

Welt

Nummer 41, Winter 2003/2004

Trends

Zeitschrift für
internationale Politik und
vergleichende Studien

Antworten an Thomas Risse

Thomas Risse

Klaus Frhr. von der Ropp
Andreas Vasilache
Christoph Weller

Mark Arenhövel

Thema

Transatlantische Perspektiven II

mit Beiträgen von Marten Breuer, Hartmut
Elsenhans, Vladimir Handl, Bogdan Koszel,
Harald Müller, Marco Overhaus, Frank R.
Pfetsch, Sabine Saurugger, Peter Schlotter,
Anselm Skuhra

Die unipolare Weltordnung.
Ein Kommentar zu den Kommentaren

Weitere Beiträge

Kräftepiel im südlichen Afrika
Universalismus und Vielfalt der Kulturen
Internationale Politik und Konstruktivismus

Literaturbericht

Betrachtungen zur Globalisierung

Rezensionen

Neuerscheinungen

Konferenzen

Herausgeber: WeltTrends e.V. und Instytut Zachodni Poznań

Redaktion: Raimund Krämer, V.i.S.d.P., Jochen Franzke, Heike Imhof-Rudolph, Rico Janke, Kilian Kindelberger, Frank König, Bogdan Koszel, Claus Montag, Andrzej Sakson, Lutz Schrader, Burkhard von Watzdorf.

Redaktionelle Mitarbeit: Christian Boulanger, Tina Leusbrock (Medienbeauftragte), Krzysztof Malinowski, Eike Meyer, Yvonne Post, Azadeh Zamirirad, Georg Zoller.

Lektorat: Gudrun Richter. **Vertrieb:** Karin Baumann. **Webmaster:** Ina Wiesner.

Redaktion **WeltTrends**
c/o Dr. Raimund Krämer
Universität Potsdam
Postfach 900 327
D-14439 Potsdam

Tel. +49/331/ 977 4540

Fax +49/331/ 977 4696

Email: wt@rz.uni-potsdam.de

Redaktion **WeltTrends**

Instytut Zachodni

ul. Mostowa 27

61-854 Poznań

Tel. +48/61/852-7691

Fax+ 48/61/852-4905

Email: izpozpl@wlkp.top.pl

WWW-Homepage: <http://www.welttrends.de>

Wissenschaftlicher Beirat

Jan Barcz, Warschau; Erhard Crome, Berlin; Herbert Döring, Potsdam; Vladimir Handl, Prag; Lászlo J. Kiss, Budapest; Eckart Klein, Potsdam; Witold Małachowski, Poznań; Hanns W. Maull, Trier; Wolfgang Merkel, Heidelberg; Hans Misselwitz, Berlin; Bärbel Möller, Potsdam; Manfred Mols, Mainz; Zdzisław Puślecki, Poznań; Jürgen Rüländ, Freiburg i.Br.; Klaus Segbers, Berlin; Dieter Segert, Berlin; Mieczysław Tomala, Warschau; Anna Wolff-Powęska, Poznań; Michael Zürn, Bremen

WeltTrends wird in den „Political Sociological Abstracts“ (www.csa.com), in „Ulrich’s International Periodical Directory“ (www.bowkerlink.com), im „Literaturdienst Internationale Beziehungen und Länderkunde“, in „International Bibliography of the Social Sciences – IBSS“ (www.lse.ac.uk), in „Public Affairs Information Service and Online Computer Library Center – OCLC“ (www.pais.org) und in der „Deutschsprachigen Literaturzusammenstellung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - world online affairs“ (www.wisonet.de) indiziert und ausgewertet.

Die Beiträge geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Mit der Annahme zur Veröffentlichung erwirbt der WeltTrends e.V. von den Autorinnen und Autoren alle Rechte, insbesondere auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken, in gedruckten und anderen, auch elektronischen, Medien. Nichtangefragte Manuskripte werden in ein Gutachterverfahren gegeben. Weitere Autorenhinweise finden Sie auf Seite 8.

WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien. 41 (Winter 2003/04). Artikel von Marten Breuer, Hartmut Elsenhans, Vladimir Handl, Bogdan Koszel, Harald Müller, Marco Overhaus, Frank R. Pfetsch, Sabine Saurugger, Peter Schlotter, Anselm Skuhra, Thomas Risse, Klaus Frhr. von der Ropp, Andreas Vasilache, Christoph Weller, Rezensionen, Konferenzberichte.

© 2003 by WeltTrends e.V.

ISSN: 0944-8101, (2003)41

ISBN 3-935024-96-7

Klaus Frhr. von der Ropp

Das veränderte Kräftespiel im südlichen Afrika

Zu den Ergebnissen von Demokratisierung und regionaler Zusammenarbeit

1. Ende des Kalten Krieges und Aufbruch in die Demokratie

Es ist bereits über ein Jahrzehnt her, daß sich in Benin, dem einstigen *quartier latin* des frankophonen Afrika, die Bevölkerung versammelte, um gegen die in Cotonou autoritär herrschenden Machthaber und für Demokratie, d.h. für politischen Pluralismus, für die Respektierung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, zu demonstrieren. Es folgten Streiks und andere Proteste.¹ Bereits ein Jahr später, 1990, wiederholten sich solche bislang kaum beobachteten Kundgebungen in fast allen Staaten südlich der Sahara. Die seit der Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit vergangenen Jahrzehnte hatten für das Gros der Menschen kaum Früchte getragen. In vielen Ländern, ob nun „kapitalistisch“ oder „sozialistisch orientiert“, hatten die zurück liegenden Jahre oft nur zu einer massiven Selbstbereicherung der Eliten geführt. In- und ausländische Entwicklungsanstrengungen hatten dagegen kaum etwas gebracht. Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem dadurch bedingten Wegfall der östlichen Geber, darunter auch der in Afrika besonders engagierten DDR, ging das Interesse der westlichen Gebergemeinschaft an Afrika zurück. Hinzu kam, daß jetzt die Afrikaner etwa bei der EU in Brüssel mit den Bittstellern aus den ehemals kommunistischen Staaten konkurrieren mußten. Um überhaupt noch eine Chance zu haben, mußten sie einen Neuanfang machen². Es waren also interne und externe Faktoren, die dazu führten, daß außer in Malawi und im Sudan wohl in allen südlich der

¹ Vgl. Gero Erdmann, Demokratisierung und Demokraten in Afrika. Zwischenbilanz nach einem Dezennium, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2000. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen 2000, S. 36-47. Siehe auch: Wole Soyinka, Democracy and the Cultural Apologia, in: Afrika Spektrum, 1/1994, S. 5-13; Peter P. Waller, Demokratische Renaissance in Afrika? in: Internationale Politik, 8/1999, S. 49-54; Ebere Onwudiwe, Africa's other story, in: Current History, May 2002, S. 225-228.

² Vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, Euro-afrikanische Kooperation nach dem Kalten Krieg, in: Außenpolitik, 4/1992, S. 402-410.

Sahara gelegenen Staaten „runde Tische“ demokratische Verfassungen aushandelten oder die Machthaber eine Hinwendung zum politischen Pluralismus zumindest in Aussicht stellten. Nicht selten waren solche Bekundungen durchaus fragwürdig, so etwa in dem seit Mitte der 60er Jahre von dem Despoten Mobutu Sese Seko beherrschten Zaire. So meinte ein heute nicht mehr zu identifizierende Spötter zu Recht, Zaire habe jetzt die Wahl zwischen „Mono-Mobutisme“ und „Multi-Mobutisme“. Die Bereitschaft afrikanischer Regierungen zu einer Hinwendung zur Demokratie wurde von der Außenwelt, teils allerdings nur verbal, lebhaft unterstützt. Bekannt wurde die später schnell über Bord geworfene, 1990 beim 16. franko-afrikanischen Gipfel in La Baule ausgesprochene Ankündigung von Staatspräsident François Mitterrand, Frankreich werde künftig nur noch demokratisch regierte Staaten in Afrika unterstützen. Auch die Aufforderung von US-Außenminister James Baker, Mobutu Sese Seko möge sein Regime in Kinshasa demokratisieren, wurde selbst in den USA schon kurze Zeit später nicht mehr ernst genommen. Denn Washington, dem er in Zeiten des Kalten Krieges ein willkommener Verbündeter gegen die in Angola engagierten kommunistischen Staaten, neben der UdSSR vor allem Kuba und die DDR, gewesen war, benötigte ihn wie auch die autoritären Regime in den Nachbarstaaten ab Anfang der 90er Jahr als Mitstreiter gegen die in dem „Schurkenstaat“ Sudan herrschenden Islamisten.³ Von großer Tragweite war dagegen der unter Ausschluß aller anderen westlichen Staaten von den Briten und den USA bewirkte Sturz der fanatisch antikommunistischen Regime der weißen Afrikaner in Pretoria und Windhuk.⁴ Sie hatten ausgedient. Nicht erstaunlich ist, daß in Politik und Wissenschaft die Frage diskutiert wurde, ob sich westlich demokratische Ordnungen überhaupt dazu eigneten, nach Afrika übertragen zu werden. Erstaunlich ist aber, daß jene Experten, die zu Recht diese Frage bejahten, offenbar nie die Anschlußfrage aufwarfen, ob dies nicht nur in einem sehr langen, also graduellen Prozeß erfolgen könne. Verbreitet war die nicht nachvollziehbare Auffassung, Demokratie lasse sich durch den Federstrich des Verfassungsgebers schaffen. Übrigens wurde derselbe Fehler auch bei der Demokratisierung von Staaten im östlichen Zentral-, in Südost- und in Osteuropa gemacht. Selbst ein kurzer Blick auf deren Geschichte in der Zwischenkriegszeit hätte genügt, hier nachdenklicher vorzugehen.

³ Vgl. Helmut Strizek, Linda Melvern is right, but..., in: Internationales Afrikaforum, 4/2002, S. 375-390.

⁴ Einzelheiten dazu in: Klaus Frhr. von der Ropp, CODESA and beyond: Hintergründe und Perspektiven der Demokratiegespräche, in: Michael Behrens/Robert von Rimscha (Hrsg.), Südafrika nach der Apartheid, Baden-Baden 1994, S. 239-252. Ders.: Perspektiven der unvollendeten Revolution in Südafrika, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Baden-Baden 1993, S. 388-402.

2. Regionale Zusammenarbeit für Entwicklung und Demokratie

Im Interesse nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch zur Stärkung demokratischer Strukturen sind EWG/EG/EU seit den frühen 60er Jahren bemüht gewesen, durch ihr in den Konventionen von Yaoundé, später Lomé und heute Cotonou verankertes entwicklungspolitisches Engagement die regionale Zusammenarbeit afrikanischer Länder zu fördern. In Zeiten der Globalisierung gilt, daß heute noch weniger als zuvor alle afrikanischen Staaten, also auch die „Großmächte“ Nigeria und Südafrika, auf sich allein gestellt keine Chance haben.⁵ Man mag darüber streiten können, ob eine demokratische Ordnung auch in wirtschaftlich unterentwickelten Gesellschaften denkbar ist. Unstreitig ist jedoch, daß Demokratie in einer eher wohlhabenden, industriell entwickelten Gesellschaft eine viel bessere Chance hat. Angesichts des Ende der 70er Jahre festgestellten Scheiterns der Ostafrikanischen Gemeinschaft, die zuvor 60 Jahre bestanden hatte und, sehr zu Recht, als das Modell erfolgreicher Süd-Süd-Kooperation galt, ist die Brüsseler Kommission in zumindest zwei Fällen selbst initiativ geworden. Zusammen mit afrikanischen Partnern hat sie Mitte der 70er Jahre die *Communauté Economique de l’Afrique de l’Ouest*⁶ und Anfang der 80er Jahre die lockere *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) gegründet. Letztere konstituierte sich 1992 in Erweiterung ihrer Aufgaben zur *Southern African Development Community* (SADC). Vorbild war die Europäische Union selbst.⁷ Die EU wie auch alle ihre Mitgliedsstaaten haben ein besonderes Interesse daran, der SADC zum Erfolg zu verhelfen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß, in Ausfüllung der 2000 vereinbarten Konvention von Cotonou⁸, derzeit die Verträge⁹ über von den afrikanischen Partnern den Mitgliedsstaaten der EU zu gewährende Handelspräferenzen nicht mit einzelnen

⁵ Vgl. Stefan Mair, Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13-14/2002, S. 15-22; Morten Bøås: Regions and regionalisation: A heretic’s view, in: Nordiska Afrikainstitutet (Ed.), *Regionalism and Regional Integration in Africa. A Debate of Current Aspects and Issues*, Uppsala 2001, S. 27-39.

⁶ Manfred Hedrich/Klaus Frhr. von der Ropp, *Perspectives d’intégration régionale en Afrique de l’Ouest*, in: *Afrique Contemporaine*, juillet/août 1978, S. 8-14.

⁷ Mitglieder der SADC sind heute Südafrika, Zimbabwe, Namibia, Angola, Mosambik, Tansania, Mauritius, Botswana, Lesotho, Swaziland, Malawi, Sambia, die Seychellen sowie seit Ende der 90er Jahre die DRK.

⁸ Vgl. Helmut Bündler, Ein neuer Vertrag zwischen der EU und den AKP-Ländern, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Februar 2000, S. 9.

⁹ Hein Möllers, Regionale Wirtschaftspartnerschaften, in: *afrika süd*, 6/2002, S. 32-34; Regine Qualmann/Anke Rojahn, Der Cotonou-Vertrag – Gefährden die Verhandlungen die beginnende Regionalorganisation in Afrika? in: *E+Z*, 12/2002, S. 354-355.

Staaten, sondern mit deren Regionalorganisationen ausgehandelt werden. Die letzteren bestehen allerdings bislang nur in wenigen Fällen.

Große Hoffnungen setzte man in Westeuropa und im südlichen Afrika zunächst auf das sehr ehrgeizige Kooperationsabkommen, das EU und SADC im September 1994 in Berlin unterzeichneten.¹⁰ Inhalt des Vertragswerks ist vornehmlich das Angebot der EU an die SADC, sie von ihren seit den späten 50er Jahren gemachten Erfahrungen profitieren zu lassen. Eine solche Zusammenarbeit ist um so wichtiger, als die Regierungen der SADC-Mitglieder offenbar der Meinung waren, ihre im Kampf gegen die einstigen weißen Minderheitsregime bewiesene Solidarität werde sie befähigen, für die Schaffung und Konsolidierung ihrer Gemeinschaft deutlich weniger Zeit zu benötigen, als das in Westeuropa der Fall war. Im SADC-Gründungsvertrag haben sich die Unterzeichner verpflichtet, bei der Formulierung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien, in Wirtschaftsfragen aller Art und bei weiteren Politikfeldern eng zusammenzuarbeiten.¹¹ In Fortschreibung des Vertrages wurden neun Protokolle zur Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Bergbau, Rauschgiftbekämpfung, Transport und Handel verabschiedet. Letzteres Protokoll ist angesichts der SADC-Mitgliedschaft der regionalen Hegemonialmacht Südafrika besonders wichtig. Es sieht vor, die bestehenden, übrigens Südafrika begünstigenden tarifären oder nichttarifären Handelshemmnisse abzubauen und binnen weniger Jahre für 90% der gehandelten Güter eine Freihandelszone (FHZ) zu schaffen. Gerade die Handelspolitik macht deutlich, daß die SADC mit einem grundlegenden Strukturproblem belastet ist: der wirtschaftlichen und politischen Dominanz Südafrikas. Nur Südafrika – und mit Einschränkungen Zimbabwe – produziert wettbewerbsfähige Güter. Demgegenüber gehören nach den Kriterien des Entwicklungshilfekomitees der OECD mit Angola, der Demokratischen Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mosambik, Tansania, Seychellen und Sambia acht der SADC-Staaten der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* – LDCs) an. Zimbabwe wird als „*low-income country*“, Botswana, Namibia und Swaziland werden als „*lower middle-income countries*“ eingestuft. Selbst in der

¹⁰ Der Text des Abkommens ist abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 12. September 1994, S. 769-772.

¹¹ Vgl. Heribert Dieter/Guy Lamb/Henning Melber, Prospects for Regional Cooperation in Southern Africa, in: Nordiska Afrikainstitutet (Ed.), Regionalism and Regional Integration in Africa. A Debate of Current Aspects and Issues, Uppsala 2001, S. 54-74. Klaus Frhr. von der Ropp: Die Entwicklungsgemeinschaft im Südlichen Afrika (SADC) – Utopie oder künftige Realität? in: Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für Volkmar Köhler zum 65. Geburtstag. Opladen 1995, S. 211-227; Ders.: Südafrika und seine Nachbarn. Gemeinschaft in Anarchie oder in der Entwicklung? in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik, Baden-Baden 2000, S. 176-192.

SADC-Region können sie sich kaum behaupten und haben gegenüber Südafrika stark defizitäre Handelsbilanzen.

Seit Südafrika mit der Überwindung des Apartheidregimes offen mit den anderen Staaten Afrikas Handel treiben kann, verfolgt es eine geradezu aggressive Exportpolitik, zögert jedoch, seine Märkte für die Produkte anderer afrikanischer Staaten zu öffnen. Damit stößt Pretoria in der gesamten Region zunehmend auf offen artikuliert Kritik. Die sehr hohe Arbeitslosigkeit im eigenen Land läßt der südafrikanischen Regierung jedoch kaum eine andere Wahl. Dem widerspricht nicht, daß Südafrika mit dem 1999 mit der EU ausgehandelten FHZ-Abkommen ungleich potenteren Anbietern seine Märkte nach Ablauf von (teils mehr als zehnjährigen) Übergangsfristen öffnen wird. Denn die EU wird den Südafrikanern ihrerseits neue Märkte öffnen, wohingegen die SADC-Märkte ihnen seit eh und je offenstehen. Die auf den dramatischen Rückgang des Goldpreises folgende Schließung von Bergwerken, der starke Trend zur Mechanisierung in der Landwirtschaft und der Einbruch beim Export südafrikanischer Bergbauerzeugnisse in die Staaten Südostasiens verschärfen die Lage auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich. Seit etwa 1994 sind in Südafrika im formellen Sektor ca. eine Million Arbeitsstellen verlorengegangen.

Die eigenen Schwächen vor Augen, versuchte die SADC 1996 ihre Zusammenarbeit auf eine zweite, politische Säule zu stützen. In Anknüpfung an das frühere Bündnis der „Frontlinienstaaten“, dessen Mitglieder sich besonders stark im Kampf gegen das Apartheidregime engagiert hatten, empfahlen die Anfang 1996 in Gaborone tagenden Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitsminister dem SADC-Gipfel die Schaffung des *Organ for Politics, Defence and Security* (OPDS). Dem dann Mitte 1996 eingerichteten OPDS wurden folgende Aufgaben übertragen: die Sicherung der Region gegen interne und externe Instabilitäten, die Förderung von Demokratie und Menschenrechten, die Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik, Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheit und Verteidigung, ein Verteidigungspakt und Operationen zur regionalen Friedenswahrung. Für die SADC – wie zuvor für die SADCC – ist derzeit eine starke Dezentralisierung der Verwaltung charakteristisch. Für den OPDS-Bereich fehlt der administrative Unterbau noch vollständig. Die vorhandenen Arbeitseinheiten für die verschiedenen Sektoren regionaler Zusammenarbeit (Bergbau, Energie, Finanzen, Transport und Kommunikation, Industrie, Handel) sind bislang nicht Teil des auffallend kleinen, in Gaborone/Botswana gelegenen SADC-Generalsekretariats, sondern Bestandteile der jeweiligen nationalen Ministerien in Dar-es-Salaam, Blantyre, Maseru usw. Auf diese Weise gelang es, die Entstehung einer kostspieligen Bürokratie zu verhindern – das aber um den Preis von Ineffizienz. Bei ihrem Gipfeltreffen im August 2001 vereinbarten deshalb die Staatschefs, das bisherige Konstrukt durch vier im SADC-Generalsekretariat anzusiedelnde Direktorate

zu ersetzen.¹² Diesem Beschluß lag die Einsicht zu Grunde, daß die SADC außer wohlklingenden Resolutionen aller Art praktisch nichts erreicht hatte. Die Gemeinschaft lief Gefahr, wie viele afrikanische Kooperationsansätze vor ihr zu scheitern. Der Umstrukturierung steht heute noch entgegen, daß die 14 beteiligten Regierungen bislang die dafür erforderlichen Finanzmittel noch nicht aufgebracht haben.

Auf dem Weg zum Erfolg gibt es für die SADC ein noch ein viel wichtigeres Hindernis: die dominante Rolle Südafrikas. Mit über 130 Milliarden US-Dollar pro Jahr entfallen auf die Republik am Kap der Guten Hoffnung drei Viertel des regionalen Bruttoinlandprodukts. Daß die demokratische Regierung in Pretoria bereit ist, ihre Macht zu entfalten, erfuhren die übrigen SADC-Staaten und darunter vor allem Namibia, Botswana, Lesotho und Swasiland (die NBLS-Staaten) Ende der 90er Jahre. Zusammen mit Südafrika bilden die NBLS-Staaten seit fast einem Jahrhundert die *Southern African Customs Union* (SACU). Es existiert also innerhalb der SADC eine Zollunion. Aus der Zugehörigkeit zur SACU ergibt sich für Südafrika, daß es über Handelsfragen nur gemeinsam mit seinen NBLS-Partnern verhandeln darf. Dennoch verhandelte Südafrika alleine mit der EU über die Bildung einer Freihandelszone EU–Südafrika, richtiger EU–SACU. Das wohl auf Drängen der Europäer, die für den Fall einer Teilnahme auch der NBLS-Staaten eine Komplizierung der ohnehin sehr schwierigen Verhandlungen befürchteten. Die NBLS-Länder waren am Ort der Verhandlungen noch nicht einmal durch Beobachter vertreten! Die durch die Freihandelszone entstandenen Zoll- und sonstigen Verluste werden weder von der EU noch von Südafrika kompensiert werden.¹³ Es liegt auf der Hand, daß Südafrika und die EU durch dieses Verhalten ihren Kredit bei den übrigen SACU/SADC-Staaten verspielten. Hier liegt eine der Ursachen dafür, daß das EU–SADC-Kooperationsabkommen bislang kaum Früchte getragen hat. Weniger wichtig ist demgegenüber, daß die Brüsseler Kommission bislang in Gaborone keine adäquaten Gesprächspartner im SADC-Apparat gefunden hat. Die SADC hat bislang das Angebot der EU, von deren Erfahrungen beim Aufbau der Gemeinschaft zu lernen, nicht genutzt. Die alle sechs Monate auf Beamten- und alle zwei Jahre auf Ministerebene stattfindenden Konferenzen dienen daher nach wie vor nur einem unverbindlichen Meinungsaustausch.

¹² Munetsi Madakufamba, Neugliederung der Regionalgemeinschaft, in: *afrika süd*, 5/2001, S. 36-37.

¹³ Vgl. Hein Möllers, In den Brunnen gefallen. Späte Kritik der SADC am Freihandelsabkommen, in: *afrika süd*, 3/1999, S. 36-37; The Institute for Global Dialogue (Ed.), *Regionalism and a Post-Lomé Convention Trade Regime: Implications for Southern Africa*, Johannesburg 2000.

3. Schlüsselstaaten der Region

Es ist die mangelnde innere Stabilität, die vor allem die Fortentwicklung der SADC behindert. Diese stellt alles, was seit dem historischen Umbruch von 1989/90 erreicht wurde, in Frage. Das gilt auch unabhängig von der Tatsache, daß alle Staaten der Region unter der HIV/AIDS-Pandemie leiden. Die Zahlen der Infizierten bzw. bereits Erkrankten sprechen für sich: Südafrika: 20%, Sambia: 20%, Namibia: 22,5%, Lesotho: 24%, Zimbabwe: 25%, Swaziland: 25% und Botswana 38,5% aller 15- bis 49Jährigen.¹⁴ Eine derartige Verseuchung des produktivsten Teils ihrer Bevölkerung würde auch sehr viel stärkere Staaten als die Mitglieder der SADC in ihren Grundfesten erschüttern.

Wohin führt die Revolution in Zimbabwe?

Eine militärische Niederlage vor Augen, kapitulierte das bis dahin in Salisbury/Harare herrschende Siedlerregime unter Ministerpräsident Ian Smith 1979/80 auf der *Lancaster House*-Konferenz in London. Bei den anschließenden freien Wahlen erwies sich der bis auf den heutigen Tag regierende Staatspräsident Robert G. Mugabe als die stärkste Persönlichkeit unter den Führern miteinander rivalisierender Befreiungsbewegungen. Der von Mugabe gestaltete Weg des neuen Zimbabwe in die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Respektierung der Menschenrechte litt von Anfang an darunter, daß die neue Regierung das Notstandsregime ihrer (weißen) Vorgänger beibehielt. Dabei schienen die der Regierung Mugabe gestellten Aufgaben ungleich leichter zu bewältigen als diejenigen, mit denen sich fast 15 Jahre später die erste demokratisch gewählte Regierung Südafrikas unter Staatspräsident Nelson R. Mandela konfrontiert sah. Nur drei Unterschiede seien hier angesprochen: Das Ausbildungsniveau der schwarzen Zimbabwe war und ist ungleich besser als das der schwarzen Südafrikaner. Anders als in Südafrika bot Zimbabwe seinen Bürgern immer die Möglichkeit, sich bei Arbeitslosigkeit in den städtischen Zentren in die Subsistenzlandwirtschaft zurückzuziehen; das hat die Entstehung eines Lumpenproletariats weitgehend verhindert. Schließlich waren und sind wohl immer noch die Beziehungen zwischen Schwarz und Weiß in Zimbabwe ungleich besser als in Südafrika. Fast 20 Jahre lang herrschte die *Zimbabwe African National Union/Patriotic Front*, ZANU (PF), mit Mugabe an der Spitze unangefochten. Das Land verfügte, durch in- und ausländische Nichtregierungsorganisationen gefördert, über eine vitale Zivilgesellschaft. Ansätze zur Bildung von Oppositions-

¹⁴ Vgl. Michael Rabbow, From awareness to behavioural change – Challenges in HIV/AIDS Control in Southern Africa/Namibia, in: Afrika Spektrum, 1/2001, S. 17-33. Vgl. auch die unter den Sammelüberschriften „AIDS in Afrika“ und „Zeichen der Hoffnung“ veröffentlichten Beiträge in: der überblick, 3/2000, S. 6-63.

parteien, wie sie insbesondere in den frühen 90er Jahren zu beobachten waren, ließ Mugabe allerdings im Keim ersticken.¹⁵ Ab Mitte der 90er Jahre kündigte Mugabe dann jenen „deal“ auf, den er mit der (sehr kleinen) weißen Minderheit, darunter 4.500 Großfarmer, Anfang 1980 geschlossen hatte: Die Weißen sollten sich aus der Politik heraushalten; im Gegenzug wurde ihnen zugesagt, die aus der Kolonialzeit herrührenden ungerechten Eigentumsverhältnisse nicht in Frage zu stellen. Es hat den Anschein, als sei Mugabe dann Mitte der 90er Jahre gezwungen gewesen, auf die Forderungen des gewachsenen Heeres der Arbeitslosen nach Umverteilung „weißen“ Eigentums einzugehen. Dazu boten sich vor allem die Großfarmen an. In völliger Mißachtung des geltenden Rechts und von Gerichtsurteilen veranlaßte Mugabe ab Anfang 2000 „Veteranen des Befreiungskrieges“ – in Wahrheit waren dies eher kriminelle Banden und jugendlicher Mob –, fast alle „weißen“ Großfarmen zu besetzen und deren Eigentümer zu vertreiben. Das Fatale an dieser Landreform ist, daß sie nur zerstört. Denn die zuvor hochproduktiven Farmen werden nicht mehr bewirtschaftet. Sie versteppen binnen weniger Jahre. Damit verloren in den letzten drei Jahren auch fast eine Million (schwarzer) Landarbeiter ihre Arbeit und damit ihre Lebensgrundlage. Demokraten um den Gewerkschaftsführer Morgan Tsvangirai gründeten daraufhin im September 1999 das *Movement for Democratic Change* (MDC). Dessen gute Siegeschancen bei den nachfolgenden Parlaments- und Anfang 2002 durchgeführten Präsidentschaftswahlen machte Mugabe unter Einsatz des offiziellen und inoffiziellen Sicherheitsapparates des Landes zunichte.

Anders als die Staaten der westlichen Welt reagierten die Anrainer auf die „Emanzipation“ Zimbabwes keineswegs negativ. Besorgnis löst in den westlichen Staaten aus, daß Staatspräsident Sam Nujoma in Namibia nicht müde wird, das Vorgehen Mugabes als modellhaft zu loben. Dies auch gegen Opposition in den eigenen Reihen! Sollte Nujoma wirklich den Weg Mugabes wiederholen, wird er auch gegen die Ende der 90er Jahre von dem früheren Gewerkschaftsführer Ben Ulenga geführte Oppositionspartei „*Congress of Democrats*“ noch härter und brutaler vorgehen als bei den 1999 abgehaltenen letzten Parlamentswahlen. Die perfekte Verfassung – sie könnte 1989 einem westlichen Lehrbuch entnommen worden sein – wird ihn daran wohl kaum hindern. Eher schon eine Drohung der deutschen Regierung, die Zusammenarbeit einzustellen. Denn Deutschland ist heute in der einstigen deutschen Kolonie Südwestafrika der mit Abstand wichtigste entwicklungspolitische Geber.

¹⁵ Vgl. Felix Schmidt, Simbabwe, Friedrich Ebert Stiftung: Bonn, Februar 2002; Martin Pabst, Krisenherde im südlichen Afrika (Teil 2), in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 5/2002, S. 599ff.

Innere Stabilität in Südafrika?

Der 1989/90 erwartete Bürgerkrieg ist nicht ausgebrochen und er wird wohl auch nicht mehr ausbrechen. Davon ist bei jeder Analyse der derzeitigen Situation Südafrikas auszugehen. Dieser Umstand wie auch Mandelas Politik der Versöhnung haben jedoch oft den Blick auf die für den Außenstehenden kaum vorstellbaren Probleme einer Transformation hin zur Demokratie verstellt. Immerhin wurde das Land zuvor 350 Jahre von Rassisten regiert und geprägt. Zu den Probleme gehören vor allem die außerordentlich hohe, in der Regel strukturelle Arbeitslosigkeit; das miserable Ausbildungsniveau der Schwarzen und die HIV/AIDS-Pandemie. Jeden Tag infizieren sich in Südafrika fast so viele Menschen mit dem HI-Virus wie in Deutschland in einem ganzen Jahr. Und das, obwohl Südafrika nur die Hälfte der Bevölkerung Deutschlands hat. Jeden Tag werden etwa 200 HIV-positive Kinder geboren. Hinzu kommt, daß Südafrika nicht über demokratische und kaum über rechtsstaatliche Erfahrungen verfügt. Im Gegenteil! Der Kampf der schwarzen Mehrheit gegen den Rassismus hat selbst eine „Kultur“ der Gewalt hervorgebracht. Auch die krassen Einkommens- und Vermögensunterschiede wie auch die Notwendigkeit einer Landreform werfen die Frage auf, ob die westlich geprägte Verfassung von 1996 genügend belastbar ist. Dasselbe gilt für die in Südafrika GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) genannte neoliberale Wirtschaftspolitik. Sie hat Südafrika seit 1994 gute bis sehr gute makroökonomische Daten beschert; dies jedoch um den Preis horrender Arbeitslosigkeit.

Zwischenzeitlich hat sich in Südafrika eine „neue soziale Bewegung“ organisiert: eine Bewegung der Arbeits-, Land- und /oder Obdachlosen wie auch derer, die nicht imstande sind, für Miete, Strom und/oder Trinkwasser zu bezahlen.¹⁶ Die Weltöffentlichkeit nahm davon erstmals Kenntnis, als sie im Juni 2002 am Rande einer Konferenz des Weltwirtschaftsforums in Durban und wenige Wochen später im Schatten des UN-Umweltgipfels in Johannesburg gegen das größer werdend Elend protestierte. Vielleicht wachsen hier jene neuen Führer heran, die sich nicht mehr mit der Überwindung der Apartheid begnügen, sondern darüber hinaus eine generelle Neuverteilung – auch des landwirtschaftlich genutzten Landes – fordern werden. Es ist nicht zu erkennen, wie die regierende Allianz aus ANC (Afrikanischer Nationalkongreß), SACP (Südafrikanische Kommunistische Partei) und dem Kongreß südafrikanischer Gewerkschaften (Cosatu) diese Probleme in den Griff bekommen kann. Wie gespannt das Verhältnis der Regierenden zueinander ist, wurde deutlich, als SACP und Cosatu im August 2001 und im Oktober 2002 gegen die wachsende Arbeitslosigkeit und die Privatisierung staatlicher Unternehmen Generalstreiks durchführten. Dies aber noch ohne sonderlichen Erfolg.

¹⁶ Vgl. die Berichterstattung der Zeitschrift „afrika süd“ der Informationsstelle Südliches Afrika, Bonn.

Sollten SACP und vor allem Cosatu sich aus der Allianz lösen und eine linke Oppositionspartei gründen, worüber spekuliert wird, so wird der ANC in der neuen Partei einen ernst zu nehmenden Rivalen haben. Bereits heute ist auffällig, daß Staatspräsident Thabo Mbeki allem Drängen westlicher Wirtschaftskreise und Regierungen zum Trotz sich davor hütet, die zimbabwische Landreform zu verurteilen. Sie genießt auch in Fraktion und Partei des ANC sehr viel Sympathie. Das zwingt Mbeki zu schweigen. Dies sogar um den Preis, daß viele potentielle in- und ausländische Investoren heute der vor fünf Jahren noch sehr umstrittenen These von David Roche, dem Chefstrategen von *Independent Strategy, Global Investment Consultants*, London, zustimmen, wonach von allen aufstrebenden Märkten Südafrika den größten Bedarf an ausländischem Kapital habe und das geringste Potential, es anzuziehen.¹⁷ Daß der südafrikanische Industriegigant *Anglo American* Ende der 90er Jahre seinen Geschäftssitz von Johannesburg nach London verlegte, ist nur ein Beispiel.

Die heute überall wahrzunehmende Schwäche der öffentlichen Verwaltung steht einer erfolgreichen Investitionspolitik der Regierung oft im Weg. Sie ist damit zu erklären, daß seit Ende 1994 fast alle der führenden, aber auch viele der mittleren und unteren Positionen im Staatsdienst durch eine Politik der „*affirmative action*“ mit Opfern des *Ancien régime* besetzt wurden. Den neuen Stelleninhabern fehlt in der Regel die Berufserfahrung. Politisch war diese Politik sicherlich unvermeidlich. Für potentielle Investoren stellt sich auch und besonders die Frage, ob der staatliche Sicherheitsapparat in der Lage ist, Recht und Ordnung wiederherzustellen, wenn nach zimbabwischem Vorbild Farmen, aber auch Fabriken und Bergwerke besetzt werden. Dann würde sich auch die Frage nach der Loyalität der im Staatsdienst verbliebenen Afrikaaner („Buren“) stellen. Das Gros der Afrikaaner – sie stellten von 1948 bis 1994 fast die gesamte staatliche Verwaltung – wähnt sich zu Recht in „Versailles“, d.h. sie sind politisch ohne jeden Einfluß. Aus gutem Grund werfen sie dem letzten weißen Staatspräsidenten Südafrikas, F.W. de Klerk, vor, in den Verhandlungen mit dem ANC und dessen Bündnisgenossen (1991–1993) kapituliert zu haben. Angesichts der großen Schwäche der Afrikaaner hat die Allianz aus ANC/SACP/Cosatu seinerzeit den historischen Kompromiß nicht mit den Vertretern der ethnischen Minderheiten, darunter den Afrikaanern, sondern mit Wall Street geschlossen (Breyten Breytenbach). Viele Afrikaaner sehen für sich und erst recht für ihre Kinder beruflich keine Zukunft im neuen Südafrika. Zudem laufen sie Gefahr, daß sich ihre Sprache, das Afrikaans, neben dem Englischen nicht behaupten können. Weniger als für die englischsprachigen Weißen ist für sie die Auswanderung in Drittländer eine Option. In den letzten zehn Jahren emigrierten bereits Hunderttausende vor allem weißer Fachkräfte. Weitere haben zumindest ihr Kapital in westliche Staaten transferiert.

¹⁷ David Roche, South Africa's Capital Crisis, *The Wall Street Journal Europe*, 9. September 1998, S. 10.

Es wird sich zeigen, ob die Weißen, denen sich die Möglichkeit der Auswanderung nicht bietet, sich mit einer Art innerer Emigration begnügen werden. Ferner bleibt abzuwarten, ob sich eine „kritische Masse“ zu terroristischen Anschlägen bereiter weißer – ob nun afrikaans-, englisch- oder portugiesischsprachiger – Südafrikaner zusammenrotten wird. Auch in Deutschland wird wenig beachtet, daß in den letzten zehn Jahren etwa 1.300 weiße Farmer ermordet wurden. Die Umstände legen es in vielen Fällen nahe anzunehmen, daß es sich hier nicht um herkömmliche Gewaltkriminalität handelt, sondern daß, nach zimbabwischem Vorbild, Farmer gezwungen werden sollen, ihr Eigentum aufzugeben. Nur wenige dieser Morde wurden aufgeklärt und strafrechtlich geahndet. Vielleicht sind in diesem Kontext bewaffnete Anschläge zu sehen, die Afrikaaner, darunter drei aktive Berufsoffiziere, Ende 2002 begangen haben. So unsinnig deren Versuch sein mag, das Rad der Geschichte zurückzudrehen, so sollte ein schwacher Staat deren Potential zur Rebellion und Sabotage nicht unterschätzen.¹⁸ Andernfalls können jene Szenarien Realität werden, die das Johannesburger *Institute for Global Dialogue* in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung entworfen hat.¹⁹ Sie enden fast alle damit, daß, von einigen „Inseln“ in der Republik Südafrika abgesehen, der Subkontinent insgesamt untergeht.

Darüber hinaus sind Millionen aus Zimbabwe, Mosambik, Angola und der Demokratischen Republik Kongo (DRK) illegal nach Südafrika eingewandert und haben dessen innere Probleme weiter verschärft.

Chance auf dauerhaften Nicht-Krieg in Mosambik und Angola?

Nach 15 Jahren Befreiungskrieg gegen die portugiesische Kolonialmacht und 17 Jahren Bürgerkrieg führte 1992 eine italienische Initiative dazu, daß die Regierung in Maputo und die Rebellenbewegung Renamo in Rom einen Friedensvertrag schlossen. Er hat bis auf den heutigen Tag Bestand und brachte Mosambik mehr als ein Jahrzehnt des Nicht-Krieges.²⁰ Dank südafrikanischer Investitionen verzeichnete der Süden des Landes hohe Wachstumsraten, wohingegen der Rest des Landes in bitterster Armut dahinvegetiert.

Ein im Mai 2002 zwischen den führenden Militärs der Regierung in Luanda und denen der UNITA-Bewegung geschlossener Waffenstillstand läßt hoffen, daß auch Angola nach 15 Jahren Befreiungskrieg und 27 Jahren eines Bürger-

¹⁸ Vgl. Max du Preez, Most Afrikaners against Violence, in: Pretoria News, 31. Oktober 2002, S. 5.

¹⁹ Southern Africa 2020. Five scenarios, Johannesburg, June 2002.

²⁰ Andrea E. Ostheimer, Mozambique, the Permanent Entrenchment of Democratic Minimalism? in: African Security Review, 1/2001, S. 23-36.

und Stellvertreterkriege jetzt einen Zustand des Nicht-Krieges erreicht hat.²¹ Im Unterschied zu den von den USA, Portugal und Rußland vermittelten Friedensverträgen von Bicesse/Lissabon (1991) und Lusaka (1994), die von der UNO noch gering unterstützt wurden, hat Angola heute die Chance, den Krieg definitiv zu beenden. Dies allerdings auf eine mehr als makabre Weise: Nach der Aufnahme der ca. 5.000 führenden UNITA-Militärs in die Regierungstreitkräfte wurden Zehntausende von Soldaten und deren Familienangehörige zeitweilig in Auffanglagern „untergebracht“. Die meisten von ihnen verhungerten – entweder in den Lagern oder außerhalb. Krieg, Plünderung, HIV/AIDS, Gewaltkriminalität und auch hier Millionen – wie in Mosambik – unkontrollierter Minen haben Angola auf Jahrzehnte hinaus zerstört.

Chancen zur Eindämmung der Anarchie im Kongo?

1997 wurde der altersschwache zairische/kongolesische Gewaltherrscher Mobutu Sese Seko mit Hilfe Washingtons abgelöst. An dessen Stelle trat Laurent-D. Kabila als Regierungschef in Kinshasa. Nachdem Mobutu Sese Seko den USA drei Jahrzehnte ein loyaler Alliiertes gewesen war, wurde er durch einen anderen Despoten ersetzt, der den USA plötzlich gewogener war.²² Verbündete der USA waren damals Ruanda und Uganda. Sie besetzten große Regionen im Osten der DRK. Für das stark überbevölkerte Ruanda war das der Auftakt zu dem Versuch, die reiche ostkongolesische Provinz Kivu zu annektieren. Daraufhin kam es zum zweiten Kongokrieg (1998–2002). Ihn führten einerseits die inzwischen allerdings zerstrittenen Regierungen Ruandas und Ugandas und von ihnen ausgehaltene kongolesische „Befreiungsbewegungen“. Auf Seiten des Anfang 2000 unter nie geklärten Umständen ermordeten Staatsschefs Kabila engagierten sich Truppen aus Angola, Zimbabwe und Namibia. Sie wurden nach offizieller Darstellung Ende 1999 bzw. 2000 aus der DRK abgezogen. Eine vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzte Expertengruppe kam im letzten Jahr zu dem Ergebnis, daß kongolesische Politiker und Militärs aus den fünf afrikanischen Interventionsmächten diesen Krieg massiv zur persönlichen Bereicherung ge-

²¹ Sabine Fandrych, Die Waffen schweigen. Wird der Frieden in Angola halten? in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Luanda 2002; Dies., Angola: Auf dem Weg vom militärischen zum politischen Frieden, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn 2002.

²² Vgl. Daniel Stroux, Die Demokratische Republik Kongo – Schwierigkeiten und Perspektiven eines politischen Neuanfangs und eines Endes des Bürgerkrieges, Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn 2000; und das Interview mit M.J. Herman Cohen, www.congopolis.com, 16. Oktober 2002. (H. Cohen war von 1989 bis 1993 Afrika-Beauftragter im US-Außenministerium.)

nutzt haben.²³ Nach teils monatelangen Verhandlungen gelang es dem südafrikanischen Staatspräsidenten im Dezember 2002, die Regierung in Kinshasa und die drei wichtigsten kongolesischen „Befreiungsbewegungen“ zu einem Friedensschluß und zur Bildung einer gemeinsamen Übergangsregierung zu veranlassen. Nach Ablauf der Übergangszeit sollen in der DRK freie Wahlen durchgeführt werden. Abzuwarten bleibt, ob dieser Vertrag (von Pretoria) das Papier wert ist, auf dem er niedergeschrieben wurde.

Zerbrochene Staaten (*failed states*), Bürgerkriege, die oftmals ethnisch geprägt sind²⁴, Hungersnöte und AIDS-Epidemien bringen Afrika heute vor allem in die Schlagzeilen der internationalen Presse.²⁵ Kriege, vor allem Bürgerkriege, haben Sierra Leone, Liberia, Somalia, Ruanda, Burundi, Sudan, Kongo-Brazzaville, Zaire/Demokratische Republik Kongo (DRK) und jüngst Côte d'Ivoire für Jahrzehnte zerstört. Die Gefahr, daß Zimbabwe ihnen in den Niedergang folgt, ist sehr groß. Gleiches kann durchaus in Namibia geschehen. Sollte das demokratische Südafrika Zimbabwe und Namibia in den Abgrund folgen, so wäre das für das Afrika südlich der Sahara die Katastrophe schlechthin! Inwieweit Nigeria als Demokratie angesehen werden kann, ist sicherlich mehr als diskutabel.²⁶ Jedoch sollte bei all dem nicht vergessen werden: Die Zahl der demokratisch regierten Staaten ist in den zurückliegenden Jahren auch in Afrika deutlich angestiegen.²⁷ Heute gehören Mauritius und Botswana, Benin, Mali, Ghana, Senegal, Namibia und Südafrika dazu.

²³ UN Secretary General, Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, New York, 2002.

²⁴ Vgl. Rainer Tetzlaff, Politisierte Ethnizität als Kehrseite politischer Partizipation in unsicheren Zeiten. Erfahrungen aus Afrika, in: WeltTrends, Nr. 38, (Frühjahr 2003), S. 11-30.

²⁵ Stefan Mair, Staatszerfall und Interventionismus als Determinanten der Entwicklung des afrikanischen Kontinents, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik, Baden-Baden, 2000, S. 161-175.

²⁶ Johannes Harnischfeger, Nigerias „Vierte Republik“, in: WeltTrends Nr. 36 (Herbst 2002), S. 123-138.

²⁷ Gero Erdmann, a.a.O., S. 39, 41-44.