

Herausgeber:
 Gerhard Wettig
 Geschäftsführender Herausgeber
 Hans Apel
 Herbert von Borch
 Klaus Ritter
 Walter Scheel
 Helmut Schmidt
 Horst Teltschik
 Richard von Weizsäcker

AUSSEN POLITIK

**Zeitschrift für
 internationale
 Fragen**

Boutros Boutros Ghali

Globale Perspektiven für die Vereinten Nationen

Christoph Böhr

Am Ende der europäischen Nachkriegsordnung: Auf der Suche nach einer neuen Kohärenz von Interesse und Verantwortung

Helmut Leipold

Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse

Gerhard Wettig

Neue Herausforderungen für die Sicherheit in Europa

Michael R. Lucas

Rußland und die Friedenserhaltung in der früheren UdSSR

Eberhard Schneider

Moskaus Entschluß zum Tschetschenien-Krieg

Renato De Castro

Änderungen in der Hegemonie der USA im ostasiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges

Heinrich Kreft

Japan – USA: Primat der Handelsbeziehungen?

Klaus Frhr. von der Ropp

Die Stabilität der Kap-Republik und die Zusammenarbeit der Staaten des südlichen Afrika

Andreas M. Rauch

Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik

Neue Literatur: Bücher

46. Jahrgang

2/95

2. Quartal 1995 Verlagsort Hamburg DM 14,-

AUSSEN POLITIK

Zeitschrift für internationale Fragen

Jg. 46 2. Quartal 1995

Boutros Boutros Ghali Globale Perspektiven für die Vereinten Nationen	107
Christoph Böhr Am Ende der europäischen Nachkriegsordnung: Auf der Suche nach einer neuen Kohärenz von Interesse und Verantwortung	115
Helmut Leopold Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse	126
Gerhard Wettig Neue Herausforderungen für die Sicherheit in Europa	136
Michael R. Lucas Rußland und die Friedenserhaltung in der früheren UdSSR	146
Eberhard Schneider Moskaus Entschluß zum Tschetschenien-Krieg	155
Renato De Castro Änderungen in der Hegemonie der USA im ostasiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges	166
Heinrich Kreft Japan – USA: Primat der Handelsbeziehungen?	175
Klaus Frhr. von der Ropp Die Stabilität der Kap-Republik und die Zusammenarbeit der Staaten des südlichen Afrika	186
Andreas M. Rauch Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik	195
Neue Literatur: Bücher	205

HERAUSGEBER: Gerhard Wettig, Hans Apel, Herbert v. Borch, Klaus Ritter, Walter Scheel, Helmut Schmidt, Horst Teltchik, Richard von Weizsäcker.

REDAKTION: Dr. Gerhard Wettig, p. a. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln. Telefon: 02 21-574 71 29, Fax: 02 21-5 74 71 10.

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

BEZUGSPREISE: Jahresabonnement DM 56,- zzgl. Versandkosten. Studenten: 20% Rabatt, Bestellung nur beim Verlag. Preis des Einzelheftes DM 14,-.

Abbestellungen zum Ende des Berechnungszeitraumes mit einer Frist von sechs Wochen.

VERLAG: INTERPRESS Verlag GmbH, Hartwicusstraße 3-4, D-22087 Hamburg. Telefon: (040) 2 28 07-0, Fax: 22 80 72 60, Verleger: Karin Reinecke.

Anzeigen: z. Z. ist Preisliste Nr. 13 gültig.

Druck: Wullenwever-Druck Heine KG, Grapengießerstraße 30, D- 23556 Lübeck.

Die Stabilität der Kap-Republik und die Zusammenarbeit der Staaten des südlichen Afrika

Seit September 1994 sind die Europäische Union (EU) und die Staaten des südlichen Afrika durch einen breit gefächerten Kooperationsvertrag verbunden, der außer den herkömmlichen Zielen der Entwicklungspolitik vor allem die Zusammenarbeit dieser afrikanischen Länder untereinander fördern soll. Klaus Frhr. von der Ropp, Köln, weist nach, daß dies nur gelingen wird, wenn es allen übergroßen Hindernissen zum Trotz möglich sein wird, das neue Südafrika zu stabilisieren, und zum anderen die allesamt notleidenden Staaten des Subkontinents zu einer Kooperation finden, die nicht zur Dominanz Südafrikas führt.

Zusammenarbeit mit der EU

Anfang September 1994 trafen sich in Berlin die Außenminister der EU-Staaten, der vier damaligen EU-Beitrittskandidaten und die der Mitgliedsstaaten der *Southern African Development Community* (SADC). Zu der letzteren, die sich aus der Anfang der achtziger Jahre auf Betreiben des damaligen EG-Kommissars Claude Cheysson gegründeten *Southern African Development Coordination Conference* heraus entwickelte, gehörten zunächst Angola, Mozambique, Simbabwe, Sambia, Lesotho, Swasiland, Botswana, Tansania und Malawi. 1990 schloß sich nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit Namibia, 1994 die Republik Südafrika an.

Das Berliner Treffen führte – ohne daß die EU gegenüber ihren afrikanischen Partnern neue finanzielle Verpflichtungen eingegangen wäre – zu einem umfassenden Kooperationsabkommen¹. EU und SADC werden künftig vor allem in den Bereichen Verkehr und Kommunikation, Energie, Erziehung und Ausbildung, Gesundheit und Landwirtschaft zusammenarbeiten. Unberührt bleibt davon die bis mindestens 2000 fortzuführende, in der Konvention von Lomé IV verankerte Handels- und Entwicklungszusammenarbeit der EU mit zehn der elf SADC-Länder. Die Ausnahme ist nach wie vor die Republik Südafrika. Deren Stärke als Exporteur und Bedürfnisse in der Entwicklungszusammenarbeit werden verhindern, daß sie ohne einschneidende Abstriche – wenn überhaupt – in den Kreis der durch Lomé stark begünstigten Staaten aufgenommen wird².

Probleme der Stabilität Post-Apartheid-Südafrikas

Erstaunlicherweise gehen mehr oder weniger alle Analysen der seit der Jahreswende 1989/90 in Südafrika zu beobachtenden historischen Umwälzung davon aus, daß der radikale Bruch mit der jahrhundertlang gewachsenen rassistischen Ordnung eine Entscheidung der im Herbst 1989 ins Amt gewählten Regierung des Staatspräsidenten Frederik Willem de Klerk und seiner Nationalen Partei (NP) gewesen ist. Der im Grunde

¹ Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 12.9.1994, S. 769-772.

² Dazu European Research Office/Friedrich Ebert Foundation, *South Africa & The Lomé Convention* Brussels-Johannesburg, 1995.

durch und durch konservative de Klerk hatte jedoch nicht die Kraft, eine Revolution von oben zu inszenieren.

Die Abschaffung der Apartheid ist das Ergebnis einer brillanten britisch-amerikanischen Diplomatie, die in entscheidenden Augenblicken interventionistischer, sonst jedoch nur begleitender Art war³. Erst künftige Historiker werden feststellen, wer außer dem früheren britischen Botschafter Sir Robin Renwick (1987-91), dem von 1981 bis 1989 amtierenden Afrika-Beauftragten Präsident Reagans, Chester A. Crocker, und dem heutigen US-Botschafter Princeton Nathan Lyman die bestimmenden Akteure waren. Interventionistisch war diese Diplomatie der Vermittlung, als sie de Klerk veranlaßte, in Reden von Anfang Februar 1990 und Anfang Februar 1991 vor dem Kapstädter Parlament Absagen an die alte Ordnung zu formulieren und mit seinen Gegnern, darunter vor allem mit dem *African National Congress* (ANC) Nelson Mandelas, die Verfassung Südafrikas nach der Apartheid auszuhandeln. Auswärtige Eingriffe gab es auch bei der Wiederaufnahme bzw. Fortführung der Verhandlungen im September 1992 nach den Schießereien in Bisho und nach der Ermordung des Generalsekretärs der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP), Chris Hani, im April 1993. Auch bei der im März 1993 von de Klerk bekanntgegebenen Vernichtung des südafrikanischen Kernwaffenarsenals hatten London und Washington ihre Hand im Spiel. Interventionistisch war die Diplomatie der angelsächsischen Mächte ebenfalls, als Lyman am Vorabend der Parlamentswahl von Ende April 1994 den ANC, die Militärs um den sehr wichtig gewordenen General Constand Viljoen und die NP (von welcher der stärkste Widerstand ausging) zur Unterzeichnung des Vertrages über die Selbstbestimmung der Afrikaner bewog. Bis dahin hätte es nur eines einzigen Wortes von Viljoen bedurft, um Südafrika im Bürgerkrieg versinken zu lassen⁴. Auch wenn diese Diplomatie zweifellos wirkungsvoll war, so konnte sie doch dem Südafrika der Nach-Apartheid-Ära nicht die Stabilität vermitteln, die bei einer Eigeninitiative de Klerks vielleicht erreicht worden wäre. Seit dem Regierungswechsel in Pretoria ist die Bedeutung der Diplomatie auswärtiger Mächte zurückgegangen. Das schließt aber nicht aus, daß London und Washington – und ebenso die anderen westlichen Regierungen sowie die Institutionen von Bretton Woods – auch unter Mandela Einfluß auf die südafrikanische Wirtschafts- und Sozialpolitik nehmen. Dabei ist nicht nur der Zusammenbruch des beim kommunistischen Teil des ANC populären sowjetischen Systems, sondern auch die Krise des bislang den nicht-marxistischen Kreisen vorbildlich erschienenen „schwedischen Modells“ hilfreich. Daher ist das „Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm“ des ANC in den letzten Jahren wiederholt umgeschrieben – d.h. im Sinne einer marktwirtschaftlichen Orientierung modifiziert – worden. Eines jedoch vermag keine Diplomatie zu erreichen, obwohl es für den Ausgang des südafrikanischen Experiments entscheidend sein wird: Südafrika erhält nicht annähernd die Investitionen aus westlichen Ländern, die es zum Wiederaufbau seiner in vielen Sektoren darniederliegenden Volkswirtschaft benötigt.

3 Zu alledem Klaus Frhr. von der Ropp, Perspektiven der unvollendeten Revolution in Südafrika, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1993, S. 388-402; ders., Die Entwicklungsgemeinschaft im Südlichen Afrika (SADC) – Utopie oder künftige Realität?, in: Volker Nienhaus und Udo Steinbach (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft: Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost, Opladen: Leske Budrich, 1995.

4 Hierzu Jan Taljaard, For the Want of a Kingdom the Cause Was Lost, in: The Weekly Mail & Guardian, 23.12.1994/5.1.1995, S. 12. Ferner Klaus Frhr. von der Ropp, Südafrika im Zeichen des „Ausbruchs von Frieden“, in: Aussenpolitik, 1994/4, S. 383-391; Abraham Viljoen, Taming the Tiger, in: Democracy in Action, 4/1994, S. 5-7.

Zur wirtschaftlichen Situation in Südafrika

Die ausbleibenden Investitionen verschärfen die horrende Arbeitslosigkeit. Sie ist in sehr vielen Fällen ursächlich für die – anlässlich der Parlamentseröffnung Mitte Februar 1995 von Mandela beklagten – „Ermordung von Polizisten, Geiselnahmen, Aufruhr, Plünderungen, Besetzung öffentlicher Gebäude, der Blockade von Straßen, der Zerstörung öffentlichen und privaten Eigentums“⁵. Unzählige schwerste Delikte wie vor allem Morde, Raubüberfälle und Vergewaltigungen wurden gar nicht erst angesprochen. Verheerend ist ferner, daß es in Südafrika mittlerweile über 250 Verbrechersyndikate gibt, die die überall um sich greifende Gesetzlosigkeit zunehmend auch zum Handel mit Rauschgift und zu ähnlichen Delikten nutzen.

Vor diesem Hintergrund hatte es schon in einem dem (49.) ANC-Bundeskongreß in Durban im Dezember 1994 in Bloemfontein vorgelegten Papier über die zahlreichen Gefahren einer Destabilisierung des Landes geheißen, das größte Risiko gehe von der Massenarmut und der daraus resultierenden Kriminalität aus. In der Tat vermitteln die Wirtschaftsdaten Südafrikas nach wie vor ein besorgniserregendes Bild.

Trotzdem hatte sich auf die Republik Südafrika als das einzige entwickelte Industrieland des Kontinents zunächst die Hoffnung gerichtet, daß sie der gesamten südafrikanischen Region wirtschaftliche Impulse geben könnte. Man war davon ausgegangen, daß in Südafrika ein hohes Wirtschaftswachstum, ein großer Kapitalzufluß in Form ausländischer Direktinvestitionen und öffentlicher Hilfe sowie die Erlangung einer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt möglich seien. Heute erscheint jedoch eine entgegengesetzte Entwicklung wahrscheinlicher: eine hohe Konsumquote auf Kosten von Investitionen, wirtschaftliche Stagnation, große Haushaltsdefizite und das Ausbleiben ausländischer privater und öffentlicher Kapitalzuflüsse.

Die weitverbreitete Ansicht vom Erste-Welt-Land Südafrika ist unzutreffend. Südafrika zerfällt ökonomisch und sozial in zwei Sektoren: in jeweils einen der Ersten und der Dritten Welt. Der Großteil der schwarzen Bevölkerung lebt unter Bedingungen der Dritten Welt, die den allgemeinen wirtschaftlichen Fortschritt hemmen und daher erst noch der Überwindung bedürfen. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist daher, nicht nur die Entwicklungsfähigkeit des Erste-Welt-Sektors der Wirtschaft zu erhalten und zu fördern, sondern auch die Lage des Dritte-Welt-Sektors entscheidend zu verbessern. Südafrika befindet sich heute jedoch in einer kritischen ökonomischen Lage; der Rückschritt ist in vielen Bereichen zu bemerken. Nach den Berechnungen der UNO liegt das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Südafrika nur zwischen 13 und 15 Prozent desjenigen von Frankreich, Kanada, Belgien, Italien und der Niederlande sowie knapp 17 Prozent des britischen. Der Durchschnittswert verschleierte zudem die erheblichen Disparitäten zwischen den Bevölkerungsgruppen. Der weiße Bevölkerungsteil lebt weitgehend unter den Bedingungen westlicher Industriegesellschaften, während Teile der schwarzen Bevölkerung auf dem Niveau Malawis oder Mozambiques, des derzeit ärmsten Landes der Welt, existieren.

Wie kam es, zeitlich gesehen, zur jetzigen Lage? Während die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf von 1980 bis 1992 in den USA 2,1 Prozent betrug, in der EU 2,2 Prozent, in Japan 3,5 Prozent, nahm es dagegen in Südafrika pro Jahr um durchschnittlich 1,3 Prozent ab. Seit Ende der siebziger Jahre verschlechterten sich die

⁵ So Robert von Lucius, Mandela kündigt härteres Vorgehen an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.2.1995.

wirtschaftlichen Daten infolge zunehmender Instabilität; Südafrikas Weg glich von da an dem der meisten Staaten der Dritten Welt. Diese Entwicklung wurde verursacht durch eine rasche Bevölkerungszunahme und durch eine geringe Investitionsquote, die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum bot. Aus Südafrika floß mehr Kapital ab als zu. Dieser finanzielle Aderlaß erreichte besonders Ende der achtziger Jahre bedrohliche Ausmaße. Die Übernahme der Regierungsverantwortung durch Nelson Mandela im Mai 1994 hat Südafrika zwar viel internationales Lob eingetragen, aber erst die Zukunft wird erweisen, ob damit auch das Vertrauen von Unternehmen gestiegen ist. Bislang ist das kaum der Fall; schon die verbreitete Auffassung, die Arbeitnehmerschaft des Landes sei „teuer, unausgebildet und militant“⁶, läßt potentielle Investoren etwa Ländern des östlichen Mitteleuropas den Vorzug geben.

Die Investitionen müssen erhöht werden – und zwar nicht nur um über eine höhere Wachstumsrate den Trend der zurückgehenden pro-Kopf-Einkommen zu wenden, sondern auch um der Schaffung von Arbeitsplätzen willen. Es ist strittig, wieviele Menschen arbeitslos im eigentlichen Sinne sind. Ausgegangen wird von einer Unterbeschäftigungsquote von mindestens 45 Prozent des Arbeitskräftepotentials. Als gesichert ist der jährliche Zugang von 400 000 Arbeitssuchenden anzusehen. Die Gesamtsituation ist sozial bedenklich und politisch gefährlich, weil es kein soziales Netz gibt und der Arbeitsmarkt im formellen Sektor der Wirtschaft selbst im Falle eines kräftigen Aufschwungs nicht ins Gleichgewicht kommen dürfte. Bei der gegenwärtigen Arbeitsproduktivität im formellen Sektor würde auch ein fünfprozentiges Wachstum der Volkswirtschaft jährlich nur 150 000 neue Arbeitsplätze schaffen. Vom jährlichen Zugang von 400 000 bleiben mithin 250 000 beschäftigungslos. Es müssen daher in einem zweiten Sektor der Volkswirtschaft Arbeitsplätze mit niedrigerer Produktivität entstehen. Entsprechend niedrig wären dann allerdings die dort erzielten Einkommen. Diesen Sektor mit staatlichen Mitteln zu entwickeln, wird nicht leicht sein.

Wenn die inländische Sparquote – als Voraussetzung für Investitionen – nicht drastisch erhöht wird (was jedoch über den Markt auf absehbare Zeit nicht zu erreichen ist und sich auch mit politischen Mitteln nicht durchsetzen läßt, weil dann Lebensstandard und Vertrauen sinken würden), dann muß die nationale Sparquote durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland ergänzt werden. Der bestehende Zustand muß daher umgekehrt werden: statt Kapitalabfluß ein kontinuierlicher Kapitalzufluß über einen längeren Zeitraum hinweg. Für eine höhere Wachstumsrate der Volkswirtschaft braucht Südafrika jährlich 3 bis 5 Mrd. Rand, statt, daß wie während des letzten Jahrzehnts 5 Mrd. Rand pro Jahr das Land verlassen. Damit wäre die Situation der sechziger und siebziger Jahre wiederhergestellt, als Südafrika für ausländische Direktinvestitionen attraktiv war. Nach der Stagnation der achtziger Jahre sind diese zwar in den Entwicklungsländern generell wieder angestiegen, doch hat Südafrika an dieser Entwicklung nicht teilgenommen. Die ausländischen Direktinvestitionen gingen etwa in die VR China, in das östliche Europa und nach Mexiko. Die Bedingungen für sie – Infrastruktur, Produktivität und Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte – sind in Ostasien und sogar in Lateinamerika besser als in Südafrika. Auslandsunternehmen erwarten als Voraussetzungen für ein Engagement Freiheit des Kapitalverkehrs, politische Stabilität, Qualifikation der Arbeitskräfte, niedrige Lohnkosten, generell niedrige Produktionskosten, Preisstabilität, Erhöhung der Kauf-

⁶ Vgl. Bill Keller, In Mandela's South Africa, Foreign Investors Are Few, in: New York Times, 3.8.1994.

kraft und effiziente Verwaltung. Alles das steht in Südafrika nicht zu erwarten; wahrscheinlich wird sogar das Gegenteil eintreten. Ausländische Unternehmen, die nach Südafrika kommen bzw. dorthin zurückkehren, warten daher zunächst ab und investieren lediglich kleine Summen, um so den „Fuß in der Türe zu halten“.

Um die zweitbeste Lösung des privaten Kapitalzuflusses, Kredite privater Auslandsbanken, steht es auch nicht besser. Die Kreditwürdigkeit Südafrikas wird aufgrund seiner bereits bestehenden Auslandsverschuldung in Höhe von ungefähr 14 Prozent des Sozialproduktes als schlecht eingestuft. So bleiben Kredite internationaler Finanzinstitutionen, vor allem des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank. Das erfordert jedoch die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an den üblichen Auflagen des IWF: Reduzierung der Staatsausgaben (insbesondere im Sozialbereich), Verringerung des Preisanstiegs, Verringerung des Haushaltsdefizits, Begrenzung des Lohnzuwachses und deutliche Erhöhung der Nettoinlandsinvestitionen. Es ist angesichts des Elends, in dem das Gros der schwarzen Südafrikaner lebt, nicht ersichtlich, wie Pretoria derartige Verpflichtungen übernehmen soll.

Verfassungsdiskussion in Südafrika

Seit Anfang Mai 1994 gilt in Südafrika die ein knappes halbes Jahr zuvor von dem Kapstädter Parlament gebilligte Übergangsverfassung. Ihre Geltung ist auf zwei Jahre beschränkt. Daher tagen beide Kammern des südafrikanischen Parlaments, die Nationalversammlung und der Senat, seit Anfang 1995 als Verfassungsgebende Versammlung. Sie sollen bis Mitte 1996 die endgültige Verfassung für das Südafrika der Nach-Apartheid-Zeit ausarbeiten.

Die noch geltende Übergangsverfassung orientiert sich in vielem am Grundgesetz des wiedervereinigten Deutschland als der jüngsten, d.h. modernsten, Verfassung eines demokratischen Staates. Deutlich schwächer sind jedoch – auf Verlangen des ANC – die föderalen Strukturen entwickelt. Es bleibt abzuwarten, ob es in Südafrika gelingen wird, unter außerordentlich ungünstigen Voraussetzungen sozusagen auf Anordnung des Verfassungsgebers hin Demokratie zu realisieren. Die Erfahrungen in Afrika in den zurückliegenden knapp 40 Jahren und auch jene der letzten fünf Jahre in einigen ehemals kommunistischen Staaten lassen kaum eine positive Entwicklung in dieser Hinsicht voraussehen. Umso fataler ist, daß es den Unterhändlern der beiden stärksten Minderheitsparteien, d.h. der NP und der *Inkatha Freedom Party* (IFP) konservativer Zulus, in den Verhandlungen seit Ende 1991 nicht gelang, ihren Standpunkt durchzusetzen, daß ein sehr qualifizierter Minderheitenschutz in der Verfassung rechtlich verankert werden müsse. Die Chance dazu hätte die NP gehabt. Denn dank der britisch-amerikanischen Vermittlungsdiplomatie agierte sie aus einer Position der Stärke heraus. Woran scheiterten die Klerk und seine politischen Freunde trotzdem? Zum einen daran, daß sie unvorbereitet in die Verhandlungen gingen. Und zum anderen ließ die ihnen eigene Arroganz der Macht sie nicht erkennen, daß die Unterhändler von ANC/SACP ihnen in jeder Beziehung überlegen waren.

Das geltende Verfassungsrecht sieht vor, daß, obwohl der ANC weit mehr als die Hälfte der Mitglieder des Kapstädter Parlaments stellt, auch NP und IFP bis 1999 Minister in das nationale Kabinett der „Regierung der Nationalen Einheit“ entsenden. Analoges gilt für die Provinzregierungen. Dieses Zugeständnis des ANC ist jedoch nicht sonderlich

bedeutsam. Denn das Kabinett muß nicht im Konsens entscheiden. So kann es mit der Mehrheit seiner Mitglieder etwa die derzeit geplante Einsetzung einer „Wahrheits- und Versöhnungskommission“ beschließen. Diese wird unter anderem die Aufgabe haben, Verbrechen des früheren Regimes aufzudecken und über ein Vorgehen gegen überführte Täter – darunter wahrscheinlich Mitglieder der Kabinette de Klerk und seines Vorgängers, P.W. Botha – zu entscheiden.

Große Probleme bereitet auch der Aufbau der Verwaltungen in den neun Provinzen. Die Schwierigkeiten rühren oft daher, daß in die neu geschaffenen Ministerien die – für ihre neuen Aufgaben nicht ausgebildeten - Beamten aus den aufgelösten Bantustans übernommen werden mußten. Das gilt besonders für das nördliche Transvaal und die östliche Kapprovinz, wo Anarchie herrscht.

Die Allianz von ANC und SACP ging Anfang 1995 in die Verfassungsverhandlungen mit der Absicht, in Südafrika eine zentralistische Struktur und – für die Zeit nach 1999 – ein System der Mehrheitsherrschaft aufzubauen. Genau das jedoch suchen NP und IFP zu verhindern, denn sie wissen, daß sie beide nie die Mehrheit der Kapstädter Parlamentssitze erringen werden. Sie haben es sich auch zum Ziel gesetzt, die bislang schwachen föderalen Strukturen zu stärken und durch eine Regierung der Nationalen Einheit über 1999 hinaus in der Verfassung festzuschreiben.

Angesichts des Scheiterns von NP und IFP bei den Verhandlungen über die Interimsverfassung (1991-93) ist allerdings fraglich, wie sie sich jetzt durchsetzen wollen. Diese Frage stellt sich umso mehr, als das politische Leben des neuen Südafrika – außer durch den alle anderen überragenden Staatspräsidenten Mandela – entscheidend durch dessen politische Freunde bestimmt wird. Demgegenüber bleiben der IFP-Vorsitzende, Innenminister Mangosuthu Buthelezi, und der zweite Vizepräsident, Frederik Willem de Klerk, blaß. De Klerk scheint sogar den Weg Michail Gorbatschows in die politische Bedeutungslosigkeit einzuschlagen. Beide überwandene Unrechtsregime, hier Kommunismus, da Apartheid; jedoch vermochten es beide nicht, ihren Ländern neue Stabilität zu verleihen. Viele der einstigen Anhänger de Klerks haben resigniert; andere blieben angesichts der langanhaltenden Ideenlosigkeit der „rechten“ Opposition ohne politische Orientierung.

Umso wichtiger wird im Lager der weißen Afrikaaner die Rolle der *Vryheids Front* (VF) Constand Viljoens. Ihr gehören nur neun der 400 Mitglieder der Nationalversammlung an, und dennoch ist sie mächtig. Denn zu ihr bekennen sich sehr viele (weiße) Angehörige der Sicherheitskräfte, der zivilen Beamtschaft, viele Farmer usw. Auch wenn sie – infolge ihrer Obrigkeitshörigkeit – im April 1994 häufig noch die Partei de Klerks gewählt haben mögen, so wird ihre Mehrzahl jetzt doch bei Viljoen stehen. Denn diesen Berufsgruppen wird selbst die behutsam vorgehende Regierung Mandela große Opfer abverlangen. Viele Staatsdiener – noch kontrollieren weiße Afrikaaner die staatliche Verwaltung – werden trotz der in der Übergangsverfassung ausgesprochenen Beschäftigungsgarantie im Wege der Bevorzugung der bislang Entrechteten (*affirmative action*) ihre Arbeitsplätze verlieren. Viele von ihnen werden auch in der privaten Wirtschaft keine neue Arbeit finden, da auch diese dazu verpflichtet ist, in erster Linie Opfer der Apartheid zu beschäftigen. Und viele Farmer werden im Zuge der politisch absolut erforderlichen Neuverteilung von Grund und Boden einen Teil ihres Eigentums aufgeben müs-

sen. Das alles wird zu Lasten von Effizienz und Produktivität gehen, läßt sich jedoch politisch nicht vermeiden.

Angesichts der zu erwartenden zunehmenden Instabilität des Landes wird die Regierung Mandela beim Umbau der Sicherheitskräfte besonders behutsam vorgehen müssen. Sollte sie durch die Kriminalität oder durch sezessionistische Bewegungen von Zulus und/oder Afrikanern (was niemanden überraschen würde) zu Notstandsmaßnahmen gezwungen werden, so würde sie dann vor allem auf erprobte Sicherheitskräfte – und damit deren früheren Oberkommandierenden Constand Viljoen – angewiesen sein. Denn das 1993/94 kläglich gescheiterte Experiment mit der sogenannten *National Peace Keeping Force* hat deutlich gemacht, daß sich solche nicht aus dem Boden stampfen lassen. Das Dilemma des ANC ist hier ein doppeltes: Er muß verhindern, daß die entlassenen oder anderweitig belasteten Beamten, die teileigenen Farmer und andere Leidtragende der Umgestaltung die Regierungspolitik sabotieren. Ferner muß sichergestellt werden, daß die übrigen Offiziellen – und hier wiederum vor allem die Angehörigen der Sicherheitskräfte – der von ihr nicht gewählten Regierung selbst in Zeiten eines Notstandsregimes loyal dienen. Das wird nur dann der Fall sein, wenn die VF das Südafrika der Nach-Apartheid-Ära dauerhaft unterstützt.

Seit die VF unter Viljoen Ende März 1995 erstmals konkrete Vorschläge eines „Volksstaates“ für die Afrikaner vorgelegt hat⁷, ist das durchaus vorstellbar. In bewußter Anlehnung an die Arbeit des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten, an das Bemühen der EU um den Abschluß eines Stabilitätspaktes zur Lösung u.a. von Minderheitsproblemen in ehemals kommunistischen Staaten sowie die Politik Ungarns und Deutschlands zu Gunsten ihrer jeweiligen Minderheiten in Drittstaaten hatte die VF im zurückliegenden Jahr ihre Vorstellungen von einem solchen Volksstaat ausarbeiten lassen. Eine besondere Rolle spielte dabei das – inzwischen gescheiterte – Bemühen der deutschen Regierung um die Wiederherstellung der 1941 aufgelösten Autonomen Republik der Wolgadeutschen⁸.

Bezeichnend ist, daß Viljoen die Vorschläge zunächst dem ANC, mithin nicht den Medien, vorgelegt hat. Denn mit der Partei Nelson Mandelas muß er sich einigen, und zu deren führenden Repräsentanten konnte Viljoen in den zurückliegenden eineinhalb Jahren ein Vertrauensverhältnis herstellen. Wie eng dieses Verhältnis wechselseitigen Vertrauens ist, war schon im April 1994 zu erkennen, als er und der ANC in Anwesenheit von US-Botschafter Lyman und EU-Wahlbeobachtern den bereits erwähnten „Vertrag über die Selbstbestimmung der Afrikaner“ abschlossen. Vor diesem Hintergrund wäre ein Scheitern der Verhandlungen Viljoens mit dem ANC viel überraschender als deren Erfolg.

Perspektiven der Zusammenarbeit der SADC

Nicht nur in den Staaten des südlichen Afrika ist die Hoffnung verbreitet, daß das neue Südafrika im SADC-Raum – er soll sich irgendwann ähnlich der EU entwickeln – die Funktion einer „Wachstumslokomotive“ haben wird. Angesichts der internen Probleme

⁷ Alle Einzelheiten dieser Vorschläge wurden den Medien fürs erste bewußt vorenthalten.

⁸ Dazu der bislang unveröffentlichte Vortrag von Deon Geldenhuys, *Afrikaner Self-Determination: International Political Perspectives/Briefing to the Volkstaatrad*, 15.2.1995, Pretoria. Weiter Max van der Stoep, *Die KSZE und die Minderheitenfrage*, in *Europa Archiv* 1994/22, S. 629-634, und Rainer Flöhl, *Bedrückt statt beeindruckt/Ortschaften bluten aus: Die Rußlanddeutschen zwischen Assimilation und Aussiedlung*, in *FAZ* vom 25.8.1994, S. 26.

me Südafrikas und eingedenk der Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau zwischen den SADC-Staaten ist es nicht leicht, an den Erfolg von SADC zu glauben. Die trotz allem dominierende Wirtschaft Südafrikas kann die Entwicklung der Nachbarn gar gefährden. Wie etwa sollen dort Produktionsstätten aufgebaut werden, wenn die Märkte zugleich zollfrei von südafrikanischen Produzenten bedient werden? Nach Berechnungen der Vereinten Nationen (VN) ist das BIP pro Kopf nur in Botswana so hoch wie in Südafrika. In Namibia beträgt es 60 Prozent, in Swasiland 50 Prozent, in Simbabwe 20 Prozent, in Sambia 16 Prozent, in Lesotho 13 Prozent, in Malawi 9 Prozent, in Tansania 5 Prozent und in Mozambique 3 Prozent des südafrikanischen BIP je Einwohner. Kaum irgendwo in der Region hat sich seit 1970 der Lebensstandard der Bevölkerung grundlegend gebessert. In einigen Ländern mußte – gemessen am BIP pro Kopf sogar eine massive Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Bedingungen hingenommen werden. Es gelang lediglich drei SADC-Staaten, ihr BIP je Einwohner im Vergleich zu 1970 deutlich zu erhöhen. Das höchste Wachstum erzielte Botswana; ein Wachstum der Pro-Kopf-Wertschöpfung erzielten weiterhin Lesotho und Swasiland. In Malawi und Simbabwe ist das BIP pro Einwohner nicht gestiegen, in Angola, Mozambique, Namibia, Sambia, Tansania gegenüber 1970 sogar zurückgegangen. In Angola und Mozambique hat sich das BIP je Einwohner sogar in etwa halbiert. Die jährlichen Preissteigerungen liegen nirgendwo unter 10 Prozent, in Tansania über 20 Prozent, in Mozambique über 40 Prozent, in Sambia nahe 100 Prozent. Und nach Angaben der UNO betragen die Auslandsschulden in Botswana und Namibia ungefähr 15, Swasiland 30, Lesotho 40, Simbabwe 63, Malawi 80, Tansania 250, Sambia 263, Mozambique 427 in Prozent des jeweiligen BIP. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der SADC-Staaten ist der Grad ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von Südafrika. Die in der Südafrikanischen Zollunion mit Südafrika zusammengeschlossenen Staaten Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland weisen eine hohe Abhängigkeit auf. Dagegen haben Sambia, Malawi und Simbabwe mit weniger als 20 Prozent ihrer Einfuhren eine geringe Importabhängigkeit von Südafrika. Tansania unterhält so gut wie gar keine Handelsbeziehungen mit Südafrika. Für die Mehrheit der SADC-Staaten sind allerdings EU-Europa und die USA die wichtigsten Außenhandelspartner. Regional naheliegende Länder kooperieren im allgemeinen am besten im intraindustriellen Bereich, also mittels Austausch ähnlicher Industrieprodukte. Die Exportstruktur der SADC-Staaten ist jedoch anders. Zwischen 60 und 90 Prozent der Exportwirtschaft Sambias, Botswanas und Namibias basieren auf der Ausfuhr von Mineralien, Steinen und Erden. Und diese Produkte lassen sich nur außerhalb des SADC-Raums absetzen. Angola bezieht 90 Prozent seiner Exporterlöse aus der Rohölausfuhr. Nimmt man Südafrika aus, dann ist Simbabwe das einzige Land der Region mit einem diversifizierten und leistungsstarken Industriesektor.

Aufgrund der ungünstigen Exportstruktur hat sich der Anteil der SADC-Länder am Welthandel fortlaufend verringert. Denn der Welthandel expandiert bei Fertigerzeugnissen, im besonderen bei technologieintensiven Gütern, nicht aber bei Rohstoffen und Halbfertigerzeugnissen. Mangels hier handelbarer Güter hat sich die wirtschaftliche Verflechtung der SADC-Staaten untereinander verringert. 1970 hatte der intraregionale Handel noch einen Gesamtanteil an den Exporten der SADC-Staaten von 5,2 Prozent, 1992 nur noch von 4,4 Prozent.

In Anbetracht der für Südafrika bestehenden Schwierigkeiten, durch eigene Exporterlöse Kapital zu bilden, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten privater Kapitalzuflüsse und öffentlicher Hilfe. Bei den internationalen Finanzzuflüssen in Entwicklungsländer hat sich seit der Verschuldungskrise der frühen achtziger Jahre ein deutlicher Wandel vollzogen. Die Bedeutung der öffentlichen Finanzhilfe ging zurück, während die ausländischen Direktinvestitionen wichtiger geworden sind. Das ist aber nur die halbe Wahrheit, denn der Anstieg von letzteren betrifft nur einige ausgewählte Entwicklungsländer. Diese sind in der Reihenfolge der Zunahme: China, Singapur, Mexiko, Malaysia, Argentinien, Thailand, Hongkong, Brasilien, Taiwan, Indonesien, Südkorea, Ungarn und Venezuela. Dagegen erzielten die SADC-Staaten keine Zunahme. Für Simbabwe und Botswana zeichnet sich jetzt allerdings eine leichte Verbesserung ab. Ob in Zukunft weitere nennenswerte Industrieinvestitionen außerafrikanischer Unternehmen im SADC-Raum erfolgen werden, hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie die Entwicklung in anderen Wirtschaftsräumen vonstatten geht. Der Wandel im östlichen Mitteleuropa, der früheren Sowjetunion und vor allem in Ost- und Südostasien lassen die Chancen, daß in den nächsten Jahren private Kapitaleigner aus Europa, Nordamerika oder Japan neue Industrieprojekte im SADC-Raum initiieren, als eher gering erscheinen. Seit 1990 ist die bilaterale Regierungshilfe für die afrikanischen Länder an die Bedingungen der internationalen Finanzinstitutionen gebunden. Während das Gewicht dieser Bedingungen zunimmt, geht die Bereitschaft zur finanziellen Hilfe zurück. Auch die EU wird ihre Hilfe kaum erhöhen. Das zeigen die Verhandlungen um den 8. Europäischen Entwicklungsfonds im Rahmen der Lomé-Verhandlungen („Lomé IV - 2. Halbzeit“) Anfang 1995. Hier wurde den beteiligten 70 Staaten des subsaharischen Afrika, der Karibik und des Pazifiks (AKP) vor Augen geführt, wie sehr die Bedürfnisse von Staaten im östlichen Mittel- und Osteuropa sowie Nordafrika und im Nahen Osten ihre Chancen der Entwicklungskooperation mit der EU beeinträchtigen.

Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß die dann seit über 40 Jahren praktizierte Zusammenarbeit zwischen EU und AKP ab 2000 mangels Erfolg und wegen anderer Prioritäten der EU-Staaten nicht mehr fortgeführt werden wird. Dann besteht für viele AKP-Staaten endgültig die Gefahr einer Marginalisierung. Vielleicht entgehen die bisherigen SADC-Staaten dieser Gefahr nur dadurch, daß sie im August 1994 die Kap-Republik in ihren Kreis aufgenommen haben. Denn Südafrika ist für alle EU-Staaten ein viel zu wichtiges Land, als daß man es sich selbst überlassen könnte. Nichts spricht dafür, daß die EU das eingangs erwähnte Berliner Abkommen geschlossen haben würde, wäre nicht Südafrika zuvor der SADC beigetreten. Vielleicht liegt so die Bedeutung der im September 1994 in Berlin getroffenen Vereinbarungen vor allem darin, daß die EU – gestützt auf die eigenen Erfahrungen seit den späten fünfziger Jahren – die elf SADC-Länder beraten und auch sonstwie unterstützen wird, damit diese trotz ihrer meist vorhandenen innerstaatlichen Probleme und ihrer extremen Heterogenität wirklich zu einer Entwicklungsgemeinschaft zusammenzuwachsen.