

## Eine kritische Würdigung der deutschen Südafrikapolitik

Martin Pabst · Klaus Freiherr von der Ropp

**Zusammenfassung:** Mit der professionellen Unterstützung der Fußball-WM 2010 hat die deutsche Politik einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung Südafrikas geleistet. Allerdings war und ist die deutsche Politik darauf fokussiert, das politische und wirtschaftliche „Modell Deutschland“ auf die Kaprepublik zu übertragen. So wurde es der dort regierenden ANC-Allianz möglich, bewährte Staatsdiener unter oftmaliger Vernachlässigung des Leistungsprinzips auszutauschen. Die Folge ist eine erschreckende staatliche Schwäche. Ziel der „strategischen Partnerschaft“ zwischen Deutschland und Südafrika muss es aber sein, konkrete Maßnahmen zur Restabilisierung zu unterstützen, die in diesem Aufsatz aufgezeigt werden.

**Schlüsselwörter:** ANC · Schwache Staatlichkeit · Demokratisierung · Minderheitenschutz · Restabilisierung

### A Critical Acclaim of Germany's South Africa Policy

**Abstract:** With its professional support of the 2010 FIFA World Cup, Germany contributed to the stabilisation of the Republic of South Africa. Germany's South Africa Policy, however, has focused on applying the German political and economic model to Post-Apartheid South Africa. Thus, the ruling ANC and its partners in that country were able to replace experienced civil servants, in many cases without regard to the candidates' professional qualifications. This resulted in an appalling weakness of the state. The "strategic partnership" between Germany and South Africa should therefore focus on tangible measures which support the restabilisation of South Africa, as outlined in this paper.

**Keywords:** ANC · Weakness of the State · Democratisation · Protection of Ethnic Minorities · Restabilisation

---

**Online publiziert:** 15.12.2010

© VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010

Dr. M. Pabst (✉)

Forschung & Politikberatung (F&P),

Postfach 340253, 80099 München, Deutschland

E-Mail: martin-pabst@t-online.de

Dr. K. Frhr. von der Ropp

Southern Africa Consulting,

Feuerbachstraße 6, 14471 Potsdam, Deutschland

E-Mail: SAC-ROPP@web.de

## 1 Einleitung

Vor der Fußballweltmeisterschaft 2010 in Südafrika warnten auch ausländische Regierungen und seriöse Medien eindringlich vor der grassierenden Gewaltkriminalität. Ein weiteres Risiko waren terroristische Anschläge – in der Tat verübten somalische Islamisten während der WM zwei verheerende Suizidattentate, allerdings nicht in Südafrika, sondern in Uganda. Mit massivem internationalen Beistand wurden die von Fachkräfteverlust, Korruption, Ausbildungs- und Ausrüstungsdefiziten gebeutelten Sicherheitskräfte unterstützt (vgl. Burger und Bilkis 2009). So schulte die US-Bundespolizei FBI 4000 südafrikanische Polizisten. Interpol entsandte ein 50-köpfiges Expertenteam nach Südafrika; 28 der 31 Teilnehmerstaaten schickten insgesamt 225 Polizisten. Diese internationale Unterstützung war für den Erfolg des Turniers entscheidend. Mit Rücksicht auf das Gastgeberland sind viele Einzelmaßnahmen nicht an die Öffentlichkeit gelangt

Besonders intensiv war das deutsche Engagement. Bereits 2004 wurde eine Partnerschaft vereinbart. Südafrikaner beobachteten 2006 die Durchführung der Fußball-WM in Deutschland. Deren Organisationschef Horst-Rudolf Schmidt beriet vor Ort als FIFA-Sonderbeauftragter die Verantwortlichen. Koordiniert durch das Bundesinnenministerium, waren deutsche Behörden in zahlreiche Programme einbezogen. So unterstützte der Freistaat Bayern ab 2005 die Polizeikräfte in den Partnerregionen Westkap und Gauteng durch Erfahrungsaustausch, Beratung und Fortbildung. Eine gleichartige Kooperation pflegte die Polizei von Nordrhein-Westfalen. Auch auf geheimdienstlicher Ebene erfolgte ein enger Informationsabgleich. Die Bundesluftwaffe beriet die South African Air Force z.B. im Bereich der Luftraumkontrolle. Die Entwicklungszusammenarbeit flankierte diese Aktivitäten. Beispielsweise gaben im Inwent-Projekt „Host City“ kommunale Experten aus den Austragungsorten von 2006 ihre Erfahrungen nach Südafrika weiter. Die GTZ entwickelte ein Modellprojekt zur Schulung von aus Townships stammenden Friedensarbeitern, die an Krisenschwerpunkten gewaltpäventiv stationiert wurden.

Südafrika investierte 140 Mio. € in neue Polizeihubschrauber, Ausrüstung und zusätzliche Kräfte. Ab 2004 wurde die Personalstärke um 55.000 auf über 190.000 erhöht. Außerdem wurde die Zahl der Polizeireservisten für die Dauer des Turniers von 45.000 auf 100.000 verdoppelt. Die Videoüberwachung öffentlicher Plätze wurde erheblich ausgebaut. Mit präventiven Verhaftungen, Gefängniszügen, mobilen Ermittlergruppen, Schnellgerichten und einem erweiterten Schießbefehl suchte man Kriminelle und Unruhestifter abzuschrecken. Die Armee mobilisierte eine ungenannte Zahl von Soldaten. Mannschaften wurden von schwerbewaffneten Soldaten bereits am Flughafen abgeholt, in ihre Quartiere eskortiert und dort abgeschildert. Vorsichtshalber riegelten Polizei und Armee als unsicher geltende Townships vorübergehend ab. Nicht zuletzt hatten private Sicherheitsdienste aus dem In- und Ausland Hochkonjunktur.

Mit derart konzentriertem Material- und Personaleinsatz gelang es, das Stadionumfeld und die Aufenthaltsschwerpunkte der Besucher abzusichern. Doch kann sich das Land einen solchen Kraftakt nicht dauerhaft leisten, und nach dem Ende der WM haben internationale Anteilnahme und Unterstützung merklich nachgelassen. Auch konnten während der Fußball-WM nur Nischen der Sicherheit geschaffen werden. In nicht betroffenen Landesteilen ereigneten sich weiterhin die alltäglichen Morde und Raubüberfälle. Hinzu kommen soziale Proteste: Einen Tag nach Turnierende griffen südlich von Johannesburg

verarmte schwarze Slumbewohner wieder zu gewalttätigen Demonstrationen gegen ihre miserablen Lebensbedingungen. Im Westkap wurden Häuser afrikanischer Zuwanderer in Brand gesetzt und ein Simbabwer aus einem Vorortzug geworfen. Der beschäftigungsintensive Bauboom ist nun zu Ende, und viele Südafrikaner sind enttäuscht, dass sich ihre – oft überzogenen – Erwartungen hinsichtlich schneller Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse nicht erfüllen.

## 2 Strukturelle staatliche Schwäche und Ineffizienz

Die ausufernde Gewaltkriminalität ist das deutlichste Indiz für staatliche Schwäche und Ineffizienz, wie sie seit dem Machtwechsel von 1994 in vielen Bereichen Einzug gehalten haben, mit Ausnahme der Finanz- und Steuerverwaltung. Zwar konnten in den letzten Jahren zahlreiche Delikte eingedämmt werden, doch nimmt Südafrika gemäß der Polizeistatistik von 2009/2010 weiterhin einen weltweiten Spitzenplatz ein: 16.834 Morde und Totschlagsdelikte, 68.322 angezeigte Vergewaltigungen und sexuelle Nötigungen, 171.292 angezeigte Raubdelikte (davon 113.755 unter erschwerten Umständen). Zum Vergleich: Im bevölkerungsreicheren Deutschland (82 gegenüber 50 Mio. Einwohnern) waren im vergangenen Jahr 2277 Morde und Tötungsdelikte, 7314 sexuelle Gewalttaten sowie 49.317 Raubdelikte zu beklagen. Raubüberfälle auf Wohnungen und Gewerberäume sowie bewaffnete Fahrzeugentführungen konnte die südafrikanische Polizei bis heute nicht annähernd eindämmen, sie nehmen sogar tendenziell zu.

Problematisch ist auch die Aussagekraft der Statistiken. So geht man bei sexuellen Gewalttaten von einer neun Mal so hohen Dunkelziffer aus, da die Opfer kein Vertrauen in die Strafverfolgungsorgane haben. Die Aufklärungsquote ist bescheiden, und festgenommene Täter haben aufgrund von Überlastung und Korruption in Justiz und Gefängniswesen gute Aussichten, ungeschoren davonzukommen. Besorgniserregend ist auch die extreme Brutalität der Täter. So werden Fahrer entführter Kraftfahrzeuge oft stundenlang misshandelt bzw. vergewaltigt, mitunter umgebracht. Die Mittel- und Oberschicht verschanzt sich hinter Alarmanlagen und exorbitant anwachsenden privaten Sicherheitsdiensten, die einfachen Südafrikaner sind hilflose Kriminalitätsoffer oder suchen ihr Heil in Lynchjustiz.

Staatspräsident Nelson Mandela (1994–1999) und noch intensiver sein Nachfolger Thabo Mbeki (1999–2008) verfolgten eine Politik der „Affirmative Action“, d. h. weiße Staatsdiener wurden durch Angehörige der schwarzen Mehrheit ersetzt. Erstere hatten in der Apartheidzeit den Staat zwar nicht gerecht, aber immerhin effizient verwaltet. Grundsätzlich können solche Maßnahmen sinnvoll sein, um Ungerechtigkeiten der Vergangenheit auszugleichen. Doch ist auch nach 16 Jahren kein Ende der „Affirmative Action“ absehbar, und in vielen Fällen wurde das Leistungsprinzip nicht beachtet. Ungenügend qualifizierte Bewerber sind, häufig über Verbindungen zu ANC-Politikern, in Führungspositionen gelangt. Die Folgen sind desaströs: Kompetenzverlust, Frustration aufgrund Versagens, Korruption. „Affirmative Action“ ist gemäß dem langjährigen Südafrika-Kenner Richard William Johnson „das größte Desaster“ des neuen Südafrika (Johnson 2009, S. 112, eigene Übersetzung).

Das durch rudimentäre „Bantu-Education“ in der Apartheidzeit geschädigte Bildungswesen wurde nach 1994 vollends ruiniert. Fähige Lehrer wurden entlassen, unfähige, undisziplinierte und streiklustige Nachfolger eingestellt. Eine staatliche Untersuchung konstatierte, „dass in zumindest zwei Dritteln unserer höheren Schulen wenig oder nichts gelernt wird“. Einige Hundert Schulen bringen zwei Drittel der Abiturienten hervor, der Rest versagt. Schlagzeilen machte „Südafrikas schlechteste Schule“, wo nur ein Schüler das Examen bestand und 659 durchfielen. Ausländische Lehrpläne wurden kritiklos übernommen, entsprechen jedoch nicht den heimischen Bedürfnissen. An vielen Schulen herrschen Disziplinlosigkeit und Gewalt. Mancherorts schicken Eltern Mädchen nicht mehr zur Schule, da Belästigungen und Vergewaltigungen durch Mitschüler (und sogar Lehrer) an der Tagesordnung sind. Mit Ausnahme einiger Spitzenuniversitäten ist die Lage im Hochschulbereich nicht viel besser. Angesichts mangelhafter Dozenten und verminderter Zugangs- und Prüfungsbedingungen sprechen Kritiker von „akademischen Supermärkten“. Abschlüsse werden international immer weniger anerkannt. Auch die überbürokratisierten Sektoralen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen (Sector Education and Training Authority, SETA) sind ein Fehlschlag. Insbesondere in den technischen Berufen besteht ein erheblicher Fachkräftemangel.

Notorisch ineffizient und korrupt ist das Innenministerium. So bestanden 2008 rund 70% aller leitenden Mitarbeiter einen Eignungstest nicht, dürfen aber auch nicht entlassen werden. Infolge massiver Unregelmäßigkeiten bei den Ausgabebehörden rufen südafrikanische Pässe zunehmendes Misstrauen hervor. Großbritannien führte deshalb 2009 erstmals die Visumpflicht für Südafrikaner ein. Grenzkontrollen sind häufig nachlässig oder korrupt, was Schmuggel und irreguläre Zuwanderung begünstigt. Mindestens fünf Mio. Ausländer sollen sich heute illegal in Südafrika aufhalten, sie verschärfen die sozialen Probleme.

Gemäß dem Militärexperten Helmoed-Roemer Heitman ist die Armee wegen Geldmangels, ungenügender Disziplin, HIV/AIDS-Durchseuchung, Fachkräftemangel und Meutereien „derzeit kampfunfähig“ (zit. n. Weber 2010, S. 7). So habe das Heer über ein Jahrzehnt keine Großübung durchgeführt. Den modernen Fregatten und U-Booten fehle es an Ersatzteilen und qualifiziertem Personal. Bei der Luftwaffe hätten 300 Piloten und über 1300 Techniker den Dienst quittiert. Nur wenige der über 100 Kampfflugzeuge seien einsatzfähig. Die besten Einheiten werden in VN-Friedensmissionen geschickt, der Rest hat mit sich selbst zu kämpfen.

Nach 1994 musste das Gesundheitswesen flächendeckend ausgebaut werden, um die bisherige Elitemedizin zu überwinden. Doch auch unter Berücksichtigung der damit verbundenen Herausforderungen ist der Niedergang im Land der ersten Herzverpflanzung erschreckend. Heute machen die Krankenhäuser Schlagzeilen durch militante Streiks (inklusive Todesfällen nicht versorgter Patienten), Fachkräfteabwanderung, Überbelegung, Pfusch und Veruntreuung; so verkaufen Mitarbeiter unter der Hand teure Geräte und Medikamente.

Südafrika zeichnete sich früher durch eine effiziente und günstige Stromversorgung aus. Doch kamen beim Staatsunternehmen ESKOM unzureichend qualifizierte Kräfte in Führungspositionen. Netzwartung und Netzausbau wurden vernachlässigt, Reservekapazitäten nicht mehr vorgehalten. Eskalierende Versorgungsengpässe führten 2008 zur Ausrufung eines „nationalen Notstands“. Die größten Gold- und Platinminen mussten fünf

Tage lang die Förderung einstellen. Nun sollen beschleunigt Kraftwerke renoviert oder neu gebaut und regenerative Energien erschlossen werden. Doch noch bis ca. 2013 müssen gekürzte Zuteilungen hingenommen werden. Der Energieminister forderte Investoren auf, mit größeren Projekten zu warten. Durch Lahmlegung von Pumpen beeinträchtigen die Stromausfälle auch die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Im Zuge des WM-Investitionsprogramms neu errichtete bzw. renovierte Flughäfen, eine hochmoderne S-Bahn im Raum Johannesburg sowie neue Schnellbussysteme dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch das Transportwesen marode ist. So drohte die US Federal Aviation Authority 2008 den South African Airways mit dem Entzug der Landrechte, sollte sie die technischen Probleme nicht in den Griff bekommen. Flugingenieure, Piloten und Fluglotsen sind in großer Zahl abgewandert. Auch die Eisenbahnen haben mit Ingenieurmangel, Strecken- und Rollmaterialüberalterung zu kämpfen. Experten warnen vor massiven Zusammenbrüchen, wenn nicht sofort gehandelt wird. Monate lang war 2010 der Zugverkehr auf der Hauptlinie Johannesburg-Kapstadt eingestellt, da TRANSNET die mit der Sanierung beauftragte Firma nicht bezahlt hatte.

Die ANC-Regierungen haben seit 1994 über zwei Mio. einfache Häuser für Bedürftige gebaut, und jeweils etwa zehn Mio. armer Haushalte verfügen seither über Strom und fließendes Wasser. Doch waren die im Zuge des Reconstruction and Development Programme (RDP) erstellten Häuser oft schon bei Fertigstellung baufällig – Beamte hatten Kontrakte an unfähige Baufirmen vergeben. Auch gelangten viele RDP-Häuser in den Besitz von Nichtbedürftigen. 2008 verkündete die Wohnungsbauministerin, dass gegen ca. 30.000 ihrer Beamten wegen Bestechung ermittelt werde. Übersehen wird auch, dass sich der Strompreis binnen weniger Jahre verdoppelt hat und Energie für die Armen nicht selten unbezahlbar geworden ist. Und infolge von Mängeln in der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung wird mancherorts nur noch kontaminiertes Wasser produziert.

Provinz- und Kommunalverwaltungen verfügen über unzureichende Managementfähigkeiten, sodass bewilligte Gelder nicht ausgegeben werden können. In anderen Fällen scheitert die Bereitstellung von Dienstleistungen an Fachkräftemangel, Schlamperei, Korruption oder gar dem Bankrott von Kommunalverwaltungen. Die Zahlung einer bescheidenen Sozialhilfe hält die Wut nicht auf. Erzürnte Bewohner verweigern Abgaben und machen sich mit „service delivery protests“ Luft. Aber auch die Ungeduld der Steuern zahlenden weißen, asiatischen und (inzwischen auch) schwarzen Mittelschicht über die zunehmende Verschlechterung ihres Lebensstandards nimmt zu. Eine kleine Gruppe von 5,3 Mio. Steuerzahlern finanziert bereits heute 12,3 Mio. Sozialhilfeempfänger. Künftig müssen auch noch die Mittel für eine staatliche Pflichtkrankenversicherung für alle Südafrikaner aufgebracht werden.

Auch in der Privatwirtschaft wurden vom Staat Quoten vorgegeben. Der Ersatz weißer Fachkräfte ist hier aber noch nicht derart weit fortgeschritten wie im Staatsdienst. Das Programm Black Economic Empowerment (BEE) fördert über bevorzugte Vergabe von Privatisierungsanteilen, Krediten und öffentlichen Aufträgen schwarzes Unternehmertum. Profitiert hat davon in erster Linie eine kleine Elite mit guten Verbindungen zur ANC-Führung.

### 3 Gewaltausbrüche, Populismus und Zukunftsangst

Die Entstehung millionenschwerer schwarzer „fat cats“ hat wenig zur Besserstellung der über 20 Mio. verarmten Schwarzen beigetragen. Die in jahrhundertelanger Rassentrennung begründeten extremen Gegensätze zwischen Arm und Reich haben sich seit 1994 noch verstärkt. Südafrika, die größte Wirtschafts- und Industriemacht in Afrika, erreicht im UNDP Human Development Report von 2009 nur einen mageren 129. Platz unter 177 Staaten. 42,9% der Südafrikaner lebten demnach von weniger als zwei US-\$ am Tag. Die Lebenserwartung beträgt noch ganze 51,5 Jahre, wofür auch die hohe HIV-Infizierungsrate von ca. 19% verantwortlich ist. HIV/AIDS ist eine weitere Ursache für den Mangel an qualifizierten Kräften, da dadurch hervorgerufene Ausfälle in erster Linie die 25–45-jährigen betreffen. Die Arbeitslosigkeit beträgt nach offizieller Definition 24%, de facto liegt sie über 40%, in manchen Townships über 60%. Den Arbeitslosen und Verarmten hilft auch nicht der mit dem ANC liierte Gewerkschaftsbund COSATU, vertritt dieser doch die vergleichsweise privilegierte Schicht der schwarzen Arbeiter. Mit militanten Lohnstreiks im öffentlichen Dienst legten Gewerkschaften vor Kurzem Krankenhäuser und Schulen wochenlang teilweise mit brachialen Mitteln lahm.

Im Jahr 2009 ereigneten sich ca. 100 mehr oder weniger gewalttätige „service delivery protests“ verarmter schwarzer Südafrikaner – so viele, wie in den Jahren 2005–2008 zusammengenommen. Auch wenn in landesweiten Wahlen stets über 60% für die als Befreierin von der Apartheid legitimierte ANC-Allianz stimmten: Die Wahlbeteiligung geht stetig zurück, und das Ansehen der Politiker ist auf einem Tiefpunkt angelangt, insbesondere auf Lokal- und Provinzebene. Im Zorn über staatliches Versagen werden Sündenböcke attackiert. Bei einem Gewaltausbruch im Mai 2008 wurden 62 Zuwanderer aus afrikanischen Staaten zu Tode gelyncht, 670 verletzt und an die 85.000 vertrieben. Experten warnen vor neuen Pogromen und sehen künftig auch Weiße und Asiaten als mögliche Opfer.

In den Jahren 2009/2010 katapultierte sich der Vorsitzende der ANC-Jugendliga, Julius Malema, ins Scheinwerferlicht. Der militante Demagoge ist nicht irgendwer, sondern politischer Ziehsohn von Staatspräsident Jacob Zuma, der ihn denn auch lange gewähren ließ und erst vor Kurzem maßregelte. Malema, ein umtriebiger Unternehmer und BEE-Profitteur, forderte die Enteignung von Farmen und Bergwerken, lobte die rassistische Politik des simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe und sang immer wieder das Hasslied aus dem Befreiungskampf „Kill the farmer, kill the boer“, selbst nach inzwischen erklärtem gerichtlichen Verbot. Angesichts von mehr als 3000 Morden an weißen Farmern und Farmarbeitern seit 1994 verstanden dies viele Weiße als Kriegserklärung. Sollten extremistische Weiße durch solche Provokationen Auftrieb bekommen, könnte Südafrika künftig auch noch von rassistisch motivierten Zusammenstößen erschüttert werden. Zukunftsangst, „Affirmative Action“ und Gewaltkriminalität haben seit 1994 bereits eine Mio. von damals fünf Mio. Weißen in die Emigration getrieben. Noch verletzlicher fühlen sich die 1,3 Mio. Asiaten – „Unsicherheit ist die übermächtige, prägende Kraft in unserem Leben“, konstatiert der Hochschullehrer Imraan Coovadia pessimistisch (Coovadia zit. n. Wilke-Launer 2010, S. 140). Aber auch qualifizierte schwarze Südafrikaner folgen bereits dem Beispiel der Weißen und Asiaten und setzen sich ins Ausland ab.

#### 4 Deutsche Südafrikapolitik – fokussiert auf Südafrikas Führungsrolle und Musterdemokratie

Die deutsche Südafrikapolitik war in der Vergangenheit nicht selten halbherzig bzw. auf innenpolitische Profilierung ausgerichtet. Über die deutsche Konzeptlosigkeit enttäuscht, schlossen Großbritannien und die USA die Bundesregierung Mitte Oktober 1978 aus der westlichen Namibia-Initiative und anschließend aus der gemeinsamen Südafrikapolitik aus (detailliert dazu Ropp 2009, S. 56–76).<sup>1</sup> Der Übergang von der Apartheid zu einer nichtrassistischen Ordnung wurde daher von hochklassigen britischen und US-amerikanischen Diplomaten um den britischen Botschafter Robin Renwick gestaltet.

Gerade für Großbritannien stehen bedeutende Interessen auf dem Spiel: Direktinvestitionen in einer Gesamthöhe von 13 Mrd. € (2008) und 750.000 in Südafrika lebende britische Staatsbürger, die im Fall von Unruhen Rechtsanspruch auf größtmöglichen Schutz bis hin zu Rettung und Evakuierung hätten. Darüber hinaus sind am Kap Rohstoffzugang und Welthandelsrouten zu sichern – nicht nur für London, sondern für alle westlichen Industrienationen. Bei den Edelmetallen Gold und Platin, den Stahlveredlern Chrom und Mangan sowie Aluminumsilikaten besitzt Südafrika die größten Weltreserven, ergänzt durch bedeutende Vorkommen an Diamanten, Steinkohle, Eisenerz, Vanadium, Titan, Blei, Antimon, Nickel, Asbest, Phosphaten und Uran. Um das Kap der Guten Hoffnung werden jährlich 500 Mio. Tonnen Rohöl verschifft, etwa 30% der Weltproduktion. Darüber hinaus ist ein stabiles und prosperierendes Südafrika unverzichtbar für eine gedeihliche Entwicklung des gesamten Subsahara-Afrika.

Die Bundesregierung sieht in Südafrika das „Ankerland der Region“. Auch Deutschland hat dort bedeutende Interessen zu wahren: 2008 betrug das bilaterale Handelsvolumen 12,6 Mrd. €, die deutschen Direktinvestitionen belaufen sich auf fast 5 Mrd. €, und nicht weniger als 100.000 deutsche Staatsbürger leben am Kap. Der Stellenwert der Beziehungen wurde 1996 durch Abschluss einer „strategischen Partnerschaft“ und Errichtung einer binationalen Kommission zum Ausdruck gebracht (hierzu auch Mair 2010). In Politik, Verteidigung, Wirtschaft, Wissenschaft, Entwicklung, Kultur und Sport bestehen zahlreiche Kooperationen. Über 650 deutsche Unternehmen sind in Südafrika vertreten, die politischen Stiftungen sowie zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen. Viele Bundesländer und Kommunen engagieren sich am Kap, und über 95 Hochschulpartnerschaften wurden begründet (hierzu ausführlich Abid 2010). Die deutsche Südafrikapolitik fußt auf zwei Prämissen:

- Südafrika ist ein Schwellenland und eine Regionalmacht, damit ein Stabilitätsgarant in Subsahara-Afrika;
- Südafrika ist ein Musterschüler bei der Übernahme liberaler Demokratie und sozialer Marktwirtschaft, damit ein Vorbild für Subsahara-Afrika.

So erfreulich das deutsche Engagement grundsätzlich ist, so kritisch müssen beide Prämissen hinterfragt werden. Südafrika wird die auch von sich selbst – bis hin zu einem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat – angestrebte Rolle als Schwellenland und Regionalmacht nur dann erfolgreich ausüben können, wenn es zu innerer Stabilität findet. „Wir

---

1 Auf die Südafrikapolitik der DDR soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

stehen kurz davor, als ein nicht funktionierender Staat angesehen zu werden“, warnt der schwarze Topmanager Siphon Pityana (Räther 2010). Im Vergleich zu den neuen Märkten in Asien und Lateinamerika sind die ausländischen Direktinvestitionen in Südafrika deutlich niedriger – Energiekrise, Gewaltkriminalität, Fachkräftemangel, militante Gewerkschaften, unflexible Arbeitsgesetze und staatliches „social engineering“ schrecken ab.

Staatliche Schwäche untergräbt auch die demokratische Ordnung. Wenn ein Staat seinen Bürgern Sicherheit und Basisdienstleistungen nicht mehr garantieren kann, wird mittelfristig das politische System in Frage gestellt. Eine zunehmende Zahl von Südafrikanern ruft nach einem „starken Führer“. Nicht zuletzt solchen Forderungen hatte Zuma seinen rasanten Aufstieg zu verdanken (seine Amtsführung ist bisher freilich eher von Lavieren geprägt). Zu bezweifeln ist auch, ob eine Mehrheit der Einwohner die westlich-liberalen Verfassungswerte verinnerlicht hat. Der südafrikanische Analyst Terence Corrigan sieht das Land allenfalls auf dem Weg dorthin. Sowohl der ANC wie auch die – inzwischen sang- und klanglos im ANC aufgegangene – weiße Nationale Partei seien von der Vorstellung des Macht- und Verteilungsstaates mit straffer Führung geprägt worden. Zwar habe Südafrika seit 1994 Fortschritte bei der Demokratisierung gemacht, doch seien diese durch die Verunsicherung, Disziplinlosigkeit und fortdauernde Polarisierung der Gesellschaft bedroht. In Umfragen bestätige sich das Fortbestehen stark ausgeprägter Gruppenidentitäten. Auch würden ANC-Politiker häufig nicht zwischen Staat und Partei unterscheiden und sich als Vollstrecker eines „Volkswillens“ mit revolutionärem Mandat sehen. Geschätzte 10–30% der Südafrikaner seien demokratieunwillig, vielleicht sogar demokratieunfähig (s. dazu Corrigan 2010).

In der Tat gibt es Warnzeichen, dass die – vielleicht in erster Linie zur Beschwichtigung des Westens – übernommene liberale Verfassung und die marktwirtschaftliche Ordnung ausgehöhlt werden könnten. Seit dem ANC-Kongress von Polokwane im Oktober 2007, der beträchtliche Verschiebungen der parteiinternen Machtverhältnisse mit sich brachte, steht die Vollendung der „National Democratic Revolution“ wieder an der Spitze der Agenda. Darunter verstehen die rivalisierenden Flügel freilich Unterschiedliches. So arbeiten Sozialisten und Kommunisten auf eine neue Wirtschaftsordnung inklusive weitreichender Verstaatlichungen hin. Hingegen schielen afro-nationalistische Kapitalisten auf das Eigentum der Weißen und Asiaten. Der sozialdemokratische Flügel hat an Einfluss verloren.

Bereits unter Staatspräsident Mbeki wurden Kritiker als illoyal, unpatriotisch oder rassistisch gescholten. Die staatliche Fernseh- und Rundfunkanstalt wurde gleichgeschaltet, unliebsame Journalisten kamen auf schwarze Listen. Nun will die Regierung ein „Medientribunal“ einrichten, um „falsche Berichterstattung“ strafrechtlich zu verfolgen. Außerdem soll ein neues Gesetz den Zugang zu staatlichen Informationen erschweren. Geheimdienste werden nicht selten zur Bekämpfung innerparteilicher Gegner instrumentalisiert. Justiz und Ermittlungsbehörden sind unter Druck geraten. So entschied der oberste Ankläger 2009, kurz vor der Wahl Zumas zum Staatspräsidenten, die gegen diesen laufenden Verfahren wegen Korruption, Bestechung und Betrug einzustellen. Nach der Wahl besetzte Zuma flugs die Ämter des obersten Richters, des obersten Anklägers und des Geheimdienstchefs neu. Auf Druck des Zuma-Lagers wurde 2009 die beste Ermittlungseinheit Directorate of Special Operations (DSO), genannt „Scorpions“, aufgelöst, nachdem sie zu intensiv gegen ANC-Politiker vorgegangen war.



Als einzige Partei vertritt die von Helen Zille geführte Demokratische Allianz (DA) dezidiert westlich-liberale Werte. Mit 16,7% der Stimmen ist sie offizielle Opposition in der Nationalversammlung, im Westkap mit 51,5% sogar Regierungspartei. Doch wird sie fast ausschließlich von Weißen und „Kapmischlingen“ als Klientelpartei gewählt. Auch ist die energische Zille nicht etwa wegen ihrer liberalen Gesinnung, sondern als starke Führungsfigur populär. Echte Liberale kommen in der DA fast nur aus der Gruppe der städtischen, weißen, englischsprachigen Südafrikaner – eine kleine Minderheit mit vielleicht 1–2% Bevölkerungsanteil.

## **5 Das strategische Ziel: Restabilisierung als Voraussetzung für Entwicklung, Pluralismus und Führungsfähigkeit**

Auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung zog der deutsche Botschafter Dieter W. Haller 2009 ein optimistisches Resümee:

Die südafrikanische Verfassung [...] ist mit weitem Abstand der wichtigste Bezugspunkt allen politischen Handelns und Wollens. Die südafrikanische Verfassung ist an Herausforderungen gewachsen und hat entscheidend dazu beigetragen, die Menschen Demokratie zu leben zu lernen und ein aktiver Teil davon zu werden. Heute ist Südafrika ein stabiler demokratischer Rechtsstaat [...].<sup>2</sup>

Angesichts der desolaten Lage des Landes ist eine solche Aussage bestenfalls Wunschdenken. Freilich steht sie nicht allein. Die in den 1970er und 1980er Jahren in der deutschen Öffentlichkeit lebhaft geführte Südafrika-Diskussion ist weitgehend abgeebbt. Von lobenswerten Ausnahmen abgesehen<sup>3</sup>, wagt heute kaum jemand eine kritische Stellungnahme, vielleicht auch aufgrund „politischer Korrektheit“ infolge der früheren Nähe der Bundesrepublik Deutschland zur Apartheidregierung. Bis auf den heutigen Tag fehlt es weniger an Sachkunde als an Mut zu einer konstruktiven Südafrikapolitik.

So hat keiner der in die Verfassungsberatungen involvierten Staatsrechtler die Frage aufgeworfen, ob ein Transfer des deutschen Grundgesetzes in ein Land ohne gewachsene rechtstaatliche und demokratische Kultur erfolgreich sein kann. Vielleicht müsste die Kaprepublik, wie die postjugoslawischen Staaten, geografisch näher bei Deutschland liegen, damit erkannt wird, was die erstklassige US-Journalistin Patti Waldmeir bereits am 7./8. Mai 1994 in der *Financial Times* für das Post-Apartheid-Südafrika forderte: „Democratic niceties will have to be sacrificed in the overwhelming need to restore stability.“ Nur rasche Maßnahmen zur Restabilisierung können den Weg Südafrikas in die Selbst-

2 Grußwort von Dieter W. Haller, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Südafrika, zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Südafrika – Ein Land im Umbruch. Die ‚Regenbogenverfassung‘ – Visionen und Realität“ am 19.6.2009 in Berlin.

3 Zu nennen sind die von Hein Möllers herausgegebene, unabhängig-linke Zeitschrift „afrika süd“ sowie die frühere Chefredakteurin der evangelischen Entwicklungszeitschrift „der überblick“ Renate Wilke-Launer (2010) mit ihrem Sammelband „Katerstimmung am Kap“ – die darin publizierten kritischen Stimmen stammen überwiegend von schwarzen, ANC-nahen Südafrikanern. Eine lesenswerte Veröffentlichung aus rechtskonservativer Sicht ist „Südafrika – Vom Scheitern eines multiethnischen Experiments“ des Instituts für Staatspolitik (2010).

zerstörung aufhalten (vgl. Pabst und Ropp 2009). Dabei werden für eine Übergangszeit ggf. auch drakonische Eingriffe wie Notstandsgesetze notwendig werden.

Den Minderheiten kommt bei der Wiedergewinnung von Stabilität eine Schlüsselrolle zu. Bis heute bestreiten sie einen Großteil des Steueraufkommens. Die englischsprachigen Weißen und die Asiaten sind traditionell die ökonomisch aktivsten Gruppen und schlagen Brücken nach Westeuropa, Nordamerika und Indien. Die seit 1652 in Südafrika ansässigen afrikaanssprachigen Weißen („Buren“) waren traditionell im Staatsdienst beschäftigt, wo sie nach 1994 hinausgedrängt wurden. Als Rückkehrer bzw. Berater könnten sie entscheidende Beiträge leisten. In der Landwirtschaft müssen bestehende Ungerechtigkeiten durch eine ausgewogene Landreform überwunden werden. Doch sind die kommerziellen weißen Farmer, wie einst ihre Kollegen in Simbabwe, Garanten der Lebensmittelversorgung und vieler ländlicher Arbeitsplätze.

Zuma war der erste Präsident, der die Schwäche des Staates eingestand und die Weißen zu Engagement einlud. Eine Geste war die Berufung von Dr. Pieter Mulder, dem Vorsitzenden der konservativen afrikaansen „Freiheitsfront Plus“, zum Vizelandwirtschaftsminister. 2009 wurde im Polizeidienst ein erstes Rückkehrerprogramm aufgelegt. Auch weitere ANC-Politiker, wie der stellvertretende Staatspräsident Kgalema Motlanthe und ANC-Schatzmeister Mathews Phosa, unterstützen diesen Kurs. Hingegen widersetzen sich andere Gruppen im ANC und appellieren an Sozialneid, Afro-Nationalismus oder gar Rassismus.

Ohne effektive Schutzrechte werden die Minderheiten nicht bereit sein, mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Der letzte weiße Staatspräsident Frederik Willem de Klerk versagte aufgrund eigener Arroganz und Konzeptlosigkeit seiner Nationalen Partei in den Verhandlungen kläglich. Die ausgehandelte Ordnung beruht auf dem Prinzip „Ein Mensch, eine Stimme“ und ist auf eine starke Staatsspitze mit exekutivem Präsidenten zugeschnitten. Der Grundrechtsschutz ist auf Individualrechte fokussiert. Lediglich auf individueller Basis wird die Ausübung von Kultur, Sprache und Religion garantiert. Föderale Elemente sind sehr schwach ausgeprägt, so haben die neun Provinzen nur begrenzte Zuständigkeiten, sind zu „kooperativem Verhalten“ verpflichtet und von Finanzmitteln der Zentralregierung abhängig.

Es war Constand Viljoen von der konservativen „Freiheitsfront“, der am 23. April 1994, Stunden vor der ersten demokratischen Wahl, im Regierungsgebäude in Pretoria zusammen mit dem ANC den „Accord on Afrikaner Self-Determination“ unterzeichnete. Dank der Vermittlung von US-Botschafter Princeton Nathan Lyman und seinem britischen Kollegen Sir Anthony Reeve hatten sie sich geeinigt und es damit den konservativen afrikaanssprachigen Weißen ermöglicht, das neue Südafrika mitzutragen. Während hochrangige internationale Diplomaten bei der Unterzeichnung zugegen waren, war es bezeichnend für die deutsche Regierung, dass ihr Botschafter der Einladung nicht folgte. Als Art. 235 fand die Übereinkunft Eingang in die 1996 beschlossene neue Verfassung. Er eröffnet allen Sprach- und Kulturgemeinschaften die Möglichkeit der Selbstbestimmung, ggf. sogar auf territorialer Grundlage. Uneinigkeit unter den Afrikaanssprachigen über die Ausgestaltung sowie mangelndes Entgegenkommen der ANC-Regierung haben freilich bislang die Umsetzung des Art. 235 verhindert. Angefügt sei, dass die als Bestandteil der Verfassung etablierte „Kommission zur Förderung und zum Schutz der Rechte kul-

tureller, religiöser und sprachlicher Gemeinschaften“ (Art. 185, 186), wie auch andere Kommissionen, bislang keine wesentlichen Aktivitäten entfaltet hat.

Der deutsche Einsatz für die Fußball-WM war ein erster Ansatz, um Südafrika bei der Wiedergewinnung von Stabilität zu unterstützen. Ob diese Herkulesaufgabe angesichts der massiven Probleme und Widerstände gelingen wird, ist offen. Doch hätte die „strategische Partnerschaft“ damit endlich ein klares und lohnendes Ziel. Anstatt irrealen oder gar kontraproduktiven Prämissen nachzuhängen, sollte der Fokus deutscher Politik auf konkrete Maßnahmen zur Stabilisierung gelegt werden, von oben nach unten, aber auch von unten nach oben durch Förderung von Eigeninitiative und Selbsthilfe in allen Bevölkerungsgruppen, sodass sich Nischen von Stabilität ausbreiten können.

Afrikaanse Repräsentanten verhandeln derzeit mit der Regierung über Möglichkeiten einer Kooperation. Im „Afrikaner Burgerlike Netwerk“ arbeiten eher liberale Intellektuelle um Deon Geldenhuys, Hermann Giliomee und Lawrence Schlemmer und der einflussreiche Gewerkschaftsführer und Bürgerrechtler Flip Buys an entsprechenden Konzepten. Auch Ökonomen wie Dawie Roodts, Richard Downing und Ulrich Joubert sind involviert. Als Gegenleistung für eigenes Engagement wird ein garantierter Minderheitenschutz gefordert, z. B. nach dem Vorbild der von Friedensnobelpreisträger Martti Ahtisaari für den Kosovo ausgearbeiteten Regelungen. Dass effektiver Minderheitenschutz Voraussetzung für langfristige Stabilität und die Verankerung demokratischer Ordnungen ist, sollte der deutschen Politik bewusst sein. Was in der EU oder etwa der Türkei (Kurdengebiet) zunehmend umgesetzt bzw. gefordert wird, muss auch für ein multiethnisches Land wie Südafrika gelten.

Die sukzessive Wiedergewinnung staatlicher Stabilität und Effizienz ist die Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung und damit für verbesserte Lebensverhältnisse der über 20 Mio. verarmten schwarzen Südafrikaner. Mittelfristig bietet sie vielleicht die Chance für die Etablierung einer gewachsenen, von Südafrikanern gestalteten pluralistischen Ordnung. Und als funktionierender Staat wäre Südafrika befähigt, sein großes Potenzial zu nutzen und die erstrebte politisch-ökonomische Führungsrolle in Afrika auszuüben.

## Literatur

- Abid, G. (2010). *Deutschlands Engagement in Südafrika: Staatliche und privatwirtschaftliche Interessen in Analyse zu den Theorien der IB*. Bremen: Europäischer Hochschulverlag.
- Burger, J., & Bilkis, O. (2009). Can practice make perfect? Security and the 2010 FIFA World Cup. *SA Crime Quarterly*, 29(September), 9–17.
- Corrigan, T. (2010). *Die politische Kultur Südafrikas. 16 Jahre nach Ende der Apartheid*. Aktuelle Analysen 56. München: Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen.
- Institut für Staatspolitik. (2010). *Südafrika – Vom Scheitern eines multiethnischen Experiments*. Wissenschaftliche Reihe, 16. Albersroda: IfS.
- Johnson, R. W. (2009). *South Africa's brave new world: The beloved country since the end of apartheid*. London: Penguin.
- Mair, S. (2010). *Südafrika – Modell für Afrika, Partner für Deutschland?* SWP-Studie S 12. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- 
- Pabst, M., & Ropp, K. Frhr. von der. (2009). *Risse im Anker. Subsahara-Afrika braucht ein starkes Südafrika. KAS-Auslandsinformationen*, 3, 66–75.
- Räther, F. (2010, 17. Sep.). Richtungskämpfe in Südafrika. *Nürnberger Nachrichten*.
- Ropp, K. Frhr. von der. (2009). Die Haltung der Deutschen in der DDR und der Bundesrepublik zur Apartheid in der Republik Südafrika. Podiumsdiskussion mit U. van der Heyden, H. Möllers, K. von der Ropp; Moderation: G.-R. Stephan. In U. van der Heyden & G.-R. Stephan (Hrsg.), *Deutsch-südafrikanische Beziehungen. DDR – Bundesrepublik – Vereintes Deutschland* (S. 41–76). Potsdam: Schkeuditzer Buchverlag.
- Weber, B. (2010, 21. Jan.). *Südafrika: Eine regionale Führungsmacht?* Online-Dienst Sicherheitspolitik aktuell (siak). Bonn: Report-Verlag.
- Wilke-Launer, R. (Hrsg.). (2010). *Südafrika. Katerstimmung am Kap*. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel.