Herausgeber

Heinrich Bechtoldt

Herbert von Borch

Walter Hallstein

Kurt Georg Kiesinger

Klaus Ritter

Walter Scheel

Carlo Schmid

Helmut Schmidt

Richard von Weizsäcker

AUSSEN POLITIK

**Zeitschrift für
internationale
Fragen**

Heinrich Bechtoldt

Chinas Utopie von einer Weltpolitik im Viereck

Dietrich Schlegel

Kambodscha-Konflikt und die Blockfreiheit

Werner Ungerer

Die Energieprobleme und ihre Perspektiven

George A. Glass

Der Dollar und die Weltverantwortung Amerikas

Friedemann Müller

Ost-West-Handel und Sicherheitspolitik

Wulf-Peter Schiering

Liner Code und EG-Schiffahrtspolitik

Jürgen Nötzold

Die RGW-Staaten und der Nord-Süd-Dialog

Markus Timmler

Die Schlüsselfunktionen des Gemeinsamen Fonds

Klaus Frhr. von der Ropp

Afrikas Süden zwischen Neuordnung und Chaos

Neue Literatur: Bücher und Zeitschriften

30. Jahrgang

2/79

2. Quartal 1979 Verlagsort Hamburg DM 12,50

ISSN 0587-3835

**INTERPRESS
Übersee-Verlag GmbH
Hamburg**

AUSSEN POLITIK

Zeitschrift für internationale Fragen

Jg. 30 2. Quartal 1979

Heinrich Bechtoldt Chinas Utopie von einer Weltpolitik im Viereck	123
Dietrich Schlegel Kambodscha-Konflikt und die Blockfreiheit	136
Werner Ungerer Die Energieprobleme und ihre Perspektiven	149
George A. Glass Der Dollar und die Weltverantwortung Amerikas	161
Friedemann Müller Ost-West-Handel und Sicherheitspolitik	171
Wulf-Peter Schiering Liner Code und EG-Schiffahrtspolitik	182
Jürgen Nötzold Die RGW-Staaten und der Nord-Süd-Dialog	192
Markus Timmler Die Schlüsselfunktionen des Gemeinsamen Fonds	210
Klaus Frhr. von der Ropp Afrikas Süden zwischen Neuordnung und Chaos	221
Neue Literatur: Bücher und Zeitschriften	238

HERAUSGEBER: Heinrich Bechtoldt, Herbert v. Borch, Walter Hallstein, Kurt Georg Kiesinger, Klaus Ritter, Walter Scheel, Carlo Schmid, Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker.

REDAKTION: Geschäftsführender Herausgeber Prof. Dr. Heinrich Bechtoldt, 7 Stuttgart-Hohenheim, Schloß, Telefon (0711) 47 01 26 28.

Beiträge in dieser Zeitschrift geben jeweils die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck und Vervielfältigungen nur mit Genehmigung der Red.

VERLAG: INTERPRESS-Übersee Verlag GmbH, Schöne Aussicht 23, D-2000 Hamburg 76, Telefon 228 52 26. Verleger: Friedrich Reinecke, Anzeigen: Z. Z. ist Preisliste Nr. 10 gültig. Druck: Druck- und Verlagshaus Friedrich Pörtner, Kapitän-Dallmann-Straße 41-43, D-2820 Bremen-Nord.

BEZUGSPREISE: Jahresabonnement DM 50,-, Studenten DM 40,-, zuzügl. Versandkosten. Preis des Einzelheftes DM 12,50. Abbestellungen 6 Wochen vor Quartalschluß.

Afrikas Süden zwischen Neuordnung und Chaos

Neben den Ereignissen am Golf in Mittelost und im Süden von Fernost sind die komplizierten Entwicklungen im südlichen Teil Afrikas zu Beginn des Jahres 1979 etwas in den Hintergrund gedrängt worden. Sie werden, vor allem für Europa, sehr bald wieder ein zentrales Problem sein, wenn die nächsten Etappen in Richtung einer weiteren Destabilisierung laufen, also nicht die wenigen Elemente einer möglichen Stabilisierung effizient werden. Dr. Klaus Frhr. von der Ropp, Bonn, legt mit diesem Beitrag die kommenden Perspektiven offen, und er will insbesondere an seinen Aufsatz »Frieden oder Krieg im südlichen Afrika?« in »Aussenpolitik« 1977, Heft 4, anknüpfen: Für Südwestafrika stehen die kontrollierten Wahlen in Aussicht – aber wie werden die dann Unterlegenen das Ergebnis hinnehmen? In Rhodesien scheint die Intransigenz der Weißen nicht länger ungebrochen – aber jetzt steht die Zerstrittenheit der Schwarzen im Vordergrund. Sind schon hier weitere Hilfen einer vermittelnden Diplomatie nötig, so gilt das erst recht für die künftige Entwicklung in der Republik Südafrika. Dieses Südafrika ist keine europäische Siedler-Kolonie. Hier hat sich in drei Jahrhunderten eine außereuropäische Nation herausgebildet, die in diesem Teil der Welt verwurzelt ist. Das Selbstbestimmungsrecht der schwarzafrikanischen Mehrheit und die politische Absicherung des Existenzrechtes der weiß- und braunafrikanischen Minderheiten bedingen einander. Mittler-Staaten müssen also den Dialog nicht nur mit der Regierung in Prätoria, sondern auch mit den wichtigsten Organisationen der Schwarzafrikaner führen. Immer mehr zielen die Diskussionen über eine Post-Apartheid-Politik entweder auf ein konkordanzdemokratisches Modell (permanente Große Koalition) oder auf eine radikale Teilung (faktisch nach dem Modell Zypern). Aber in allen Teilen des südlichen Afrika wächst gleichzeitig die Gefahr einer eskalierenden Polarisierung und Radikalisierung. Westlichen und schwarzafrikanischen Mittler-Staaten bleibt wenig Zeit. – Der Verfasser gibt seine persönliche Meinung wieder.

I. Das südliche Afrika im Zeichen des Umbruchs

1978 war zu einem guten Teil das Jahr afrikanischer Krisen. In der Zwischenzeit haben insbesondere Entwicklungen in verschiedenen Regionen Asiens wieder das Hauptaugenmerk der internationalen Berichterstattung auf sich gezogen. Das wird kaum von Dauer sein. Insbesondere die Krisenherde im südlichen Afrika werden abermals in den Vordergrund treten. Denn es steht fast zu erwarten, daß Rhodesien in einem Pandämonium der Gewalt versinken wird. Ferner ist nicht sicher, daß Südwestafrika oder gar, längerfristig gesehen, die Republik Südafrika diesem Schicksal entgehen wird, mag deren Entwicklung heute auch hier und da vorsichtige Hoffnung zulassen. Es scheint also durchaus möglich, daß Umtwana M. Gatsha Buthelezi, nach wie vor der bedeutendste Führer des schwarzen Südafrikas, mit seiner im Juli 1978 bei der Road-Ahead-Konferenz in Grahamstown vorgebrachten Prognose recht behält: »*Constitutional developments in Southern Africa are going to be a by-product of bullets and power*«¹. Buthelezi hatte hier wohl nur die künftigen inneren Ordnungen Rhodesiens/Zimbabwes, Südwestafrikas/Namibias und Südafrikas/Azanas im Auge. Die in letzter Zeit erheblich angewachsene Zahl von Vergeltungsschlägen der rhodesischen Streitkräfte gegen Guerillero-Stützpunkte in Mozambique, Angola und Zambia, Aktionen gegen

1 »The Star/International Airmail Weekly« (Johannesburg) vom 8. Juli 1978, S. 1. – S. weiter Mike Hough: »Implications of Hot Pursuit Operations in Southern Africa« in »International Affairs Bulletin« (Braamfontein) vol. 2 No. 3 (1978), S. 48–54.

einzelne Guerilleros in Botswana, die Verwicklung von Soldaten der »Frontstaaten« in diese Kämpfe, die von SWA/Namibia aus vorgetragene Schläge südafrikanischer Einheiten gegen SWAPO-Basen in Süd-Angola und im Südwesten Zambias, sie alle machen den Umfang dessen deutlich, was sich darüber hinaus in Australafrika zu entwickeln droht. Sollte die Prophezeiung Buthelezi in Erfüllung gehen, so stünde fest, daß der Westen, insbesondere Westeuropa, kläglich versagt hat. Denn er hätte zugelassen, daß sich das »weiße« Afrika in einem Jahrzehnte währenden Prozeß zu einem wahren Nährboden für den sowjetischen Imperialismus entwickelte.

Nur eine entschlossene, auf Vermittlung und Ausgleich bedachte Politik der führenden westlichen Länder, darunter natürlich vor allem der USA, wird der hier skizzierten Entwicklung Einhalt gebieten können. Kern einer solchen Politik muß, worauf weiter unten näher einzugehen sein wird, eine konstruktive Südafrika-Politik sein. Bekanntlich hatte Washington diese Konflikte bis 1975 weitgehend sich selbst überlassen. Und in den Jahren 1977/78 wurde die Politik der USA im südlichen Afrika durch die oft naiv anmutenden Verlautbarungen des amerikanischen UN-Botschafters Andrew Young geprägt. Dessen Thesen stießen zwar im schwarzen Afrika auf viel Beifall, trugen jedoch wohl nichts zur Konflikt-Beilegung bei. Manche jüngere Äußerung aus Washington läßt heute jedoch hoffen, daß man hier zu einer Politik der Art zurückfinden wird, wie Henry Kissinger sie 1976 verfolgte. Bei alledem darf nicht übersehen werden, daß wenig Zeit verbleibt, den Beginn der großen Katastrophe, des Weges in die Tragödie der Republik Südafrika selbst, zu verhindern. Die Konsequenzen eines definitiven Fehlschlages westlicher Politik im südlichen Afrika hätte, außer den schwarzen, braunen und weißen Südafrikanern, vor allem das rohstoffarme Westeuropa zu tragen, für das das »weiße« Afrika wirtschaftlich und strategisch von nicht hoch genug einzuschätzender Bedeutung ist².

II. Destabilisierung versus Stabilisierung

1. Die vergessene Ökonomie

Die Stabilität der Region wird heute nicht nur durch militärische Faktoren bedroht. Bedrohlich erscheinen auch die wirtschaftlichen Entwicklungen Zaires, Zambias sowie der ehemals portugiesischen Kolonien. Die Natur dieser ökonomischen Krisen läßt sogar die Frage aufwerfen, ob hier in absehbarer Zeit überhaupt eine ins Gewicht fallende Besserung möglich sein wird. Denn die Volkswirtschaften dieser Länder sind eben nicht, wie in »progressiven« Kreisen gern behauptet wird, nur infolge des niedrigen Standes vieler Rohstoffpreise und der Kriege im Süden des Kontinents auf ihr derzeitiges Niveau herabgesunken. Allzu lange ist in diesen Ländern, wenn überhaupt, eine miserable Wirtschaftspolitik betrieben worden; ganz besonders gilt das für die Agrarpolitik.

Der zweite Shaba-Konflikt (Mai 1978) hat deutlich gemacht, daß sich die Wirt-

2 Dazu jüngst W. C. J. van Rensburg: »Africa and the Western Lifelines«, in »Strategic Review« (Washington), 1978, Frühjahr, S. 41–50, sowie das Standardwerk von Wolfgang Ulbrich: »Bergbauliche Ressourcen im südlichen Afrika«, Hrsg.: Institut für Afrikakunde, Hamburg, 1976.

schaft des so reichen, in der Kolonialzeit durchaus hoch entwickelten Zaire in einem schlicht desolaten Zustand befindet. Wie 15 Jahre später die heutigen Volksrepubliken Mozambique und Angola, so wurde Zaire 1960 in die staatliche Unabhängigkeit entlassen, ohne, etwa von der Zahl der eigenen Kader her, auch nur annähernd darauf vorbereitet zu sein. In Angola und Mozambique wurden im übrigen ideologischen Überzeugungen Opfer gebracht, die die Volkswirtschaften beider Länder auf das schwerste beeinträchtigten. Korruption bewirkte in Zaire ähnliches. Daß in Zambia auch durch Schlendrian, Korruption und Vernachlässigung der Landwirtschaft die Ökonomie des Landes auf das nachhaltigste geschädigt wurde, wird gerne übersehen³.

Wer, das sei eher beiläufig vermerkt, asiatische und schwarz-afrikanische Entwicklungsländer aus eigener Anschauung kennt, wird keine Antwort auf die Frage wissen, wie die letzteren den Vorsprung der ersteren jemals aufholen wollen. Hier handelt es sich um Probleme, die anzusprechen gewöhnlich die politische Opportunität verbietet. Festzuhalten bleibt, daß die Konflikte in und um das »weiße« Afrika, insbesondere um den militärischen und ökonomischen Giganten Südafrika, gemeinsam mit den ökonomischen Strukturproblemen der schwarzen Nachbarländer geeignet sind, die Region in eine heute noch unvorstellbare Krise zu stürzen.

2. Zaire und Angola zwischen Chaos und Wiederaufbau

a) Westliche und östliche Initiativen

Die durch offizielle Staatsbesuche der jeweiligen Staatsoberhäupter in Luanda und Kinshasa zum Ausdruck gekommene Annäherung zwischen Angola und Zaire kann, wenn sie von Dauer ist, wesentlich zur Stabilisierung in der Region beitragen. Denn die Zeche dieser Aussöhnung werden die im jeweils anderen Land lebenden, innenpolitischen Gegner beider Regime zu zahlen haben, d. s. zum einen die Katanga-Gendarmen und zum anderen die 1975/76 unterlegenen angolanschen »Befreiungsbewegungen« FNLA, UNITA und FLEC. Wichtig wird allerdings sein, daß auch Pretoria seine Unterstützung für die UNITA aufgibt. Dazu wird es aber wohl erst im Zusammenhang mit einer Lösung des SWA/Namibia-Konfliktes kommen, der auch den südafrikanischen Interessen Rechnung trägt. Die Wiedereröffnung der Benguela-Bahn, deren Betrieb aber nach wie vor durch Anschläge der UNITA gestört wird, im November 1978 ist ein wichtiger Schritt auf dem Wege einer wirklichen Normalisierung der Beziehungen beider Länder.

Entscheidend für die künftige Entwicklung Zaires wie auch Angolas wird es sein, ob es gelingt, die Volkswirtschaften beider Staaten aus dem gegenwärtigen Chaos herauszuführen. Die Übernahme von Schlüsselpositionen im Wirtschafts- und Finanzleben Zaires durch Experten des Internationalen Währungs-Fonds läßt gewisse Hoffnungen aufkommen⁴. In Angola scheinen die UdSSR und auch – hier

3 S. dazu aber den vorzüglichen Beitrag von Günter Krabbe: »Unter Sambias romantischem Sozialismus leiden Bevölkerung und Wirtschaft« in FAZ vom 6. November 1978, S. 12.

4 S. u. a. Mark Webster: »The Zaire Economy/Creditors press for economic and political reforms«, in »Financial Times« (London) vom 17. November 1978, S. 3. – S. dazu weiter Rudolf Schmidt: »Zaire nach der Shaba-Krise von 1978«, in »Aussenpolitik« vol. 30 Nr. 1 (1979. 1. Quartal), S. 68–81 – S. weiter den sehr lesenswerten Beitrag von Günter Krabbe »Schwarzafrikas reichstes Land steckt in einer ersten Krise / Zaire braucht neue Kredite« in »FAZ« vom 12. März 1979, S. 12.

gibt es allerdings einander auf der ganzen Linie widersprechende Berichte – die Kubaner nicht in der Lage zu sein, die wirtschaftlichen Probleme des Landes in den Griff zu bekommen. Insbesondere scheint es ihnen nicht zu gelingen, die durch den Exodus der portugiesischen Fachleute gerissenen Lücken zu füllen. Die Bemerkung eines Besuchers Angolas »... *the Cubans are good in only one aspect of medical care – amputations*«⁵ wird übertrieben sein, sie wird jedoch viel Zutreffendes einschließen. Denn die Erfahrungen Guinea-Conakrys, Guinea-Bissaus sowie Benins mit kubanischen Hilfsprogrammen sind nicht sonderlich ermutigend.

b) Verstärkte Kontakte Angolas zum Westen?

Für die geringe Qualität der Entwicklungshilfe sozialistischer Staaten könnte auch sprechen, daß Angola in der zweiten Jahreshälfte 1978 einige deutliche Anzeichen für eine gewisse Neuorientierung seiner Außenbeziehungen setzte. Erwähnt seien das Treffen der portugiesischen und angolanischen Staatspräsidenten in Guinea-Bissau, wo, wenn wohl auch weitgehend ohne Ergebnis, über die Rückkehr vertriebener Portugiesen nach Angola gesprochen wurde; der Besuch des für die Entwicklungspolitik der EG zuständigen Kommissars Claude Cheysson; die Finanzierung eines größeren Industrieprojektes in Angola (eines weiteren in Mozambique) mit EG-Mitteln; die Teilnahme einer angolanischen (wie auch einer mozambiquanischen) Beobachterdelegation an den laufenden Verhandlungen über Lomé II⁶); der Besuch des stellvertretenden amerikanischen Missionschefs bei den UN, Donald F. McHenry; die ausgesprochen kooperative Haltung Angolas zu der SWA/Namibia-Initiative der fünf Westmächte; der Austausch von Kriegsgefangenen mit Südafrika sowie schließlich Ende 1978 die Entlassung zweier der UdSSR besonders eng verbundener Kabinettsmitglieder, nämlich des Ministerpräsidenten Lopo do Nascimento und des Wirtschaftsministers Carlos Rocha. Ob das alles tatsächlich dazu führen wird, daß Angola seine intensiven Beziehungen zu der UdSSR und ihren Verbündeten lockern und sich stärker in Richtung westlicher Länder orientieren wird, ist allerdings nach wie vor offen. Viel wird davon abhängen, ob es den Weststaaten gelingt, den SWA/Namibia-Konflikt beizulegen. Darüber hinaus wird letztlich ganz entscheidend sein, ob es dem Westen, in Zusammenarbeit mit Afrika, gelingen wird, die Konflikte in und um die Republik Südafrika zu lösen. Denn sollte hier ein bewaffneter Konflikt ausbrechen, so wird auch Angola in ihn verstrickt werden.

3. Unsicherheitsfaktoren Rhodesien und Südwestafrika

Die »Aussenpolitik« hat in jüngerer Zeit ausführlich die Konflikte in SWA/Namibia und Rhodesien/Zimbabwe analysiert⁷. Ihnen, die letztlich nur Nebenschau-

5 David Lamb: »Cuban Advisors Downgraded/Angola turns pragmatic as economy founders«, in »International Herald Tribune« (Paris) vom 6. Dezember 1978; s. aber auch David Willers: »Cuba, Angola and the West«, in »International Affairs Bulletin« (Bramfontein) vol. 2 No. 3 (1978), S. 24–34.

6 S. zu diesem wichtigen Vertragswerk Manfred Hedrich und Klaus Frhr. von der Ropp: »Lomé II im Licht der Erfahrungen mit Lomé I«, in »Aussenpolitik« vol. 29 Nr. 3 (1978. 3. Quartal), S. 297–312.

7 Klaus Frhr. von der Ropp und Peter Paul Waller: »Die Entwicklungsperspektiven für Zimbabwe«, in »Aussenpolitik« vol. 29 Nr. 4 (1978. 4. Quartal), S. 463–476. Robert von Lucius und Gerhard Töttemeyer: »Namibia – Regionalkonflikt und Weltproblem«, in »Aussenpolitik« vol. 30 Nr. 1 (1979. 1. Quartal), S. 68–81.

plätze der Krise um die Republik Südafrika sind, sei daher im folgenden nur geringere Aufmerksamkeit geschenkt.

a) SWA/Namibia auf dem Weg in die Unabhängigkeit

Die bereits seit ca. zwei Jahren unternommenen intensiven Anstrengungen der westlichen »Kontaktgruppe«, im SWA/Namibia-Konflikt zwischen den Kontrahenten zu vermitteln, hatten ein sehr wechselhaftes Schicksal. Und auch heute läßt sich noch nicht definitiv sagen, ob diese diplomatische Initiative zu einer endgültigen Lösung führen wird. Bislang war ihr jedoch insgesamt ein zuvor kaum für möglich gehaltener Erfolg beschieden.

Zum Fortgang der westlichen Initiative

So konnte der UN-Generalsekretär Mitte 1978 dem UN-Sicherheitsrat einen von seinem Sonderbeauftragten für SWA/Namibia, dem Finnen Martti Ahtisaari, vor Ort (!) erarbeiteten Plan zur Entlassung SWAs/Namibias in die staatliche Unabhängigkeit unterbreiten. Ihm stimmte später der Sicherheitsrat bei Stimmenthaltung der UdSSR und der Tschechoslowakei und in Abwesenheit Chinas einmütig zu (Resolution 435/1978)⁸. Das erscheint um so bemerkenswerter, als, wohl auf Drängen der schwarzen Afrikaner, die hier nach wie vor eine Doppelstrategie verfolgen, die 9., ausschließlich dem SWA/Namibia-Problem gewidmete Sondervollversammlung der UN sich nur wenige Monate zuvor in ihrer Abschlußresolution darauf beschränkt hatte, die altbekannten, ebenso einseitigen wie radikalen Thesen SWAPOs zu wiederholen⁹.

Aufgrund von Resolution 435 (1978) konnten dann bereits Anfang 1979, abermals von der westlichen Kontaktgruppe vermittelte Verhandlungen zwischen dem Generaladministrator für SWA/Namibia, Marthinus T. Steyn, der südafrikanischen Regierung und dem Sonderbeauftragten Martti Ahtisaari aufgenommen werden. An ihnen nahmen, was durchaus in der Logik der westlichen Position zur Lösung der SWA/Namibia-Frage liegt, jedoch nicht die Mitglieder der im Dezember 1978 gewählten Verfassungsgebenden Versammlung für SWA/Namibia teil. Ziel dieser Verhandlungsrunde war vor allem, sich über die numerische Stärke und den Einsatz der militärischen und zivilen Kontingente der »*Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition*« (GANUPT) sowie deren nationale Zusammensetzung zu einigen. Hinzu kam das Procedere des Rückzugs des größten Teils der in SWA/Namibia stationierten südafrikanischen Heeres- und Luftwafeneinheiten. Schließlich wurde über die Überwachung von SWAPO-Basen in Angola und Zambia durch die UN sowie über die Einrichtung von SWAPO-Basen im noch nicht unabhängigen SWA/Namibia streitig verhandelt.

Der Ausgang der Wahl und seine Risiken

Sollte es, wie vorgesehen, etwa im September/Oktober 1979 zur erneuten, dies-

⁸ Dazu ONU Chronique (New York) vol. XV No. 8 (1978. 9), S. 5–20 und vol. XV No. 9 (1978.10), S. 5–16, 31.

⁹ Dazu ONU Chronique vol. XV No. 6 (1978.6), S. 50–111. In diesem Sinn hatte auch die 15. Gipfelkonferenz der OAU in Khartum/Sudan im Sommer 1978 die SWA/Namibia-Frage diskutiert; s. zu dieser Konferenz Günter Krabbe in FAZ vom 17. Juli 1978, S. 5, vom 21. Juli 1978, S. 3, vom 22. Juli 1978, S. 2 und vom 24. Juli 1978, S. 2.

mal von den UN überwachten Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung kommen, so drohen einem friedlichen Übergang SWAs/Namibias in die Unabhängigkeit und der anschließenden Selbstbehauptung des neuen Staates immer noch zumindest zwei Gefahren: Für den Fall einer Wahlniederlage SWAPOs stellt sich die Frage, ob sie sich in die Niederlage fügen oder aber mit Hilfe der eigenen Streitkräfte oder jener der UN, dem Wahlergebnis zum Trotz, versuchen wird, die Macht in Windhoek zu übernehmen. Das schwarze Afrika hat bekanntlich bislang wenig Sympathien für die Einhaltung westlich-demokratischer Spielregeln erkennen lassen. Zum anderen stellt sich im nicht unwahrscheinlichen Fall eines Wahlsieges von SWAPO die Frage, ob sich die weißafrikanische Minderheit, die sich dann in ihrer Existenz bedroht sehen wird, damit abfinden oder, angesichts drohender Vertreibung, SWA/Namibia in Schutt und Asche legen wird. Bekanntlich hat sich diese Minderheit erst seit sehr kurzer Zeit mit dem Gedanken vertraut zu machen, demnächst von der Mehrheit der Bevölkerung, also schwarzen Afrikanern, regiert zu werden. Die an der westlichen Initiative beteiligten Länder werden hier Vorsorge treffen müssen. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, da das Schicksal SWAs/Namibias hier einen besonderen innenpolitischen Stellenwert hat. Vor allem wird durch die Einrichtung eines SWA/Namibia-Entwicklungs-/Kompensationsfonds zu verhindern sein, daß die im Land lebenden Weißafrikaner in einem bereits angesprochenen Akt letzter Verzweiflung eine Politik der verbrannten Erde praktizieren. Die hier skizzierten Probleme werden mit einiger Wahrscheinlichkeit binnen kurzem in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand heftiger Kontroversen zwischen den Parteien sein. Gleiches gilt, mit Bezug auf Rhodesien/Zimbabwe, im Wahljahr 1979 für Großbritannien. Es wird dann kaum an heftigen Vorwürfen an die Adresse der britischen und westdeutschen Regierung mangeln¹⁰.

b) Rhodesien: Pandämonium der Gewalt?

Wie eingangs bereits erwähnt, ist heute kaum noch ein Weg zu sehen, Rhodesien/Zimbabwe davor zu bewahren, über längere Zeit im Chaos zu versinken¹¹. Der auch nach bald 14 Jahren Wirtschaftsboykott und über 6 Jahren Buschkrieg immer noch blühende Agrar-, Bergbau- und Industriestaat Rhodesien scheint nach menschlichem Ermessen verloren, fast vor der Auslöschung zu stehen. Am Anfang des Weges Rhodesiens in die Tragödie stand die Intransigenz der weißen Rhodesier, an seinem Ende steht die Zerstrittenheit der schwarzen Zimbabweer.

Letztes Suchen nach einer Verhandlungslösung

In der zweiten Jahreshälfte 1978 war noch einmal Hoffnung aufgekommen, den Rhodesien/Zimbabwe-Konflikt durch Verhandlungen beilegen zu können: im August 1978 trafen sich nämlich, nach Vermittlung zambischer und nigerianischer Offizieller, in Lusaka Ian Smith und Joshua Nkomo. Ohne daß die Regierungen

¹⁰ Vgl. Marion Gräfin Dönhoff: »Stimmzettel oder Gewehrketten / Namibia und Rhodesien: Der Westen umwirbt die Guerillaführer und vergißt die Bevölkerung«, in »Die Zeit« (Hamburg) vom 15. Dezember 1978, S. 9, 10.

¹¹ Die völlige Ausweglosigkeit des Konfliktes verdeutlichen Kenneth Adelman und Gerald J. Bender: »Conflict in Southern Africa: A Debate« in »International Security« (Cambridge) vol. 3 No. 2 (1978, Herbst), S. 67–122.

der übrigen »Frontstaaten« und Robert Mugabe, gemeinsam mit Joshua Nkomo Führer der Patriotischen Front, von diesem Treffen Kenntnis gehabt hätten, einigten sich Smith und Nkomo allem Anschein nach über die Übergabe der Regierungsverantwortung in Salisbury an den von Nkomo geführten Flügel der Patriotischen Front¹². Ian Smith war zu jener Zeit also offenbar bereit, die weniger als ein halbes Jahr zuvor ausgehandelte »interne« Lösung fallenzulassen. Robert Mugabe weigerte sich jedenfalls anschließend, dem ohne sein Wissen und sein Zutun zustande gekommenen Abkommen beizutreten. Der kurz darauf erfolgte Abschluß eines Zivilflugzeuges der Air Rhodesia bei Kariba, die Ermordung der meisten Überlebenden durch Guerilleros Nkomos und die aus alledem resultierende Eskalation des Buschkrieges zerstörten endgültig alle diese Erwartungen. Kurzlebige Hoffnungen tauchten dann noch einmal während des mehrwöchigen Besuchs von Ian Smith und den drei anderen Mitgliedern des rhodesischen Exekutivrates in den USA auf. Nach dem erfolglosen Abschluß der Erkundungsmission des bislang letzten britischen Emissärs, Cledwyn Hughes, machte sich dann jedoch um die Jahreswende in London erstmals völlige Resignation breit. So bleibt heute einzig die schwache Hoffnung, daß sich, anstelle der bald in einen Wahlkampf verstrickten britischen Regierung, die USA intensiv des Rhodesien-Problems annehmen werden.

Die seit etwa einem Jahr in Salisbury amtierende Übergangsregierung legte zum Jahreswechsel 1978/79 endlich ihren Verfassungsentwurf vor. Die hier allein wahlberechtigten weißen, gemischtrassigen und indienstämmigen Rhodesier stimmten ihm Ende Januar 1979 mit großer Mehrheit zu. In dieser Verfassung sind Klauseln enthalten, die, für einen begrenzten Zeitraum, den weißen Rhodesiern (jedenfalls auf dem Papier!) einen besonderen Schutz gewähren: eine numerische Überrepräsentation im Parlament und im (Allparteien-)Kabinett sowie die Einsetzung autonomer, also nicht dem jeweiligen Ressortchef unterstehender, von Weißafrikanern dominierter Personalausschüsse für Militär, Polizei und Justiz. Für den 20. April 1979 wurden allgemeine, gleiche Wahlen vorgesehen. Das daraus hervorgehende Parlament und die entsprechende Allparteien-Regierung sollen das Land dann alsbald in die international anerkannte Unabhängigkeit führen.

Chancen der Anerkennung der »internen« Lösung

Fraglich ist nach wie vor, ob die übrige Staatenwelt, darunter vor allem die frühere Protektoratsmacht Großbritannien, die dann amtierende Regierung als solche eines unabhängigen Staates Zimbabwe anerkennen wird. Dabei wird für London und, in seinem Gefolge, andere westliche Hauptstädte in durchaus richtiger Einschätzung der Lage weniger entscheidend sein, wie »demokratisch« die neue Regierung ist. Denn westlich-demokratische Wahlen sind, wenn überhaupt, in Afrika, in diesem vom Krieg geplagten Land, einfach nicht durchzuführen. Entscheidend für die Frage der Anerkennung oder Nichtanerkennung dürfte für die Briten die Stabilität des neuen Regimes in Salisbury sein. Und hier ergeben sich Zweifel! Andererseits dürfte die britische öffentliche Meinung, wie schon bei der Amtsein-

12 Dazu Jim Hoagland und David B. Ottoway: »Maneuvering on Rhodesia: The Anatomy of a Failure / British-U.S. Diplomatic Initiative Appears Dead«, in »International Herald Tribune« (Paris) vom 5. Dezember 1978, S. 1, 2.

führung der Übergangsregierung im März 1978, wohl überwiegend zugunsten der Anerkennung der neuen Regierung argumentieren. Im Wahljahr 1979 erscheint das besonders wichtig.

Auch wenn Großbritannien und, in seinem Gefolge, andere westliche und einzelne schwarzafrikanische Länder die neue Regierung in Salisbury anerkennen sollten, so würde das zwar eine große Verbesserung für die wirtschaftliche Situation des Landes, natürlich aber nicht die Beendigung des Krieges bedeuten. Die bewaffneten Auseinandersetzungen könnten auch dann weiter eskalieren und schließlich, wie fast allgemein erwartet, in einen Krieg zwischen den beiden Flügeln der Patriotischen Front einmünden. Leidtragende einer solchen Entwicklung werden außer Rhodesien/Zimbabwe vornehmlich die beiden »Frontstaaten« Zambia und Mozambique sein.

4. Zambia und Mozambique – Opfer des Rhodesien-Krieges?

Die Wiedereröffnung der, allerdings für den Transitverkehr nach Zaire nie wirklich geschlossenen, zambisch-rhodesischen Eisenbahnlinie im Oktober 1978 hat abermals die infrastrukturelle Abhängigkeit Zambias von Rhodesien und Südafrika deutlich gemacht. Die Übernahme des Managements der von Chinesen allem Anschein nach hervorragend gebauten TANZAM-Bahnlinie durch Zambier und Tanzanier hat bekanntlich binnen kürzester Zeit dazu geführt, daß diese Anlage weit hinter ihrer Leistungskapazität zurückbleibt. So beträgt etwa die Umlaufzeit der Waggons statt der vorgesehenen ca. fünf Tage heute ca. sieben Wochen. Der Sprung von der reinen Subsistenzwirtschaft in eine moderne Volkswirtschaft ist eben nicht binnen weniger Jahrzehnte zu schaffen. Der weitgehende Ausfall dieser Bahnlinie zwang Zambia, einen großen Teil seines Außenhandels wieder über Rhodesien/Südafrika/Mozambique abzuwickeln. Erschwerend kommt, wie bereits angeführt, der in vielem schlicht desolate Zustand der zambischen Volkswirtschaft hinzu. Allein der Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion hat in den 15 Jahren seit der Unabhängigkeit des Landes von Großbritannien erschreckende Ausmaße erreicht.

Zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten kamen 1978 solche hinzu, die sich aus der Stationierung der Guerillero-Verbände Joshua Nkomos, der *Zimbabwe People's Revolutionary Army* (ZIPRA), in Zambia ergeben. Denn erstmals unternahmen die rhodesischen Streitkräfte massive Vergeltungsschläge gegen ZIPRA-Basen. Es steht zu erwarten, daß dem weitere militärische Aktionen folgen werden. Um den damit verbundenen Zerstörungen zu entgehen, wird Lusaka wohl auch in Zukunft, notfalls wiederum ohne Wissen der übrigen »Frontstaaten«, alles ihm Mögliche unternehmen, zum Abschluß eines Verhandlungsfriedens beizutragen.

Anders als das Binnenland Zambia hängt Mozambique wirtschaftlich zwar von Südafrika, nicht aber von Rhodesien ab. Vor allem darin mag die Erklärung dafür zu sehen sein, daß Mozambique, obwohl die auf seinem Territorium gelegenen Basen der Guerilleros Robert Mugabes seit Jahren intensiv von den Streitkräften Salisburys angegriffen werden, gegen Rhodesien einen viel härteren, kompromiß-

loseren Kurs steuert. Es wird darin, wie auch in der Verurteilung des zambischen Pragmatismus, vornehmlich von Tanzania unterstützt. So wird Mozambique gewiß unter einer weiteren Eskalation des Rhodesien-Konflikts besonders zu leiden haben. Hinzu kommt, daß Mozambique vor nahezu vier Jahren absolut unvorbereitet in die Unabhängigkeit entlassen wurde. Seither hat auch dieses Land, wie Angola, mit kaum zu lösenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Auswirkungen des Buschkrieges im benachbarten Rhodesien werden auch diese Probleme noch erheblich wachsen lassen. Die Konsequenzen der daraus resultierenden Instabilität sind heute einfach noch nicht abzusehen.

III. Externe und interne Aspekte des Südafrika-Konflikts

Sollte es trotz allem noch gelingen, nicht nur das SWA/Namibia-Problem, sondern auch die Auseinandersetzungen in und um Rhodesien/Zimbabwe durch Verhandlungen beizulegen, so werden diese Erfolge doch nur dann von Dauer sein, wenn es auch gelingt, das unendlich komplexere Südafrika/Azania-Problem zu lösen. Anders als die beiden vorgenannten Territorien ist Südafrika, was allerdings auch in westlichen Ländern häufig übersehen wird, keine europäische Siedlerkolonie. Denn hier ist, ähnlich wie in Australien, Neuseeland und Kanada, im Verlauf von mehr als drei Jahrhunderten eine weiße außereuropäische Nation entstanden, die in diesem Teil der Welt sicherlich ebenso verwurzelt ist wie die Juden in Israel. Wer dies übersieht, wird nie einen Beitrag zur Lösung des Südafrika/Azania-Konfliktes leisten können¹³.

1. Zum Erfordernis einer neuen Südafrika-Politik

Hier stellt sich der vermittelnden Diplomatie der westlichen Länder in den kommenden Jahren eine Aufgabe, die in ihrer Schwierigkeit kaum zu überbieten sein wird. Die Bundesrepublik Deutschland wird sich ihr schon angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung Südafrikas und des wohl sehr hohen innenpolitischen Stellenwertes der Südafrika-Problematik nicht entziehen können.

a) Südafrika als Thema westdeutscher Innenpolitik

Die Diskussion innerhalb der Evangelischen Kirche Deutschlands über das Antirassismus-Programm des Weltkirchenrates und dessen Sonderfonds haben bereits vor Jahren deutlich gemacht, wie sensibel große Teile der westdeutschen Öffentlichkeit hier reagieren. Derzeit hat es übrigens noch den Anschein, als fehle es den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hier selbst an einem ganz bescheidenen Konsensus¹⁴. Im übrigen leiden die den Problemen Südafrikas gewidmeten Debatten von Vertretern der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland vor allem daran, daß sie stark innenpolitisch orientiert sind. Es sollte auf der Hand liegen, daß so eine konstruktive westdeutsche Südafrika-Politik nicht zu-

¹³ Daran krankten beispielsweise auch die »33 Thesen zur deutschen Afrika-Politik« in Helmut Bley/Rainer Tetzlaff (Hrsg.): »Afrika und Bonn / Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik«, Hamburg, 1978, S. 291–299.

¹⁴ Dazu Reinhard Rode: »Bonn und Pretoria: Lerndefizite und Lernerfolge in der Südafrika-Politik der Bundesrepublik« in Helmut Bley / Rainer Tetzlaff (Hrsg.), a. a. O., S. 88–120. – S. weiter Rolf Dietrich Schwartz: »Parteien zerstritten über Hilfe für Befreiungsbewegungen«, in »Frankfurter Rundschau« vom 26. Januar 1979, S. 4.

standekommen kann. Erschwerend kommt hinzu, daß es bislang auch den anderen EG-Ländern und den USA/Kanada nicht gelungen ist, hier eine konstruktive Politik zu entwickeln. Rücksichtnahmen auf nationale Interessen in der Dritten Welt einerseits und die wirtschaftliche Bedeutung der auch an seltenen Rohstoffen so reichen Republik Südafrika sowie eine nicht geringe Solidarität vieler Bürger westlicher Länder mit den Weißafrikanern andererseits lassen die westeuropäischen Regierungen nur zu häufig ihr Heil in vagen und konturenlosen Formulierungen suchen.

b) Elemente einer vermittelnden Diplomatie

Demgegenüber hat, soweit ersichtlich, allerdings nur der UN-Delegierte Saudi Arabiens, Jamil M. Baroodi, der 32. UN-Vollversammlung ein in sich schlüssiges Konzept vorgetragen, als er der Aufteilung Südafrikas in einen schwarzen und einen weißen Staat das Wort redete¹⁵. Viel wäre gewonnen, wenn sich in einer möglichst großen Zahl vor allem europäischer und afrikanischer Länder die Erkenntnis durchsetzte, daß es in Südafrika zwei absolut gleichberechtigte und gleichwertige Postulate zu verwirklichen gilt: das nach Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der schwarzafrikanischen Mehrheit sowie das nach einer machtpolitischen Absicherung des Existenzrechts der weiß- und braunafrikanischen Minderheiten. Ferner sollte es sich von selbst verstehen, daß es Aufgabe einer Nationalen Konvention Südafrikas sein wird, eine beiden Forderungen Rechnung tragende Verfassung auszuhandeln. Angesichts der starken Polarisierung zwischen den beiden Hauptkontrahenten bedarf eine solche Nationale Konvention jedoch unbedingt der begleitenden und unterstützenden Diplomatie westlicher und hier kooperationswilliger schwarzafrikanischer Länder. Das gilt um so mehr, als zu erwarten ist, daß sich die blutigen Unruhen von 1976/77 wiederholen und ein bislang unbekanntes Ausmaß annehmen werden.

Dieser Dialog wird von den Mittler-Staaten außer mit der Regierung in Pretoria mit den wichtigsten Organisationen der schwarzen Südafrikaner zu führen sein. Dazu zählen vor allem, und in dieser Reihenfolge, die INKATHA-Bewegung Umtwana M. Gatsha Buthelezis und der in Südafrika verbotene *African National Congress* (ANC) sowie die Führer der Bantustans (mit Ausnahme KwaZulus, das von INKATHA beherrscht wird). Erhebliche Bedeutung kommt heute außerdem den in der *Black Consciousness*-Bewegung organisierten jüngeren schwarzen Eliten zu¹⁶. Dabei wird letztlich keine Rolle spielen dürfen, daß die UdSSR mit Teilen des ANC allem Anschein nach in Südafrika über eine Fünfte Kolonne verfügt, da, wie Franz Ansprenger anhand einer Auswertung der südafrikanischen Zeitschriften »SECHABA« und »The African Communist« ermittelte¹⁷, Kader der moskauhö-

15 So in UN Chronicle (New York) vol. XIV No. 11 (1977.12), S. 12; vgl. in diesem Zusammenhang Yves Person: »Cinq scénarios pour l'Afrique du Sud«, in »Jeune Afrique« (Paris) No. 914 (12. Juli 1978), S. 26–27. – Dagegen bringen Äußerungen wie die Andrew Youngs in einem Interview mit dem »Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt« vom 28. Januar 1979, S. 8, die für Namibia gefundene Lösung habe für Südafrika Modellcharakter, den Südafrika-Konflikt einer Lösung nicht einen Zoll näher. Eher ist das genaue Gegenteil der Fall.

16 Zu der Stärke der verschiedenen schwarzen Parteien Südafrikas s. vor allen anderen Arbeiten Theodor Hanf, Heribert Weiland, Gerda Vierdag: »Südafrika: Friedlicher Wandel? / Möglichkeiten demokratischer Konfliktregelung. – Eine empirische Untersuchung«, München/Mainz, 1978. – Zu INKATHA s. »INKATHA Background« in »Race Relations News« (Johannesburg) vol. 39 No. 12 (1977.12), S. 3, 7. S. ferner »Meeting between Chief Gatsha Buthelezi/President of INKATHA and Mr. J. T. Kruger / Minister of Justice, Police and Prisons«, 1977, Zenith Printers, Braamfontein/SA.

17 Franz Ansprenger »Befreiungsbewegungen in der Republik Südafrika«, 39 S., 1978, unveröffentlichtes Manuskript. Zu einer wesentlich anderen Einschätzung kommt allerdings Winrich Kühne: »Die sowjetische Außenpolitik im südlichen Afrika – Eine Bedrohung für den Westen?«, S. 391–410 in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.) »Polarität und Interdependenz«, Baden-Baden, 1978.

rigen (illegalen) Südafrikanischen Kommunistischen Partei hier spätestens seit 1969 eine zentrale Rolle spielen. Denn der ANC ist eben, genau wie INKATHA und wie natürlich auch – von »Progressiven« in Westeuropa häufig übersehen – die weißafrikanische Regierung in Pretoria ein Machtfaktor, der an der Aushandlung der künftigen Verfassungsordnung maßgeblich zu beteiligen ist.

Schon eine ganz oberflächliche Kenntnis von Geschichte und Gegenwart des süd-afrikanischen Afrikanerdoms sollte schließlich hier der Einsicht zum Durchbruch verhelfen, daß sich das Selbstbestimmungsrecht der schwarzen Südafrikaner erst dann verwirklichen läßt, wenn zuvor das Existenzrecht der eben immer noch souverän herrschenden weißafrikanischen Nation durch entsprechende externe Garantien oder ähnliches machtpolitisch abgesichert worden ist. Letzteres sollte eine Binsenwahrheit sein. Gleichwohl erscheint diese Einsicht nicht sonderlich verbreitet. Die Verhandlungen mit den beiden südafrikanischen Hauptkontrahenten werden reich an Krisen sein. Und sie werden oft an ein Henry Kissinger zugeschriebenes Wort erinnern: Nach einer Unterredung mit Julius K. Nyerere, die dem Rhodesien-Konflikt gewidmet war, soll der damalige amerikanische Außenminister im Herbst 1976 geäußert haben, der tanzanianische Staatspräsident sei kein zweiter Anwar Al-Sadat. In Südafrika erscheint derzeit allerdings die Kompromißbereitschaft der Weißen kaum größer als die der Schwarzen.

2. Südafrika auf dem Weg zum Paria-Staat?

Nackte Interessenpolitik läßt heute mehr oder weniger alle westlichen Länder auf Distanz zu Pretoria gehen¹⁸. Zu deutlich ist inzwischen die Erkenntnis, daß jede westliche Regierung, die normale Beziehungen zu den weißen Afrikanern unterhält, als Steigbügelhalter für die Interessen der UdSSR fungiert. So stellt sich heute stärker denn je zuvor die Frage nach der Zweckmäßigkeit von Zwangsmaßnahmen, die nach Kapitel VII UN-Charta gegen Südafrika zu verhängen wären. Bei den entsprechenden Debatten scheint häufig übersehen zu werden, daß eine zumindest einigermaßen realistische Sanktionspolitik voraussetzt, daß zuvor das mit Zwangsmitteln zu erreichende Ziel erkannt worden ist; m. a. W. die Initiatoren von Sanktionen müssen konkrete Vorstellungen von der Post-Apartheid-Gesellschaft haben. Und dazu gehört aufgrund der in Südafrika nun einmal gegebenen realen Machtverhältnisse auch die Erkenntnis, daß ein System des »one man one vote in einem Staat« den weiß- und braunafrikanischen Gruppen nicht jenen Minderheitenschutz gewährt, dessen sie bedürfen. Angesichts der von ausländischen Kritikern allerdings oft falsch eingeschätzten Machtverhältnisse¹⁹ ist von daher ein Modell des »one man one vote in einem Staat« absolut indiskutabel.

a) Vorboten eines Wirtschaftsboykotts?

Seit vielen Jahren fordern die OAU sowie die Vollversammlungen der Vereinten

18 Dazu Hedley Bull: »The West and South Africa«, in »International Affairs Bulletin« (Braamfontein) vol. 2 No. 2 (1978), S. 1–15. Vgl. ferner Dieter Braun: »Der Indische Ozean als Aktionsfeld der Supermächte – Aktuelle politisch-strategische Entwicklungen«, S. 337–356, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.) a. a. O. – S. ferner Margaret Daly Hayes: »Der Südatlantik: Interessen der Großmächte und der Anlieger«, in »Europa Archiv« vol. 33 Nr. 18 (1978.9), S. 589–598.

19 S. aber den sehr fundierten Beitrag von Heribert Adam: »Die Zukunft der Rassenoligarchie / Südafrikanische Liberalisierungsstrategien angesichts wachsender Systemkosten«, in »Vereinte Nationen« (Bonn) vol. 26 Nr. 6 (1978.12), S. 189–193.

Nationen mit sehr großen Mehrheiten den UN-Sicherheitsrat, vor allem dessen sich bislang einer solchen Politik widersetzende westliche Ständige Mitglieder auf, gegen Südafrika einen totalen Investitions- und Handelsboykott, insbesondere ein Öl-Embargo, auszusprechen. Dies mit zwei Zielen, nämlich Südafrika zum bedingungslosen Rückzug seiner Administration und seiner Streitkräfte aus SWA/Namibia sowie zweitens zur Ersetzung seiner Politik der Apartheid durch ein System des »one man one vote in einem Staat« zu zwingen. Großbritannien, Frankreich und die USA haben sich u. a. aus wirtschaftlichen Erwägungen bis 1977 konsequent der Verhängung solcher Zwangsmaßnahmen widersetzt. Seitdem scheint jedoch ein Umdenkungsprozeß in Gang gesetzt worden zu sein. So erklärte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 418 (1977) vom 4. November 1977 einstimmig »that the acquisition by South Africa of arms and related material constitutes a threat to the maintenance of international peace and security . . . « und verhängte ein zeitlich unbefristetes (!), mandatorisches Waffenembargo. Durch Resolution 421 (1977) vom 9. Dezember 1977 wurde anschließend die Einrichtung eines Komitees zur Überwachung der Einhaltung von Resolution 418 (1977) beschlossen²⁰.

Der Erwähnung bedürfen ferner verschiedene Maßnahmen einzelner Länder, die, obwohl für Südafrika von sehr unterschiedlicher Bedeutung, alle in Richtung einer wachsenden Isolierung der Republik am Kap weisen: Die Ankündigung der neuen Machthaber in Teheran, Südafrika in Zukunft kein Öl mehr zu liefern – Pretoria deckte bislang 90 v. H. seines Ölbedarfs mit Lieferungen aus dem Iran –; die bevorstehende Verabschiedung eines Gesetzes durch den schwedischen Reichstag, das Neuinvestitionen in Südafrika untersagt; die Verminderung der Zahl der für Handelsfragen zuständigen kanadischen Diplomaten in Südafrika; schließlich die, später allerdings auf Druck der Regierung in Jerusalem zurückgenommene, Entscheidung ausgerechnet des israelischen Nationalen Olympischen Komitees, sämtliche Sportbeziehungen zu Südafrika abzubrechen.

Bei allen diesen Maßnahmen handelt es sich wahrscheinlich um die Vorboten einer neuen Politik solcher Länder, die bislang noch normale, häufig enge Beziehungen zu Pretoria unterhalten²¹. So steht zu erwarten, daß weitere Zwangsmaßnahmen folgen werden. Zunächst werden sie wohl eher nicht-ökonomischer Natur sein. Selektive Wirtschaftssanktionen werden wohl folgen. In jedem Fall stellt sich allerdings die Frage, wie die Einhaltung nationaler oder internationaler Zwangsmaßnahmen überwacht werden kann. Dazu wäre zumindest ein Einvernehmen zwischen den USA und der UdSSR erforderlich. Notwendig wäre ferner vor allem die Überwachung der südafrikanischen Flug- und Seehäfen durch militärische Verbände der Initiatoren einer Embargo-Politik. An alledem fehlt es aber derzeit. Eine große Anzahl weiterer Hindernisse stellen sich heute noch einer solchen Politik entgegen; sie können hier nur ganz kurz angesprochen werden.

20 Zu den beiden Resolutionen s. UN Chronicle (New York) vol. XIV No. 11 (1977.12), S. 5–14, 66–69, 77–78 und vol. XV No. 1 (1978.1), S. 12–17.

21 S. dazu Clyde Ferguson und William R. Cotter: »South Africa – What Is To Be Done«, in »Foreign Affairs« (New York) vol. 56 No. 2 (1978.1), S. 253–274. Zu den Problemen eines Wirtschaftsboykotts Arnt Spandau: »Wirtschaftsboykott gegen Südafrika«, Kapstadt/Wetton/Johannesburg, 1977. S. weiter Ronald Segal: »Sanctions against South Africa«, Baltimore, 1964.

b) Hürden auf dem Weg zu einem Wirtschaftsboykott

Alle jenen anderen afrikanischen Staaten, die enge, für sie (nicht aber für Südafrika) in vielen Fällen vitale, Wirtschaftsbeziehungen zu Pretoria unterhalten, werden durch eine gegen Südafrika gerichtete Embargo-Politik auf das schwerste in Mitleidenschaft gezogen werden. Das gilt vor allem für Botswana, Lesotho, Swaziland, Mozambique, Zambia, Malawi, Zaire, Südwestafrika/Namibia und Rhodesien/Zimbabwe. Hier zeichnen sich schon heute, wirtschaftlicher Not gehorchend, die künftigen Lücken eines gegen Südafrika gerichteten Boykottnetzes ab. Auch ist die inzwischen über zwölfjährige Geschichte der Mißerfolge der gegen die Republik Rhodesien u. a. von den UN verhängten Sanktionen noch zu gut in Erinnerung²². Es sei in diesem Zusammenhang nur daran erinnert, daß die rhodesische Außenhandelsintensität nach 1965 zeitweilig über 90 v.H., also weit über der des wirtschaftlich relativ autarken Südafrikas, lag.

Südafrika hatte seit eh und je, nicht zuletzt wegen des damit in vielen Fällen verbundenen Technologietransfers, einen sehr hohen Bedarf an Kapitaleinfuhr. Solange Kapital ungestüm in das Land strömte (hier haben die Unruhen der Jahre 1976/77 allerdings manches geändert), kam dies vor allem aus Großbritannien, den USA, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Pretoria wickelt heute unvermindert nahezu vier Fünftel seines Außenhandels mit den OECD-Ländern, auch hier vor allem Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und den USA, ab. Hier sind also die wesentlichen Kapitalverkehrs- und Handelsströme zu unterbrechen. In den drei zuletzt genannten Ländern würde ein Exportboykott, und dies in einer Zeit ohnehin hoher Arbeitslosigkeit, zu empfindlichen Einbußen an Arbeitsplätzen führen. Auch darf die Möglichkeit nicht übersehen werden, daß Südafrika mit seinen oft schier unermeßlichen Vorkommen hochwertiger, häufig seltener Mineralien seinerseits mit einem Boykott des Exports bestimmter Rohstoffe antworten wird. So könnte etwa bei der Versorgung der OECD-Länder mit Platinmetallen, Chromit und Mangan ein gefährlicher Engpaß entstehen, zumindest aber würde sich die Abhängigkeit dieser Länder von Rohstoffzufuhren aus der UdSSR in einzelnen Fällen enorm erhöhen.

Schließlich sei hier noch darauf hingewiesen, daß weniger durch einen Investitions- als durch einen Handelsboykott ein drastisches Ansteigen der bereits heute 15 v.H. betragenden schwarzen Arbeitslosigkeit in Südafrika ausgelöst werden wird. Angesichts des Fehlens jeder sozialen Sicherung für die arbeitslosen Schwarzen werden daraus weitere Unruhen erwachsen, die gewiß nicht der Kontrolle der westlichen Initiatoren eines Handelsboykotts unterliegen werden. Hier droht ein wahres Inferno, da die weißen Afrikaner im äußersten Fall absolut rücksichtslos gegen schwarze Demonstranten und Saboteure vorgehen werden.

Andererseits sei an dieser Stelle ausdrücklich festgestellt, daß Südafrika auch ohne massiven Druck von außen, und dazu zählen wohl auch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, infolge der oft nicht faßbaren Starrheit der Regierung in Pretoria längerfristig in das Chaos zu stürzen droht. Von daher erscheint es besonders

22 Dazu vor allem Rolf Hasse: »Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Aussenpolitik / Das Rhodesien-Embargo«, Berlin, 1977. S. weiter Klaus Frhr. von der Ropp und Peter Paul Waller a.a.O.

wichtig, zum einen die anzuwendenden Zwangsmittel mit größter Sorgfalt auszusuchen und zum anderen die Sanktionspolitik durch einen permanenten Dialog mit den relevanten Gruppen Südafrikas zu ergänzen. Dazu gehört, wie bereits erwähnt, daß die westlichen Dialogpartner ganz klare Vorstellungen von der Post-Apartheid-Ordnung Südafrikas haben und sich offen zu ihnen bekennen.

3. Konkordanzdemokratie oder Teilung als Ausweg?

Unabhängige Wissenschaftler und oppositionelle Politiker des weißen Südafrikas suchen seit Jahrzehnten nach Alternativen zur Apartheid. Krebschaden ihrer Überlegungen war häufig, daß sie ihre Vorstellungen zu wenig mit braunen und schwarzen Südafrikanern diskutierten. Die Entwicklungen im südlichen Afrika seit Mitte der siebziger Jahre haben dazu geführt, daß auch führende Angehörige der heute endgültig nahezu allmächtigen *Nasionale Party van Suid-Afrika* an diesen Debatten teilhaben. Sie werden allerdings weitgehend hinter verschlossenen Türen geführt. Nur sehr wenig dringt nach außen. Gerade von daher erscheint sehr bemerkenswert, daß – noch vor zwei oder drei Jahren wäre das völlig undenkbar gewesen – sich im Spätsommer 1978 hervorragende Persönlichkeiten des Landes, darunter vor allem Willem de Klerk, Gerrit Viljoen, Ntatho Motlana und Gibson Thula zur Diskussion gemeinsam interessierender Probleme trafen. Über deren Verlauf und eventuelle Ergebnisse wurde allerdings nichts bekannt. Und es sollte bei alledem eines auf keinen Fall übersehen werden: bislang herrscht in Südafrika unverändert das Diktat der weißen Afrikaner über die braunen und die schwarzen Afrikaner²³.

Bei der Diskussion um die künftige politische Gestalt Südafrikas stehen, wenn auch jeweils mit einer großen Zahl von Variationen, letztlich nur zwei Alternativen zur Debatte: das konkordanzdemokratische Modell (»Permanente Große Koalition«) und das einer radikalen Teilung des Landes in einen größeren schwarzafrikanischen und einen kleineren weiß-/braunafrikanischen Staat (Modell Zypern)²⁴. Beide Alternativen wurden ursprünglich in Südafrika entwickelt. Ausländer, darunter vor allem Deutsche, leisteten in den späten siebziger Jahren einige wichtige Beiträge zur Fortentwicklung beider Alternativen. Zu ergänzen bleibt, daß letztlich wohl nicht nur die ausländischen Autoren davon ausgehen, daß eine neue Verfassung den Südafrika-Konflikt nur dann auf Dauer lösen kann, wenn sie auf den Ergebnissen einer All-südafrikanischen Verhandlungsrunde (»*National Convention*«) beruht.

Zumindest derzeit wird das Konkordanz-Modell viel intensiver diskutiert als das Teilungs-Modell. Denn natürlich widerspricht eine Teilung Südafrikas jeder ökonomischen Vernunft. Die Argumentation in Südafrika wird sich aber dann möglicherweise schlagartig ändern, sollte die Polarisierung zwischen Schwarz und Weiß durch weitere Unruhen und Aufstände nach Art der Soweto-Revolution weiter anwachsen. Bei den derzeitigen Debatten in Südafrika spielen die Arbeiten des Niederländers Arend Lijphart und der Deutschen Theodor Hanf und Heribert Wei-

23 Dazu vor allem Muriel Horrel: »Laws Affecting Race Relations«, Johannesburg, 1978.

24 Theodor Hanf, Heribert Weiland, Gerda Vierdag, a.a.O.

land eine sehr wichtige Rolle. P. G. Koornhof, heute eines der wichtigsten Mitglieder und sicherlich das liberalste des südafrikanischen Kabinetts, nahm etliche ihrer Überlegungen in seine in Südafrika berühmt gewordene Kapstädter Rede von 1977 auf²⁵.

a) Zur Diskussion konkordanzdemokratischer Vorstellungen

Die Verfechter des konkordanzdemokratischen Modells gehen davon aus, daß in einer herkömmlichen, westlich-parlamentarischen Ordnung der Wahlsieger ein Machtmonopol erhält, der Unterlegene hingegen leer ausgeht. In einer so heterogenen, so sehr von Bitterkeit und wechselseitiger Furcht sowie seit Jahrhunderten von Rassentrennung geprägten Gesellschaft wie der Südafrikas reichten aber formale Verfassungssicherungen nicht aus, um die schwarzafrikanische Majorisierung der weiß- und braunafrikanischen Minderheiten zu verhindern. Zusätzlich zu einer sehr weitgehenden Dezentralisierung der Staatsgewalt, einer strikten Gewaltenteilung und ebenso strikten Grundrechtsgarantien müßten daher weitere Verfassungselemente treten, die den Minderheiten effizienten Schutz gewährten. Die Befürworter einer konkordanzdemokratischen Ordnung sehen den Ausweg aus diesem Dilemma in der Verankerung eines weitgehenden Vetorechts. So wäre daran zu denken, allen politischen Gruppen, die über wenigstens 10 v.H. der Parlamentssitze verfügen, grundsätzlich ein Vetorecht gegen Entscheidungen der Mehrheit einzuräumen. Das liefe auf ein Regieren durch Konsensus hinaus. Zusätzlich wäre an eine numerische Überrepräsentation der weißen und braunen Minderheiten in den Parlamenten sowie in den Kabinetten zu denken. Außerdem sollte das Land immer durch eine All-Parteien-Regierung geführt werden (»Permanente Große Koalition«).

Eine Fülle von Argumenten drängt sich gegen die Realisierbarkeit dieses Modells in Südafrika auf: die so sehr unterschiedliche Stärke der vier Hauptbevölkerungsgruppen; ein politisches Klima, das seit nahezu drei Jahrhunderten durch Separation geprägt worden ist; eine zumindest latente Atmosphäre ständiger Revolten sowie aller Haß und alle Bitterkeit, die über lange Zeit durch Diskriminierung und Minderheitenherrschaft entstanden sind²⁶. Schließlich kann aufgrund bisher vorliegender Untersuchungen einfach nicht davon ausgegangen werden, daß auch die außerhalb der schwarzen Großstädte, also die in den weißen Farmgebieten und den Heimatländern lebenden Schwarzen einem westlich-demokratischen Staatswesen den Vorzug vor einer spezifisch schwarzafrikanischen Verfassungsordnung der herkömmlichen Art geben.

b) Teilung als ultima ratio?

Die wohl stärksten Argumente zugunsten einer konkordanzdemokratischen Ord-

²⁵ Diese Rede ist unter dem Titel: »Koornhof: Swiss system envisaged for South Africa« in »Cape Times« (Kapstadt) vom 25. Mai 1977, S. 5, 6 abgedruckt. S. zu alledem Arend Lijphart: »Majority Rule versus Democracy in deeply divided Societies«, in »Politikon« (Pretoria) vol. 4 No. 2 (1977.12), S. 113–126; Theodor Hanf und Heribert Weiland: »Konkordanzdemokratie für Südafrika?« in »Europa Archiv« vol. 33 Nr. 23 (1978.12), S. 755–770. Vgl. auch Joachim Braun: »Eine Alternative zur Apartheid«, in »Das Parlament« (Bonn) vom 13. Januar 1979, S. 1.

²⁶ S. dazu u. a. Steve Biko: »Schwarzer, hilf Dir selbst« in FAZ vom 14. Dezember 1977, S. 10–11; Allan Boesak: »Die Achillesferse der Weißen/Schwarze Reformierte trotz der Apartheid«, in »Lutherische Monatshefte« vol. 17 (1978.10), S. 595–598; SAIRR (Hrsg.) »South Africa in Travail / The disturbances of 1976/77«, Johannesburg, 1978. Vgl. schließlich Heribert Weiland: »Revolution oder Wandel«, in »Politische Meinung« vol. 23 (1978.7/8), S. 30–37.

nung für Südafrika sind jene, die gegen die radikale Aufteilung des Landes in einen größeren schwarzen und einen kleineren weiß/braunen Staat sprechen: die Erhaltung der so sehr hochentwickelten südafrikanischen Volkswirtschaft und der entschiedene Widerstand der modernen schwarzen Eliten (nicht jedoch der schwarzen Massen) gegen jeden Versuch, das südafrikanische Dilemma durch eine Teilung des Landes zu lösen. Jedenfalls zwingen jedoch die voraussehbare Radikalisierung und Polarisierung der südafrikanischen Szene bereits heute, Konzepte einer geographischen Aufteilung Südafrikas durchzuspielen. Und dies geschieht durchaus auch innerhalb der Regierungspartei *Nasionale Party van Suid-Afrika*.

Der radikalste, aber dennoch auch in Südafrika intensiv diskutierte Vorschlag einer Aufteilung des Landes entlang der Linie Oranjemund/Kimberley/Bloemfontein/Port Elizabeth wurde vor drei Jahren in der »Aussenpolitik« veröffentlicht²⁷. Beide Hauptkontrahenten sind heute mit Sicherheit nicht bereit, diese Lösung zu akzeptieren. Massiver Druck von außen und/oder intensive bewaffnete Auseinandersetzungen können hier jedoch durchaus zu einem Prozeß des Umdenkens führen. Bekanntlich ist auch die faktische Teilung Zyperns in erster Linie das Ergebnis bewaffneter Auseinandersetzungen. Die Teilung Zyperns hat die Volkswirtschaft der Inselrepublik schwer geschädigt. Die Teilung Südafrikas hätte für die Volkswirtschaft dieses hochindustrialisierten Landes wahrscheinlich katastrophale Folgen. Denn der Nordstaat (Azania) würde mit großer Wahrscheinlichkeit nahezu sämtlicher weiß- und braunafrikanischer Kader beraubt, und der Südstaat (Südafrika) würde den aus dem Nordstaat vertriebenen weißen und braunen Afrikanern zumindest vorerst keine adäquaten Arbeitsstellen anzubieten haben. Dennoch spricht heute wohl mehr als je zuvor dafür, daß in der Aufteilung des Landes in der Art, wie sie von der »Aussenpolitik« zur Diskussion gestellt wurde, der einzig denkbare Ausweg aus dem südafrikanischen Dilemma liegt.

c) Von Westminster nach Southminster

Im politischen System Südafrikas ist bislang von dem Vorstehenden nichts zu bemerken. Weder der Niedergang Rhodesiens noch die schwarze Revolte der Jahre 1976/77 hat in Südafrika zu wirklich einschneidenden Änderungen geführt. Die Entlassung der Bantustans Transkei und BophutaTswana, unterentwickelter und kaum entwicklungsfähiger Reservate also, in die international nicht anerkannte Unabhängigkeit ist Ausdruck des nach wie vor praktizierten Systems einer »Schein-Teilung«. Die Aufnahme der hervorragenden Punt Janson und P. G. Koornhof in zentrale Ressorts des südafrikanischen Kabinetts sowie verschiedene Äußerungen des neuen Ministerpräsidenten P. W. Botha lassen hier und da Hoff-

27 S. Jürgen Blenck und Klaus Frhr. von der Ropp: »Republik Südafrika: Teilung als Ausweg?«, in »Aussenpolitik« vol. 27 Nr. 3 (1976.3. Quartal), S. 308–324. – S. femer den Nachdruck »Republic of South Africa: Is Partition a Solution?«, in »The South African Journal of African Affairs« (Pretoria) vol. 7 No. 1 (1977), S. 21–32. – S. dazu jüngst P. L. Moorcraft: »Towards the Garrison State«, S. 86–105 in: F. McA. Clifford Vaughan (Hrsg.): »International Pressures and Political Change in South Africa«, Cape Town, 1978; Pierre Mayer: »Scénarios sud-africains« in »Politique Internationale« (Paris) No. 1 (1978. Herbst), S. 143–152. Beide Autoren sehen in einer Aufteilung des Landes entlang der genannten Linie die ultima ratio. – In bislang unveröffentlichten Manuskripten nahmen zu diesem »Aussenpolitik«-Aufsatz femer Gavin Masdoorp und Wolfgang H. Thomas detailliert Stellung (»Models of Partition«, Rustenberg/1978 und »Geopolitische Teilung als Element einer Wandlungsstrategie für Südafrika«, Ebenhausen/1979). Zu den übrigen in- und ausländischen Reaktionen s. Klaus Frhr. von der Ropp: »Globalteilung als Strategie friedlichen Wandels in Südafrika«, S. 411–431 in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), a.a.O. Vgl. schließlich Antonio Reis: »Afrique du Sud: liaisons dangereuses en blanc et noir«, in »Europ« (Paris), 1978. April, S. 19–21.

nungen aufkommen. Dennoch ist denkbar, daß die Faust des Afrikanerdoms und der groß gewordenen Zahl seiner englischsprachigen Sympathisanten eine eiserne bleiben wird. Damit ist allerdings durchaus vereinbar, daß derzeit möglicherweise konkreter denn je zuvor an Plänen gearbeitet wird, die Bantustans geographisch so zu konsolidieren, daß sie ein von Nordwest-Transvaal bis zum Ost-Kap reichendes geschlossenes Hufeisen bilden²⁸.

Die so breit angelegte Diskussion um die neue Verfassung Südafrikas («von Westminster nach Southminster») hingegen beschäftigt sich ausschließlich mit der Einordnung der gemischtrassigen und der indienstämmigen Südafrikaner in die politische Ordnung der Weißafrikaner. Hier entsteht nach dem, was bislang bekannt geworden ist, ein System der »Schein-Konkordanz«²⁹. Zunächst wird, zu Lasten des bisherigen Parlamentes, das mit einer übergroßen Machtfülle ausgestattete Amt eines Exekutivpräsidenten geschaffen, u. a. stellt die Überzahl der weißen im Vergleich zu den braunen Südafrikanern (17 v.H. zu 13 v.H. der Gesamtbevölkerung) sicher, daß dieses Amt auf sehr lange Zeit in weißafrikanischer Hand bleiben wird. Ferner wird das nationale Kabinett voraussichtlich ausschließlich (!) von weißen Afrikanern gebildet werden. Parallel zum Parlament der weißen Afrikaner wird je ein Parlament für die beiden braunen Bevölkerungsgruppen geschaffen; unklar ist hier allerdings selbst, ob diese beiden Parlamente Budgethoheit haben werden. Angelegenheiten von nationaler Bedeutung sind von den drei Parlamenten nach dem Konsensus-Prinzip zu entscheiden. Läßt sich ein Konsensus jedoch nicht erzielen, so ist der (weiße) Staatspräsident befugt, sich mit Zustimmung eines der Parlamente (also auch dessen der Weißafrikaner) gegen das Veto der beiden anderen Parlamente durchzusetzen.

Die außerhalb der Bantustans lebenden schwarzen Südafrikaner, darunter das Millionen umfassende Industrieproletariat, werden nach den bisherigen Plänen in die neue Verfassung politisch überhaupt nicht einbezogen. Sie werden ausschließlich auf kommunaler Ebene, dort allerdings sehr weitgehende, politische Rechte haben. Auf die Ankündigung dieser Reformen im kommunalen Bereich hin fanden 1978 u. a. in Soweto propagandistisch groß herausgestellte Wahlen statt. Die Wahlbeteiligung lag unter 6 v.H. Es sieht also nicht so aus, als sei die Regierung in Pretoria in der Lage, die unendlich komplexen Probleme Südafrikas allein zu lösen. Hier liegen Verantwortung und Chancen einer konstruktiven Südafrika-Politik des Westens.

28 Wichtig ist hier die detaillierte Arbeit von P. Roelf Botha: »South Africa: Plan for the Future / A Basis for Dialogue«. Johannesburg, 1978.

29 Dazu vor allen anderen Arbeiten Theodor Hanf, Heribert Weiland, Gerda Vierdag, a. a. O., S. 428–440 sowie Theodor Hanf und Heribert Weiland, a. a. O., S. 761–763.