

Internationale Politik und Sicherheit
Stiftung Wissenschaft und Politik / SWP

Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.)

Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Internationale Politik und Sicherheit

herausgegeben von der
Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Redaktion: Dr. Albrecht Zunker

Band 50

Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.)

Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

10. Südafrika und die SADC:

Gemeinschaft in Anarchie oder in der Entwicklung?

Klaus Freiherr von der Ropp

Mitte 1999 stellte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) seinen „Zehnten Bericht über die menschliche Entwicklung“ vor.¹ Er trägt den bezeichnenden Titel „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“ und enthält als Kernaussage die These, die Globalisierung habe einen tiefen Keil zwischen die reicheren und die ärmeren Länder getrieben. Zu den großen Verlierern dieser Entwicklung zählen vor allem die südlich der Sahara gelegenen Staaten Afrikas. Der Anteil dieser 47 Staaten am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt kaum mehr als ein Prozent.² Unter ihnen ist die Volkswirtschaft Südafrikas die mit Abstand größte und im globalen Kontext doch nur ein Zwerg. Sie alle bieten wenig komparative Vorteile, und so wird ihnen die Globalisierung, die Raum und Zeit schrumpfen läßt, kaum Türen zu neuen Möglichkeiten aufstoßen. Wenn es überhaupt einen Ausweg in eine bessere Zukunft gibt, so wird er in regionaler Kooperation und Integration liegen. Die Europäische Union (EU) hat seit Aufnahme ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas im Jahr 1960 genau diese Auffassung vertreten und in den mit ihnen abgeschlossenen Verträgen, den Konventionen von Yaoundé und später Lomé, ihre Bereitschaft bekundet, entsprechende Bemühungen zu unterstützen.

Deutlich wurde das abermals in dem umfangreichen Vertragswerk, das die EU auf eine deutsche Initiative hin im September 1994 in Berlin mit der Southern African Development Community (SADC) unterzeichnete.³ Inhalt des Abkommens ist vornehmlich das Angebot an SADC und ihre Mitglieder – das sind heute Südafrika, Simbabwe, Namibia, Angola, Mozambique, die Demokratische Republik Kongo, Tansania, Mauritius, Botswana, Lesotho, Swasiland, Malawi, Sambia und die Seychellen –, von den Erfahrungen des (west-)europäischen Integrationsprozesses zu lernen. Denn überall in Afrika wird dessen Erfolg bewundert. In nicht weniger als etwa 200 Fällen haben afrikanische Staaten seit dem Ende der Kolonialzeit versucht, in Anlehnung an das Vorbild der EU zu kooperieren. Für das Scheitern aller Bemühungen sind drei Hauptursachen ausschlaggebend: Sieht man von

1 UNDP/DGVN, Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1999.

2 Diese und die folgenden Zahlenangaben nach: *Weltbank*, World Development Report, 1998/99, New York 1998, S. 190–191.

3 Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn), 12.9.1994, S. 769–772.

Südafrika ab, so mangelt es überall in Afrika an intraregional austauschbaren Gütern und fast immer an grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. Ferner fehlt es den Verantwortlichen in Afrika bislang an der für den Erfolg der EU entscheidenden Bereitschaft, Teile der nationalen Souveränität auf supranationale Institutionen ähnlich der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament zu übertragen, um so an gemeinsamer Souveränität zu gewinnen.

Mit dem Abschluß des Abkommens vom September 1994 hat sich in Brüssel die Auffassung durchgesetzt, daß trotz der ausgeprägten Heterogenität der SADC-Mitglieder – auf Südafrika entfallen mit einem BIP von 130 Milliarden Dollar pro Jahr etwa drei Viertel des regionalen BIP – der Süden Afrikas die Chance wirtschaftlicher Kooperation und sogar Integration hat. Die Region wird an bis weit in die Kolonialzeit zurückreichende Traditionen anknüpfen. Ein Vergleich mit einem der europäischen Transformationsländer sollte allerdings deutlich machen, um welche geringe Größenordnungen es geht: Das BIP der gesamten SADC-Region ist, obwohl hier mit ca. 190 Millionen viermal mehr Menschen leben, nur etwa ein Viertel größer als das von Polen.

1. Die Southern African Development Community (SADC) – der Versuch einer „African Renaissance“ im Süden des Kontinents

1. Von der SADCC zur SADC

Mit Unterzeichnung des Vertrages von Windhuk (1992) wurde die seit 1980 bestehende Southern African Development Coordination Conference (SADCC) – sie ging zurück auf eine Initiative Claude Cheyssons, seinerzeit EU-Kommissar für Entwicklungspolitik – zur SADC.⁴ Die SADCC hatte sich voll auf das Bemühen konzentriert, die Abhängigkeit der Nachbarn Südafrikas von dessen hochentwickelter Infrastruktur durch den Auf- und Ausbau eigener Verkehrswege zu mindern und ausländische, vor allem westliche Geber für deren Finanzierung zu gewinnen. Die SADC ist mit dem Ziel, sich in Richtung des Vorbildes Europäische Union zu entwickeln, das ungleich ehrgeizigere Projekt. Für die SADC, wie zuvor für die SADCC, ist eine einzigartige Dezentralisierung ihrer Verwaltung charakteristisch. So sind deren

4 Eine präzise Zusammenfassung findet sich bei Merle Holden, Southern African Economic Integration, in: World Economy (Oxford), (Juni 1998), S. 457–469. Zur SADCC: Tony Hawkins, A Mere Magnet for Funds, in: Die Suid-Afrikaan (Kapstadt), Southern Africa. The Political and Economic Prospects for the Region, (Oktober/November 1992), S. 13–14; sehr detailliert zur SADC: Christian Peters-Berries/Michael Marx, Regionale Kooperation und Integration im Südlichen Afrika (SADC), Chancen und Herausforderungen, in: KAS-Auslandsinformationen (St. Augustin), (1997) 11, S. 64–98, sowie dies., Regionale Integration im Südlichen Afrika. Die Southern African Development Community (SADC) im Jahr 1998, in: KAS-Auslandsinformationen (St. Augustin), (1999) 5, S. 50–69.

Arbeitseinheiten für die verschiedenen Sektoren regionaler Zusammenarbeit (Bergbau, Energie, Finanzen, Transport und Kommunikation, Industrie, Handel etc.) 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, allerdings ist die SADC-Verwaltung zunehmend von Ineffizienz gekennzeichnet.

2. Die Zollunion innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft

Das Bild der Region wird dadurch kompliziert, daß es innerhalb der SADC die Southern African Customs Union (SACU) gibt. Zu dieser bereits 1910 gegründeten Zollunion gehören neben der regionalen Vormacht Südafrika die schwachen Staaten Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland (die sogenannten BNLS-Staaten). Außer durch Freihandel im Inneren und gemeinsame Außenzölle zeichnet sich die SACU auch durch harmonisierte Verbrauchsteuern aus. Noch mehr als die SADC ist die SACU eine Gemeinschaft von kraß Ungleichen. Die Übermacht Südafrikas kommt darin zum Ausdruck, daß die gut 40 Millionen Südafrikaner 93%, die knapp 6 Millionen Bürger der BNLS-Staaten dagegen nur 7% des regionalen BIP produzieren. Entsprechend gering sind ihre Anteile am regionalen Zoll- und Verbrauchsteueraufkommen; dennoch stellen diese einen bedeutsamen Teil ihrer jeweiligen staatlichen Einnahmen dar, im Fall von Swasiland nicht weniger als 50%. Darüber hinaus nutzen Namibia, Lesotho und Swasiland – jedoch nicht mehr Botswana – den südafrikanischen Rand als gesetzliches Zahlungsmittel. Bezeichnend ist schließlich, daß der aus Zöllen und Verbrauchsteuern gespeiste gemeinsame Fonds von der südafrikanischen Zentralbank verwaltet wird, also nicht von einer supranationalen Institution. Dennoch haben die BNLS-Staaten – wirtschaftlichen Fakten gehorchend – ihre Zugehörigkeit zur SACU selbst in der Zeit des südafrikanischen Apartheidregimes nie in Frage gestellt.

Allerdings verhandeln Südafrika und seine BNLS-Partner seit Mitte der 90er Jahre Teile des SACU-Abkommens neu, unter anderem über die Höhe von Ausgleichszahlungen, die Südafrika an sie als seine „captive markets“ überweist. Derzeit sind das (zusätzliche) 0,42% ihres jeweiligen Anteils an dem gemeinsamen Fonds. Der Ausgang dieser Verhandlungen wird wesentlich durch die Ergebnisse jener Verhandlungsrunde beeinflusst werden, bei der die EU und die vier kleinen SACU-Staaten derzeit nach einem Ausgleich für die wirtschaftlichen Verluste suchen, die die BNLS-Gruppe als Folge der Einrichtung einer Freihandelszone (FHZ) EU-Südafrika erleiden werden. Die EU wird Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland dafür entschädigen müssen, daß – worauf weiter unten einzugehen

sein wird – das FHZ-Abkommen in Wahrheit nicht nur eine FHZ EU–Südafrika, sondern eine FHZ der EU mit der gesamten SACU begründen wird.

3. Strukturen und Entwicklungsperspektiven der SADC

In dem im August 1992 in Windhuk unterzeichneten SADC-Gründungsvertrag wurden zunächst die Ziele des SADCC-Abkommens festgeschrieben. Darüber hinaus verpflichteten sich die Unterzeichner, in Fragen ihrer nationalen Entwicklungsstrategien, in Wirtschaftsfragen aller Art und einer Fülle weiterer Politikfelder auf das engste zusammenzuarbeiten. Vor dem Hintergrund des Bemühens um einen Neubeginn im Süden Afrikas sind die in dem Vertrag abgelegten Bekenntnisse zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit von erheblicher Bedeutung.

In Fortschreibung des SADC-Vertrages wurden in der Folgezeit neun Protokolle zur Zusammenarbeit unter anderem in den Bereichen Energie, Bergbau, Rauschgiftbekämpfung, Transport und, besonders wichtig, Handel unterzeichnet. Das Protokoll über Handelskooperation sieht vor, die bestehenden, Südafrika begünstigenden Handelshemmnisse tarifärer und nichttarifärer Art schrittweise abzubauen und für 90% der gehandelten Güter binnen weniger Jahre eine FHZ entstehen zu lassen. Mit Ratifizierung durch zehn der vierzehn SADC-Staaten wurde es rechtlich verbindlich. Gerade der Bereich Handelspolitik macht deutlich, daß die SADC mit einem grundlegenden Strukturproblem belastet ist: der wirtschaftlichen und politischen Dominanz Südafrikas. Nur Südafrika und mit Einschränkungen Simbabwe produzieren wettbewerbsfähige Güter, die in den Nachbarländern nachgefragt werden. Demgegenüber gehören nach den Kriterien des Entwicklungshilfekomitees der OECD mit Angola, der Demokratischen Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mozambique, Tansania, Seychellen und Sambia acht der SADC-Staaten der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) an. Simbabwe wird als „low-income country“, und Botswana, Namibia sowie Swasiland werden als „lower middle-income countries“ eingestuft. Selbst in der SADC-Region können sie sich kaum behaupten und haben gegenüber Südafrika kraß defizitäre Handelsbilanzen.⁵

Seit Südafrika mit der Überwindung des Apartheidregimes offen mit den anderen Staaten Afrikas Handel treiben kann, verfolgt es eine aggressive Exportpolitik, zögert jedoch, seine Märkte für die Produkte anderer afrikanischer Staaten zu öffnen. Damit stößt Pretoria in der gesamten Region auf zunehmend offen artikulierte Kritik. Die sehr hohe (ca. 50%), überwiegend strukturelle und obendrein Jahr für Jahr ansteigende Arbeitslosigkeit im eigenen Land läßt der südafrikanischen

5 Siehe *Peters-Berries/Marx*, Regionale Kooperation und Integration im Südlichen Afrika (SADC).

Regierung jedoch kaum eine andere Wahl. Dem widerspricht nicht, daß Südafrika mit dem 1999 mit der EU ausgehandelten FHZ-Abkommen ungleich potenteren Lieferanten seine Märkte nach Ablauf von teils mehr als zehnjährigen Übergangszeiten öffnen wird. Denn die EU wird den Südafrikanern ihrerseits neue Märkte öffnen, wohingegen die SADC-Märkte ihnen seit eh und je offenstehen. Nicht nur die auf den dramatischen Rückgang des Goldpreises folgende Schließung von Goldbergwerken, der durch Kriminalität und darauffolgende Entlassung beförderte Trend zur Mechanisierung in der Landwirtschaft oder der Einbruch beim Export südafrikanischer Bergbauerzeugnisse in die krisengeschüttelten Staaten Südostasiens verschärfen die Lage auf dem Arbeitsmarkt von Woche zu Woche. Seit 1994 sind Jahr für Jahr 100 000 Arbeitsstellen verlorengegangen.

Das wird sich erst ändern, wenn in- und ausländische Kapitaleigner wieder mehr Bereitschaft zeigen, in den arbeitsintensiven Sektoren der Wirtschaft Südafrikas zu investieren. Die horrenden Kriminalität, die bei bereits hohen Lohnstückkosten ausgeprägte Militanz der Gewerkschaften wie auch die allgemeine Ausbildungsmisere – alles das weitgehend das Erbe eines in 350 Jahren gewachsenen rassistischen Regimes – schrecken derzeit allerdings Investoren ab. Die Ende 1998 bekannt gegebene Entscheidung des südafrikanischen Wirtschaftsgiganten Anglo American – andere bedeutende Unternehmen sind inzwischen gefolgt –, seinen Sitz von Johannesburg nach London zu verlegen, stellt eine Flucht vor überbordender Kriminalität dar. Ganz allgemein ist in den letzten Jahren das Vertrauen in das Gelingen des südafrikanischen Transformationsprozesses stark gesunken. In der Zeit von 1992 bis 1999 lagen die Investitionen von Südafrikanern im Ausland Jahr für Jahr, mit Ausnahme von 1997, klar über denen von Ausländern in Südafrika. Wenn Ausländer derzeit überhaupt in Südafrika investieren, dann in der Regel in der Form von Wertpapierkäufen oder, wie etwa die deutschen Fahrzeughersteller Daimler-Chrysler, BMW und VW, in technologie-, also nicht arbeitsintensiven Bereichen. Richtig ist, daß „von allen aufstrebenden Märkten Südafrika den größten Bedarf an ausländischem Kapital und das geringste Potential hat, es anzuziehen.“⁶

6 So David Roche, *South Africa's Capital Crisis*, in: *The Wall Street Journal Europe* (Brüssel), 9.9.1998, S. 10; der Verfasser ist Chefstratege bei Independent Strategy, Global Investments Consultants, London. Die Angaben zu den ausländischen Investitionen in Südafrika und den südafrikanischen im Ausland stammen von der South African Reserve Bank. Zu den ausländischen Investitionen in Südafrika siehe *The World Bank, Global Development Finance*, Washington, D.C. 1999, S. 492. Vgl. dazu aus deutscher Sicht *Southern African-German Chamber of Commerce and Industry, Fifth Survey of German Enterprises in South Africa. Views, Opinions, Judgements, Intentions and Considerations with Regard to Policy and Economy*, Johannesburg 1998. Auf den in den 90er Jahren zwar beschleunigten, aber im Vergleich mit anderen aufstrebenden Volkswirtschaften weiterhin geringen Produktionszuwachs verweist *IMF, South Africa. Selected Issues*, Washington, D.C. 1998 (IMF Staff Country Report, 9/1998), S. 33ff.

Nach alledem sind die Chancen gering, die bestehende ungleiche Handelsverflechtung innerhalb der SADC zu korrigieren und darüber hinaus das gegenwärtige intraregionale Handelsvolumen von nur ca. 8% zu steigern. Die Gegebenheiten des SADC-Raumes sind eben ungleich weniger günstig als jene im häufig zum Vergleich⁷ herangezogenen MERCOSUR, dem ebenfalls Anfang der 90er Jahre gegründeten Gemeinsamen Markt Südamerikas (Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay). Dort ist es im zurückliegenden Jahrzehnt allen wirtschaftlichen und politischen Unebenheiten zum Trotz gelungen, durch Liberalisierung große Handelszuwächse zu erzielen. Das wird in der SADC-Region lange Zeit nicht der Fall sein. Die SADC kann durchaus an den ungelösten, da unlösbaren Fragen des intraregionalen Handels scheitern. Erinnert sei an die Ostafrikanische Gemeinschaft (OAG) mit den Mitgliedern Tansania, Kenia und Uganda. Aufgrund ihres sehr hohen, allerdings schon in der Kolonialzeit erreichten Integrationsniveaus – die OAG galt über Jahrzehnte als das Modell erfolgreicher Süd-Süd-Zusammenarbeit schlechthin – schien sie den „point of no return“ überschritten zu haben. Dennoch zerbrach sie in den späten 70er Jahren. Sie scheiterte nicht zuletzt daran, daß man in Uganda und Tansania der Auffassung war, das partiell industrialisierte Kenia entwickle sich auf Kosten seiner beiden Partner.

Vor diesem Hintergrund erscheint wichtig, daß die SADC über krisenfeste Strukturen verfügt. Das ist bislang jedoch nicht der Fall! Oberstes Organ der Gemeinschaft ist der jährlich zusammentretende „Gipfel“ der Staatschefs, ihm nachgeordnet der SADC-Ministerrat, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Entwicklungs- oder Finanzminister vertreten sind. In beiden Gremien rotiert der Vorsitz.

4. Das Bemühen um eine Vertiefung der SADC

Die eigenen Schwächen vor Augen, versuchte die SADC seit 1996 ihre Zusammenarbeit auf eine zweite, eine politische Säule zu stützen. In Anknüpfung an das seinerzeitige 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 eines sogenannten Organ for Politics, Defence and Security (OPDS).⁸ Dem schließlich Mitte 1996 eingerichteten OPDS wurde eine Fülle

7 Dazu *SA Institute of International Affairs*, Mercosur and SADC: Regional Integration in the South. A Report on an International Conference, Johannesburg, Oktober 1998.

8 Sehr kenntnisreich dazu Jakkie *Cilliers*, The SADC Organ for Defence, Politics and Security, Halfway House: Institute for Defence Policy (IDP), Oktober 1996 (IDP Papers Nr. 10); Mark *Malan*/Jakkie *Cilliers*, SADC Organ on Politics, Defence and Security: Future Developments, Halfway House: IDP, März 1997 (IDP Papers Nr. 19) sowie Jakkie *Cilliers*, Building Security in Southern Africa – An Update on the Evolving Architecture,

anspruchsvoller Aufgaben übertragen, darunter 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, Operationen zur regionalen Friedenswahrung etc.

Spätestens am Tag nach der Gründung des OPDS stellte sich heraus, daß die SADC keine Stärkung erfahren, sondern sich eine Fülle neuer Probleme aufgeladen hatte. Viele für das Funktionieren des OPDS wichtige Fragen sind bis heute nicht beantwortet worden. Von dem OPDS existiert nur dessen Spitze: nicht etwa ein Rat der SADC-Außen- und Verteidigungsminister, sondern ein Rat der Staatschefs. Nicht geklärt ist, ob auch hier der Vorsitz rotiert. Ebenso wenig geklärt ist die Frage, ob das OPDS, ähnlich den mit Wirtschaftsfragen befaßten Ministerräten, dem SADC-Gipfel unterstellt ist. Ein administrativer Unterbau wurde bisher nicht aufgebaut. Robert G. Mugabe, seit 1996 OPDS-Vorsitzender, strebt an, daß diese Aufgabe auf Dauer von dem Staatspräsidenten Simbabwe wahrgenommen wird.

Das OPDS ist klinisch tot. Es spielte keine Rolle, als Südafrika und Botswana auf einen Hilferuf der dortigen Regierung hin im September 1998 in Lesotho einmarschierten und in Maseru einen Putsch niederschlugen. Das OPDS blieb ebenfalls untätig, als einen Monat zuvor Angola, Simbabwe und Namibia in die, so ihr offizieller Name, Demokratische Republik Kongo einrückten und das Regime des Diktators Laurent D. Kabila vor dem Sturz durch kongolesische Rebellen und deren Verbündete, Uganda und Ruanda, bewahrten.

Die von alledem ausgehende Gefährdung der Zusammenarbeit im südlichen Afrika vor Augen, schlugen die Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitsminister der Region Ende 1999 wichtige Reformen vor. Sollte der SADC-Gipfel sie akzeptieren, so bekommt das OPDS erstmals damit eine Chance, daß es dem SADC-Gipfel unterstellt wird. Eine Troika von SADC-Staatschefs wird den OPDS-Rat der Staatschefs ablösen. Der Troika ist ein Ministerrat der Ressortchefs für Äußeres, Verteidigungs- und Sicherheitsfragen unterstellt; dessen Vorsitz rotiert. Unterstützt wird die Arbeit des Ministerrats durch ein Ständiges Sekretariat.

Ein Erfolg ist darin zu sehen, daß im April 1999 Truppen aus allen SADC-Staaten – mit Ausnahme des Kongos und der Seychellen – an der auch von westlichen Staaten unterstützten friedenerhaltenden Übung „Blauer Kranich“ im nördlichen Kap teilnahmen.⁹ Sorge löste allerdings auch bei den aus dem Westen

Halfway House: Institute for Security Studies (ISS), November 1999 (IDP Papers Nr. 43), S. 32–36.

9 Siehe dazu Exercise Blue Crane, South Africa, 7.–30.4.1999, Info Booklet for Military Attachés; in diesem Zusammenhang Eric G. *Berman*/Katie E. *Sams*, *Constructive Dis-*

angereisten Manöverbeobachtern die Erkenntnis aus, daß die SANDF (South African National Defence Forces) an Qualität stark einbüßt. So stellt sich die Frage nach ihrer Verwendbarkeit bei künftigen friedenerhaltenden oder friedenschaffenden Maßnahmen. Die Schwächen der SANDF hatten sich bereits bei dem Einsatz im September 1998 in Lesotho gezeigt. Jetzt gilt auch für die Streitkräfte, was seit 1994 bereits in krasser Form bei der Polizei, aber eben auch beim Zoll, im Bereich der Grenzüberwachung, im staatlichen Gesundheits- und Schulwesen ein sehr großes Problem geworden ist: Infolge eines übereilten Personalaustauschs ist es zu vielen Schwächen, zu großer Ineffizienz und noch größerer Korruption gekommen. Und bei den im Staatsdienst verbliebenen Afrikanern – sie besetzten in der Apartheidzeit alle wichtigen Positionen – stellt sich häufig die Frage ihrer Loyalität gegenüber einer Regierung, die sie kaum als die ihre betrachten.

Für den seit Mitte 1999 amtierenden Staatspräsidenten Thabo Mbeki haben der SADC-Raum und die Konsolidierung und Vertiefung der SADC erste Priorität. Hier vor allem hofft er, seine Idee von einer „African Renaissance“, dem wohl prägenden Schlagwort seiner Amtszeit, in die Tat umzusetzen. In der Region warten auf ihn also ebenso schwierige Aufgaben wie in seinem eigenen Land, wo die Afrikaner von den Afrikanern ein schweres Erbe, ein in vielem zerrüttetes Land übernommen haben. Wichtig ist, daß die Außenwelt ihn und seine Regierung dabei unterstützt. Eine besondere Rolle kommt dabei der EU und ihren Mitgliedstaaten zu.

II. Die Rolle der Europäischen Union

In den Jahren des Umbruchs (1988–94) war es die britische Diplomatie, die unter Mißachtung aller Regeln einer Koordinierung der Außenpolitiken der EU-Staaten und aus nationalen Interessen den Transformationsprozeß in Südafrika wie auch die Entwicklungen in Namibia, Mozambique und Angola steuerte.¹⁰ Erst mit der Ablösung des letzten Staatspräsidenten des Apartheidregimes, Frederik Willem de Klerk, durch den demokratisch gewählten Präsidenten Nelson R. Mandela konnte die EU die ihr gebührende, von London aktiv mitgestaltete Rolle im südlichen Afrika finden.

engagement. Western Efforts to Develop African Peacekeeping, Halfway House: Institute for Security Studies (ISS), Dezember 1998 (ISS Monograph Series Nr. 33).

- 10 Vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, CODESA and beyond: Hintergründe und Perspektiven der Dialoggespräche, in: Michael Behrens/Robert von Rimscha (Hg.), Südafrika nach der Apartheid, Baden-Baden 1994, S. 239ff; ders., Perspektiven der unvollendeten Revolution in Südafrika, in: Albrecht Zunker (Hg.), Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993, S. 388ff; ders., Die Entwicklungsgemeinschaft im südlichen Afrika (SADC) – Utopie oder künftige Realität?, in: Udo Steinbach/Volker Nienhaus (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für Volkmar Köhler zum 65. Geburtstag, Opladen 1995, S. 211ff.

Es war dann, wie bereits erwähnt, einer Initiative von Bundesaußenminister Klaus Kinkel zu verdanken, daß im September 1994 die Außenminister der EU und der SADC wie auch Verantwortliche der EU-Kommission und des SADC-Generalsekretariats im Berliner Reichstag das allgemeine Kooperationsabkommen unterzeichneten. Das Abkommen sieht unter anderem im Zwei-Jahres-Turnus Ministertreffen und, zur Ausgestaltung der laufenden Zusammenarbeit, alle sechs Monate Zusammenkünfte eines „gemeinsamen EU-SADC-Steuerungskomitees“ vor. Im Vordergrund der Arbeit beider Gremien standen bisher Fragen der dringlich notwendigen Stabilisierung und Vertiefung SADCs. Aber auch die Zukunft von „Lomé“ stand auf der Tagesordnung, gehören doch alle SADC-Staaten zu den Unterzeichnern von Lomé IV, Südafrika allerdings nur mit einem seine Rechte stark einschränkenden Sonderstatus. Auf der Agenda der EU-SADC-Gremien fanden sich ferner die Themen Menschenrechte und Demokratie, die Konflikte in Kosovo, Angola und Kongo, die Agenda 2000, die Öffnung der EU nach Osten sowie Fragen der Bekämpfung von Drogen und HIV/Aids.

Ein wichtiger Schritt in der Neugestaltung der Beziehungen der EU zum südlichen Afrika wurde mit dem Abschluß der fast vierjährigen Verhandlungen über eine FHZ EU-Südafrika getan,¹¹ die zum 1. Januar 2000 provisorisch in Kraft gesetzt wurde. Schon die Dauer der Verhandlungen läßt erahnen, wie schwierig sie waren. Unterstrichen wird das durch die Tatsache, daß der langanhaltende Streit zwischen der EU und Südafrika über die Einfuhr von Spirituosen aus der Kap-Republik zu diesem Zeitpunkt nicht beigelegt war. Von anderen Mittelmeeranrainern unterstützt, kündigten Griechenland und Italien an, den Vertrag nicht zu ratifizieren, sollte Südafrika nicht auf die Markenbezeichnungen Ouzo und Grappa für zwei seiner Schnäpse verzichten. Wesentlicher Inhalt des Abkommens ist zum einen, daß nach Ablauf einer Übergangsfrist von 10 Jahren 95% aller südafrikanischen Exporte bzw., nach Ablauf von 12 Jahren, 86% aller EU-Exporte freien Zugang zu den Märkten der jeweils anderen Region erhalten. Zum anderen aber wurde der Export einer großen Zahl der für den EU-Agrarmarkt sensiblen Agrarexporte Südafrikas vom Freihandel ausgenommen. Abzuwarten bleibt, ob diese Beschränkungen die künftigen WTO-Runden zu Fragen der Agrarliberalisierung überdauern werden. In jedem Fall ist zu erwarten, daß der beidseitige Handel weiter wachsen wird. Bereits

11 Siehe *European Commission*, *The European Union and South Africa. An Overview of the Relationship in Light of the Trade, Development and Cooperation Agreement*, Brüssel 1999. Wichtige Informationen zu den Verhandlungen finden sich auch bei *Koordinationsstelle Südliches Afrika* (Hg.), *Europäische Union-Südliches Afrika. Freihandel oder Handel mit Entwicklung*, Bielefeld 1997. In das FHZ-Abkommen aufgenommen wurde das 1994 abgeschlossene „Europäische Programm für Wiederaufbau und Entwicklung in Südafrika“; es regelt die entwicklungspolitische Leistung der EU an die Kap-Republik.

heute bezieht Südafrika ca. 43% seiner Importe aus der EU, während um die 30% seiner Exporte in die Mitgliedsländer der EU gehen.

Die Ergebnisse der „Post-Lomé“-Verhandlungen von September 1998 bis Februar 2000 werden die tiefsten Einschnitte in der vierzigjährigen Geschichte der Kooperation der EU mit Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) mit sich bringen.¹² Die neue Konvention wurde am 23. Juni 2000 in Cotonou, der Hauptstadt von Benin, unterzeichnet und nach dieser Stadt benannt. Alle Staaten der 71 Länder umfassenden AKP-Gruppe – mit Ausnahme der 1997 aufgenommenen Republik Südafrika – profitieren bislang außer von den Leistungen des nach wie vor großzügig ausgestatteten Europäischen Entwicklungsfonds von nicht-reziproken Handelspräferenzen. Die Gewährung solcher Präferenzen ist, so die allerdings zunächst umstrittene Auffassung weiter EU-Kreise, nach den seit 1994 geltenden WTO-Regeln nur noch zugunsten der LDCs zulässig. Das bedeutet, daß nach Ablauf einer bis 2008 laufenden Übergangszeit gemäß dem Cotonou-Abkommen Simbabwe, Botswana, Namibia, Swasiland und Mauritius – so wie Südafrika bereits heute – ihrerseits der EU für eine auszuhandelnde Produktpalette Präferenzen einräumen müssen. Mit diesen Staaten werden also künftig symmetrische Freihandelszonen vereinbart. Zudem haben EU und AKP die Absicht, ab 2008, also noch während der Laufzeit der jetzt erstmals für 20 Jahre abgeschlossenen neuen Konvention, nicht mehr mit den einzelnen Staaten, sondern mit den – außer im Süden Afrikas allerdings noch kaum existierenden – Regionalorganisationen zu kooperieren. Alle bisherigen Anstrengungen der EU, ihre AKP-Partner zu veranlassen, untereinander auf das engste zusammenzuarbeiten, schlugen fehl. Abzuwarten bleibt, wie die EU es bewerkstelligen wird, die unterschiedlichen Kooperationsmuster für LDCs und höher entwickelte Staaten in ein Abkommen mit SADC bzw. den anderen Regionalorganisationen (in West-, Ost- und Zentralafrika) aufzunehmen.

Vorstellbar ist, daß das FHZ-Abkommen der EU mit Südafrika Modellcharakter haben wird, zumal es in der Praxis, wie bereits erwähnt, nicht nur ein bilaterales, sondern ein Abkommen mit SACU insgesamt sein wird. Da durch das FHZ-Abkommen die Außenzölle eines SACU-Mitglieds, Südafrikas, verändert werden, müssen diesem Abkommen gemäß der SACU-Satzung (Art. 19) die anderen Mitgliedstaaten zustimmen. Sie werden das aber nur tun, wenn ihnen die EU – etwa aus dem Regio-

12 Dazu grundlegend Karl Wolfgang *Menck*, Regionale Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg, August 1999; Jürgen *Wiemann*, Ein neuer Anlauf zu einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit, in: DIE Analysen und Stellungnahmen (Berlin), (1999) 3; Dieter *Frisch*, Jenseits von Lomé IV. Die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen nach dem Jahr 2000, in: E+Z (Frankfurt a.M.), (1998) 4, S. 96–97. Zum Süden Afrikas sehr lesenswert Hein *Möllers*, In den Brunnen gefallen. Späte Kritik der SADC am Freihandelsabkommen, in: afrika süd (Bonn), (1999) 3, S. 36–37.

nalfonds des Europäischen Entwicklungsfonds – einen Ausgleich für die wirtschaftlichen Nachteile zahlt, die ihnen aus dem Abkommen der EU mit Pretoria erwachsen.¹³ Diese Nachteile bestehen unter anderem im Verlust von Zolleinnahmen; denn bislang sind die EU-Exporte in den BNLS-Staaten zu verzollen. Außerdem werden sich die Produkte der BNLS auf ihren traditionellen südafrikanischen Märkten oft nicht behaupten können, da sie mit EU-Exporten konkurrieren müssen. Derzeit – der FHZ-Vertrag EU/Südafrika sieht das vor – laufen Verhandlungen der EU und der BNLS-Staaten über diese Fragen. Sie sind, wie oben bereits angesprochen, im Zusammenhang mit den seit Mitte der 90er Jahre innerhalb SACUs laufenden Verhandlungen über die Neuverteilung von Einkommen aus Zöllen und Verbrauchsteuern zu sehen. Vielleicht können die BNLS hier erstmals gegenüber dem mächtigen Nachbarn aus einer Position der Stärke handeln. Sie werden dazu insofern besonders motiviert sein, als sie an den in Brüssel von EU und Südafrika geführten Verhandlungen noch nicht einmal als Beobachter beteiligt waren.

III. Innere Stabilität der Mitgliedstaaten als Grundvoraussetzung für den Erfolg von SADC

SADC kann nur Erfolg beschieden sein, wenn es zumindest den Schlüsselstaaten gelingt, zu Stabilität zurückzufinden. Entsprechend muß auch die Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten, darunter vor allem Großbritannien, Deutschland und Portugal, unbedingt zum Ziel haben, vor allem den wirklich wichtigen Staaten der SADC-Region – Angola, Simbabwe, der Demokratischen Republik Kongo und vor allem der Republik Südafrika – zumindest zu jenem Minimum an Stabilität zu verhelfen, ohne das nationale und regionale Entwicklung undenkbar sind. Die europäischen Akteure werden dabei an die Geheimdiplomatie anknüpfen, mit der Großbritannien und, die Briten stützend, die USA den Süden Afrikas nachhaltig verändert haben.

1. Zur Rolle Großbritanniens

Vor der Zeitenwende von 1989/90 hatten London und Washington angesichts der sehr realen Gefahr, daß die Sowjetunion, die DDR und ihre Verbündeten diese ressourcenreiche Region zu einem riesigen Kuba machen würden, den Status quo, vor allem das Minderheitsregime der Afrikaaner in Pretoria, letztlich geduldet. Ihre Diplomatie des fundamentalen Umbruchs kam sehr spät, wahrscheinlich sogar zu spät. Angesichts der Positionsgewinne der Befreiungsbewegung ANC in Südafrika konnte es Großbritannien und den USA Ende der 80er Jahre nur noch darum gehen,

13 Möllers, cbd.

den Schaden zu begrenzen, das heißt, den endgültigen Ausbruch eines Bürgerkrieges in der Kap-Republik zu verhindern.

Die bis dahin illegale Opposition, hier vor allem der ANC, und die Regierung des letzten weißen Staatspräsidenten F. W. de Klerk, eines ideenlosen Konkursverwalters (Werner Vogt), verhandelten 1991/93 in Kempton Park/Johannesburg über die neue Verfassung des Landes und einigten sich auf eine idealtypische, liberaldemokratische Konstitution. Niemand schien zu erkennen, wie es der Heidelberger Politikwissenschaftler Klaus von Beyme formulierte, daß Demokratie nicht gegeben, sondern aufgegeben ist. Dazu waren der ANC zu stark und de Klerk und seine seit 1948 herrschende nationale Partei zu schwach.

Erfolgreicher waren London und Washington in Namibia und Mozambique. Südafrika gab das besetzte Namibia auf, woraufhin die ehemals deutsche Kolonie im März 1990 unabhängig wurde. Ferner gelang es ihnen, Mozambique 1992 nach fast 30 Jahren zunächst eines Befreiungs- und ab 1975 eines Bürgerkrieges zu befrieden. Die entsprechenden Anstrengungen in Angola gerieten hingegen zu einem völligen Fehlschlag: auf 15 Jahre eines Freiheitskrieges folgten bislang 25 Jahre Bürgerkrieg.

Ende der 90er Jahre verschlechterte sich die Lage in der SADC-Region in zweifacher Hinsicht. Mit dem Sturz des kongolesischen Diktators Mobutu Sese Seko Mitte 1997 und seiner Ersetzung durch den mit Hilfe logistischer und militärischer Unterstützung der USA an die Macht gekommenen Gewaltherrscher Laurent D. Kabila ist der Kongo Angola in die Anarchie gefolgt. Ähnliches droht in Simbabwe. Im Rahmen eines von Terror gekennzeichneten Wahlkampfes gegen „Movement for Democratic Change“, die erste ernstzunehmende Oppositionspartei in der Geschichte des unabhängigen Simbabwe, initiierte Staatspräsident Robert G. Mugabe die bald von niemandem mehr zu kontrollierende Besetzung von Farmen und Fabriken. Verbreitet ist die Sorge, daß diese krisenhaften Phänomene auf das latent viel instabilere Südafrika und auf Namibia übergreifen werden.

2. Kann Südafrika die eigene Geschichte besiegen?

Jeder qualifizierte Bericht über die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen im Post-Apartheid-Südafrika muß sich mit dessen überbordender Kriminalität auseinandersetzen. Sie droht Südafrika wie auch seine Nachbarn zu zerstören und kann darüber hinaus – man denke nur an Südafrika als Umschlagplatz für Drogen¹⁴ – auch für die westliche Welt zu einer ersten Gefahr werden. Die Kriminalität hat zumindest drei Schlüsselursachen, von denen eine, die Entstehung einer „Kultur“ brutal-

14 Siehe u.a. Alexander *Smolczyk*, Tropenschnee via Afrika, in: *Der Spiegel*, (1997) 48, S. 138–167.

ster Gewalt in einem Zeitraum von mehr als drei Jahrhunderten, mittelfristig nicht auszurotten sein. Die beiden anderen sind Arbeitslosigkeit und die Tatsache, daß Südafrika infolge des zunehmenden Verfalls seiner öffentlichen Verwaltung zu einem schwachen Staat geworden ist.

Seit dem Wechsel von de Klerk zu Mandela im Mai 1994 – dessen Regierung wurde bei den zweiten demokratischen Wahlen im Juni 1999 eindrucksvoll bestätigt – wird Südafrika regiert von der Allianz des ANC und seiner Partner: der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) und des Kongresses der Südafrikanischen Gewerkschaften (Cosatu), und deren weniger bedeutendem Koalitionspartner, der INKATHA-Freiheitspartei (IFP). Über Jahrzehnte hatten zuvor die SACP, über sie auch der ANC und Teile der Gewerkschaftsbewegung eng mit Partei und Regierung der DDR und anderer sozialistischer Staaten zusammengearbeitet. Es sollte sich von selbst verstehen, daß der gemeinsame und schließlich erfolgreiche Kampf gegen das Apartheidregime auch die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Allianz von einem Post-Apartheid-Südafrika maßgeblich beeinflusste. Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Untergang des sozialistischen Lagers sah sich die Allianz gezwungen, alle Pläne einer sozialistischen Entwicklung über Bord zu werfen. Die Umstände zwangen indes auch die Nicht-Marxisten, sicher die stärkere Fraktion im ANC, selbst das „schwedische Modell“ aufzugeben. Statt dessen entschied sich der ANC, bis auf den heutigen Tag gegen den Widerstand von SACP und Cosatu, unter dem Einfluß der Weltbank, des IWF wie auch der maßgeblichen westlichen Staaten für eine GEAR (Growth, Employment and Redistribution) genannte eindeutig liberal-marktwirtschaftliche Politik. Die Vorstellung war, daß die Verbesserung der Angebotsbedingungen das für die Umverteilung des Volkseinkommens erforderliche Wirtschaftswachstum hervorbringen solle.

Daß eine Umverteilung dringend geboten ist, gilt als mehr oder weniger unstrittig, zählt doch Südafrika im internationalen Vergleich zu den Ländern mit der größten Ungleichheit bei der Einkommensverteilung. Ein Konzept wie GEAR hätte aber nur Erfolg haben können, wenn es gelungen wäre, günstige Investitionsbedingungen zu schaffen und so vor allem ausländisches Kapital anzuziehen. Letzteres gelang nicht. Wie bereits erwähnt, hat Südafrika seit dem Durchbruch zur Demokratie einen hohen Kapitalabfluß erlitten. Die Folge war unter anderem, daß die jährliche Wachstumsrate mit ca. 1,5% weit hinter dem Ziel von 6% zurückblieb. Ebenso wenig gelang es, die im Wahlkampf 1994 zugesagten jährlich 100 000 Arbeitsplätze zu schaffen.¹⁵ Statt dessen gingen zwischen 1994 und 1999 500 000 Stellen

15 Vgl. Karl Wolfgang *Menck*, Gibt es ein schnelles Jobwunder in Südafrika? – Der südafrikanische Arbeitsmarkt: Apartheid, Strukturwandel und Integration in die Weltwirtschaft, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg 1998.

verloren. Mit der Rückkehr in die internationale Staatengemeinschaft unterwarf sich Südafrika dem GATT/ WTO-Regime, was den Abbau der in der Apartheidzeit errichteten hohen Schutzzollmauern zur Folge hatte.¹⁶ Damit verschlechterte sich die Wettbewerbssituation für die in Südafrika tätigen Unternehmen. Produktionsstätten waren zu modernisieren; die dazu erforderlichen umfangreichen Investitionen blieben jedoch aus. Die allgemeine Ausbildungsmisere, die Militanz der Gewerkschaften, Kriminalität¹⁷ und Aids – die Immunschwäche hat in allen SADC-Staaten Pandemiecharakter erreicht¹⁸ – ließen selbst gutwilligen Unternehmen oft keine andere Wahl, als auf Investitionen zu verzichten. Darüber hinaus müssen sie befürchten, daß es in Zukunft zu noch mehr Streiks, aber auch zu Hungermärschen, zur Besetzung von Fabriken und großen Landwirtschaftsbetrieben und vielleicht sogar zur Abkehr von GEAR kommen wird. Die sich weiter steigernde Kriminalität wird von einer schon heute hoffnungslos überforderten Polizei, Strafgerichtsbarkeit (inklusive Staatsanwaltschaft) und dem gleichfalls schwachen und korrupten Strafvollzug nicht kontrolliert werden können. Die Abwanderung der Eliten wird sich weiter beschleunigen, Südafrika über kurz oder lang auf das Entwicklungsniveau seiner Nachbarn zurückfallen.

Die EU und die Vereinigten Staaten müssen angesichts des drohenden Kollapses des demokratischen Südafrika und im Bemühen um Rückgewinnung staatlicher Stabilität ihren ganzen Einfluß geltend machen, damit Präsident Thabo Mbeki mangels einer repräsentativen Partei der Afrikaner starke Einzelpersonlichkeiten aus deren Mitte wie den früheren Vier-Sterne-General Constand Viljoen in seine Regierung aufnimmt und ihnen im Bereich Recht und Ordnung Schlüsselressorts überträgt. Ferner wird Mbeki viele der berufserfahrenen Bürokraten und Richter, fast ausnahmslos Afrikaner, die seit dem Machtwechsel von 1994 im Wege von „affirmative action“ durch Nachfolger ohne Berufserfahrung ersetzt wurden, in ihre alten Positionen wieder einsetzen müssen, soweit sie sich in der Zeit der Apartheid nicht strafbar gemacht haben. Schließlich wird Mbeki – und das kann ihm nur mit Unterstützung Viljoens gelingen – die sich seit Jahren in der Kap-Republik entwic-

16 Robert von Lucius, Am liberalen Handel entzweit sich Südafrika ..., in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 15.4.1994; Axel J. Halbach, Südafrika: Gesuchter Kooperationspartner in einem Geflecht konfliktreicher regionaler Gruppierungen, in: Ifo-Schnelldienst, (1997) 25/26, S. 24–37 (32).

17 Siehe u.a. *EuroChamber of Commerce and Industry in Southern Africa*, European Business Confidence in South Africa. Survey of Prevailing Views and Opinions, Johannesburg, Oktober 1997.

18 Robert von Lucius, Ein Drittel aller Infizierten lebt im südlichen Afrika, in: FAZ, 14.9.1999, S. 14; *ders.*, Aids ist eine nationale Katastrophe. Kritik an Desinteresse afrikanischer Regierungen, in: FAZ, 17.9.1999, S. 10; *ders.*, Vier von fünf Soldaten sind infiziert. Botswana hat die höchste HIV-Infektionsrate der Welt ..., in: FAZ, 22.9.1999, S. 15.

kelnden privaten Armeen, die in den Städten agierenden, an die 400 000 „Mitarbeiter“ zählenden privaten Sicherheitsgesellschaften und die „Kommandos“ genannten, in den ländlichen Regionen Polizeiaufgaben wahrnehmenden Reservistenverbände in den staatlichen Sicherheitsapparat einbinden müssen.

Heute hat sich das Gros der Afrikaner – es sieht sich zu Recht in Versailles – in Apathie zurückgezogen, die allerdings irgendwann in Gegenwehr umschlagen wird,¹⁹ und verweigert sich dem neuen Südafrika. Zur Zeit des demokratischen Neubeginns war es Viljoen, der sich dem ANC für den Abschluß eines Vertrages ähnlich dem Friedensabkommen von Dayton für Bosnien anbot. Nach achtmonatigen Verhandlungen, die London und Washington konstruktiv begleiteten, hatten der ANC und Viljoen am 23. April 1994, mithin Stunden vor den ersten demokratischen Wahlen, im Beisein der Botschafter Großbritanniens und der USA – die deutsche Politik ignorierte deren Diplomatie weiterhin – das später in die Verfassung (Art. 235) aufgenommene „Abkommen betr. die Selbstbestimmung der Afrikaner“ unterzeichnet. Zerstrittenheit unter den Gefolgsleuten des wohl zu moderaten Viljoen sowie ideologische Vorbehalte in Teilen des ANC verhinderten jedoch dessen Realisierung.²⁰

Die Folge war, daß viele der früheren Wähler Viljoens im Juni 1999 nicht zur Wahl gingen oder für die einst sozialliberale Demokratische Partei (DP) stimmten. Deren rassistische Parolen („Schlagt zurück, wählt DP“) sagten ihnen nun eher zu. Mit ähnlichen Parolen hatten in der Zeit der Apartheid die Vorgänger der Klerks, allen voran Pieter Willem Botha, gegen die in ihren Augen vom ANC verkörperte „kommunistische Gefahr“ gekämpft und so die Wahlen der Weißen immer wieder gewonnen. Die Ergebnisse der Wahlen von Anfang Juni 1999 sollten eines deutlich gemacht haben: die Politik der Versöhnung Mandelas (und Viljoens) ist gescheitert, Südafrika ist in die Polarisierung zurückgefallen; der Sieg über sich selbst mißlang.

IV. Das drohende Scheitern der SADC als Herausforderung an europäische Politik

Der Süden Afrikas ist auf dem Weg in die Anarchie. Nicht auszuschließen ist, daß westliche Staaten eher früher denn später gezwungen sein werden, Truppen nach Südafrika zu entsenden, um ihre Staatsangehörigen über die dortigen Flug- und Seehäfen oder den vor Jahren in Molepolole (in der Nähe von Gaborone/Botswana) von Washington gebauten und offenbar unter dem Kommando der US-Luftwaffe

19 Siehe dazu Suzanne Daley, Rural White South Africa: Afraid, and Armed, in: The New York Times, 16.7.1998, S. 1.

20 Zu alledem Klaus Frhr. von der Ropp, Wenn Mbeki Mandela ablöst. Besteht die Chance auf Stabilität Südafrikas?, in: FAZ, 15.5.1999, Tiefdruckbeilage, S. 3; ders., Nicht undenkbar: Bundeswehr-Soldaten in Südafrika, Leserbrief, 30.8.1999, S. 10.

stehenden Großflughafen zu evakuieren.²¹ Unter den Europäern in der Region befinden sich trotz der Emigration der letzten Jahre immer noch Hunderttausende von Briten, Portugiesen und etwa 80 000 Deutsche. Schon die Erkenntnis, daß die Evakuierung von deutlich über 1 Million Menschen, noch dazu über eine Distanz von fast 10 000 km, ausgeschlossen erscheint, zwingt vor allem Briten und Deutsche, Südafrika mit allen konventionellen und unkonventionellen Mitteln der Diplomatie zu stabilisieren.

Auch wenn eine Zusammenarbeit mit Großbritannien nicht zustande kommt, werden deutsche Politik wie auch die 1996 gegründete, von Daimler-Chrysler geführte Initiative Südliches Afrika der deutschen Wirtschaft (SAFRI) ungleich aktiver werden müssen, als sie es derzeit sind. So gilt es etwa, die im Grunde wegen deutschen Desinteresses brachliegende Arbeit der deutsch-südafrikanischen Kommission wiederzubeleben. Priorität muß jedenfalls das Bemühen um Stabilisierung der Kap-Republik haben. Erfolg kann einer entsprechenden Politik nur beschieden sein, wenn es gelingt, die Afrikaner an das neue Südafrika heranzuführen und sie zu motivieren, ihre großen Möglichkeiten in den Dienst ihres Landes zu stellen. Sie müssen um jeden Preis davon abgehalten werden, ihr nach wie vor großes Störpotential zu nutzen. Das wird nur gelingen, wenn – auf nichtrassistischer Basis – ihr Existenzrecht im Sinne des erwähnten Abkommens vom 23. April 1994 zwischen Constand Viljoen und dem ANC sichergestellt wird. Daß ersterer abermals Vertragspartner des ANC sein wird, ist zweifelhaft, jedoch nicht entscheidend. Ein weiterer Ansatzpunkt ist der Offene Brief, in dem progressive Afrikaner Ende letzten Jahres die Regierung Mbeki aufforderten, sich für die Aufnahme eines „Bill of Minority Rights“ in die Verfassung zu verwenden.²² Einer der Mitunterzeichner, Breyten Breytenbach – er verbüßte ab Mitte der 70er Jahre in Pretoria wegen Hochverrats eine siebenjährige Gefängnisstrafe –, hatte bereits früher in einem Vortrag in Deutschland darauf hingewiesen, daß die Idee einer territorialen Absicherung des Existenzrechts der Afrikaner („Volksstaat“) nicht etwa eine solche des rechten Lagers, sondern eine Vision von Afrikanern aller politischen Schattierungen sei.²³

Gelingt die Stabilisierung Südafrikas, so mögen westliche Staaten im Verein mit Pretoria eine deutlich bessere Chance haben, die Konflikte in Kongo, Angola und Simbabwe auf dem Verhandlungswege beizulegen. Schon heute sollte die EU das gesamte Instrumentarium der Verträge mit den einzelnen SADC-Mitgliedern und der Gemeinschaft insgesamt viel stärker als bislang zur Stabilisierung der Staaten

21 Siehe ebd., Leserbrief.

22 Breyten Breytenbach/Johan Degenaar/Deon Geldenhuys/Hendrik Willem van der Merwe u. a., „Pres. Mbeki, luister asb na ons ...“, in: INSIG (Kapstadt), November 1999, S. 24–25.

23 Breyten Breytenbach, He Mann, laß mich nicht allein. Unerledigte Geschäfte in Südafrika ..., in: Frankfurter Rundschau, 28.3.1998, S. 18.

des südlichen Afrika und der SADC nutzen. Es muß gelingen, die Afrikaner aus den Erfolgen und Fehlschlägen der EU für ihre eigene Gemeinschaft lernen zu lassen. Wird dieses Angebot von den Afrikanern nicht genutzt, steht der Fortbestand der SADC auf dem Spiel. Brüssel sollte die Staaten im Süden Afrikas ferner besonders intensiv in den Fragen beraten, die sich bereits heute aus der wirtschaftlich und politisch dominierenden Position Südafrikas ergeben. Die SADC ist für sein Fortbestehen und seine weitere Entwicklung angewiesen auf engste Zusammenarbeit mit der EU, die vor 20 Jahren bei der Gründung von SADCC Pate stand.