-Beitrittskandidaten und der SADC-Staaten in Berlin ein breitgefächertes Programm der Zusammenarbeit beider Regionen.¹⁹ Die tragende Idee war, SADC von den Erfahrungen der EU beim Aufbau des gemeinsamen Europa profitieren zu lassen. Eine der Folgen war, daß die SADC-Länder – nach Auflösung des gegen Südafrika gerichteten Bündnisses der einstigen „Frontstaaten“ – intensiver als zuvor Möglichkeiten einer regionalen Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich diskutierten.²⁰

Bei alledem suchte Südafrika dem Eindruck entgegenzuwirken, es könne seinen großen Entwicklungsvorsprung zu einer hegemonialen Rolle mißbrauchen. Von dieser Rücksichtnahme profitierte besonders Namibia, das bis Anfang 1990 faktisch eine fünfte Provinz des alten Südafrika gewesen war. So wurde Anfang 1994 der von namibischem Territorium eingeschlossene südafrikanische Tiefseehafen Walfischbucht Namibia eingegliedert. Auch erließ Pretoria Namibia im Dezember 1994 „koloniale“ Schulden in Höhe von ca. 550 Millionen DM. Dabei war es – trotz aller SADC-Bekennnisse zur Demokratieförderung in der Gesamtregion – irrelevant, daß eine stark verbreitete Korruption, eine zunehmend die Marktkräfte außer Kraft setzende Verfilzung von Politik und Wirtschaft sowie die immer autoritärer auftretende Regierungspartei Südwestafrikanische Volksorganisation (SWAPO), das seit kaum vier Jahren unabhängige Namibia sehr „afrikanisch“ hatten werden lassen.²¹ Dennoch gewann die SWAPO im Dezember 1994 die Parlamentswahlen mit einer auf 72,7 Prozent angewachsenen Mehrheit. Ihr Vorsitzender, Sam Nujoma, wurde mit 76,3 Prozent aller Stimmen im Amt des Staatspräsidenten bestätigt.

¹⁹ Dokumente zur Ministerkonferenz von EU und SADC in Berlin am 5./6.9.1994 sind abgedruckt in: *EA* 20/1994, S. D 591 ff. Vgl. Klaus *Frhr. von der Ropp*, Die Stabilität der Kap-Republik und die Zusammenarbeit der Staaten im südlichen Afrika, in: *Außenpol.*, Nr. 2/1995, S. 187 ff.

²⁰ Dazu detailliert Jakkie *Cilliers*, The evolving security architecture in Southern Africa, in: *Africa Insight* (Pretoria), Nr. 1/1996, S. 13 ff.

²¹ Vgl. den Beitrag von Peter *Molt* in diesem Band.