

DIE INTERNATIONALE POLITIK

1985–1986

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN 1988

DIE INTERNATIONALE POLITIK

JAHRBÜCHER
DES FORSCHUNGSINSTITUTS
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

DIE INTERNATIONALE POLITIK

1985–1986

Herausgeber

WOLFGANG WAGNER
MARION GRÄFIN DÖNHOF, GERHARD FELS
KARL KAISER, PAUL NOACK

Redaktion

ANGELIKA VOLLE

Mitarbeiter

HORST BACIA, TILMANN CHLADEK,
PETER DANYLOW, ULRICH FANGER,
HARTMUT FEST, HANS-PETER FRÖHLICH,
JOACHIM GLAUBITZ, HELGA HAFTENDORN,
RUDOLF HERLT, ARNOLD HOTTINGER,
HELMUT HUBEL, KARL-HEINZ KAMP,
MANFRED KNAPP, HEINRICH-W. KRUMWIEDE,
BERND W. KUBBIG, CITHA D. MAASS,
HANNS W. MAULL, KLAUS OTTO NASS,
KLAUS FRHR. VON DER ROPP, LOTHAR RÜHL,
ALFRED SCHLICHT, ROLAND SCHÖNFELD,
EBERHARD SCHULZ, GEBHARD SCHWEIGLER,
ANGELIKA VOLLE, OSKAR WEGGEL,
STEPHAN FRHR. VON WELCK

REDAKTIONSSCHLUSS: JUNI 1988

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN 1988

PRÄSIDIUM

GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

C. PETER HENLE
Präsident

HELMUT SCHMIDT
Stellv. Präsident

HANS L. MERKLE
Stellv. Präsident

ERICH STRAETLING
Geschäftsführender
stellv. Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS
Schatzmeister

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

DR. WOLFGANG WAGNER
Herausgeber
des „Europa-Archiv“

PROF. DR. KARL KAISER
Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – DR. KLAUS GÖTTE
WALTHER LEISLER KIEP – DR. OTTO GRAF LAMBSDORFF
DR. GERHARD SCHRÖDER – DR. THEODOR WAIGEL

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN

DR. HANS APEL – DR. MARTIN BANGEMANN – BERTHOLD BEITZ
ERNST BREIT – BIRGIT BREUEL – PROF. DR. HORST EHMKE
PROF. DR. WILHELM KEWENIG – HANS-JOACHIM KNIEPS
DR. KLAUS LIESEN – DR. TYLL NECKER
ALFRED FREIHERR VON OPPENHEIM – DR. WOLFGANG RÖLLER
VOLKER RÜHE – DR. WOLFGANG SCHIEREN – PETER M. SCHMIDHUBER
DR. GERHARD STOLTENBERG – DR. HANNS ARNT VOGELS
HANS-JÜRGEN WISCHNEWSKI – OTTO WOLFF VON AMERONGEN
DR. MONIKA WULF-MATHIES – PROF. DR. JOACHIM ZAHN
DR. FRIEDRICH ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.)
PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN (STELLVERTR. VORS.)
PROF. DR. GERHARD FELS – PROF. DR. JOCHEN ABR. FROWEIN
PROF. DR. WOLF HÄFELE – PROF. DR. HELGA HAFTENDORN
PROF. DR. THEODOR HANF – PROF. DR. KARL KAISER
PROF. DR. WILHELM KEWENIG – PROF. DR. NORBERT KLOTEN
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 Dokumentationsstelle und die Zeitschrift „Europa-Archiv – Zeitschrift für 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.

© 1988 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 3-486-54601-5

Gesamtherstellung: Hans Richarz Publikations-Service, Sankt Augustin 1

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die internationale Politik . . . : Jahrbücher d.

Forschungsinst. d. Dt. Ges. für Auswärtige

Politik. – München : Oldenbourg

ISSN 0539-158-X

Erscheint zweijährl. – Teilw. mit d.

Erscheinungsorten München, Wien. – Erhielt

früher e. Einzelbd.-Aufnahme

1983/84 (1986) –

DIE REPUBLIK SÜDAFRIKA UNTER WACHSENDEM INTERNATIONALEM DRUCK

Von Klaus Frhr. von der Ropp

DER FORTGANG DER „REFORMPOLITIK“ PRETORIAS

Trotz anhaltender Unruhen in den schwarzen Gettos im östlichen Kap und zunehmend auch in anderen Regionen Südafrikas setzte die Regierung in Pretoria ihr 1978 begonnenes Reformwerk fort. So nutzten Staatspräsident Pieter Willem Botha und Verfassungsminister Chris Heunis die Eröffnungssitzungen des Kapstädter Parlaments zu Jahresbeginn 1985 und 1986 sowie Kongresse ihrer regierenden Nasionale Party (NP) in Durban jeweils im August 1985 und 1986, ihre Vorstellungen von einer neuen politischen Ordnung für Südafrika vorzustellen: Den sechs bislang nicht in die „Unabhängigkeit“ entlassenen schwarzen Reservaten („schwarze Nationalstaaten“), die ihre Ausgliederung aus Südafrika weiterhin ablehnten, wurde der Verbleib in der Republik gestattet. Auch für ihre Bürger sollte ein System der „eigenen Angelegenheiten“ entwickelt werden, wie es ab 1983 für die gemischtrassigen und indienstämmigen Südafrikaner entwickelt worden war. Es sollte an die in den Reservaten bereits vorhandenen Legislativ- und Exekutivorgane anknüpfen. Parallel zu dem seit 1984 bestehenden Dreikammer-Parlament der weißen und braunen Afrikaner sollte für diese schwarzen Südafrikaner ein zentrales „Parlament“ geschaffen werden, das vor allem beratende Funktionen haben würde. Auch war geplant, einzelne schwarze Südafrikaner in das zentrale Kabinett zu nehmen. Wie den Braunen zuvor, so wollte man wohl auch ihnen nur die Positionen eines Ministers ohne Geschäftsbereich oder die eines stellvertretenden Ministers einräumen. Die bereits „unabhängigen“ Reservate (Transkei, BophutaTswana, Ciskei und Venda) sollten diesen Status beibehalten und mit der Republik Südafrika die „Konföderation von Staaten des südlichen Afrikas“ bilden.

Das neue System wollte die Regierung den Schwarzen nicht oktroyieren, sondern es mit ihnen aushandeln. Dazu sollte ein „National Statutory Council“ ins Leben gerufen werden. Den Betroffenen war klar, daß ein System der „gesunden Machtteilung“ (Botha), ein System der „Machtteilung ohne Verlust der Kontrolle“ der Weißen (Hermann Giliomee), ins Auge gefaßt war. Darum schlugen auch Vertreter gemäßiger Schwarzer, darunter vor allem Chief Mangosuthu G. Buthelezi, der nach wie vor mächtige Zuluführer (Inkatha), das Angebot aus. Daß Pretoria die Empfehlungen der

von Buthelezi initiierten KwaNatal-Indaba-Konferenz¹ zu einem System wirklicher Machtteilung (Konkordanzdemokratie) für Natal 1986 abrupt zurückwies, gab den Skeptikern einmal mehr Recht.

Bereits im Januar 1986 hatte die südafrikanische Handelskammer (FCI) für das ganze Land ein neues Regierungssystem dieser Art gefordert. Darin sollten u.a. folgende Elemente enthalten sein: die Abschaffung aller rassistisch diskriminierenden Gesetze; die Wiederherstellung einer gemeinsamen südafrikanischen Staatsbürgerschaft; die Abschaffung aller für die Apartheid charakteristischen Gesetze; die Aufhebung des Notstands sowie die Rückkehr zur allgemeinen Rechtsstaatlichkeit wie auch die Entlassung aller politischen Gefangenen. Auch andere Wirtschaftskreise sorgten sich um die Sicherheit ihrer Engagements in Südafrika und forderten einen wirklichen politischen Wandel. Für alle galt jedoch, daß sie im Grunde nicht minder ratlos waren als die Regierung.² So verwundert nicht, daß ihre Proteste bald verstummten, als die Regierung in zahlreichen Gettos wieder Herr der Lage wurde. Es blieb nicht viel von der im Ausland verbreitet vorhandenen Auffassung von der angeblich liberalen Einstellung der englischsprachigen Wirtschaftskreise Südafrikas.

In anderen Bereichen war die Reformpolitik der Regierung begrenzt erfolgreich: So wurden 1985 die Gesetze, die Ehen zwischen Weißen und Nicht-Weißen verboten bzw. geschlechtliche Beziehungen zwischen ihnen unter Strafe stellten, ersatzlos gestrichen. Teilweise abgeschafft wurde 1986 das System der Paßgesetze („dompas“, „influx control“). Sie regelten die Bewegungsfreiheit der schwarzen Südafrikaner; insbesondere beschränkten sie den Zuzug von Schwarzen aus den Reservaten in das „weiße“ Südafrika. An die Stelle der Paßgesetze trat ein höchst kompliziertes und unübersichtliches System.³ Grob gesprochen wurde die Bewegungsfreiheit der Bürger der weiterhin abhängigen Reservate größer, die der Bürger der „unabhängigen“ Reservate noch weiter eingeschränkt.

Trotz aller nicht zu übersehenden Unzulänglichkeiten und der Begrenztheit dieser Politik war sie für viele Weiße ein gefährliches Nachgeben

¹ Diese Konferenz vereinte von April bis Ende 1986 Vertreter der von Inkatha gestellten Regierung von KwaZulu und der weißen Provinzregierung von Natal. Sie berieten auf der Basis der im März 1982 vorgelegten Empfehlung der Buthelezi-Kommission die Schaffung einer gemeinsamen Legislative.

² Zu den Empfehlungen der FCI vgl. *Africa Research Bulletin* (Political, Social and Cultural Series), 1/1986, S. 8075. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Darlegungen des auch in politischen Fragen aktiven Vorsitzenden des Anglo-American-Konzerns, Gavin Relly, South Africa. A Time for Patriotism, in: *The Washington Post*, 24.9.1985.

³ Seither bemißt sich die Bewegungsfreiheit der Schwarzen u.a. nach dem „Squatters Act“ und dem „Aliens Act“. Von großer Bedeutung für die Betroffenen war, daß die sogenannten section-tenners unter den Bürgern der „unabhängigen“ Reservate ihr Daueraufenthaltsrecht im „weißen“ Südafrika einbüßten. Vgl. Geoff Budlender, Influx Control in the Western Cape. From Pass Laws to Passports, in: *South African Outlook*, August 1984, S. 83-85.

gegenüber der Forderung des schwarzen Südafrika und des Auslands nach Machtumkehr. Afrikaans- und englischsprachige Weißafrikaner distanzieren sich und wandten sich – wie Meinungsumfragen deutlich machten – rechten Oppositionsparteien zu, vor allem der Konserwatiewe Party (KP) von Andries Treurnicht, weniger der Herstigte Nasionale Party (HNP) von Jaap Marais. Erstmals wurde auch die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) des Extremisten Eugene TerreBlanche zu einem latenten Machtfaktor: mit ihr sympathisierten nicht wenige Angehörige der Sicherheitskräfte, die sich politisch eher der KP oder der HNP nahe wußten. Groß war die Sorge auch der Regierung, die AWB werde die schwarze Revolution beim Überschreiten der Grenzen zu den Stadtzentren oder weißen Wohnbezirken in einem Blutbad ersticken.

MACHT UND OHNMACHT DES SCHWARZEN AUFBEGEHRENS

Zentren des schwarzen Widerstands waren im östlichen Kap, einem der traditionellen Zentren des schwarzen Freiheitskampfes, die Vorstädte New Brighton und Little Soweto (bei Port Elizabeth) sowie KwaNobuhle und Langa (bei Uitenhage). Im westlichen Kap konzentrierte er sich auf schwarze Siedlungen um Kapstadt, und im Transvaal auf Gettos um Benoni (Ostrand) und Pretoria/Johannesburg. Auch in der Gegend von Durban und einigen Reservaten (Lebowa, KwaNdebele, BophutaTswana und Ciskei) kam es wiederholt zu Aufständen, deren Niederschlagung Polizei und Militär zunächst vor große Probleme stellte. Die Demonstranten gehörten überwiegend autonomen Gruppen in der United Democratic Front (UDF) an. Für sie, deren Handlungen oft nur spontaner Art waren, war der African National Congress (ANC) das Symbol der Freiheit schlechthin. Es war jedoch nur revolutionäre Propaganda, wenn der ANC behauptete, das Handeln dieser Gruppen zu kontrollieren.⁴

Daneben waren auch Gruppen der Azanian People's Organisation (Aza-po) aktiv; sie standen ideologisch dem gleichfalls seit Anfang der sechziger Jahre verbotenen Pan Africanist Congress (PAC) nahe. Schließlich machte sich Umkhonto we Sizwe, die 1962 gegründete Guerillaarmee des ANC, immer wieder durch Sabotageakte aller Art bemerkbar. Es kam vermehrt zu Angriffen dieser Organisation auf weiße Farmer und ihre Familien; für besonderes Aufsehen sorgte im Dezember 1985 ein Anschlag auf ein Einkaufszentrum in der Nähe von Durban, bei dem eine Reihe weißer Zivilisten umkam. Im Juni 1985 hatte der ANC bei seiner „National

⁴ Bei einer Pressekonferenz anlässlich des Blockfreien-Gipfels von Harare im September 1986 gab der ANC-Vorsitzende, Oliver Tambo, zu, daß seine Bewegung sich außerstande sehe, das „necklacing“ und andere Akte der Gewalt in den schwarzen Gettos zu verhindern.

Consultative Conference“ in Kabwe (Sambia) Pretoria den „Volkskrieg“ erklärt, und Anfang des folgenden Jahres hatte Oliver Tambo, der im sambischen Exil lebende Vorsitzende des ANC, 1986 zum Jahr der Guerillaarmee des ANC ausgerufen. Trotzdem stellte diese Guerillaarmee die südafrikanischen Sicherheitskräfte nicht annähernd vor solche Probleme, wie es die rebellierenden Jugendlichen in den Gettos Tag für Tag taten.

Ziel der Aufbegehrenden war es, möglichst viele Gettos „unregierbar“ zu machen und dann dort revolutionäre Strukturen (Erziehungswesen, Polizei, Gerichtsbarkeit usw.) aufzubauen. Ersteres hatte in vielen Fällen sehr schnell Erfolg, das Letztere gelang selbst in Mamelodi (bei Pretoria), der wohl progressivsten aller Vorstädte, nur für kurze Zeit. Stadträte, Polizisten und die für den Fortbestand des Regimes besonders wichtigen Informanten sowie andere Kollaborateure flohen in die Kasernen und Lager des „weißen“ Südafrikas oder legten ihre Ämter nieder. Wer beides nicht tat, lief Gefahr, Opfer einer revolutionären Hinrichtung, des „necklacing“, zu werden: In etwa 500 Fällen wurde im Berichtszeitraum wirklichen oder vermeintlichen Kollaborateuren, die an Händen und Füßen gefesselt worden waren, ein in Benzin getränkter Autoreifen übergestülpt und in Brand gesteckt. Winnie Mandela, die Ehefrau des seit 1962 inhaftierten ANC-Führers Nelson Mandela, löste bei liberalen weißen Südafrikanern und in der westlichen Welt einen Sturm der Entrüstung aus, als sie in diesem Zusammenhang äußerte: „Zusammen, Hand in Hand mit der Streichholzschachtel und unseren Halsketten, werden wir dies Land befreien“. ⁵ Allerdings fielen diese Äußerungen vor dem Hintergrund unbeschreiblichen Wütens und Folterns durch Polizei und Militär in den besetzten Gettos.

Das Aufbegehren eines großen Teils der schwarzen und eines nicht kleinen Teils der braunen Bevölkerung äußerte sich deshalb in Mietzahlungs-, Konsumenten- sowie Unterrichtsboykotten („liberation first, education later“); auch waren die politischen Aktivisten bemüht, (illegal) revolutionäres Lehrmaterial in den Unterricht einzubringen.

Der Kampf der (vorwiegend jugendlichen) Revolutionäre wurde durch Rivalitäten zwischen UDF und Azapo außerordentlich behindert. Auch hier gab es nicht wenige Fälle von „necklacing“. Fatal für die Ziele der Revolutionäre waren ebenfalls die im August 1985 in Gettos um Durban (und später Pietermaritzburg) ausgetragenen Kämpfe zwischen (unterlegenen) UDF- und (siegreichen) Inkatha-Gruppen. Diese von der südafrikanischen Regierung insgeheim durch die Einschleusung von Agenten und die Bewaffnung der jeweils schwächeren Gruppen noch geschürten Auseinandersetzungen zwischen schwarzen Widerstandsgruppen fanden vor dem Hintergrund einer Arbeitslosenquote statt, die in manchen Gettos die

⁵ Zitiert nach: *Africa Research Bulletin* (Political, Social and Cultural Series), 4/1986, S. 8055.

50-Prozent-Marke bereits übersprungen hatte, sowie bei hoher Kriminalitätsrate, die weiter stieg, da auch – als Folge der verbreiteten Anarchie – schwerste Verbrechen oft nicht mehr geahndet wurden.

Im Juli und Oktober 1985 wurde, erstmals seit 25 Jahren, in den Zentren der Unruhen der Ausnahmezustand verhängt; im Juni 1986 wurden diese Maßnahmen landesweit ausgedehnt und verschärft. Pretoria schuf sich so eine Fülle neuer Machtbefugnisse und setzte sie oft rücksichtslos ein.⁶ Den südafrikanischen Machthabern war wichtig, daß Berichte über scheinbar siegreiche Revolutionäre aus den in- und ausländischen Medien verschwanden, was durch eine verschärfte Zensur gelang. Diesem Ziel diente auch der Einsatz von rechtsgerichteten „Selbstschutz“- („Vigilante“-) Gruppen, die sich nicht nur aus abgehalfteten Kollaborateuren zusammensetzten, sondern sich auch aus den Kreisen der Opfer der brutalen revolutionären Gewalt rekrutierten, aus „umerzogenen“ UDF- und Azapo-Anhängern, Arbeitslosen und nicht selten zur „Bewährung“ entlassenen Strafgefangenen. Objektiv dienten sie alle Pretoria. Bekannt wurden etwa die Kämpfe, die Selbstschutzgruppen gegen UDF-Angehörige in Crossroads, einer illegalen Siedlung von Bürgern Transkeis und Ciskeis nahe dem Kapstädter Flughafen, austrugen. Pretoria rüstete die ersteren mit Schußwaffen aus, mit denen nicht nur die UDF-Anhänger, sondern auch zahlreiche andere Personen aus Crossroads vertrieben wurden: Südafrika hatte sich zuvor viele Jahre vergeblich um eine solche Reduzierung der Einwohnerzahl von Crossroads bemüht. Aus dem Kreis der Selbstschutzgruppen wurden später die Hilfspolizisten („Kitskonstabels“) rekrutiert, mit denen dann „law and order“ in die Gettos zurückkehrte.

Die Pressezensur verhinderte, daß mehr Nachrichten über das brutale Vorgehen von Polizei und Militär in den Gettos nach außen drangen. Bekannt wurde allerdings, daß zahlreiche Geistliche, Bürgerrechtskämpfer, Gewerkschaftler, Jugendliche und selbst Kinder inhaftiert wurden. Unzählige von ihnen wurden nie einem Richter vorgeführt. Nicht wenige Aktivisten wurden ermordet, sehr viele gefoltert. Soweit die Sicherheitskräfte dabei angeblich „im guten Glauben an die Notwendigkeit einer Maßnahme zur Bekämpfung des Terrorismus“ handelten, waren sie zivil- und strafrechtlich nicht verantwortlich. Durch den Aufbau eines „National Security Management System“⁷, dessen über 500 regionale und lokale Komitees Daten über die sicherheitspolitische Lage sammelten, verbesserte sich der Wissensstand der südafrikanischen Behörden, sehr zum Nachteil des schwarzen Widerstands.

⁶ Einen Überblick bietet: Detainees' Parents Support Committee, Democratic Movement under Attack. A Report on the State of Emergency, Johannesburg 1986.

⁷ Dazu detailliert Allister Sparks, South Africa's Security Network Tightens, in: *The Washington Post*, 26.12.1986.

AUFWERTUNG DER INTERNATIONALEN ROLLE DES ANC

Es gelang Pretoria dennoch nicht, den Status quo ante wiederherzustellen. So setzte sich in Wirtschaftskreisen die Ansicht durch, daß Südafrika, falls dies überhaupt noch einmal gelingen würde, erst dann zur Ruhe kommen würde, wenn dem ANC ein entscheidendes Wort bei der Führung des Landes zugebilligt worden sei. Diese 1912 gegründete Befreiungsbewegung war die mit Abstand stärkste Partei der Schwarzen. Diese Erkenntnis führte im April bzw. im September 1986 dazu, daß Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, sein britischer Kollege, Sir Geoffrey Howe, und hochrangige amerikanische Offizielle, die seinen Besuch bei Außenminister George Shultz (Januar 1987) vorbereiteten, den aus dem Londoner Exil angereisten ANC-Führer Oliver Tambo empfingen.⁸

Im Vordergrund dieser Gespräche dürfte vor allem die Frage nach der „politischen Kultur“ des ANC gestanden haben, d.h. die Frage, wie marxistisch, wie schwarzafrikanisch-nationalistisch, wie westlich-demokratisch der ANC denn sei.⁹ In einem Vortrag vor der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn¹⁰ im April 1986 bekannte sich Tambo zu den Idealen der französischen und nordamerikanischen Revolution sowie zum westlichen Demokratieverständnis. In Südafrika selbst führten seine Bekundungen zu erstaunlichen Interpretationen: Pluralismus werde es nur in den Grenzen von „liberatory intolerance“ geben; der ANC beanspruche für sich die Rolle eines „umbrella leader“; in einem künftigen Südafrika würden NP, KP, HNP, eine große Zahl weiterer Organisationen des Afrikanerdoms und wohl auch die liberale Progressive Federal Party (PFP) sowie Inkatha und Azapo wegen ihres „rassistischen“ oder „tribalistischen“ Charakters verboten und ihre Anhänger aus der gemeinsamen Nation „hinausdefiniert“ werden. Solange derartige Vorstellungen nicht aufgegeben würden, mußten ANC und der Westen auch nach den Besuchen Tambos füreinander schwierige Partner bleiben.

ASPEKTE DER REGIONALPOLITIK SÜDAFRIKAS

Trotz der offenkundigen Schwächen im Innern blieb Südafrika in seinem regionalen Umfeld um die Etablierung einer Pax Pretoriana bemüht. Insbe-

⁸ Es sprach vieles dafür, daß im Berichtszeitraum auch Emissäre der Regierung in Lusaka, dem Hauptquartier des ANC, wie auch in New York Informationsgespräche mit Vertretern der Befreiungsbewegung führten.

⁹ Vgl. hierzu auch Jörg *Dedial*, Der ANC zwischen Ideologie und Pragmatismus. Spekulationen und Tatsachen über den östlichen Einfluß, in: *NZZ*, 7.2.1987.

¹⁰ Oliver *Tambo*, Economic and Political Perspectives of the ANC for a Liberated South Africa, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung), April 1986.

sondere bei der Verfolgung des ANC und der namibischen South West African People's Organisation (SWAPO), die hauptsächlich von Angola aus operierte, trat es mit eiserner Faust auf.

Namibia

Nach wie vor kam Namibia für Pretoria aus innenpolitischen Gründen große Bedeutung zu. Die in der UN-Resolution 435 gipfelnden Bemühungen der westlichen Kontaktgruppe, unter Einschaltung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Südafrika zur Freigabe Namibias zu veranlassen, waren gescheitert.¹¹ Im Juni 1985 setzte Pretoria zum zweitenmal eine Interimsregierung ein. Sie agierte unter Aufsicht des südafrikanischen Generaladministrators; die Behörden in Pretoria blieben nur für die Außen- und Sicherheitspolitik Namibias verantwortlich. Das Transitional Government of National Unity (TGNU) wurde von fünf „internen“ Parteien getragen, von denen die meisten nur eine sehr geringe Gefolgschaft hatten. Die Mitglieder der gleichfalls ins Leben gerufenen Nationalversammlung zu Windhoek wurden nicht gewählt, sondern ernannt. Ein Ausschuß der Nationalversammlung machte sich alsbald daran, eine Verfassung auszuarbeiten, an der sich auch namhafte Verfassungsrechtler aus der Bundesrepublik beteiligten.

Angola

Das TGNU würde erst dann, so die Argumentation der weißen Afrikaner, eine wirkliche Chance haben, wenn SWAPO und ihre People's Liberation Army of Namibia (PLAN) militärisch niedergedrungen seien. Dennoch kam Pretoria nicht umhin, in Ausführung des von den USA vermittelten Truppenentflechtungsabkommens von Februar 1984 bis April 1985 die letzten Einheiten seiner Streitkräfte aus Angola abzuziehen. Schon einen Monat später stellten jedoch angolansische Truppen in der Nordprovinz Kabinda ein südafrikanisches Kommando, bevor es seinen Auftrag, die dortigen amerikanischen Erdölinstallation zu sprengen, um so der Regierung in Luanda die letzte Möglichkeit zu nehmen, harte Devisen zu verdienen, ausführen konnte. Auch in der Folgezeit dienten die zahllosen südafrikanischen Übergriffe nach Angola (oftmals 200 km weit in das Nachbarland) nicht nur der Bekämpfung von PLAN. So kamen südafrikanische Truppen im September 1985 der (von Südafrika finanziell und militärisch unterstützten) angolansischen Befreiungsbewegung UNITA zu

¹¹ Zu den Gründen des Scheiterns vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, A Political Initiative for South Africa. A (West) German View, in: *Politikon*, 1/1987, S. 3-14, hier S. 4-7.

einem Zeitpunkt mit Kampftruppen zu Hilfe, als diese sich in großer Bedrängnis befand: Sie war nach einer Offensive der mit modernstem sowjetischem Kriegsgerät ausgerüsteten kubanischen und angolanischen Regierungstruppen einer entscheidenden Niederlage wohl sehr nahe. Nach einem Besuch des Präsidenten von UNITA, Jonas Savimbi, im Januar 1986 in Washington, in dessen Verlauf ihn auch Präsident Ronald Reagan und Außenminister Shultz empfangen hatten, gewann UNITA weitere Unterstützung: Die USA belieferte sie seither u.a. mit Anti-Tank- und Luftabwehr-Raketen (Stinger). Der 1975 in Angola ausgebrochene Bürgerkrieg war damit endgültig zum Stellvertreterkrieg geworden.

Südafrikanische Übergriffe

Im Juni 1985 griffen erstmals südafrikanische Militärkommandos Dienststellen des ANC in Gaborone (Botsuana) an. Pretoria erreichte dann im Februar 1986 ein seit langem gehegtes Ziel: eine südafrikanisch-botsuanische „Absprache“, daß beide Seiten sich auf das äußerste bemühen würden, den ANC daran zu hindern, unter Benutzung botsuanischen Territoriums nach Südafrika einzudringen. Dennoch bombardierten südafrikanische Militäreinheiten im Mai 1986 abermals ANC-Positionen in Gaborone. Auch in Lusaka und Harare zerstörten sie vom ANC genutzte Gebäude. Immer wieder tauchten darüber hinaus Meldungen auf, Pretoria nutze die Existenz von Dissidentengruppen im bankrotten Sambia, um das Regime von Präsident Kenneth D. Kaunda weiter zu destabilisieren. Auch Simbabwe war Ziel südafrikanischer Agitation. Die zunehmende Schwäche der politischen Institutionen bot Pretoria ein reiches Potential der Unzufriedenheit, das es ausnutzen konnte. Zwar scheiterten fürs erste die Bemühungen der regierenden Zimbabwe African National Union, sich die oppositionelle Zimbabwe African People's Union Joshua Nkomos einzuverleiben, jedoch waren die Anhänger Nkomos nach wie vor aufs höchste besorgt. Im Januar 1986 wurde in Lesotho die Regierung des unpopulären Ministerpräsidenten Leabua Jonathan durch eine Militärjunta gestürzt. Zuvor hatte Südafrika Lesotho, dessen Regierung in jüngerer Zeit den ANC zunehmend unterstützt hatte, „aus Sicherheitsgründen“ mit einer Blockade belegt. Im März 1986 erfolgte dann die Unterzeichnung eines Antisubversions-Pakts mit Südafrika, den zu unterzeichnen sich Jonathan bis zum Schluß geweigert hatte, durch seinen Nachfolger General Justin Lekhanya: Beide Seiten verpflichteten sich, das Regime des jeweils anderen Staates nicht zu destabilisieren.

Einen solchen Vertrag hatte – unter amerikanischer Vermittlung – im März 1984 auch Mosambik mit Pretoria geschlossen, ohne daraus jedoch Vorteile ziehen zu können. Vielmehr blieb seine sicherheitspolitische Lage desolat, da Südafrika nie aufgehört hatte, die Widerstandsbewegung Renamo zu unter-

stützen. In Teilen befand sich Mosambik, ähnlich Angola, bereits in Auflösung. Im Oktober 1985 sah sich Südafrika gezwungen, eine Reihe von Vertragsbrüchen zuzugeben: Der mosambikanischen Regierung waren im früheren Hauptquartier der Renamo in Gorongosa Dokumente in die Hände gefallen, aus denen sich nicht nur ergab, daß sich dort der stellvertretende südafrikanische Außenminister Louis Nel noch nach Unterzeichnung des Antisubversions-Pakts aufgehalten hatte, sondern auch, daß Südafrika dort für die Renamo eine Landepiste gebaut hatte. Danach wunderte nicht, daß Pretoria zunächst für einen Flugzeugabsturz über Südafrika im Oktober 1986 verantwortlich gemacht wurde, bei dem Präsident Samora Machel tödlich verunglückte.¹²

WESTLICHE REAKTIONEN AUF DIE POLITIK SÜDAFRIKAS

Vereinigte Staaten

Die Politik Pretorias gab all jenen Recht, die befürchtet hatten, Pretoria werde mit Reagans Politik des „konstruktiven Engagements“ genauso wenig anfangen wie mit der naiven Politik Präsident Jimmy Carters im südlichen Afrika.¹³ Die Geschehnisse im südlichen Afrika und die eskalierende Gewalt wurden angesichts amerikanischer Taten- und Hilflosigkeit für einige Zeit zum beherrschenden Thema der amerikanischen Innenpolitik. In vielen Städten, und dort insbesondere auf dem Gelände von Universitäten, kam es zu machtvollen Demonstrationen gegen die Apartheid. Für Aufsehen in der amerikanischen Bevölkerung sorgten auch die von Peter Randalls „Free South Africa Movement“ organisierten illegalen Kundgebungen vor der südafrikanischen Botschaft in Washington. Demonstrativ ließen sich hier um ihre Wiederwahl besorgte amerikanische Politiker, Künstler und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens verhaften und abführen. Ähnliche Überlegungen mögen Senator Edward Kennedy bewegt haben, als er im Januar 1985 als Gast des anglikanischen Bischofs von Johannesburg, des Nobelpreisträgers Desmond Tutu, ohne Kontakte zur Regierung durch einige Städte Südafrikas reiste. Wie andere Besucher vor und nach ihm erfuhr auch Kennedy, daß alle repräsentativen schwarzen Südafrikaner – mit Ausnahme Buthelezis – vom Westen eine Politik der Sanktionen und des Disinvestment forderten. Die Meinung herrschte vor, daß solchermaßen das Regime in Pretoria binnen nicht allzu langer Zeit zusammenbrechen würde.

¹² Eine gründliche Untersuchung unter Beteiligung internationaler Experten ergab, daß das Unglück auf das Versagen des sowjetischen Piloten zurückzuführen war.

¹³ Vgl. u.a. Klaus Frhr. von der Ropp, *Der Westen und der Wandel im Süden Afrikas*, in: *Außenpol.*, 1/1982, S. 75-87, hier S. 79.

Dem mußte widerwillig auch die Regierung Reagan Rechnung tragen. Gemeinsam mit den Regierungen Frankreichs und Großbritanniens wußte sie jedoch zu verhindern, daß der UN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Pretoria beschloß. Im Spätsommer 1985 lagen dem Kongreß mit guten Erfolgsaussichten demokratische wie auch republikanische Gesetzesentwürfe zur Verhängung harter Sanktionen vor. Deren Verabschiedung vermochte Reagan dadurch zu verhindern, daß er selbst entsprechende „Maßnahmen“ verhängte, die allerdings recht milde waren.¹⁴

Europäische Gemeinschaften

Das Thema der gegen Südafrika zu verhängenden Sanktionen wurde auch in den EG-Staaten diskutiert. Dänemark, die Niederlande, Irland sowie, wenn auch mit Abstrichen, das im übrigen Afrika stark engagierte Frankreich forderten eine Politik harter Wirtschaftssanktionen. Die Gegenpositionen wurden von Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und Portugal eingenommen. Die Bonner Südafrika-Politik litt stark darunter, daß sich die Regierungsparteien diesbezüglich nie auf einen einheitlichen Kurs hatten einigen können. Antipoden des von innenpolitischen Erwägungen geprägten Streits waren der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß und Bundesaußenminister Genscher. Strauß widersetzte sich Sanktionen jeglicher Art; Genscher, der schon im Oktober 1978 bei der Namibia-Konferenz in Pretoria Südafrika mit Sanktionen gedroht hatte, war hier flexibler. Wichtiger aber war, daß Strauß und Genscher in der Frage, was in Südafrika an die Stelle von Apartheid treten sollte, konträre Standpunkte vertraten: Strauß plädierte für eine Unterstützung der Reformpolitik Bothas und sah im ANC nur eine Gruppe marxistischer Terroristen. Genscher dagegen nannte den ANCFührer Nelson Mandela einen „Bruder“ und machte sich dessen Forderung nach einem System des „one-man-one-vote“ (in einem Staat) zu eigen. Eine vermittelnde Position vertrat der ehemalige Bundeswirtschaftsminister und FDP-Abgeordnete Otto Graf Lambsdorff. Er propagierte die Schaffung eines möglicherweise im westlichen Kap gelegenen „Afrikaaner-Israel“, eine Fluchtburg für die aus dem vom ANC beherrschten übrigen Südafrika vertriebenen weißen und braunen Afrikaner.¹⁵ Anfang September 1985

¹⁴ Vgl. dazu: Statement on Anti-apartheid Executive Order, in: *Wireless Bulletin*, 10.9.1985.

¹⁵ *FAZ*, 8.8.1986. Graf Lambsdorff war bekannt, daß im amerikanischen und britischen Außenministerium schon seit längerem über eine solche Lösungsmöglichkeit nachgedacht wurde. Mit seinem Beitrag knüpfte er an Egon Bahrs Suche nach einem „bislang unbekanntem Modell des gleichberechtigten Zusammenlebens mit besonderem Schutz für Minderheiten“ an (*Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 10.7.1977). Vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, Chancen eines Neubeginns im südlichen Afrika, in: *IP* 1981/82, S. 287-307, hier S. 291, Fußnote 5.

verhängte die EG milde Sanktionen: u.a. das Verbot des Exports von Erdöl nach Südafrika, Einschränkungen bei der naturwissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit sowie Beschränkungen bei der Akkreditierung südafrikanischer und Entsendung eigener Militärattachés. Großbritannien stimmte diesen Sanktionen erst zwei Wochen später zu. Einzelne EG-Staaten verhängten darüber hinaus härtere Sanktionen.

Commonwealth

Seine sanktionsfeindliche Haltung stellte das Commonwealth im Oktober 1985 bei seiner Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Nassau (Bahamas) vor eine Zerreißprobe. Die Lage in Südafrika war damals das alles beherrschende Thema.¹⁶ Zu den Wortführern härtester Handels- und sonstiger Sanktionen zählten Kanada, Australien, Sambia, Simbabwe und Indien, die keinesfalls aus uneigennütigen Motiven, sondern aus kommerziellen Gesichtspunkten Boykottmaßnahmen propagierten: Kanada und Australien beispielsweise suchten sich, etwa auf den ostasiatischen Rohstoffmärkten, des Konkurrenten Südafrika zu entledigen. Reine Wortpropaganda blieben die Forderungen der beiden afrikanischen Länder: Simbabwe unterzeichnete am gleichen Tag im August 1986 mit Südafrika einen neuen Handelsvertrag, als seine Repräsentanten in London bei einer weiteren Commonwealth-Konferenz harte Sanktionen gegen Pretoria forderten. Sambia bot den Südafrikanern für den Fall eines Boykotts der südafrikanischen Flughäfen an, mit aus Südafrika gemieteten Flugzeugen den internationalen Flugverkehr statt über Johannesburg über Lusaka abzuwickeln. (Auch Mosambik bot für diesen Fall Pretoria die Dienste des Hafens von Maputo an.)

Die im Oktober 1985 vom Commonwealth empfohlenen Sanktionen blieben weit hinter den ursprünglichen Vorstellungen der verbal radikalen Staaten zurück. Zunächst sollte außerdem der Ausgang der diplomatischen Mission einer „Eminent Persons Group“ (EPG) abgewartet werden, die mit allen Beteiligten in Südafrika selbst und einigen der Frontstaaten über die „Übergabe“ der Macht in Pretoria an die Bevölkerungsmehrheit verhandelte.¹⁷ Die Mehrzahl der Mitglieder der von Malcolm Fraser (Australien) und Olusegun Obasanjo (Nigeria) geführten EPG glaubte allerdings fälschlicherweise, das Afrikanerdom sei „reif für die Kapitulation“, was zu einem Scheitern ihrer Mission führen mußte. Zum gleichen Zeitpunkt, als die EPG in Südafrika zu vermitteln suchte, bombardierte Pretoria im Mai 1986

¹⁶ Vgl. *The Commonwealth at Nassau: Initiating Intervention in South Africa*, in: *Background Briefing*, Nr. 26, 1985 (Johannesburg, SAIIA).

¹⁷ Ihr Bericht wurde im Herbst 1986 vorgelegt. *Commonwealth Eminent Persons Group on Southern Africa, Mission to South Africa: The Commonwealth Report*, London 1986.

Dienststellen des ANC in Gaborone, Lusaka und Harare und gab damit zu verstehen, daß es an einer Vermittlung keinerlei Interesse hatte. Die EPG-Emissäre verließen Südafrika unverrichteter Dinge, und einige Commonwealth-Staaten machten daraufhin ihre Ankündigung vom Oktober 1985 wahr und verhängten härtere Sanktionen.

Disinvestment

Die erst 1987 in den USA aufgedeckten Verstöße westeuropäischer Staaten und Israels gegen das im November 1977 vom UN-Sicherheitsrat verhängte Waffenembargo (Resolution 418)¹⁸ ließen auch in der Bundesrepublik die Frage nach der Wirksamkeit von Sanktionen aufkommen, hatten doch bundesdeutsche Unternehmen illegal an Pretoria u.a. Konstruktionspläne für U-Boote veräußert. Um so wichtiger schien die Politik des Disinvestment: Hier begann sich der wirtschaftliche Niedergang der Schwellenmacht Südafrika abzuzeichnen. Da das Land aufgrund seiner Instabilität zunehmend an Attraktivität als Wirtschaftspartner verlor, zogen sich viele amerikanische Unternehmen auf entsprechenden Druck in den USA hin (zunächst nur scheinbar) zurück: Die Unternehmen wurden an südafrikanische Geschäftsleute verkauft, der Kaufpreis kreditiert und die Fortführung der bisherigen Zusammenarbeit vereinbart. Dennoch waren die Folgen nicht unbedeutend, handelte es sich hier doch in der Regel um Firmen von Weltrang, darunter General Motors, General Electric, Coca Cola, IBM, Honeywell, Bell & Howell und Procter & Gamble.

Als verhängnisvoll erwies sich die im Dezember 1986 bekanntgegebene Entscheidung von Barclays Bank PLC, ihre Tochter Barclays National Bank Ltd., mit der sie bis dahin selbst in Kleinstädten und Dörfern präsent gewesen war, zu verkaufen und sich aus Südafrika zurückzuziehen.¹⁹ Andere Firmen würden folgen. Auch in bundesdeutschen Unternehmen wurde die Gefahr gesehen, daß Anti-Apartheid-Gruppen in den USA sie zwingen könnten, sich zwischen dem nordamerikanischen oder dem südafrikanischen Markt zu entscheiden.

Im Spätsommer 1985 hatten Chase Manhattan und die meisten anderen großen westlichen Banken ihren südafrikanischen Schuldnern aus politischen Gründen die Umschuldung von kurzfristigen Krediten in Höhe von 14 Milliarden Dollar (bei einer Gesamtverschuldung von 24 Milliarden Dollar)

¹⁸ U.S. Cites South African Arms Embargo Violators, in: *U.S. Policy Information and Texts*, 2.4.1987, S. 21-24.

¹⁹ Vgl. Gordon *Adam* (der Verfasser ist General Manager der Barclays Gruppe und einer der Direktoren von Barclays Bank U.K.), Behind Barclays' Pull-out, in: *Africa Report*, 5-6/1987, S. 23-25.

verweigert. Angesichts des ohnehin unterbewerteten Rand war Pretoria gezwungen, ein Auslandsschuldenmoratorium zu verhängen. Dies hatte zur Folge, daß keine neuen Kredite mehr ans Kap flossen. Da Pretoria nicht fähig war, die auch von den Banken geforderten grundlegenden politischen Reformen zu leisten, kam auch in der Folgezeit eine umfassende Vereinbarung über die Rückzahlung der noch offenen Kredite nicht zustande. Dem als Vermittler zugezogenen früheren Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank, Fritz Leutwiler, gelang nur, ein Zwischenabkommen über die Rückzahlung eines Teilbetrags in Höhe von 700 Millionen Dollar (bis Mitte 1987) zustandezubringen.

Fortgang der westlichen Sanktionspolitik

Die Zuspitzung der Lage in den Gettos wie auch das rücksichtslose Vorgehen gegen Nachbarstaaten führte Mitte 1986 zu einer Intensivierung der westlichen Sanktionsdiskussion. Der amerikanische Kongreß verhängte harte Sanktionen in den Bereichen Handel und Luftverkehr. Präsident Reagan suchte dem zwar durch die Einlegung seines Vetos entgegenzuwirken, er wurde aber im September/Oktober 1986 mit großen Mehrheiten vom Repräsentantenhaus (313 gegen 83 Stimmen) und vom Senat (78 gegen 21) überstimmt.²⁰

Die meisten EG-Staaten, für die die wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu Südafrika häufig einen viel höheren Stellenwert als für die USA hatten, zögerten, die ein Jahr zuvor von der EG verhängten Sanktionen gleichfalls zu verschärfen. So entsandte der EG-Ministerrat im Juli 1986 seinen Präsidenten, den britischen Außenminister Howe, in das südliche Afrika. Ziel der Mission war, Pretoria und die wirklichen Vertreter des schwarzen Südafrika zu einem Dialog über die Zukunft ihres Landes zusammenzuführen; wäre das gelungen, hätte sich die Verhängung von Sanktionen erübrigt. Ähnlich Genscher bei der Eröffnung der Vollversammlung der UN im September 1985 bzw. 1986 in New York, wurde auch Howe von den Afrikanern bedeutet, daß sie an Gesprächen mit ihm eigentlich nicht interessiert seien. Gleichwohl kamen noch im Juli in Pretoria und Lusaka Gespräche mit höchsten Regierungsvertretern zustande. Dennoch blieb Howes Mission erfolglos. Daraufhin verhängte die EG im September 1986 Handelssanktionen beim Import von Eisen und Stahl, nicht aber von Kohle; auch war sie von nun an bemüht, die Mitgliedstaaten zu veranlassen, keine neuen Investitionen in Südafrika zuzulassen und auch den Handel mit südafrikanischen Goldmünzen („Krügerrand“) zu untersagen.

²⁰ Vgl. South Africa – Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, in: *U.S. Policy Information and Texts* (USIS Bonn), 2.10.1986, S. 15-18, sowie EA, 20/1986, S. D 582.

Im EPZ-Generalsekretariat in Brüssel wurde darüber hinaus an einem Plan gearbeitet, parallel zur Verhängung von Sanktionen eine „politische Initiative“ gegenüber Südafrika aufzunehmen. Gedacht war an eine Art Nahost-Konferenz von Camp David (1978).²¹ Dieser Gedanke wurde aber nicht weiter verfolgt, nachdem Großbritannien (und wohl auch Frankreich) dargelegt hatten, daß eingedenk des Scheiterns der westlichen Namibia-Initiative vom März 1977 und der Südafrika-Mission der EPG dies Vorhaben nicht gelingen konnte.

²¹ Vgl. Erklärung des Sprechers der Bundesregierung zu den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 28.6.1986 in Den Haag: Umfassender Dialog in Südafrika für eine friedliche Entwicklung, in: *Bulletin*, Nr. 105, 19.9.1986, S. 893-894, hier S. 894. Dazu von der *Ropp*, a.a.O. (Anm. 11).