

Herausgeber:  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR  
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel: (030) 259375-0  
Fax: (030) 25937529  
E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)  
Web: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)



BLAUE REIHE Nr. 117

### **Blickpunkt Südafrika**

Südafrika 25 Jahre nach dem Ende der Apartheid  
Wohin steuert die Republik am Kap der Guten Hoffnung?

Mit Beiträgen von Prof. em. Dr. Robert Kappel,  
Dr. Heinrich Matthee, Dr. Martin Pabst,  
Dr. Klaus von der Ropp und Renate Wilke-Launer

**ISSN 1614-547X**

## **Impressum**

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel: (030) 259375-0  
Fax: (030) 259375-29  
E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)  
Web: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

Redaktion: Dr. Martin Pabst, Moritz Leibinger

Berlin, 2019  
ISSN 1614-547X

SCHUTZGEBÜHR: 2,50 €

## **Inhalt**

|   |    |
|---|----|
| Impressum .....   | 1  |
| Zum Geleit .....  | 3  |
| Südafrika und die Vereinten Nationen – Ein Rückblick auf die Jahre 1945 bis 1994..... | 5  |
| 25 Jahre „Neues Südafrika“ – Bilanz und Ausblick.....                                 | 37 |
| Südafrika schlittert noch weiter in die soziale und wirtschaftliche Krise .....       | 53 |
| Der Niedergang des demokratischen Südafrika. Ein deutscher Beitrag .....              | 59 |
| South Africa’s multipolar future and the ANC’s hybrid regime .....                    | 70 |
| Verfasserinnen und Verfasser .....  | 87 |

## Zum Geleit

Vor 25 Jahren wurde in der Republik Südafrika die Apartheid mit allgemeinen, gleichen und freien Wahlen überwunden. Mit großer Euphorie und tatkräftiger Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft startete das Land unter Führung des jahrzehntelang inhaftierten Freiheitskämpfers Nelson Mandela als erstem schwarzem Staatspräsidenten in eine neue Ära.

Bis heute ist das Land am Kap ein wirtschaftlicher Riese und eine regionale Vormacht, der Tourismus boomt. Doch hat das seit 1994 vom Afrikanischen Nationalkongress (ANC) regierte Land auch mit ernststen Problemen zu kämpfen: Kompetenzverlust bei staatlichen Institutionen, massive Korruption in Staatsfirmen und Verwaltung, ein zu geringes Wirtschaftswachstum, um fortdauernde Ungleichheit und Armut sowie Arbeitslosigkeit nachhaltig zu überwinden, eine hohe Gewaltkriminalität, erschreckende Defizite im Bildungssektor sowie lokale Protestbewegungen und Unruhen.

Mit Spannung wurden die südafrikanischen Parlamentswahlen am 8. Mai 2019 erwartet. Die einstige Befreiungsbewegung ANC konnte mit 57,5% der Stimmen wieder den Sieg davontragen, doch verlor der ANC gegenüber 2014 fast fünf Prozentpunkte. Die Wahlbeteiligung sank von 73,5% auf 66,0%. Staatspräsident Cyril Ramaphosa steht vor einer schwierigen Aufgabe, muss er doch wirksame Lösungen für die Besorgnis erregenden inneren Probleme finden, die wachsenden gesellschaftlichen Spannungen beruhigen und das Vertrauen der internationalen Wirtschaft zurückgewinnen. Gleichzeitig steht er unter dem Druck der linkspopulistischen Economic Freedom Fighters (EFF) und des linken Flügels seiner eigenen Partei, die auf Landenteignungen ohne Kompensation drängen.

Die vorliegende Broschüre untersucht das konfliktreiche Verhältnis zwischen Südafrika und den Vereinten Nationen im Zeitraum 1945 bis 1994, sie zieht eine kritische Bilanz der vergangenen 25 Jahre und wagt einen Blick in die Zukunft. Namhafte Südafrika-Experten konnten für Beiträge gewonnen werden: die freie Journalistin und langjährige Herausgeberin der entwicklungspolitischen Zeitschrift „der überblick“ Renate Wilke-Launer, der Entwicklungsökonom Professor Dr. Robert Kappel (Institut für Afrikastudien der Universität Leipzig), der Berater für das südliche Afrika und langjährige Leiter des Bonner Büros der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Dr. Klaus Freiherr von der Ropp sowie der gebürtige Südafrikaner, selbständige Risikoanalyst und Dozent für Konfliktstudien der Haager Hochschule für angewandte Wissenschaften Dr. Heinrich Matthee. Dem Leser sei anregende Lektüre gewünscht.

Dr. Martin Pabst, Herausgeber

Vorsitzender des Landesverbands Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen

München im November 2019



## Südafrika und die Vereinten Nationen – Ein Rückblick auf die Jahre 1945 bis 1994

von Martin Pabst

Südafrika war am 26. Juni 1945 Mitunterzeichner der Charta der Vereinten Nationen (VN). Doch führten die Apartheidpolitik Pretorias und der Versuch der Annexion Südwestafrikas (Namibias) das Land immer stärker in die internationale Isolation. Erst die allgemeinen, freien und gleichen Wahlen vom April 1994 sicherten Südafrika wieder einen gleichberechtigten Platz in der Staatenwelt. Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten das spannungsreiche Verhältnis zwischen Südafrika und den VN im Zeitraum 1945 bis 1994 und versuchen ein Resümee, inwieweit internationaler Druck zur Aufgabe der Apartheid- und Namibiapolitik beitrug.

### Geschichtlicher Hintergrund

Am 31. Mai 1910 wurde die Südafrikanische Union als im Inneren autonomes britisches „Dominion“ gegründet. Sie bestand aus den ehemaligen britischen Kolonien Kapland und Natal sowie aus den ehemaligen Burenrepubliken Oranjerestaat und Transvaal.<sup>1</sup>

Mit dem „Statut von Westminster“ gewährte London der Südafrikanischen Union am 11. Dezember 1931 zusammen mit Australien, dem Irischen Freistaat, Kanada, Neuseeland und Neufundland die Unabhängigkeit. Damit war das Land sowohl innen- wie außenpolitisch vollständig souverän. Wie schon bei der Unionsgründung 1910, äußerte die frühere Kolonialmacht Großbritannien bei der Entlassung in die Unabhängigkeit keine Vorbehalte gegen das Wahlrecht und die Landgesetzgebung, die die weiße Bevölkerungsminderheit stark bevorteilten. Allerdings weigerte sich London wegen der südafrikanischen Rassenpolitik dauerhaft, seine schwarzafrikanischen Protektorate Basutholand (heute Königreich Lesotho), Betschuanaland (heute Republik Botswana) und Swasiland (heute Königreich Eswatini) der Südafrikanischen Union anzugliedern.

In den Provinzen Oranjerestaat und Transvaal waren 1931 ausschließlich Weiße wahlberechtigt. In Natal und der Kapprovinz galt ein grundsätzlich farbenblindes Zensuswahlrecht, doch schloss es in Natal Nichtweiße (Schwarze und Asiaten) de facto aus. Nur in der Kapprovinz hatten Nichtweiße (in diesem Fall Schwarze und Kapmischlinge) nennenswerten Anteil an der Wählerschaft. Doch durch die Einbeziehung weißer Frauen (1930) und die Abschaffung jeglicher Zensushürden für Weiße (1931) war der numerische Anteil der nichtweißen Wähler zurückgegangen. Ab 1936 durften in der Kapprovinz wahlberechtigte Schwarze nur mehr über eine getrennte Liste Repräsentanten wählen, und 1960 verloren sie auch diese Vertretung im nationalen Parlament. Dieselben Maßnahmen wurden 1956 bzw. 1970 in Bezug auf die Kapmischlinge umgesetzt. Übrig blieb ein rein weißes Parlament.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zur Geschichte Südafrikas wurden herangezogen: C.F.J. Muller (Hg.): 500 Years. A History of South Africa, Pretoria/Kapstadt 1977, und Jörg Fisch: Geschichte Südafrikas, München 1990.

<sup>2</sup> S.B. Spies: Reconstruction and Unification, 1902-1910, in: Muller (wie Anm. 1), S. 372-374; B.J. Liebenberg: From the Statue of Westminster to the Republic of South Africa, 1931-1961, in: Muller (wie Anm. 1), S. 429-432.

Bereits durch das von Premierminister John Cecil Rhodes in der britischen Kapkolonie initiierte Glen-Grey-Gesetz von 1894 war der Landbesitz schwarzer Einwohner dort eingeschränkt worden. Am 19. Juni 1913 wurde in der Südafrikanischen Union der von Premierminister Jan Christiaan Smuts eingebrachte „Natives Land Act“ beschlossen. „Eingeborene“ konnten fortan nur noch auf 7% des Territoriums Land kaufen oder mieten (1936 wurde dieser Anteil auf 13,5% erhöht). Im Gegenzug wurde der Landbesitz von „Eingeborenen“ in Reservaten geschützt. Ab 1948 wurde die räumliche Trennung der Rassen durch weitere Gesetze ausgeweitet. Sie schlossen nun auch Kapmischlinge und Asiaten ein.<sup>3</sup>

Wahlrecht und Landgesetzgebung waren wesentliche Elemente der ab 1948 unter der Bezeichnung „Apartheid“ (Getrenntheit) auf viele Lebensbereiche ausgeweiteten und systematisierten Rassentrennung.

Bei der Unterzeichnung der VN-Charta am 26. Juni 1945 in San Francisco war die Südafrikanische Union noch ein geschätztes Mitglied der internationalen Staatenwelt. Gegen erhebliche Widerstände rechtskonservativer afrikaanser Politiker war das Land am 6. September 1939 auf Betreiben des anglophilen Premierministers Jan Christiaan Smuts an der Seite der Alliierten in den Krieg gegen das nationalsozialistische Deutsche Reich und seine Verbündeten eingetreten. Smuts wurde in das britische Kriegskabinet berufen, erhielt 1941 den Rang eines Feldmarschalls der britischen Armee zuerkannt und diente Sir Winston Churchill als geschätzter Berater.

Smuts war bereits 1920 Mitgründer des Völkerbundes gewesen. Er war ein entschiedener Vertreter des Multilateralismus und hatte der zwischenstaatlichen Organisation stärkere Kompetenzen zuerkennen wollen, als ihr schließlich zugestanden wurden. In den 1940er Jahren war er ein engagierter Fürsprecher künftiger „Vereinter Nationen“. Im Mai 1945 repräsentierte Smuts die Südafrikanische Union in San Francisco bei der Ausarbeitung der VN-Charta und entwarf ihre Präambel. Bis zu seiner Abwahl 1948 betrieb Smuts eine multilaterale Politik, hielt jedoch an der Rassentrennung fest.<sup>4</sup> Auch danach stellte sich das Land noch in den Dienst der VN, so nahm es von 1950 bis 1953 an dem VN-mandatierten Koreakrieg teil.

Doch setzte bereits ein Jahr nach Gründung der VN eine zunehmende internationale Isolierung des Landes ein.<sup>5</sup> Sie war einerseits in der südafrikanischen Rassentrennungspolitik, andererseits im Versuch der Annexion Südwestafrikas (Namibias) begründet. Die Ausgrenzung Südafrikas begann bereits in der Regierungszeit von Smuts und seiner Vereinigten Partei, intensivierte sich aber mit der Regierungsübernahme seines Nachfolgers Daniel François Malan und der Nationalen Partei (1948). Nun wurde die bestehende Rassentrennung von dem deutschen Missionarssohn und Staatssekretär Werner Max Eiselen zum System der Apartheid weiterentwickelt. Ihr überzeugtester und kompromisslosester

---

<sup>3</sup> P.L. Scholtz: The Cape Colony, 1853-1902, in: Muller (wie Anm. 1), S. 201; B.J. Liebenberg, The Union of South Africa up to the Statue of Westminster, 1910-1931, in: Muller (wie Anm. 1), S. 382f.; B.J. Liebenberg: From the Statue of Westminster to the Republic of South Africa, 1931-1961, in: Muller (wie Anm. 1), S. 428-431.

<sup>4</sup> Zu Smuts siehe das Standardwerk W. K. Hancock: Smuts, Vol. 1, The Sanguine Years, 1870-1919, und Vol. 2, The Fields of Force, 1919-1950, Cambridge 1962 bzw. 1968 sowie das Buch seines Sohns J. C. Smuts: Jan Christiaan Smuts, Kapstadt 1952.

<sup>5</sup> Siehe hierzu John Dugard: The Role of International Law in the Struggle for Liberation in South Africa. In Social Justice 18 (1991) 1/2 (Spring-Summer) S. 83-94; Newell M. Stultz: Evolution of the United Nations anti-apartheid regime. Human Rights Quarterly, 13 (1991) 1, S. 1-23; South African History Online: United Nations and Apartheid Timeline, ohne Datum, <https://www.sahistory.org.za/article/united-nations-and-apartheid-timeline-1946-1994> (Zugriff 2.11.2019).

Vertreter war der gebürtige Niederländer Dr. Hendrik Frensch Verwoerd, der von 1958 bis zu seiner Ermordung im Jahr 1966 als Premierminister regierte. Die zunehmende (Eigen-)Isolation seines Landes nahm er nicht nur selbstbewusst in Kauf, sondern sah sie sogar als heilsam an: „Die Welt von heute ist krank“, verkündete Verwoerd. „Südafrika darf sich nicht auf dieses Krankenbett ziehen lassen. Warum sollen wir unsere Zukunft als weiße Nation aufs Spiel setzen, nur um der Welt zu gefallen?“<sup>6</sup>

### Kampf gegen die südafrikanische Apartheid-Politik

Das System der Rassentrennung begann nicht 1948, auch nicht 1910, sondern bereits mit der Inbesitznahme des Kaps der Guten Hoffnung durch die Niederländisch-Ostindische Kompanie im Jahr 1652. Fortan entschied die Hautfarbe über sozialen Status, bürgerliche Rechte und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten. Dass das System freilich nach dem Zweiten Weltkrieg, nach der Niederkämpfung des Nationalsozialismus, noch ausgebaut und systematisiert wurde, bis hin zum Verbot von Heiraten und sexuellen Beziehungen über Rassengrenzen hinweg, wurde international als Provokation angesehen und insbesondere von den jungen asiatischen und afrikanischen Staaten heftig attackiert. Zunehmend sekundierten ihnen die Staaten des kommunistischen Ostblocks.

Bereits in der ersten Sitzungsperiode der Generalversammlung wurde die Südafrikanische Union wegen ihrer Rassenpolitik kritisiert. Beim Völkerbund war sie kein Thema gewesen. Das damals noch unter britischer Herrschaft stehende, aber bereits in die VN aufgenommene Indien setzte die Behandlung der Indischstämmigen in der Südafrikanischen Union auf die Tagesordnung und diskutierte das Thema über zwei Wochen lang. Anlass war eine neue Land- und Wahlgesetzgebung für die Indischstämmigen, die Smuts als Reform, Indien aber als Rückschritt beurteilte.

Smuts antwortete der indischen Regierung im Dezember 1946 mit Bezug auf die zu dieser Zeit eskalierenden Gewalttaten im Zuge der Aufteilung Britisch-Indiens in die Nachfolgestaaten Indien und Pakistan: „It is to prevent such conditions of social clash arising in South Africa, where so many races, cultures and colors come together, that the Union is doing its best on fair, decent and wise lines to keep the different elements, as much as convenient and possible, apart and away from unnecessary intermixture, and so prevent bloody affairs like those in India or pogroms such as we read of in other countries.“<sup>7</sup>

Die Angelegenheiten der indischstämmigen Staatsbürger falle in die Sphäre nationalstaatlicher Souveränität, weswegen die Südafrikanische Union keine VN-Untersuchungskommission akzeptieren werde. Doch könne man einer Befassung des Internationalen Gerichtshofs zustimmen. Ferner argumentierte Smuts, dass es keine allgemein verbindliche Definition der „Grundrechte des Menschen“ gäbe, die er selbst in die Präambel der VN-Charta aufgenommen hatte.<sup>8</sup>

Die Generalversammlung kritisierte am 8. Dezember 1946 in einer von Frankreich und Mexiko eingebrachten Resolution die Südafrikanische Union, weil sie durch ihr Verhalten die Beziehungen zwischen zwei Mitgliedsstaaten beschädigt habe, und forderte sie dazu auf, die indischstämmigen Bürger entsprechend den internationalen Verpflichtungen, die die beiden

---

<sup>6</sup> Zit. nach Tod im Lager. Der Spiegel, 12.9.1966, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46414319.html> (Zugriff 6.10.2019).

<sup>7</sup> Zit. nach J. C. Smuts (wie Anm. 4), S. 497.

<sup>8</sup> Zit. nach J. C. Smuts (wie Anm. 4), S. 497.



Regierungen eingegangen seien, und entsprechend den Prinzipien der VN-Charta zu behandeln. 32 Ja-Stimmen standen 15 Gegenstimmen und sieben Enthaltungen gegenüber.<sup>9</sup> Bereits 16 Monate nach der Gründung der VN wurde Südafrika damit zum ersten Mal von der Generalversammlung in New York kritisiert. Das Thema der Behandlung indischstämmiger Bürger wurde fortan alljährlich auf die Tagesordnung der Generalversammlung gesetzt. Im Jahr 1962 verschmolz es mit dem Apartheid-Thema.

Nach seiner Heimkehr wurde das Auftreten von Smuts vor den VN im südafrikanischen Parlament mehrheitlich gebilligt, doch gab es Kritik von rechts. Oppositionsführer Malan forderte die (bereits früher versuchte, aber gescheiterte) Rückführung aller Indischstämmigen nach Indien, manche Abgeordnete befürworteten gar einen Austritt der Südafrikanischen Union aus den VN. Eine solche Selbstisolation erachtete Smuts freilich als „desaströs“ für das Land.<sup>10</sup> Südafrikas Ständigen Vertreter bei den VN Harry Gordon Lawrence wies er an, in New York konziliant und gesprächsbereit aufzutreten.

Nach der Parlamentswahl vom Mai 1948 wurde Malan Nachfolger von Smuts. Vorsorglich verweigerte er – zusammen mit sechs kommunistischen Staaten und Saudi-Arabien – am 10. Dezember 1948 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die Zustimmung, obwohl sie noch keine allgemein verbindliche Wirkung hatte. Für die Erklärung hatten 48 Staaten gestimmt.<sup>11</sup>

Die Generalversammlung nahm die Apartheidpolitik in ihren Fokus. Am 2. Dezember 1950 entschied sie mehrheitlich, dass eine Politik rassistischer Segregation auf den „Doktrinen rassistischer Diskriminierung“ beruhe, und verurteilte diese Praxis.<sup>12</sup> Im Jahr 1952 etablierte die Generalversammlung eine „United Nations Commission on the Racial Situation in the Union of South Africa“.<sup>13</sup> Ihren Repräsentanten wurde allerdings die Einreise nach Südafrika verweigert. Im Dezember 1955 fand sich keine Mehrheit für eine Verlängerung des Mandats, und die Kommission wurde aufgelöst. Von Ende 1956 bis 1958 boykottierte die Südafrikanische Union weitgehend die Generalversammlung aus Protest gegen ihre aus südafrikanischer Sicht aggressive Haltung.<sup>14</sup>

Auch die von Verwoerd ab Ende der 1950er Jahre verfolgte Politik der „Großen Apartheid“, d.h. die schrittweise Entlassung territorial vergrößerter Reservate („Homelands“) in eine staatliche Unabhängigkeit zu den Bedingungen Südafrikas, wurde von der Generalversammlung strikt abgelehnt.

Die Kritiker Südafrikas reklamierten eine Verletzung der in den Artikeln 55 und 56 der VN-Charta garantierten „Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Südafrika beanspruchte hingegen, anfangs durchaus mit Unterstützung westlicher Staaten, die in Artikel 2 (7) der VN-Charta garantierte Staatensouveränität: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet

---

<sup>9</sup> VN-Dok. A/RES/44(I) vom 8.12.1946.

<sup>10</sup> Smuts (wie Anm. 4), S. 500.

<sup>11</sup> VN.-Dok. A/RES/217(III) vom 10.12.1948.

<sup>12</sup> VN-Dok. A/RES/395(V) vom 2.12.1950.

<sup>13</sup> VN-Dok. A/RES/511(VI) vom 12.1.1952.

<sup>14</sup> South African History Online (wie Anm. 5).

werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“<sup>15</sup>

Südafrika bestritt außerdem, dass die Artikel 55 und 56 rechtliche Verpflichtungen beinhalteten. Sollte dies doch der Fall sein, hätte die in Artikel 2 (7) garantierte Staatensouveränität Vorrang. Erfolglos suchte Südafrika den Internationalen Gerichtshof einzuschalten, worauf sich die Generalversammlung aber nicht einließ. Der Internationale Gerichtshof kam freilich in anderer Sache, zur Namibia-Frage, 1971 zu dem Ergebnis, dass die in Namibia praktizierte Apartheid die VN-Charta verletzte. Die Spannung zwischen Staatensouveränität und der Garantie von Menschenrechten und Grundfreiheiten wurde auch dadurch freilich nicht aufgehoben.<sup>16</sup>

In den 1950er und auch noch in den 1960er Jahren gab es noch kaum westliche Industrieländer, die zur Verhängung von Druckmaßnahmen gegen die Südafrikanische Union bereit waren. Südafrika war ein bedeutender Rohstofflieferant (z.B. Gold, Diamanten, Chrom, Mangan, Vanadium, Platin, Steinkohle), und die Industrialisierung am Kap schritt schnell voran, womit das Land ein wichtiger Handelspartner des Westens und Investitionsstandort wurde. Hinzu kam der „Kalte Krieg“. Die Südafrikanische Union mit ihrer geostrategisch wichtigen Lage am Schnittpunkt von Atlantischem und Indischem Ozean bot sich denn auch geschickt als loyaler, antikommunistischer Partner des Westens an. So erinnerte sich der bundesdeutsche Diplomat Hans-Joachim Vergau an die Zeit vor Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die VN (1973): „Die Apartheid interessierte in Bonn kaum. Obwohl Sharpeville sich schon 1960 abgespielt hatte. Bei Südafrika dachte man an Außenhandel, an Investitionen, und das galt genauso für den Umgang mit Namibia, das ja wie eine südafrikanische Kolonie behandelt wurde, und auch für Rhodesien. Wir waren neben den USA und Großbritannien die wichtigsten Handels- und Investitionspartner für Südafrika.“<sup>17</sup>

Das ökonomische und das geostrategische Argument prägte noch bis in die 1980er Jahre die Südafrika-Debatte in westlich-demokratischen Staaten. „Idealisten“ standen „Realisten“ gegenüber, die sich zwar ebenfalls gegen die Apartheid-Politik aussprachen, aber für allmähliche Veränderungen eintraten, die Verhängung von Wirtschaftssanktionen ablehnten und auf die ökonomische und geostrategische Bedeutung des Landes am Kap hinwiesen.

Die entschiedenste Vertreterin einer solchen „realistischen“ Linie war die ab Mai 1979 amtierende britische Premierministerin Margaret Thatcher. Sie erregte mit ihrer unnachgiebigen Haltung sogar das Missfallen der britischen Königin Elizabeth II., die 1987 erwog, die Premierministerin deshalb nicht mehr im Buckingham-Palast zu empfangen.<sup>18</sup> Freilich waren Südafrika-Diskussionen häufig auch innenpolitisch motiviert und dienten Politikern zur Eigenprofilierung für kommende Wahlen.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Zit. nach UNRIC: Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, <https://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf> (Zugriff 6.11.2019).

<sup>16</sup> Dugard (wie Anm. 5), S. 84f.

<sup>17</sup> Hans-Joachim Vergau, in: Ulrich van der Heyden, Gerd-Rüdiger Stephan (Hg.): Deutsch-südafrikanische Beziehungen. DDR – Bundesrepublik – vereintes Deutschland, Potsdam 2009, S. 24.

<sup>18</sup> Dave Chambers: How Maggie's opposition to apartheid sanctions enraged queen. The Sunday Times, Johannesburg 29.12.2017, <https://www.timeslive.co.za/news/world/2017-12-29-how-maggies-opposition-to-apartheid-sanctions-enraged-queen> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>19</sup> Exemplarisch werden die unterschiedlichen Positionen in der bundesdeutschen Politik in der Gegenüberstellung der Stellungnahmen von Willy Brandt (SPD), Helmut Kohl (CDU), Hans-Dietrich Genscher (FDP) und Franz Josef Strauß (CSU) zum Internationalen Anti-Apartheid-Jahr 1978 deutlich (Zum

Einen ersten Wendepunkt markierte das „Sharpeville-Massaker“. Am 21. März 1960 hatten südafrikanische Polizisten auf Demonstranten des schwarzafrikanischen Pan African Congress (PAC) geschossen, die die neuen Passgesetze für schwarze Südafrikaner anprangerten. 69 Tote waren zu beklagen, darunter Frauen und Kinder.

Nun beschäftigte sich erstmals der VN-Sicherheitsrat mit der Situation in Südafrika. Am 1. April 1960 verabschiedete er eine Resolution, die das Vorgehen der südafrikanischen Regierung verurteilte und ein Ende der Apartheid und rassistischen Diskriminierung verlangte.<sup>20</sup> Indem festgestellt wurde, dass die Situation im Falle eines Andauerns „den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit gefährden könne“, wurde die Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta angedeutet. Die diplomatische Wortwahl war freilich wohlüberlegt: Eine Gefährdung war noch keine Bedrohung gemäß Artikel 39 der VN-Charta. Erst mit dieser Stufe wäre die Voraussetzung für die Verhängung von Zwangsmaßnahmen erfüllt gewesen.

Auch die USA hatten diese Resolution durch ihren Ständigen Vertreter bei den VN Henry Cabot Lodge unterstützt. Bemerkenswert ist, dass sie noch in der Regierungszeit des republikanischen Präsidenten Dwight D. Eisenhower verabschiedet wurde, noch nicht unter dessen progressiverem demokratischem Nachfolger John F. Kennedy. Frankreich und Großbritannien hatten sich enthalten. Unter Präsident Kennedy war ihr Ständiger Vertreter bei den VN Adlai E. Stevenson dann federführend bei der Sicherheitsratsresolution 181, die die Staaten am 7. August 1963 zu einem Waffenembargo gegen Südafrika aufrief. Wieder enthielten sich Frankreich und Großbritannien.<sup>21</sup> Es sollte noch 14 Jahre dauern, bis der Sicherheitsrat erstmals Sanktionen gemäß Kapitel VII der VN-Charta gegen Pretoria beschloss.

Die Generalversammlung forderte am 28. November 1961 die südafrikanische Regierung auf, Maßnahmen zur Herstellung von „rassistischer Harmonie“ einzuleiten.<sup>22</sup> Doch hielt die Regierung Verwoerd an der Apartheid-Politik fest und hatte den Konflikt durch das Verbot der Befreiungsorganisationen Afrikanischer Nationalkongress (ANC) und Pan-Afrikanischer Kongress (PAC) sowie der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) am 8. April 1960 noch verschärft. Daraufhin beschlossen ANC und PAC im Jahr 1961, den bewaffneten Kampf aus dem Untergrund bzw. Ausland gegen die Apartheidregierung aufzunehmen. Auf militärischem Gebiet waren die Befreiungsbewegungen freilich wenig erfolgreich. Die Landschaft Südafrikas eignete sich nicht für einen Guerillakrieg.

Der zunehmenden Isolation im Commonwealth of Nations begegnete die südafrikanische Regierung im Jahr 1961 mit dem Austritt und der Gründung einer Republik Südafrika.

Der Sicherheitsrat forderte in diesem Jahr VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld auf, Wege zu suchen, wie den Menschenrechten in Südafrika Geltung verschafft werden könne. Hammarskjöld war ein entschiedener Befürworter schwarzafrikanischer Emanzipation, so hatte er 1958 die United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) in Addis Abeba ins Leben gerufen. In Begleitung seines Afrika-Beraters Heinrich Wieschhoff, eines deutschen Ethnologen, reiste er vom 6. bis 12. Januar 1961 nach Pretoria. Die südafrikanische Regierung engte seinen Spielraum ein, so hatte er auf dem Luftwaffenstützpunkt Waterkloof

---

Internationalen Anti-Apartheid-Jahr. Erklärungen der Vorsitzenden von SPD, CDU, CSU und F.D.P., in: Vereinte Nationen, hg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (1978) 2, S. 61f.

<sup>20</sup> VN-Dok. S/RES/134 (1960) vom 1.4.1960.

<sup>21</sup> VN-Dok. S/RES/181 (1963) vom 7.8.1963.

<sup>22</sup> VN-Dok. A/RES/1663 vom 28. November 1961.

zu landen, nicht auf dem Internationalen Flughafen von Johannesburg. Auch standen keine Begegnungen mit internationalen Diplomaten in Südafrika auf dem Programm. Hammarskjöld durfte keine Vertreter der verbotenen Organisationen ANC, PAC und SACP treffen, allerdings einige ihnen nahestehende Personen. Den Befreiungsbewegungen gelang es trotz aller Hindernisse, ihm eine schriftliche Petition zukommen zu lassen.

Hammarskjöld reiste auch in das als „Xhosa-Homeland Transkei“ ausersehene Pondoland, wo sich Anhänger der Befreiungsbewegungen mit Anhängern regierungsloyaler Häuptlinge Krawalle lieferten. Zum Ende des Besuchs besuchte er spontan die schwarzen Townships Alexandra und Meadowlands bei Johannesburg und Atteridgeville bei Pretoria und tauschte sich mit Passanten aus.<sup>23</sup>

Sechs Mal redete Hammarskjöld mit Premierminister Verwoerd. Zwei Intellektuelle trafen aufeinander, deren Standpunkte freilich verschiedener nicht sein konnten. An der grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Apartheid-Politik mit internationalen Rechtsgrundsätzen ließ Hammarskjöld in den Gesprächen keinen Zweifel. Im Gegenzug betonte Verwoerd den grundsätzlichen Vorrang nationaler Souveränität. Die Warnungen Hammarskjölds über eine drohende Verschärfung der Isolation Südafrikas machten Verwoerd freilich nachdenklich. Sie brachten ihn aber nicht von der „Großen Apartheid“ ab, sondern führten im Gegenteil dazu, dass er die Transkei schon 1963, zwei Jahre früher als geplant, in die Autonomie entließ.<sup>24</sup>

Bei seiner Rückkehr nach New York gab Hammarskjöld bekannt, dass keine Übereinkunft zustande gekommen sei. Die Gespräche würden jedoch weitergeführt. ANC und PAC kritisierten den VN-Generalsekretär scharf, da er weder versucht habe, die wirklichen Führer der schwarzen Südafrikaner zu treffen, noch die Apartheid bei seinem Besuch öffentlich verurteilt habe.<sup>25</sup>

Acht Monate später starb Hammarskjöld – wie auch Wieschhoff und 14 weitere Insassen – infolge Absturz seines Flugzeugs bei Ndola (Britisch-Nordrhodesien, heute Sambia) auf einer Vermittlungsmission zwischen der kongolesischen Regierung und den Katanga-Rebellen. Die britisch-nordrhodesisch-kanadische Untersuchungskommission hielt als Ursache menschliche und technische Fehler für wahrscheinlich. Spekulationen legten immer wieder eine Täterschaft katangesischer Rebellen, südafrikanischer Paramilitärs, belgischer Wirtschaftskreise oder des CIA nahe.<sup>26</sup> Eine VN-Untersuchungskommission kam 2017 zum Ergebnis, dass das Flugzeug wahrscheinlich von Katanga-Rebellen abgeschossen wurde.<sup>27</sup> Endgültig aufgeklärt ist der Fall bis heute nicht.

Der südafrikanische Außenminister Eric Louw sorgte im September 1961 in New York für einen Eklat, als er auf der Generalversammlung die Vorzüge der Apartheid pries,

---

<sup>23</sup> Zu Hammarskjölds Südafrika-Mission siehe Tor Sellström: Hammarskjöld and apartheid South Africa. Mission unaccomplished. ACCORD AJCR (2011) 1, <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/%EF%BF%BChammarskjold-and-apartheid-south-africa> (Zugriff 7.11.2019); Deon Geldenhuys: The Diplomacy of Isolation. The South African Foreign Policy Making, Johannesburg 1984, S. 24; Susan Williams: Who Killed Hammarskjöld? The UN, the Cold War and White Supremacy in Africa, Oxford 2014.

<sup>24</sup> Deon Geldenhuys (wie Anm. 23), S. 24

<sup>25</sup> Sellström (wie Anm. 23).

<sup>26</sup> Colum Lynch: How Race Hampered the Investigation Into Dag Hammarskjöld's Death. In: Foreign Policy, 11.10.2019, <https://foreignpolicy.com/2019/10/11/dag-hammarskjold-death-plane-crash-un-mystery-race> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>27</sup> Alan Cowell, Rick Gladstone: Theory That Hammarskjöld Plane Was Downed Is Bolstered by U.N. Report. New York Times, 25. Oktober 2017.

schwarzafrikanische Führer als angehende „Rekruten“ Moskaus und Pekings bezeichnete, eine schwarzafrikanische Umgebung für unvereinbar mit westlicher Demokratie erachtete, die innere Stabilität Südafrikas den Unruhen in schwarzafrikanischen Ländern gegenüberstellte und diesen die Fähigkeit für unabhängige Staatsführung sogar grundsätzlich absprach. Die Mehrheit der anwesenden Staaten erwirkte eine protokollierte Missbilligung. Es gab sogar Bestrebungen, seine Rede aus den Protokollen der Generalversammlung zu tilgen. Mit seiner Polemik unterschied sich Louw von Verwoerds stets höflicher, wenngleich inhaltlich kompromissloser Argumentation.<sup>28</sup>

Mit der Zunahme von Mitgliedsstaaten aus der Dritten Welt in den VN verschärfte sich die Kritik der Generalversammlung an Südafrika. Auch der Ton wurde schärfer: Sprachen die Resolutionen der 1960er Jahren noch von der „Regierung Südafrikas“, so adressierte man sie ab den 1970er Jahren als „apartheid régime“ oder „racist régime“. Der Sicherheitsrat blieb bei der Bezeichnung „Regierung“.

Am 2. April 1963 trat das neu gegründete „Special Committee on the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa“ der VN zusammen (spätere Bezeichnung „Special Committee against Apartheid“).<sup>29</sup> Sein Vorsitzender, der guineische Ständige Vertreter bei den VN Dialo Telli, initiierte eine erste Anti-Apartheid-Kampagne. Großbritannien gab am 4. Dezember 1963 seine bisherige Politik der Enthaltung auf und stimmte erstmals für eine Sicherheitsratsresolution, die die Apartheid verurteilte und Südafrika zu ihrer Abschaffung aufforderte.<sup>30</sup>

Der Tag des Massakers von Sharpeville (21. März) wurde 1966 von der Generalversammlung zum „Internationalen Tag für die Abschaffung rassistischer Diskriminierung“ in Erinnerung an Sharpeville erklärt.<sup>31</sup> In diesem Jahr fand in Brasilien das erste von vielen VN-Seminaren zur Apartheidpolitik statt.

Im Jahr 1968 konstituierte sich im Generalsekretariat eine zwei Jahre zuvor gegründete „Unit on Apartheid“, die 1976 in „United Nations Centre Against Apartheid“ umbenannt wurde.<sup>32</sup> Sie versorgte die Anti-Apartheid-Bewegung und die interessierte Öffentlichkeit mit Informationen. Im Januar 1975 legten die VN außerdem einen „Trust Fund for Publicity Against Apartheid“ auf.<sup>33</sup>

Am 29. November 1971 sprach sich die Generalversammlung gegen die von der südafrikanischen Regierung betriebene Gründung unabhängiger „Homelands“ aus.<sup>34</sup> Nichtsdestoweniger wurden vier „Homelands“ in eine nur von Südafrika sowie untereinander anerkannte Unabhängigkeit entlassen: die Transkei (1976), Bophuthatswana (1977), Venda (1979) und die Ciskei (1981). Die hartnäckige Weigerung des Zulu-Politikers Mangosuthu Buthelezi, diesem Schritt für das von ihm regierte bevölkerungsreichste „Homeland“ KwaZulu zuzustimmen, machten das Konzept als Lösungsmodell freilich schon bald faktisch obsolet. Einen überprüfbaren Nachweis, ob die Einwohner der Homelands überhaupt eine Unabhängigkeit wünschten, konnte die südafrikanische Regierung nicht

---

<sup>28</sup> Geldenhuys (wie Anm. 23), S. 26.

<sup>29</sup> Report of the Special Committee on the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa. VN-Dok. S/5426 vom 16.9.1963.

<sup>30</sup> VN-Dok. S/RES/183 (1963) vom 4.12.1963.

<sup>31</sup> VN-Dok. A/RES/2142(XXI) vom 26.10.1966.

<sup>32</sup> VN-Dok. A/RES/2144 A (XXI) vom 26. Oktober 1966.

<sup>33</sup> VN-Dok. A/RES/3195(XXVIII) C vom 18.12.1973.

<sup>34</sup> VN-Dok. A/RES/2775 D (XXVI) vom 29.11.1971.

vorlegen. Noch weniger erschien es wahrscheinlich, dass die vielen Millionen außerhalb der Homelands lebenden Schwarzen ihre südafrikanische Staatsbürgerschaft aufgeben wollten. Die Befreiungsbewegungen ANC und PAC lehnten das „Homeland“-Konzept strikt ab.

Im Jahr 1972 befasste sich der VN-Sicherheitsrat wieder mit der Republik Südafrika und tagte hierfür am symbolischen Ort Addis Abeba. Am 4. Februar 1972 verurteilte er die Apartheid-Politik, erkannte die Berechtigung des Kampfes der unterdrückten Bevölkerung an, forderte Südafrika zur Freilassung aller politischer Gefangener auf und appellierte an alle Staaten, keine Waffen an Südafrika zu liefern. Auch forderte er alle Regierungen und Individuen auf, den von den VN initiierten Fonds für Apartheid-Opfer zu unterstützen sowie an der Bildung unterprivilegierter Südafrikaner mitzuwirken. Nur Frankreich, das damals z.B. im Nuklearbereich eng mit Südafrika zusammenarbeitete, enthielt sich der Stimme.<sup>35</sup>

Schon 1966 hatte die Generalversammlung die Apartheid als „Menschheitsverbrechen“ bezeichnet.<sup>36</sup> Ein Höhepunkt ihres Kampfes gegen die südafrikanische Apartheidpolitik war die am 30. November 1973 beschlossene Resolution 3068(XXVIII). Mehrheitlich wurde eine „Internationale Konvention zur Abschaffung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid“ beschlossen.<sup>37</sup> Für die Unterzeichnerstaaten trat sie am 18. Juli 1976 in Kraft. Apartheid wurde damit nicht nur zu einem Verstoß gegen die VN-Charta erklärt, sondern auch zu einer schweren Straftat erhoben. Unterzeichnet und ratifiziert wurde die Konvention freilich nur von Staaten der Zweiten und Dritten Welt. In einer Ergänzung zum Genfer Protokoll von 1949 wurde die Apartheid zudem 1977 als „Kriegsverbrechen“ eingestuft.<sup>38</sup>

Bemerkenswert ist, dass das 1998 erlassene „Römisches Statut“ des Internationalen Strafgerichtshofs (IStG) in Artikel 7 Apartheid als Menschheitsverbrechen definiert.<sup>39</sup> Nach der bis 1994 erfolgten Abschaffung der Apartheidgesetze in Südafrika (siehe unten) wurde der Straftatbestand damit bewusst erhalten. Der IStG definiert ihn als „unmenschliche Handlungen [...], die von einer rassistischen Gruppe im Zusammenhang mit einem institutionalisierten Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer oder mehrerer anderer rassistischer Gruppen in der Absicht begangen werden, dieses Regime aufrechtzuerhalten.“<sup>40</sup> In der Folgezeit gab es vor allem Bestrebungen, den Apartheid-Tatbestand auf die israelische Politik gegenüber den Palästinensern anzuwenden. Dies ging nicht nur von Aktivisten, sondern auch von VN-Repräsentanten aus. So unterschied der VN-Sonderberichterstatte für Palästina John Dugard im Januar 2007 in seinem Bericht über die humanitäre Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten zwar grundsätzlich die israelische Besatzung von der Apartheidpolitik. Doch zog er die Schlussfolgerung: „Although the two regimes are different, Israel’s laws and practices in the OPT [Occupied Palestinian Territories, MP] certainly resemble aspects of apartheid, as shown in paragraphs 49-50 above, and probably fall within the scope of the 1973 International Convention on the

---

<sup>35</sup> VN-Dok. S/RES/311 (1972) vom 4.2.1972.

<sup>36</sup> VN-Dok. A/RES/2202 (XXI) vom 16.12. 1966.

<sup>37</sup> VN-Dok. A/RES/3068 (XXVIII) vom 30.11.1973.

<sup>38</sup> International Committee of the Red Cross: Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8.6.1977, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/f6c8b9fee14a77fdc125641e0052b079> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>39</sup> Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes. In: Gesetz zum Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998. Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 35, vom 7.12.2000, S. 1394-1483.

<sup>40</sup> Ebd., S. 1398.

Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid.”<sup>41</sup> Israel weist den Vorwurf der Apartheid stets mit Entrüstung zurück.

Am 30. Oktober 1974 brachten Kamerun, Kenia und Mauretanien einen Resolutionsentwurf im Sicherheitsrat ein, der den sofortigen Ausschluss Südafrikas aus den VN aufgrund seiner Menschenrechtsverletzungen forderte. Er scheiterte an den Vetos Frankreichs, Großbritanniens und der USA.<sup>42</sup> Es war das erste von zehn Vetos, die dieses Trio im Zeitraum 1974 bis 1981 gegen Südafrika-kritische Resolutionen einlegte. Zwischen 1985 und 1988 brachten die USA und Großbritannien weitere sechs Mal gemeinsam ein Veto gegen Südafrika-kritische Resolutionen ein. Unter dem 1981 ins Amt gekommenen sozialistischen Staatspräsidenten François Mitterrand schloss sich Frankreich dieser Praxis nicht mehr an.<sup>43</sup> Dabei wurde der Staatspräsident möglicherweise von seiner Ehefrau Danielle Mitterrand beeinflusst, die die Anti-Apartheid-Bewegung aktiv unterstützte.<sup>44</sup>

Als Reaktion auf die Abstimmungsniederlage vom 30. Oktober 1974 im Sicherheitsrat entschied am 12. November der Präsident der Generalversammlung, der algerische Außenminister Abd-al-Aziz Bouteflika, die südafrikanischen Vertreter von der Teilnahme an den Sitzungen der diesjährigen Generalversammlung und ihrer Ausschüsse durch Nichtanerkennung der Beglaubigungsschreiben auszuschließen. 92 Ja-Stimmen standen 22 Nein-Stimmen und 19 Enthaltungen gegenüber.<sup>45</sup> Das Vorgehen war damals international stark umstritten. Gemäß den Artikel 5 und 6 der VN-Charta waren nur Generalversammlung und Sicherheitsrat gemeinsam berechtigt, Mitgliedsrechte zu suspendieren oder einen Staat aus den VN auszuschließen.<sup>46</sup> Viele Stimmen befürchteten einen Präzedenzfall, der das Prinzip der Staatengleichheit aufweichen könnte.<sup>47</sup> Der Ausschluss wiederholte sich alljährlich, und die südafrikanische Regierung zeigte sich besonders empört, als auch der bundesdeutsche Präsident der Generalversammlung Rüdiger von Wechmar 1980 dem Beispiel seiner Vorgänger folgte. Bis zum Jahr 1994 konnte die Republik Südafrika ihren Sitz in der Generalversammlung nicht mehr wahrnehmen.

Ein neuer Einschnitt waren die vom 16. Juni 1976 bis Februar 1977 andauernden Soweto-Unruhen. Auslöser war der Versuch der Regierung gewesen, das Englische im Unterricht für die schwarze Bevölkerung durch das Afrikaanse zu ersetzen. Die Bilanz der langdauernden Unruhen waren 575 Tote, wovon 451 auf das Konto der Polizei gegangen sein sollen. Noch weit stärker als Sharpeville löste Soweto weltweit einen Schock aus.

Die Generalversammlung verschärfte ihre Südafrika-kritischen Resolutionen. Im Dezember 1980 befürwortete sie erstmals implizit den bewaffneten Kampf der Befreiungsbewegungen,

---

<sup>41</sup> IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251 OF 15 MARCH 2006 ENTITLED “HUMAN RIGHTS COUNCIL”. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, John Dugard. VN-Dok. A/HRC/4/17 vom 29.1.2007.

<sup>42</sup> VN-Dok. S/11543 vom 24.10.1974 (Entwurf), <https://undocs.org/en/S/11543> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>43</sup> Auswertung gemäß Dag Hammarskjöld Library: Security Council - Veto List (in reverse chronological order), [https://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact\\_veto\\_table\\_en.htm](https://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm) (Zugriff 2.11.2019).

<sup>44</sup> Obituary: Danielle Mitterrand. BBC News, 22.11.2011, <https://www.bbc.com/news/world-europe-15833545> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>45</sup> Eckhart Klein: Zur Beschränkung von Mitgliedsrechten bei den Vereinten Nationen. Eine Untersuchung zum Südafrika-Beschluß der Generalversammlung, vom 12. November 1974. In: Vereinte Nationen (1975) 2, S. 51-56.

<sup>46</sup> Dugard (wie Anm. 5), S. 88f.

<sup>47</sup> Klein (wie Anm. 45), S. 51-56.

indem sie alle Staaten dazu aufrief, diesen „alle notwendige Unterstützung“ bei „ihrem rechtmäßigen Kampf“ zukommen zu lassen.<sup>48</sup>

Auch der Sicherheitsrat wurde nun tätig: Am 19. Juni 1976 maßregelte er die südafrikanische Regierung wegen ihres unverhältnismäßigen Vorgehens scharf und forderte sie energisch zur Abschaffung der Apartheid auf. Auch solidarisierte sich der Sicherheitsrat mit den Opfern der Aufstände.<sup>49</sup>

Erneut wurden nun verbindliche Sanktionen und Boykottmaßnahmen gegen Südafrika diskutiert. Vor den Soweto-Unruhen war keine Mehrheit im Sicherheitsrat für Strafmaßnahmen gegen Südafrika möglich gewesen. Als erstes Land hatte Indien 1946 einen nationales Handelsembargo über Südafrika verhängt.<sup>50</sup> Im Jahr 1962 forderte die Generalversammlung die Unterbrechung aller diplomatischer Beziehungen, Handels- und Verkehrsverbindungen mit Südafrika sowie die Einstellung von Waffenexporten dorthin.<sup>51</sup> Am 7. August 1963 appellierte der Sicherheitsrat an alle Staaten, den Verkauf und den Transport von Waffen, Militärfahrzeugen und Munition nach Südafrika zu unterlassen.<sup>52</sup> Die Generalversammlung war noch weitergegangen: Am 13. November 1963 (diesmal in Verbindung mit der Südwestafrika-Frage) forderte sie alle Staaten auf, Ölexporte nach Südafrika zu unterbinden<sup>53</sup>, und am 2. Dezember 1968 appellierte sie an alle Staaten und Organisationen, die Beziehungen auf kulturellem, erziehungsmäßigem, sportlichem und sonstigem Gebiet mit der Republik Südafrika sowie zu südafrikanischen Organisationen und Institutionen, die die Apartheidpolitik praktizierten, einzustellen.<sup>54</sup> Die Haupthandelspartner Südafrikas – damals an 1. Stelle Großbritannien, außerdem die USA, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich – sprachen sich hingegen stets gegen verbindliche Sanktionen aus.

Unter dem Eindruck der Soweto-Unruhen beschloss der Sicherheitsrat schließlich am 4. November 1977 die Resolution 418. Sie klassifizierte Lieferungen von Waffen und verwandten Materialien an Südafrika vor dem Hintergrund der dortigen Regierungspolitik „als Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit“ und verhängte ein verbindliches Waffenembargo nach Kapitel VII der VN-Charta.<sup>55</sup> Erstmals war ein Waffenembargo gegen einen Mitgliedsstaat verhängt worden. Als Beginn wurde der 21. März 1978 festgesetzt, der Internationale Tag gegen Rassendiskriminierung und gleichzeitig Jahrestag des Sharpeville-Massakers von 1960. Insbesondere die zeitliche unbefristete Dauer verärgerte die südafrikanische Regierung massiv.

Allgemein wurde damals die Verhängung weiterer Strafmaßnahmen durch den Sicherheitsrat gegen Südafrika erwartet. Doch löste im Mai 1979 in Großbritannien die konservative Politikerin Margaret Thatcher den Labour-Politiker James Callaghan als Premierminister ab, und im Januar 1981 in den USA der Republikaner Ronald Reagan den Demokraten Jimmy Carter als Staatspräsident. Beide Politiker lehnten weitere Zwangsmaßnahmen gegen Südafrika ab und blockierten entsprechende Entwürfe.

---

<sup>48</sup> VN-Dok. A/RES/35/206 vom 16.12.1980.

<sup>49</sup> VN-Dok. S/RES/392 (1976) vom 19.6.1976.

<sup>50</sup> Dugard (wie Anm. 5), S. 87.

<sup>51</sup> VN-Dok. A/RES/1761 vom 6.11.1962.

<sup>52</sup> VN-Dok. S/RES/181 (1963) vom 7.8.1963.

<sup>53</sup> VN-Dok. A/RES/1899 (XVIII) vom 13.11.1963.

<sup>54</sup> VN-Dok. A/RES/2396 (XXIII) vom 2.12.1968.

<sup>55</sup> VN-Dok. S/RES/418 (1977) vom 4.11.1977.



Sicherheitsratsresolution 558 vom 13. Dezember 1984 forderte zwar alle Staaten auf, fortan auch keine in Südafrika hergestellten Waffen, Munition und Militärfahrzeuge mehr zu kaufen. Doch Strafmaßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta wurden in diesem Zusammenhang nicht verhängt.<sup>56</sup>

Nur ein einziges Mal beschloss der Sicherheitsrat also verbindliche Strafmaßnahmen gegen die Republik Südafrika. Zwar forderte der Sicherheitsrat nach der südafrikanischen Verhängung des Ausnahmezustandes im Juli 1985 die VN-Mitgliedsstaaten auf, weit reichende ökonomische Strafmaßnahmen gegen die Kaprepublik zu beschließen.<sup>57</sup> Doch ein von Argentinien, der Republik Kongo, Ghana, Sambia und den Vereinigten Arabischen Emiraten am 20. Februar 1987 eingebrachter Resolutionsentwurf, der gezielte ökonomische Sanktionen nach Kap. VII der VN-Charta verbindlich verhängen wollte, wurde von den USA und Großbritannien mit Vetos zu Fall gebracht.<sup>58</sup> Als Argument brachten diese Staaten vor, dass die schwarze Bevölkerungsmehrheit am meisten unter Wirtschaftssanktionen leiden würde. Auch würde Sanktionen die Haltung der südafrikanischen Regierung verhärten. Besser sei ein „konstruktives Engagement“, wie von Ronald Reagans Assistant Secretary of State for African Affairs Chester A. Crocker konzipiert.<sup>59</sup>

Im Jahr 1986 überstimmte der US-Kongress freilich mit seinem „Umfassenden Anti-Apartheid-Gesetz“ Staatspräsident Reagan und beschloss weitreichende und verbindliche Wirtschafts- und Finanzsanktionen. Als einziges Land untersagten die USA nicht nur neue Direktinvestitionen, sondern auch Portfolioinvestitionen und Kredite bzw. Darlehen. Die Europäische Gemeinschaft (wie auch Japan) untersagte lediglich den Import von Krügerrand und bestimmten Stahl- und Eisenprodukten, wobei die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien teilweise nur Empfehlungen erließen. Auch sprach sich die EG gegen neue Direktinvestitionen aus, überließ es aber ihren Mitgliedsstaaten, dieses Vorgehen als verbindlich zu erklären (was Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland nicht taten). Die britische Premierministerin Margaret Thatcher und Bundeskanzler Helmut Kohl erachteten Sanktionen nicht als das geeignete Mittel, um Veränderungen in Pretoria herbeizuführen.<sup>60</sup>

Viele Staaten befolgten nun auch ein Ölembargo gegen Südafrika, zu dem die Generalversammlung am 20. November 1987 aufgerufen hatte.<sup>61</sup> Die Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) hatte bereits 1973 ein Ölembargo gegen Südafrika beschlossen, an das sich Brunei und der Iran (bis 1979) allerdings nicht hielten.

---

<sup>56</sup> VN-Dok. S/RES/558 (1984) vom 13.12.1984.

<sup>57</sup> VN-Dok. S/RES/569 (1985) vom 26.7.1985.

<sup>58</sup> VN-Dok S/18705 vom 19.2.1987 (Entwurf), <https://undocs.org/en/S/18705> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>59</sup> Chester A. Crocker: An Update of Constructive Engagement in South Africa: September 26, 1984. United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington D.C. 26.9.1984; siehe auch sein Buch Chester A. Crocker: High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood, New York 1992.

<sup>60</sup> Ch. Hefti, E. Staehelin-Witt: Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und die Bedeutung der Schweiz (= Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Studie NFP 42+), Bern o.J.

<sup>61</sup> VN-Dok. A/RES/42/23 F

## Die Namibia-Kontroverse

Das frühere deutsche Schutzgebiet Südwestafrika wurde der Südafrikanischen Union 1920 als „C-Mandat“ des Völkerbundes übertragen, d.h. es sollte wie ein integraler Bestandteil des Landes verwaltet werden. Doch war damit die Auflage verbunden, die Entwicklung der „eingeborenen“ Bevölkerung tatkräftig zu fördern und dem Völkerbund regelmäßig darüber zu berichten. Über eine Heranführung an die Unabhängigkeit, wie z.B. bei den A-Mandaten vorgesehen, war nichts ausgesagt.

Die südafrikanischen Regierungen der Zwischenkriegszeit meinten, aus den Bedingungen eines C-Mandats ein Recht auf spätere Einverleibung herauszulesen. So äußerte der Mitinitiator des Mandatssystems Premierminister Smuts, dass es im Fall Südwestafrikas „annexation in all but name“<sup>62</sup> sei. Schützenhilfe kam vom britischen Premierminister Lloyd George, der damals meinte: „There is no doubt at all that South West Africa will become an integral part of the Federation of South Africa.“<sup>63</sup> Auch US-Präsident Woodrow Wilson hatte die Möglichkeit einer späteren Angliederung in Aussicht gestellt: „It was up to the Union of South Africa to make it so attractive that South West Africa would come into the Union of her own free will [...]“<sup>64</sup>

In den 1930er Jahren steuerte Pretoria auf die Einverleibung Südwestafrikas als fünfte Provinz hin und stützte sich dabei auf eine mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossene Resolution der Windhuker Landesversammlung von 1934. Die Mandatskommission des Völkerbundes lehnte dies jedoch ab. Die südafrikanische Regierung erklärte 1936 in ihrem Bericht an die Mandatskommission, dass es kein rechtliches Hindernis für die Angliederung Südwestafrikas gäbe, doch „sufficient grounds had not been adduced for taking such a step“<sup>65</sup>.

Möglicherweise wurde der freiwillige Kriegseintritt der Südafrikanischen Union auf Seite Großbritanniens durch einen Geheimvertrag über die endgültige Angliederung Südwestafrikas veranlasst.<sup>66</sup> Der zwischenzeitlich wieder ins Amt gelangte südafrikanische Premierminister Smuts hatte den Kriegseintritt denn auch mit der drohenden Annektierung Südwestafrikas durch Adolf Hitler begründet. Dass Großbritannien berechtigt war, über ein Mandatsterritorium des Völkerbunds zu verfügen, sei freilich dahingestellt.

Am 18. April 1946 wurde der Völkerbund aufgelöst. Er war kein Rechtsnachfolger der bereits im Vorjahr gegründeten VN. Auch hatte er keine Verfügung über seine Mandate getroffen. Alle Völkerbundsmandate wurden in der Folge aber entweder zu unabhängigen Staaten oder von den Mandatsmächten freiwillig unter das Treuhandsystem der VN gestellt, das weitergehendere Pflichten als zuvor beinhaltete. Nur Südwestafrika sollte eine Ausnahme bilden.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Zit. nach John Dugard: *The South West Africa/Namibia dispute. Documents and scholarly writings on the controversy between South Africa and the United Nations (Perspectives on southern Africa)*, Berkeley, Ca. 1973, S. 66.

<sup>63</sup> Zit. nach Denis Herbst/John Evenson: *The Devils are Among Us. The War for Namibia*, London/Atlantic Highlands N.J. 1989, S. 129.

<sup>64</sup> Zit. nach Eschel Rhodie: *South West. The Last Frontier in Africa*, Johannesburg 1967, S. 15f.

<sup>65</sup> Zit. nach J.P. van S. Bruwer: *South West Africa. The Disputed Land*, Kapstadt 1966, S. 13.

<sup>66</sup> Hans Jenny: *Südwestafrika. Land zwischen den Extremen*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966, S. 238.

<sup>67</sup> Raoul Jacobs: *Mandat und Treuhand im Völkerrecht (= Jur. Diss., Univ. Göttingen)*, Göttingen 2004, S. 156, 177-179.

Sechs Tage nach der Kritik der Generalversammlung an Südafrikas Behandlung der Indischstämmigen musste das Land in New York einen weiteren Rückschlag hinnehmen. Premierminister Smuts kündigte vor der Generalversammlung an, dass die Südafrikanische Union beabsichtige, das frühere Völkerbundmandat Südwestafrika als fünfte Provinz anzugliedern, und führte als Legitimation einen entsprechenden Beschluss der Landesversammlung sowie ein Referendum unter den Nichtweißen an, das eine Mehrheit von 86,6% für den Anschluss ergeben habe (es sollen freilich auch Häuptlinge kollektiv für ihre Stammesmitglieder Stimmen abgegeben haben). Smuts konnte sich auf die Unterstützung Großbritanniens stützen, das die Voten für überzeugend erklärte. Doch leistete Indien entschiedenen Widerstand gegen eine Angliederung.<sup>68</sup>

Die Generalversammlung hob schließlich anerkennend hervor, dass Südafrika die Angelegenheit vor die VN bringe und damit deren Zuständigkeit für Mandatsgebiete grundsätzlich anerkenne. Doch seien die „Eingeborenen“ noch nicht so weit politisch entwickelt, dass sie sich zur Frage eines Anschlusses an Südafrika äußern könnten. Die Generalversammlung könne daher der Angliederung nicht zustimmen. Sie empfahl der Südafrikanischen Union, das Gebiet unter die Treuhandschaft der VN zu stellen und ein entsprechendes Abkommen abzuschließen.<sup>69</sup> Dazu war die Südafrikanische Union aber nicht bereit.

Ab 1946 stand die Südwestafrika-Frage jedes Jahr auf der Agenda der Generalversammlung. Indien nutzte auch die Südwestafrika-Frage, um die Südafrikanische Union unter Druck zu setzen.

Smuts und seine Nachfolger hielten an der Argumentation fest, dass die VN kein Rechtsnachfolger des Völkerbunds seien. Premierminister Daniel François Malan informierte am 11. Juli 1949 die VN, dass man keinen Vorteil mehr aus der Übermittlung von Berichten über Südwestafrika erkenne und dies ab sofort unterlassen werde. Malan erklärte bei einer Gelegenheit, dass das Mandat beendet sei, doch drückte er sich bei anderer Gelegenheit vorsichtiger aus. Schließlich ging die Südafrikanische Union nicht so weit, die territoriale Angliederung zu vollenden. Freilich wurden alle Bezüge auf einen Mandatsstatus aus der Landesverfassung getilgt. Ab 1949 entsandten die weißen Einwohner von Südwestafrika Abgeordnete in das südafrikanische Parlament, und südafrikanische Gesetze, einschließlich der Apartheid-Bestimmungen, wurden auf Südwestafrika übertragen.<sup>70</sup>

Im Jahr 1950 sah sich die südafrikanische Regierung durch ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs im Haag (IGH) vom 11. Juli dieses Jahres teilweise bestätigt. Es kam zum Ergebnis, dass die Südafrikanische Union nicht verpflichtet sei, eine VN-Treuhandschaft über Südwestafrika herbeizuführen. Allerdings waren die Richter der Meinung, dass das Territorium weiterhin unter einem internationalen Mandat stehe und Südafrika den Status nicht einseitig verändern dürfe. Die VN-Generalversammlung könne Petitionen von Einwohnern entgegennehmen und Berichte der südafrikanischen Regierung einfordern.<sup>71</sup> So sandten der Herero-Oberhäuptling Hosea Kutako und andere nichtweiße Führer in den 1950er und 1960er Jahren Petitionen, die sich für die Unabhängigkeit aussprachen.

---

<sup>68</sup> W. K. Hancock: Smuts. 2. The Fields of Force, 1919-1950, Cambridge 1968, S. 466.

<sup>69</sup> VN-Dok. A/RES/65(I) vom 14.12.1946.

<sup>70</sup> John Dugard (wie Anm. 62), S. 130f.; I. Goldblatt: The Mandated Territory of South West Africa in Relation to the United Nations, Vol. 23, Kapstadt 1961, S. 30f.

<sup>71</sup> International Court of Justice, Reports 1950, S. 128.

Einigungsversuche zwischen den VN und der Südafrikanischen Union scheiterten 1952. Danach stellte Pretoria jegliche Kooperation mit dem VN-Treuhandkomitee ein. Im Jahr 1957 etablierte die Generalversammlung ein Good Offices Committee, das ein Abkommen über Südwestafrika mit der südafrikanischen Regierung diskutieren sollte. Der Einigungsvorschlag bestand darin, den Süden des Gebiets an Südafrika anzugliedern, für den fast ausschließlich von Nichtweißen besiedelten Norden hingegen ein Treuhandabkommen mit den VN abzuschließen. Doch sprach sich die Generalversammlung am 30. Oktober 1958 grundsätzlich gegen jegliche Teilungspläne aus.<sup>72</sup>

Die VN-Generalversammlung gründete am 28. November 1953 ein Südwestafrika-Komitee, das solange existieren sollte, bis eine Einigung zwischen den VN und der Südafrikanischen Union herbeigeführt sei.<sup>73</sup>

Die südafrikanische Position wurde durch die grundlegenden Selbstbestimmungsresolution 1514(XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 geschwächt.<sup>74</sup> Demnach hatten alle kolonisierten Gebiete ein zwingendes Selbstbestimmungsrecht, und die Kolonialmächte wurden dazu aufgefordert, ihre abhängigen Territorien auf eine Unabhängigkeit vorzubereiten.

Die internationale Kritik an Pretorias Südwestafrika-Politik intensivierte sich ab 1959. Denn in diesem Jahr kam es in Windhuk im Zuge erzwungenen Umsiedlungen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und nichtweißen Einwohnern. 13 Menschen wurden von Polizisten erschossen, über 50 verletzt.<sup>75</sup>

Im Jahr 1960 beantragten Äthiopien und Liberia eine Entscheidung beim IGH darüber, ob die südafrikanische Politik gegenüber dem Mandat Südwestafrika zulässig sei. Der IGH erklärte die Klage zunächst für rechtmäßig, doch entschied er sechs Jahre später am 18. Juli 1966 mit einer denkbar knappen Mehrheit von Acht zu Sieben, dass sich die beiden afrikanischen Staaten aus formalen Gründen nicht zum Anwalt Südwestafrikas machen durften.<sup>76</sup>

Die Entscheidung wurde zur Wegmarke. In der Generalversammlung stieß sie auf Entsetzen und wurde als „Erste-Welt-Urteil“ gescholten. Sie erklärte daraufhin am 27. Oktober 1966 das südafrikanische Mandat über Südwestafrika für beendet.<sup>77</sup> Im Mai 1967 etablierte die Generalversammlung einen VN-Rat für Südwestafrika, „um Südwestafrika bis zu seiner Unabhängigkeit zu verwalten, unter weitest möglicher Beteiligung seiner Bewohner“<sup>78</sup>. Unter Völkerrechtlern war diese Entscheidung aus grundsätzlichen Erwägungen umstritten. Denn auch der Völkerbund hatte keine Kompetenzen zum einseitigen Entzug eines Mandats gehabt. Auch war es ein Eingriff in fremde Staatshoheit, ohne Sicherheitsratsbeschluss und Kapitel-VII-Ermächtigung.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> VN-Dok. A/RES/1243 (XIII) vom 30.10.1958; Bruwer (wie Anm. 65), S. 117.

<sup>73</sup> VN-Dok. A/RES/749 A (VIII) vom 28.11.1953.

<sup>74</sup> VN-Dok. A/RES/1514 (XV) vom 14.12.1960.

<sup>75</sup> Referat für Information und Öffentlichkeitsarbeit SWAPO Namibias: Entstehung einer Nation. Der Befreiungskampf für Namibia, London 1981, S. 205-209.

<sup>76</sup> International Court of Justice, Reports 1966, S. 6.

<sup>77</sup> VN-Dok. A/RES/2145 (XXI) vom 27.10.1966.

<sup>78</sup> VN-Dok. A/RES/2248 vom 19.5.1967.

<sup>79</sup> H. R. Bilger: Südafrika in Geschichte und Gegenwart, Konstanz 1976, S. 518f.

Mit der „auf Wunsch der Bevölkerung“ vollzogenen Umbenennung von Südwestafrika in „Namibia“ am 12. Juni 1968 wurde das Gremium in VN-Rat für Namibia umbenannt.<sup>80</sup> Der von einem Kommissar geleitete Namibia-Rat konnte die Regierung freilich nicht übernehmen. Als seine Mitglieder auf dem Flughafen von Windhuk landeten, wurden sie von der südafrikanischen Verwaltung umgehend zurückgeschickt. Die westlichen Industriestaaten respektierten die Republik Südafrika weiterhin als faktische Verwaltungsmacht.

Erster Namibia-Kommissar wurde am 27. Oktober 1966 der Jugoslawe Anton Vratuša. Seine Nachfolger waren der Grieche Konstantinos Stavropoulos (1967-69), der Pakistaner Agha Abdul Hamid (1969-73), der Ire Seán MacBride (1973-77), der Finne Martti Ahtisaari (1977-82), der Inder Brajesh Mishra (1982-87) und der Schwede Bernt Carlsson (1987-88). Am 10. Dezember 1974 wurde dem amtierenden Namibia-Kommissar der VN Seán MacBride für seine Arbeit im Dienst der Menschenrechte in verschiedenen Funktionen gemeinsam mit dem japanischen Ministerpräsidenten Eisaku Sato der Friedensnobelpreis verliehen. Es war auch ein Zeichen zugunsten der Entkolonialisierung Namibias.

Der Namibia-Rat unterstützte die politischen Aktivitäten der Befreiungsbewegung South West Africa People's Organisation (SWAPO), erarbeitete Planungen für die Zeit nach der Unabhängigkeit und unterstützte Ausbildungsprogramme für Namibier im Exil. Hierfür wurde im November 1974 die Gründung eines United Nations Institute for Namibia (UNIN) beschlossen.<sup>81</sup> Es wurde im September 1976 in Lusaka (Sambia) eröffnet. Die Ausbildungsgänge dauerten zwei Jahre.

Zu dieser Zeit hatte Südafrika aufgrund politischen Drucks die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation/UNESCO (1955), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation/FAO (1961) sowie die Internationale Arbeitsorganisation/ILO (1964) bereits verlassen. Die Generalversammlung konnte erreichen, dass die VN-Sonderorganisationen und VN-Programme die Republik Südafrika isolierten und Vertreter des Namibia-Rats aufnahmen. Durch diese Maßnahme wurde der fortdauernden südafrikanischen Verwaltung weitere Legitimation entzogen, auch wenn die VN-Sonderorganisationen und VN-Programme nicht vor Ort in Namibia tätig werden konnten. Die Weltbank und der Internationale Weltwährungsfonds schlossen sich diesem Vorgehen freilich nicht an.<sup>82</sup>

Auch die Befreiungsbewegung SWAPO war von dem IGH-Urteil geschockt. Es war für sie der Anlass, nicht nur auf internationale Diplomatie zu setzen, sondern die Republik Südafrika fortan auch mit bewaffnetem Kampf unter Druck zu setzen. Sie gründete die People's Liberation Army of Namibia (PLAN) und erklärte am 18. Juli 1966 die Aufnahme des bewaffneten Kampfes. Das erste Gefecht mit südafrikanischen Sicherheitskräften fand am 26. August 1968 statt. Die PLAN betrieb überwiegend von Nachbarstaaten wie Sambia und Angola aus Sabotageakte und Guerillaoperationen. Doch erst nach dem Zusammenbruch der portugiesischen Kolonialherrschaft in Angola (11. November 1975) entwickelten sich die bislang eher sporadischen PLAN-Operationen zu einer Sicherheitsbedrohung für Südafrika.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> VN-Dok. A/RES/2372(XXII) vom 12.6.1968. Die treibende Kraft war die Befreiungsbewegung South West Africa People's Organisation (SWAPO) gewesen, die ihren eigenen Namen freilich nicht veränderte.

<sup>81</sup> VN-Dok. A/RES/3217 (XXIX) vom 6.11.1974.

<sup>82</sup> Dugard (wie Anm. 5), S. 88.

<sup>83</sup> Referat für Information und Öffentlichkeitsarbeit SWAPO Namibias (wie Anm. 75), S. 209-213.

Am 12. Juni 1968 erkannte die VN-Generalversammlung die „Rechtmäßigkeit“ des Kampfes der Befreiungsbewegung SWAPO gegen die ausländische Besetzung ausdrücklich an.<sup>84</sup> Im Dezember 1973 wurde sie als „authentische Repräsentantin des namibischen Volkes“ anerkannt<sup>85</sup>, erhielt 1976 sogar nach dem Vorbild der Organisation Afrikanischer Einheit (1972) den Zusatz „alleinige“ zugebilligt sowie Beobachterstatus verliehen.<sup>86</sup> Eine solche Vorzugsstellung einer Partei war im Fall Namibias problematisch. Zwar hatte die SWAPO damals wahrscheinlich die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich (und sie gewann 1989 die Parlamentswahlen vor der Unabhängigkeit), doch neben der SWAPO gab es die gleich alte Befreiungsbewegung South West African National Union (SWANU). 1963 war sie zusammen mit der SWAPO von der Organisation Afrikanischer Einheit als Befreiungsbewegung anerkannt worden.<sup>87</sup> Zudem bestanden in Namibia bereits politische Parteien, und ab Ende der 1970er Jahre entstanden mit Zustimmung der südafrikanischen Verwaltung auch gemischtrassige Parteien.

In den 1960er Jahren wurde die De-facto-Angliederung Namibias von der Republik Südafrika noch vertieft. So wurden 1969 alle bedeutenden legislativen und administrativen Befugnisse an Pretoria übertragen.

Am 20. März 1969 forderte der Sicherheitsrat die Republik Südafrika erfolglos dazu auf, ihre Verwaltung Namibias zu beenden.<sup>88</sup> Am 12. August erkannte er darüber hinaus den Kampf der Bevölkerung gegen die illegale Besetzung durch Südafrika als rechtmäßig an (der Zusatz „bewaffnet“ fehlte allerdings).<sup>89</sup> Schließlich rief der Sicherheitsrat am 30. Januar 1970 alle Staaten dazu auf, die illegale Präsenz Südafrikas in Namibia in keiner Weise zu unterstützen und keine wirtschaftlichen Beziehungen zu pflegen.<sup>90</sup> Auf Betreiben des Sicherheitsrats befasste sich der IGH erneut mit der Südwestafrika-Frage. Am 21. Juni 1971 kam er mit völkerrechtlich verbindlicher Wirkung zum Ergebnis, dass die fortdauernde südafrikanische Präsenz in Südwestafrika rechtswidrig sei und umgehend beendet werden müsse. Die Mitgliedsstaaten der VN seien verpflichtet, dies anzuerkennen und im Verkehr mit der Republik Südafrika alles zu unterlassen, das eine Rechtmäßigkeit der Präsenz anerkennen oder ihr Vorschub leisten würde.<sup>91</sup>

Die Republik Südafrika protestierte, weil ihrem Antrag auf Befangenheit von drei Richtern nicht nachgegeben worden war, obwohl sie (darunter der Vorsitzende des Gerichts) 1966 an der VN-Resolution über den Mandatsentzug beteiligt gewesen waren. Auch war der Antrag Südafrikas, einen Ad-Hoc-Richter zu nominieren, abgelehnt worden.<sup>92</sup>

Natürlich war umstritten, was eine Anerkennung der südafrikanischen Verwaltung implizieren würde. Beispielsweise unterhielt die Bundesrepublik Deutschland noch bis 1977 ein Konsulat in Windhuk, dann wurde es auf internationalen Druck geschlossen. Franz Josef Strauß (CSU), ein entschiedener Kritiker der sozialliberalen Politik gegenüber dem südlichen Afrika, bezeichnete die Konsulatsschließung damals als völlig verfehlten Akt, der „nur mit

---

<sup>84</sup> VN-Dok. A/RES/2372(XXII) vom 12.6.1968.

<sup>85</sup> VN-Dok. A/RES/3111 vom 12.12.1973.

<sup>86</sup> VN-Dok. A/RES/31/146 vom 20.12.1976.

<sup>87</sup> John Dugard (wie Anm. 62), S. 216-220. Die Anerkennung wurde der SWANU allerdings 1972 von der OAU entzogen.

<sup>88</sup> VN-Dok. S/RES/264 (1969) vom 20.3.1969.

<sup>89</sup> VN-Dok. S/RES/269 (1969) vom 12.8.1969.

<sup>90</sup> VN-Dok. S/RES/276 (1970) vom 30.1.1970.

<sup>91</sup> Advisory Opinion, International Court of Justice, Reports 1971, p. 16.

<sup>92</sup> Bilger (wie Anm. 79), S. 517f.

völliger UN-Unterwürfigkeit“ erklärt werden könne. Leider sei derzeit die breite Mehrheit in den VN „mit Blindheit geschlagen“.<sup>93</sup>

Verbindliche Sanktionen gemäß Kapitel VII der VN-Charta gegen Südafrika waren im Sicherheitsrat Anfang der 1970er Jahre noch nicht mehrheitsfähig. Die USA, Frankreich und Großbritannien machten deutlich, dass sie dagegen notfalls ihr Veto einlegen würden. Die USA wiesen auch die Idee zurück, dass die VN mit einer von afrikanischen und asiatischen Staaten propagierten „Bedrohung des Weltfriedens“ militärischen Gewalteinsatz gegen Südafrika ermächtigen könnten. Immerhin hatte 1965 eine US-Untersuchung die Möglichkeiten eines militärischen Vorgehens gegen Südafrika untersucht, diese riskante Option aber verworfen. Der Nationale Sicherheitsberater Henry A. Kissinger ließ 1969 im „National Security Study Memorandum 39“ Optionen der künftigen US-Politik gegenüber Pretoria untersuchen. Aufgrund von dessen Empfehlungen verfolgte die Regierung von Präsident Richard Nixon die „realistische“ Option Nr. 2: Akzeptanz der Vormachtstellung der Republik Südafrika in der Region, grundsätzliche Unterstützung des Waffenembargos (wenngleich mit möglichen Ausnahmen), Ermunterung der weißen südafrikanischen Regierung zu Reformen mit diplomatischen Mitteln, mäßigende Einwirkung auf schwarzafrikanische Staaten.<sup>94</sup>

Auch die Sowjetunion war gegen ein VN-geführtes militärisches Vorgehen, da im Fall des Kongo die USA das Kapitel-VII-Mandat zur Ausweitung ihres Einflusses genutzt hatten.<sup>95</sup>

Mit der IGH-Entscheidung von 1971 wurde Südafrika völkerrechtlich weiter isoliert. Zunächst bot Pretoria an, ein Referendum unter der Bevölkerung über die politische Zukunft des Territoriums zu veranstalten, was die VN aber ablehnten. Auf Betreiben des Sicherheitsrats unternahm VN-Generalsekretär Kurt Waldheim und sein Schweizer Sonderbeauftragter Dr. Alfred Martin Escher im März 1972 eine Vermittlungsmission nach Südafrika und Namibia. Der südafrikanische Premierminister Johannes Balthazar Vorster und Dr. Escher unterzeichneten am 2. November 1972 eine gemeinsame Erklärung. Pretoria modifizierte die Verfassung Südwestafrikas in einigen Punkten und sagte zu, das Territorium als Ganzes intakt zu lassen. Eine Fortsetzung der Verhandlungen wurde aber am 11. Dezember 1973 vom Sicherheitsrat auf Betreiben der Generalversammlung unterbunden. Kritiker sahen in Besuchen von VN-Repräsentanten vor Ort und Verhandlungen mit Pretoria eine implizite Anerkennung der südafrikanischen Präsenz.<sup>96</sup>

Immerhin hatte Premierminister Vorster der Unabhängigkeit Südwestafrikas grundsätzlich zugestimmt. Fortan ging es nicht mehr darum, ob Namibia unabhängig werden sollte, sondern wann und wie. Diese Fragen beinhalteten freilich noch viel Sprengstoff. Auch konnte Südafrika sie nutzen, um auf Zeit zu spielen. So war Vorster der Ansicht, dass es noch geraume Zeit brauchen würde, bis die namibische Bevölkerung die notwendigen Erfahrungen für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gesammelt habe. Damit sollte man am

---

<sup>93</sup> Zit. nach Zu früh gefreut. Zeit Online, 7.4.1978, <https://www.zeit.de/1978/15/zu-frueh-gefueut> (Zugriff 13.10.2019)

<sup>94</sup> Gwendolen M. Carter/Patrick O'Meara (Hg.): Southern Africa. The Continuing Crisis. London, 1979, S. 342f.; Edgar Lockwood: National Security Study Memorandum 39 and the Future of United States Policy toward Southern Africa, In: A Journal of Opinion 4 (1974) 3 (Autumn), S. 63-72.

<sup>95</sup> South Africa and the African Continent, in: Muller (wie Anm. 1), S. 465.

<sup>96</sup> VN-Dok. S/RES/342 (1973) vom 11.12.1973.; Bilger (wie Anm. 79), S. 532.

besten auf der regionalen Ebene beginnen.<sup>97</sup> Es sollte noch 18 Jahre dauern, bis Namibia endlich am 21. März 1990 die Unabhängigkeit erreichte.

Die sicherheitspolitische Lage verschlechterte sich für Pretoria ab 1974 erheblich. Südafrikas Cordon Sanitaire brach zusammen, als sich in Angola, Mosambik und später in Simbabwe (ehemals Rhodesien) schwarze Regierungen etablierten. Angola und Mosambik räumten den Befreiungsbewegungen sogar militärische Stützpunkte ein. Deren bewaffneter Kampf wurde nun vom Warschauer Pakt militärisch und logistisch unterstützt. Selbst eine bewaffnete Konfrontation mit Warschauer-Pakt-Truppen schien nicht ausgeschlossen. In den 1980er Jahren suchte Südafrika die Nachbarstaaten militärisch, wirtschaftlich und infrastrukturell zu destabilisieren, unternahm immer wieder militärische Vorstöße dorthin und schürte Stellvertreterkriege.

Südafrika liebäugelte damals in Namibia mit einer „internen Lösung“, also einer unter eigener Ägide herbeigeführten Unabhängigkeit ohne Einbindung der VN und der marxistisch ausgerichteten, von der Sowjetunion unterstützten Befreiungsbewegung SWAPO. Eine solche Alternative wurde zeitweise ernsthaft, zeitweise nur aus taktischen Erwägungen verfolgt. Sie diente Pretoria auch als diplomatisches Druckmittel, um auf internationalem Parkett Konzessionen durchzusetzen.

Im September 1975 unterstützte die südafrikanische Verwaltung eine Initiative der Nationalen Partei Südwestafrikas, die Repräsentanten aller Völker in die ehemalige deutsche Turnhalle von Windhuk einzuladen, um einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Zugelassen waren freilich nur Repräsentanten ethnischer Gruppen, nicht von Parteien. Der Verfassungsentwurf wurde am 18. Mai 1977 in einem Referendum verabschiedet. Angestrebt wurde eine Unabhängigkeit bis zum 31. Dezember 1978. Der Verfassungsentwurf wurde aber nie angenommen.<sup>98</sup>

Am 30. Januar 1976 forderte eine Sicherheitsratsresolution freie Wahlen unter Kontrolle der VN in ganz Namibia als einer politischen Einheit. Zu weiteren Bedingungen wurden die volle Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die Beendigung der Rassendiskriminierung und politischen Unterdrückung, die Freilassung aller politischen Gefangenen sowie die Rückkehrmöglichkeit für Exilanten gemacht.<sup>99</sup>

Im Jahr 1977 konstituierte sich eine „Namibia-Kontaktgruppe“, die aus den USA, Kanada, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien bestand. Nach dem Zusammenbruch der portugiesischen Kolonialherrschaft waren in Angola und Mosambik marxistisch-leninistische Regierungen an die Macht gekommen, die militärische Hilfe des Warschauer Pakts annahmen. Im Gegenzug unterstützten die USA konkurrierende „antikommunistische“ und „prowestliche“ Befreiungsbewegungen in Angola. Mit großer Sorge sahen die Mitglieder der Kontaktgruppe die zunehmende Ausweitung und Verschränkung der Buschkriege in Angola und Namibia.<sup>100</sup>

Die fünf Westmächte waren bestrebt, die Konfrontation mit einer international anerkannten Lösung der Namibia-Frage zu entschärfen. Damit sollte auch dem Druck der Dritten Welt nach verbindlichen Sanktionen entgegenarbeitet werden, die ihre Wirtschaftsbeziehungen

---

<sup>97</sup> Durch Ministerpräsident B. J. Vorster anerkannte Niederschrift des UNO-Beauftragten Dr. Alfred M. Escher über die gemeinsamen Besprechungen vom 2. November 1972. In: Bilger (wie Anm. 79), S. 705.

<sup>98</sup> Laurent C.W. Kaela: *The Question of Namibia*, Houndmills, Basingstoke/London 2016, S. 88-95.

<sup>99</sup> VN-Dok. S/RES/385 (1976) vom 30.1.1976.

<sup>100</sup> Vergau in van der Heyden (wie Anm. 17), S. 26f.



zu Südafrika geschädigt hätten. Gerade Großbritannien war besonders betroffen. Die britischen Investitionen in Südafrika betragen fast 20 Milliarden Mark, und 70.000 Arbeitsplätze hingen vom Südafrika-Handel ab. Auch lebten mindestens 750.000 britische Staatsbürger in der Republik Südafrika.

Von März 1977 bis Oktober 1978 verhandelte die Kontaktgruppe mit der südafrikanischen Regierung, der DTA und der SWAPO und erarbeitete in Kooperation mit dem VN-Generalsekretär Kurt Waldheim und seinem Namibia-Beauftragten Martti Ahtisaari einen Plan zur Entkolonialisierung Namibias unter Führung der VN. Er wurde später sehr verkürzt als „Waldheim-Plan“ bekannt und bildete die Grundlage für die berühmte Sicherheitsratsresolution 435 (siehe unten). Nach Abschluss eines Waffenstillstands zwischen der südafrikanischen Armee und der PLAN sowie einem teilweisen Abzug der südafrikanischen Truppen sollten allgemeine, freie Wahlen unter Aufsicht einer VN-Mission stattfinden.

Ab 1977 setzte die Republik Südafrika wieder auf eine Kooperation mit den VN und unterstellte das Gebiet am 1. September dieses Jahres einem „Generaladministrator“, der die Unabhängigkeit in Zusammenarbeit mit den VN vorbereiten sollte. Die Zustimmung der Turnhallenkonferenz zu einem solchen Vorgehen wurde mit dem Argument gewonnen, dass eine einseitige Unabhängigkeit keine Aussicht auf internationale Anerkennung habe.

Im August 1978 reist der VN-Diplomat Martti Ahtisaari mit einer großen VN-Delegation nach Namibia und führte Gespräche mit der südafrikanischen Verwaltung, den Vertretern der politischen Parteien und der Kirchen und erstattete danach VN-Generalsekretär Kurt Waldheim Bericht. Die VN und die Republik Südafrika einigten sich schließlich auf die Umsetzung des „Waldheim-Plans“.<sup>101</sup> Pretoria konnte wesentliche Konzessionen durchsetzen: Die VN sollten während der Interimsperiode nicht selbst die Verwaltung übernehmen, sondern nur die fortbestehende südafrikanische Verwaltung überwachen. Vorgesehen war nur eine Beschränkung der südafrikanischen Truppenkontingente auf Stützpunkte, nicht deren Abzug vor der Unabhängigkeit. Außerdem wurde die Angliederung der südafrikanischen Exklave Walfischbucht an Namibia noch vor dessen Unabhängigkeit nicht zur Bedingung gemacht. Der Sicherheitsrat betrachtete das von Namibia umschlossene Territorium als integralen Bestandteil Namibias und unterstützte eine baldige „Reintegration“.<sup>102</sup>

Im Gegenzug akzeptierte Südafrika das Prinzip „Ein Mensch, eine Stimme“. Nach Abschluss eines Waffenstillstands zwischen der südafrikanischen Armee und der PLAN und der Freilassung politischer Gefangener sollten freie Wahlen unter militärischer und ziviler Aufsicht einer United Nations Transitional Authority Group (UNTAG) abgehalten werden. Als Termin wurde der April 1979 avisiert.

Mit der berühmten Resolution 435 des Sicherheitsrates forderten die VN am 29. September 1978 Südafrika zur Beendigung der völkerrechtswidrigen Verwaltung Südafrikas und der Umsetzung der oben genannten Bedingungen auf. Sie wurde mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme verabschiedet. Die ČSSR und die Sowjetunion enthielten sich der Abstimmung, die Volksrepublik China nahm an der Sitzung nicht teil.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Gabriele Brenke: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt München 1989, S. 76.

<sup>102</sup> VN-Dok: S/RES/432 vom 27.7.1978 (einstimmig angenommen). Das von Namibia umschlossene Gebiet Walfischbucht hatte bereits vor Errichtung des Schutzgebiets Deutsch-Südwestafrika (1884) zur britischen Kapkolonie gehört.

<sup>103</sup> VN-Dok. S/RES/435 (1978) vom 29.9.1978.

Doch drohte nun erneut eine einseitige Unabhängigkeit Namibias. Denn Südafrika sah sich hintergangen. Statt der angeblich mündlich verabredeten 2000 bis 3000 Mann wollte der Sicherheitsrat nun 7500 Blauhelme nach Namibia entsenden. Auch sei nicht von 1200 Polizeibeobachtern die Rede gewesen. Schließlich lehnte Pretoria den auf Mai/Juni 1979 während der Regenzeit verschobenen Wahltermin ab, der den PLAN-Guerilleros bessere Möglichkeiten zur Einschüchterung geboten hätte. Pretoria setzte am 4. Dezember „interne Wahlen“ für eine Verfassunggebende Versammlung an. Die VN erklärten sie vorsorglich für „null und nichtig“. Doch stand möglicherweise eine „Unilateral Declaration of Independence“ à la Rhodesien 1965 und damit eine Eskalation des Konflikts bevor.<sup>104</sup>

Auf Initiative des bundesdeutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher reisten vom 16. bis 18. Oktober 1978 die vier Außenminister Cyrus Vance (USA), Donald Jamieson (Kanada), David Owen (Großbritannien), Hans-Dietrich Genscher (Bundesrepublik Deutschland) und der französische Staatssekretär Olivier Stirn nach Pretoria – die französische Regierung hatte von vorneherein ein Scheitern befürchtet, weswegen nur ein Staatssekretär mitflog. Genscher meinte in Pretoria mit dem von den Westmächten vorsorglich erarbeiteten Katalog möglicher Sanktionen drohen zu können. Doch räumten Owen und Vance auf Nachfrage des südafrikanischen Außenministers Roelof „Pik“ Botha ein, dass es nicht zu einer Verhängung kommen würde. Die Mission war gescheitert.<sup>105</sup>

Außenminister Hans-Dietrich Genscher suchte sich mit dem Thema südliches Afrika zu profilieren, da ihn der selbstbewusste Bundeskanzler Helmut Schmidt von wichtigeren Politikfeldern fernhielt. Bundesgenossen fand Genscher in dem US-Botschafter Andrew Young und dessen gleichfalls afro-amerikanischem Stellvertreter Donald McHenry. Beide glaubten, nach der Lösung des Namibia-Problems auf ähnliche Weise auch die südafrikanische Apartheid rasch abschaffen zu können. Genscher bezeichnete Namibia am 29. September 1978 vor dem Sicherheitsrat denn auch als „Modell des Friedens für das südliche Afrika“<sup>106</sup>.

Doch übersahen Genscher und sein engster Mitarbeiter und Berater Günter Verheugen die Komplexität des Apartheid-Problems. Das Namibia-Problem war 30 Jahre alt, das System der Rassentrennung aber seit über 300 Jahren verwurzelt. Die westlichen Industriestaaten zögerten, Sanktionen zu verhängen, da sie von den geostrategischen Rohstoffen Südafrikas abhängig waren und aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung heimische Arbeitsplätze und Investitionen auf dem Spiel standen. Groß war die Sorge, dass die Südafrikaner etwa zusammen mit Rhodesien (Simbabwe) und der Sowjetunion bei Rohstoffen wie Chrom, Platin, Mangan und Nickel zu Lasten westlicher Industriestaaten ein Mengen- und Preiskartell bilden könnten – der südafrikanische Außenminister Roelof „Pik“ Botha ließ denn auch bisweilen eine solche Handlungsoption anklingen.<sup>107</sup> Die Republik Südafrika war zudem hochgerüstet, verfügte seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre sogar über Nuklearwaffen.

---

<sup>104</sup> Brenke (wie Anm. 101).

<sup>105</sup> Klaus Freiherr von der Ropp: Namibia-Initiative überschätzt. Stellungnahme zur Stellungnahme von Botschafter a.D. Dr. Hans-Joachim Vergau aus afrika süd 3/2018, afrika süd 47 (2018) 3, S. 42f.

<sup>106</sup> Zit. nach Bulletin der Bundesregierung, 13.10.1978, S. 1084f.

<sup>107</sup> Southern Africa in Crisis: Regional and International Responses. A Report of the International Peace Academy (= IPA Report No. 28), New York 1988, S. 33-35. – Der Gedanken war nicht so weit hergeholt, wie er auf den ersten Blick erscheint. Bei Diamanten bildeten der südafrikanische Weltkonzern De Beers und die Sowjetunion bereits ein Kartell, das die Preise kontrollierte (Russen im Kartell. Zeit Online, 1.9.1972, <https://www.zeit.de/1972/35/russen-im-kartell> [Zugriff 9.11.2019]).

Der politische Kurs der weißen Minderheit in Südafrika war von Überheblichkeit, aber auch von der Furcht vor schwarzer Mehrheitsherrschaft bestimmt. Zu Recht meinte der Südafrika-erfahrene FDP-Politiker Otto Graf Lambsdorff, ein energische Kritiker seines Parteifreunds Genscher: „Weiße Sicherheit ist [...] der Schlüssel zu schwarzer Freiheit.“<sup>108</sup> Mit seiner Haltung isolierte sich Genscher in der westlichen Kontaktgruppe. Die bundesdeutsche Position war für die anderen Außenminister ab Oktober 1978 nicht mehr von Interesse. So war denn auch die Bundesrepublik Deutschland an der späteren Herbeiführung von Verhandlungen zwischen Angola, Kuba und Südafrika (siehe unten) nicht mehr beteiligt.

Der Sicherheitsrat forderte die Republik Südafrika am 13. November 1978 auf, die Wahlen in Namibia abzusagen. Andernfalls würden verbindliche Sanktionen gemäß Kapitel VII der VN-Charta verhängt. Die Mitglieder der Kontaktgruppe hatten sich freilich der Stimme enthalten.<sup>109</sup>

Aller internationalen Kritik zum Trotz, hielt Südafrika im Dezember 1978 Wahlen mit gemischtrassigen Parteienbündnissen in Namibia ab, doch entließ es das Territorium schließlich noch nicht in eine einseitige Unabhängigkeit und stimmte später zweiten Wahlen unter VN-Aufsicht zu. Die „Nationalversammlung“ wählte einen exekutiven „Ministerrat“, der am 13. Juni 1980 eine interne, international nicht anerkannte Regierung bildete. Die Wahl von namibischen Abgeordneten in das südafrikanische Parlament wurde beendet, und Kompetenzen wurden nach Namibia rückübertragen.

Bei der Wahl hatte die liberalkonservative Demokratische Turnhallen-Allianz (DTA) über die rechtskonservative Aktionsfront zum Schutz der Turnhallenprinzipien (AKTUR) gesiegt. Premierminister Dirk Mudge (DTA) bemühte sich, südafrikanische Beamte durch Namibier zu ersetzen und die noch vorhandenen Apartheidbestimmungen aufzuheben. Dies führte freilich zu einem Streit mit dem südafrikanischen Generaladministrator. Als dieser eine Interimsverfassung proklamierte, deren Veränderungen der DTA-Regierung nicht weit genug gingen, trat sie im Januar 1983 zurück. Zwei Jahre später wurde auf erweiterter Grundlage eine „Übergangsregierung Nationaler Einheit“ mit rotierendem Vorsitz gebildet.<sup>110</sup>

Der Amtsantritt von US-Präsident Ronald Reagan im Januar 1981 hatte fundamentale Auswirkungen auf das südliche Afrika. Denn im April dieses Jahres verkündete sein Assistant Secretary of State for African Affairs, Chester A. Crocker, ein „linkage“ (Junktin) zwischen einem Abzug der ca. 36 000 Mann zählenden kubanischen Soldaten aus Angola und einem Rückzug Südafrikas aus Namibia. Crocker arbeite eng mit dem Gesandten der britischen Botschaft in Washington, Robin Renwick, zusammen, einem engen Vertrauensmann von Margaret Thatcher.<sup>111</sup> Die anderen Mitglieder der Kontaktgruppe waren über dieses Junktin nicht glücklich, freilich auch nicht in die Gespräche einbezogen worden. Pretoria konnte sich nun wieder Zeit bei der Dekolonisierung Namibias lassen. Mit der Eskalation des Angola-Kriegs wurde Südafrika in den 1980er de facto ein Verbündeter der USA im Kampf gegen eine Expansion des Warschauer Paktes und Kubas im südlichen Afrika.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Zit. nach Klaus Frhr. von der Ropp: Das Post-Apartheid-Südafrika. Zu dem Treffen von Afrikanern und Afrikaanern in Dakar. In: Ulrich van der Heyden: Der Dakar-Prozess: Der Anfang vom Ende der Apartheid in Südafrika, Kiel 2018, S. 117.

<sup>109</sup> VN-Dok. S/RES/439 (1978) vom 13.11.1978.

<sup>110</sup> Brenke (wie Anm. 101), S. 26-29.

<sup>111</sup> Ropp in van der Heyden (wie Anm. 17), S. 67.

<sup>112</sup> Piero Gleijeses: Visions of Freedom: Havana, Washington, Pretoria, and the Struggle for Southern Africa 1976-1991, Chapel Hill 2013, S. 176-201.

Seit Ende der 1970er Jahre intensivierte sich der Buschkrieg in Angola. Südafrika unterstützte die „antikommunistische“ Rebellenbewegung UNITA und führte immer wieder Militäroperationen in dem Land durch, auch gegen PLAN-Guerilleros. Im Jahr 1988 eskalierten die Kämpfe. Vom 13. Januar bis 23. März dieses Jahres fand zwischen den kubanischen, angolanischen und südafrikanischen Streitkräften bei Cuito Cuanavale die größte Schlacht in Afrika seit dem Zweiten Weltkrieg statt. Die Meinungen gehen auseinander, wer der Gewinner und wer der Verlierer war. Doch dürfte unstrittig sein, dass Südafrika seine bisherige Luftüberlegenheit verloren hatte und im modernen elektronischen Kampf nicht mehr überlegen war. Die Verluste an Material und Menschen mehrten sich und führten unter weißen Südafrikanern zu Kriegsmüdigkeit.

In der Sowjetunion hatte 1985 die Perestroika begonnen. Staatschef Michail Gorbatschow war an der Beendigung kostspieliger Kriege in Drittweltländern interessiert. Nach intensiven Verhandlungen zwischen angolanischen, kubanischen und südafrikanischen Diplomaten wurde am 22. Dezember 1988 in New York ein Vertrag zwischen Angola, Kuba und Südafrika unterzeichnet, der Namibia die Unabhängigkeit gewährte und den Abzug der kubanischen Truppen innerhalb von 30 Monaten vorsah. Bereits seit dem 10. August 1988 galt ein informeller Waffenstillstand zwischen den südafrikanischen Truppen und der PLAN.<sup>113</sup> In einem separaten bilateralen Abkommen wurde der schrittweise Abzug der kubanischen Soldaten aus Angola geregelt.

Nun war der Weg frei für die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 435. Wieder waren bundesdeutsche Diplomaten an den Konferenzen nicht beteiligt. Am 14. September 1989 kehrte Sam Nujoma nach 29 Jahren im Exil nach Namibia zurück, und Wahlen wurden für November angesetzt. Vom 16. Februar 1989 bis zum März 1990 begleitete die United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) unter Führung des finnischen Sondergesandten und ehemaligen Namibia-Kommissars Martti Ahtisaari (Finnland) den Übergangsprozess. Sie umfasste knapp 5.000 Blauhelme, 1500 Polizeibeobachter und knapp 2000 Zivilisten (3000 während der Wahlen).<sup>114</sup> Bemerkenswert war, dass sowohl die Bundesrepublik Deutschland wie auch die DDR Polizeikontingente entsandten. Es war die einzige Beteiligung der (nicht mehr lange existierenden) DDR an einer VN-Friedensmission.

Gleich zu Anfang ereignete sich eine schwere Krise. Beginnend mit dem 31. März 1989, einen Tag vor Inkrafttreten eines formalen Waffenstillstands, überschritten über 1000 schwerbewaffnete PLAN-Guerilleros von Angola aus die Grenze nach Namibia. Offenkundig suchten sie Basen in Nordnamibia zu errichten, was ihnen während des Guerillakriegs nicht gelungen war. Da die Blauhelme der UNTAG noch in unzureichender Zahl im Norden stationiert waren, musste der südafrikanische Generaladministrator einem Einsatz namibischer und südafrikanischer Sicherheitskräfte zustimmen, um die Eindringlinge abzuwehren. Die Kämpfe forderten über 200 Tote, überwiegend auf Seite der PLAN. Am 9. April einigten sich die Konfliktparteien nach einer Vermittlung der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, dass sich die Guerillakämpfer unter dem Schutz der UNTAG in Lager nördlich des 16. Breitengrades nach Angola zurückzogen.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Ebd., S. 479.

<sup>114</sup> Siehe hierzu United Nations, Completed Peacekeeping Operations, United Nations Transition Assistance Group UNTAG (April 1989 March 1990), <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untag.htm> (Zugriff 2.11.2019).

<sup>115</sup> Ebd.

Danach verlief der Wahlkampf weitgehend friedlich. Von 7. bis 11. November 1989 wurden die Parlamentswahlen abgehalten. Die SWAPO erreichte eine Mehrheit von 41 von 72 Sitzen. Ein Verfassungskomitee erarbeitete unter maßgeblicher Beteiligung bundesdeutscher Berater eine Verfassung, und am 21. März 1990 wurde Namibia in die Unabhängigkeit entlassen (übrigens exakt 30 Jahre nach Sharpeville!). Sam Nujoma wurde an diesem Tag vom Parlament zum ersten Staatspräsidenten des Landes gewählt. Nach zwei Wiederwahlen konnte er nicht für eine vierte Amtszeit kandidieren und legte 2004 sein Amt nieder.

## Endspiel in Südafrika

Die Gewährung der Unabhängigkeit Namibias hatte keine direkten Folgen für Südafrika, auch wenn die Abschaffung der letzten dort noch gültigen Apartheidbestimmungen, die Legalisierung einer jahrzehntelang verbotenen Befreiungsbewegung und die Abhaltung allgemeiner, gleicher, freier Wahlen natürlich einen gewissen Präzedenzcharakter hatten.

Seit 1985 erschütterten dauerhafte Proteste das Land, die von der neugegründeten heimischen Widerstandsbewegung United Democratic Front (UDF) und dem Gewerkschaftsdachverband Congress of South African Trade Unions (COSATU) organisiert wurden. Zwei Jahre zuvor hatte die weiße Minderheitsregierung als Reformschritt eine neue Drei-Kammer-Verfassung unter Einbeziehung der Indischstämmigen und Kapmischlinge eingeführt. Doch fühlten sich die schwarzen Südafrikaner dadurch noch mehr ausgegrenzt.

Die sicherheitspolitische Lage verschlechterte sich zunehmend. Die Strategie, die schwarzen Townships unregierbar zu machen, war erfolgreich. Weiße Wehrpflichtige mussten der Polizei bei der Bekämpfung der Unruhen beistehen, wofür sie nicht ausgebildet waren. Insbesondere bei den Englisch-sprachigen Südafrikanern erodierte die Moral. Die Sicherheitskosten stiegen, und die Bilder von brennenden Townships, prügelnden Polizisten, getöteten und verhafteten schwarzen Jugendlichen schädigten das Renommee des Landes.

Ihren Anteil am politischen Umbruch hatte auch die internationale Anti-Apartheid-Kampagne. In einer breiten Koalition arbeiteten Christen, Bürgerrechtler und Dritte-Welt-Aktivisten, Liberale, Sozialdemokraten und Kommunisten zusammen, um Südafrika zu isolieren und zu boykottieren. Alle diese Strömungen konnten in dem entrückten politischen Häftling Nelson Mandela eine Identifikationsfigur finden, die vom ANC und der Anti-Apartheid-Bewegung denn auch professionell als Widerstandssikone aufgebaut wurde. Renommierete Künstler wie Richard Attenborough, Harry Belafonte, Paul Simon und Stevie Wonder unterstützten und popularisierten die Ziele der Bewegung. Anlässlich des 70. Geburtstages des inhaftierten Nelson Mandela fand am 11. Juni 1988 ein Konzert im Londoner Wembley-Stadion statt. An die 75 Gruppen und Musiker spielten vor 72 000 Besuchern, und die Veranstaltung wurde in 60 Länder übertragen. Die Apartheidpolitik führte Südafrika in zunehmende Isolation. Moral und Widerstandskraft der weißen Bevölkerung wurden aufgeweicht.

Eine wesentliche Rolle bei der Abschaffung der Apartheid spielte auch die für die Weißen ungünstige demographische Entwicklung. 1921 hatte ihr Bevölkerungsanteil noch 22% betragen; 1985 waren es nur noch 16% mit weiter fallender Tendenz. Die weiße Oligarchie hätte demnach von einer relativ immer kleineren Zahl von Weißen verteidigt werden müssen.

Die meisten internationalen Sanktionen konnte das Land geschickt umgehen. Mitunter wären sie auch von nationalen Interessen bestimmt: Staaten sahen sie als Möglichkeit, die eigenen Märkte gegen südafrikanische Konkurrenz abzuschotten. Doch zeigten insbesondere die Finanzsanktionen der USA eine Wirkung. Erstmals wurde die Luft für Pretoria dünner, als die Chase Manhattan Bank im Juli 1985 eine Umschuldung südafrikanischer Kredite verweigerte – Anfang 1960er Jahre hatte die Bank Südafrika noch geholfen, internationales Vertrauen nach Sharpeville zurückzugewinnen. Das 1986 vom Kongress in Kraft gesetzte „Umfassende Anti-Apartheid-Gesetz“ führte zu einem Rückzug US-amerikanischen Kapitals aus Südafrika, womit sich die ökonomische Krise verschärfte. Südafrika musste zu hohen Zinsen auf dem privaten Kapitalmarkt Geld leihen. Das Wirtschaftswachstum stürzte von

4,2% des BIP (1988) auf -2,2% (1992) ab.<sup>116</sup> Auch das nun vermehrt praktizierte Ölembargo zeigte Wirkung. Staatspräsident Pieter Willem Botha räumte ein, dass das Land bisweilen nur noch für eine Woche Ölvorräte gehabt habe.<sup>117</sup>

Ende der 1980er Jahre änderte sich die weltpolitische Lage. Der für Südafrika vorteilhafte Ost-West-Konflikt wurde beigelegt. Bisher hatte Pretoria vor einer kommunistischen Machtübernahme am Kap warnen und sich dem Westen als zuverlässiger Partner andienen können. Nun deutete der sowjetische Staatschef Gorbatschow an, dass er die massive Unterstützung der Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika aufgeben und keine kommunistische Machtübernahme mehr anstreben werde. Nach einem Moskau-Besuch im Dezember 1987 überbrachte der bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß diese Botschaft im Januar 1988 nach Pretoria. Für die weiße Regierung in Südafrika war es ein Pyrrhussieg. Bei näherer Betrachtung überwogen die negativen Konsequenzen.

Als die gewiss nicht ANC-freundliche britische Premierministerin Margaret Thatcher zusammen mit ihrem Botschafter in Südafrika Robin Renwick den neuen südafrikanischen Präsidenten Frederik Willem de Klerk zur Jahresmitte 1989 in London begrüßte, machte sie ihm unmissverständlich klar, dass das strategische Interesse des Westens an Südafrika erheblich geschrumpft sei und er nicht mehr mit der gleichen Nachsicht wie früher rechnen könne. Im US-Kongress drohe eine wesentliche Verschärfung der Sanktionen und Embargomaßnahmen, und es sei zu befürchten, dass die USA die EG-Staaten und Japan zwingen würden, sich anzuschließen. Thatcher gab ihm den Rat, so schnell wie möglich und noch aus einer Position der Stärke heraus Verhandlungen mit dem ANC aufzunehmen. Ihr neuer Kurs war vor dem Hintergrund ihrer „realistischen“ Grundhaltung folgerichtig.

De Klerk gehörte eigentlich dem konservativen Flügel der Nationalen Partei an, doch machten ihm seine Berater klar, dass grundlegende Reformen unausweichlich waren. Hierzu zählten Geheimdienstchef Niel Barnard wie auch Pieter de Lange, Leiter des afrikaansen Elitenetzwerks Broederbond, der sich schon 1986 in Long Island (USA) mit dem hochrangigen ANC-Exilführer Thabo Mbeki getroffen hatte. Im Juli 1987 hatten sich Gespräche afrikaanser Dissidenten mit der ANC/SACP-Allianz in Dakar (Senegal) angeschlossen. Auch die südafrikanische Wirtschaft forderte nun nachdrücklich ernsthafte Verhandlungen, so Sir Harry Oppenheimer (Anglo-American und De Beers) und Dr. Anton Rupert (Rembrandt und Rlichemont).

Gerade die britische Politik begleitete den Übergang in Südafrika höchst aufmerksam. Größere Wirtschaftsinteressen als bei irgendeinem anderen Land standen auf dem Spiel. Eine zusätzliche Motivation waren mindestens 750 000 britische Passinhaber mit Anrecht auf konsularische Hilfe bis hin zu einer eventuellen Evakuierung im Falle schwerer Unruhen. Außerdem waren die Briten wie die US-Amerikaner über die Zukunft der südafrikanischen Nuklearwaffen vom Typ Hiroshima hoch besorgt. Eine eventuelle Weitergabe durch eine künftige schwarze Regierung an Staaten wie Irak, Iran, Libyen oder Nordkorea wollten sie unbedingt verhindern.

Der von Premierministerin Thatcher persönlich ausgesuchte, herausragende britische Botschafter in Südafrika Sir Robin Renwick war in seiner Amtszeit (1987-91) der entscheidende Vordenker und Motor der Transformation. Unterstützt wurde er dabei von

---

<sup>116</sup> Carsten Hefeker, Karl-Wolfgang Menck: Wie wirkungsvoll sind Sanktionen? Das Beispiel Südafrika, (= HWWA Reports 220, Hamburg Institute of International Economics), Hamburg 2002.

<sup>117</sup> Neta C. Crawford: Oil Sanctions Against Apartheid. In: N.C. Crawford, A. Klotz (Hg.): How Sanctions Work. International Political Economy Series, London 1999, S. 103-126.

seinem US-Kollegen William L. Swing. Nach Renwicks Abberufung übernahm US-Botschafter Princeton Nathan Lyman<sup>118</sup> das Zepter, sekundiert vom neuen britischen Botschafter Sir Anthony Reeves. Über deren entscheidende Rolle hört und liest man wenig, was nicht verwundert: Die Südafrikaner wollen verständlicherweise die Transformation aus eigener Kraft bewältigt haben und hören es nicht gerne, wenn ausländische Intervention erwähnt wird. Und Großbritannien und die USA haben kein Interesse daran, dies richtigzustellen.

Bereits unter dem zögerlichen Staatspräsident Botha wurde der politische Umbruch ab 1988 vorbereitet, wobei noch offen war, wie radikal er ausfallen würde. Geheimdienstchef Niel Barnard führte Gespräche mit dem inhaftierten Nelson Mandela im Gefängnis und lotete die Position des ANC aus. Auch wurde Mandela auf eine Rückkehr in die Freiheit vorbereitet – bis hin zu verschwiegenen Ausflügen nach Kapstadt in Begleitung seiner Wärter. Letztlich war die weiße Regierung froh, dass sie einen starken und zugleich verantwortungsbewussten schwarzen Führer als Ansprechpartner hatte. Staatspräsident Botha duldete die Geheimgespräche mit Mandela und traf sich am 5. Juli 1989 in seiner Kapstädter Residenz Tuynhuis zu einem Gespräch mit seinem prominentesten Gefangenen. Bald darauf wurde Botha nach einem Schlaganfall von innerparteilichen Rivalen zum Rücktritt gedrängt. Lebenslang respektierte Mandela den prinzipienfesten Botha als Mensch und Politiker weit mehr als dessen wendigen, medienaffinen Nachfolger Frederik Willem de Klerk.

Im September 1988 besuchte VN-Generalsekretär Perez de Cuellar Südafrika und suchte den neuen Staatspräsidenten de Klerk zu umfassenden Reformen zu ermuntern. Am 14. Dezember 1989 rief die Generalversammlung bei ihrer im Konsens verabschiedeten "Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa" alle Südafrikaner dazu auf, Verhandlungen über eine rasche Abschaffung der Apartheid aufzunehmen und sich über Schritte zur Herbeiführung einer nicht-rassistischen Demokratie zu verständigen.<sup>119</sup>

Am 2. Februar 1990 kündigte Präsident de Klerk im Parlament an, das Verbot von ANC, PAC, Südafrikanischer Kommunistischer Partei sowie anderer verbotener Gruppen aufzuheben und Verhandlungen aufzunehmen. Neun Tage später wurde der seit 1963 inhaftierte Nelson Mandela freigelassen. Dieses Ereignis rief immense Erwartungen im Land wie auch international hervor.

Regierung und ANC-Allianz führten ab 4. Mai 1990 Vorverhandlungen über einen friedlichen Übergang zur Demokratie und eine neue Verfassung. Zentrale Apartheidgesetze wurden abgeschafft. Am 20. Dezember 1991 begann die Convention for a Democratic South Africa (CODESA). Im März 1992 stimmte bei einem Referendum eine Mehrheit von knapp 69% unter den weißen Wählern de Klerks Verhandlungskurs zu. Im Dezember 1993 wurden Mandela und de Klerk in Stockholm mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, was eine Ermunterung für einen raschen und erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen war.

Aufgrund zunehmender Spannungen im Übergangsprozess bat Mandela am 16. August 1992 die VN, Beobachter nach Südafrika zu entsenden. Einen Tag später beschloss der Sicherheitsrat die zunächst 50 Beobachter zählende United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA). Zur Missionschefin wurde die farbige Jamaikanerin Angela King ernannt, was von Nelson Mandela explizit begrüßt wurde. Außerdem wurden die

---

<sup>118</sup> Zur Rolle der angloamerikanischen Botschafter: Klaus Frhr. von der Ropp, in Van der Heyden/Stephan (wie Anm. 17), S.69f., siehe auch Lymans aufschlussreiche Memoiren Princeton Nathan Lyman: Partner to History. The U.S. Role in South Africa's Transition to Democracy, Washington D.C. 2002.

<sup>119</sup> VN-Dok. A/RES/S-16/1 vom 14.12.1989.



Organisation Afrikanischer Einheit, das Commonwealth of Nations und die EU eingeladen, Beobachter zu entsenden. Vor Ort wurden auch gemeinsame Teams gebildet. Aufgabe der Beobachter war es, das südafrikanische Volk „in seinem Kampf für eine nicht-rassistische, demokratische Gesellschaft“ zu unterstützen. Hierfür sollten die Beobachter Hot Spots politischer Gewalt identifizieren und melden sowie friedensstiftende Mechanismen unterstützen.<sup>120</sup> In den Monaten vor der Wahl wurden das Mandat der UNOMSA um die Aufgabe der Wahlbeobachtung erweitert und die Zahl der Beobachter aufgestockt. Während der Wahlen waren ca. 3000 Wahlbeobachter aller vier Organisationen im Einsatz. Vom Dezember 1993 bis Juni 1994, der heiklen Periode vor, während und nach der Wahl, amtierte der VN-Spitzendiplomat Lakhdar Brahimi als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Südafrika und UNOMSA-Missionschef. Angela King war seine Stellvertreterin.<sup>121</sup>

Im September 1993 beschloss das Parlament die Errichtung eines aus den Verhandlungsparteien zusammengesetzten Übergangsexekutivrats (Transitional Executive Council/TEC), der die Regierung bis zu allgemeinen, freien Wahlen überwachen sollte. Dies war die Voraussetzung dafür, dass die VN-Generalversammlung am 8. Oktober 1993 alle Staaten auffordern konnte, ökonomische Beziehungen zu Südafrika wieder aufzunehmen und das Ölembargo aufzuheben.<sup>122</sup> In den frühen Morgenstunden des 18. November 1993 wurde schließlich im Verhandlungsforum eine Einigung über eine Übergangsverfassung erzielt.

Bei den Parlamentswahlen vom 26. bis 29. April 1994 erzielte der ANC 62,7% der Stimmen. Die vor allem von Weißen und Kapmischlingen unterstützte Nationale Partei (NP) kam auf 20,4%, die von konservativen Zulus unterstützte Inkatha Freedom Party (IFP) auf 10,5%. Am 10. Mai 1994 wurde Nelson Mandela als erster schwarzer Staatspräsident angelobt, mit Frederik Willem de Klerk als 1. Vizepräsident. Am 25. Mai hob der Sicherheitsrat das Waffenembargo und andere Restriktionen gegenüber Südafrika auf.<sup>123</sup> Nach 24 Jahren nahm die Republik Südafrika am 23. Juni wieder ihren Sitz in der Generalversammlung ein. Generalversammlung und Sicherheitsrat strichen die Apartheidfrage aus ihrer Geschäftsordnung. Mit Annahme der neuen Verfassung am 4. Dezember 1996 war die Transformation beendet.

Prophezeiungen von Chaos und Untergang hatten sich nicht bewahrheitet. Die meisten Beobachter schrieben das „Wunder vom Kap“ dem Charisma, der Führungskraft und der Versöhnungsbereitschaft von Nelson Mandela zu. Diese Einschätzung ist durchaus richtig, aber nur ein Teil der Wahrheit. Mandela war zweifellos eine Ausnahmegestalt, der Südafrika viel verdankt. Beispielsweise beruhigte er die unbändige Wut seiner schwarzen Landsleute nach der Ermordung des ANC-Funktionärs und SACP-Generalsekretärs Chris Hani durch einen weißen Attentäter am 10. April 1993.

Doch ignoriert eine solche Einschätzung weitere wichtige Aspekte. Denn Südafrika hatte Anfang 1994 am Rande des Abgrunds gestanden. Als Mandela im Juni 1995 von kritischen

---

<sup>120</sup> VN-Dok. S/RES/772 (1992) vom 17.8.1992. - Siehe auch Muna Ndulo: United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA): Security Council Resolutions 772 (1992) and 894 (1994) and the South African Transition: Preventive Diplomacy and Peacekeeping (= Cornell Law Faculty Publications, Paper 61), Ithaca, N.Y. 1995, <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/61> (Zugriff 6.11.2019).

<sup>121</sup> VN-Dok. S/RES/894 (1994) vom 14.1.1994.

<sup>122</sup> VN-Dok. A/RES/S-48/1 vom 8.10.1993.

<sup>123</sup> VN-Dok. S/RES/919 (1994) vom 25.5.1994.

Anhängern gefragt wurde, warum er den Weißen so viele Konzessionen gemacht habe, antwortete er:

„Many of you do not know what dangers faced this country just before the elections. However, those of us who negotiated as far back as 1986, and especially shortly before the election, know that we were on the brink of a catastrophe which could have plunged this country into bloodshed.<sup>124</sup>

Gewalttätige Auseinandersetzungen insbesondere zwischen ANC- und Inkatha-Anhängern forderten zwischen 1990 und 1994 an die 14 000 Tote – etwa so viele wie der gleichzeitig stattfindende Kroatien-Krieg. Undisziplinierte Angehörige der Sicherheitskräfte suchten den Verhandlungsprozess mit Gewaltakten zu sabotieren. Weiße Rechtsextremisten und radikale schwarze PAC-Aktivisten erschütterten das Land mit blutigen Attentaten.

Zum Jahreswechsel 1993/94 boykottierten drei relevante politische Kräfte den Übergangsprozess, weil sie sich von ANC und Nationaler Partei marginalisiert sahen und wesentliche Ziele nicht hatten durchsetzen können: die von konservativen bis hin zu rechtsextremen Weißen getragene Afrikaner-Volksfront (AVF), die Inkatha-Freedom-Partei (IFP) sowie der radikal-schwarzafrikanische Pan-African Congress (PAC). Die drei Gruppierungen drohten, nicht nur die Wahl zu boykottieren, sondern sie in ihren Hochburgen auch aktiv zu verhindern, und sie verfügten alle über bewaffnete Kräfte. Die AVF konnte darüber hinaus beträchtlichen Einfluss auf Teile der Armee und Polizei geltend machen. AVF und IFP hielten sich auch die Option einseitiger Sezessionen offen.

Der frühere US-Außenminister Henry Kissinger und der frühere britische Außenminister Lord Carrington scheiterten bei ihrem Versuch, den IFP-Führer Mangosuthu Buthelezi zu einem Kompromiss zu bewegen. Es war der hartnäckigen Intervention von US-Botschafter Lyman zu verdanken, dass Buthelezi am 19. April doch noch einlenkte. Unterstützt von dem kenianischen Politiker Washington Okumu, führte er Buthelezi mit drastischen Worten vor Augen, welche Konsequenzen eine intransigente Haltung für ihn haben würde. Nicht zuletzt zur Gesichtswahrung von Buthelezi durfte Okumu den Erfolg der Vermittlung für sich beanspruchen.<sup>125</sup> Als Konzessionen waren Buthelezi der Fortbestand der Zulu-Monarchie und tribaler Verwaltungsstrukturen in KwaZulu-Natal, ausländische Mediation hinsichtlich einer erweiterten Autonomie für KwaZuluNatal und eine Aufnahme in die nationale Regierung auf der Basis eines hierfür erforderlichen Wahlergebnisses in KwaZulu-Natal zugesagt worden. Auch der PAC hatte sich schließlich widerstrebend für eine Wahlteilnahme entschieden.

Schließlich gelang es, in buchstäblicher letzter Minute die kompromissbereite AVF-Abspaltung Freiheitsfront (FF) unter ihrem verhandlungsbereiten, von Mandela hochgeschätzten Führer General a.D. Constand Viljoen zur Wahlteilnahme zu bewegen.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Zit. nach Nelson Mandela: The Presidential Years, <https://tpy.nelsonmandela.org/pages/part-iv-transformation/11-reconciliation/the-aim-the-methods> (Zugriff 3.11.2019).

<sup>125</sup> Richard Dowden: How the peace was won. Richard Dowden reveals that harsh words from a Kenyan professor made Buthelezi accept South African poll deal. Independent, London 20.4.1994, <https://www.independent.co.uk/news/how-the-peace-was-won-richard-dowden-reveals-that-harsh-words-from-a-kenyan-professor-made-buthlezi-1371146.html> (Zugriff 3.11.2019). Der kurz danach verfasste Artikel erwähnt freilich nicht den entscheidenden Beitrag von US-Botschafter Lyman an dem Kompromiss. Im Übrigen konnte nur dieser mit Strafmaßnahmen drohen und Zugeständnisse offerieren, nicht Okumu.

<sup>126</sup> Allister Sparks: Tomorrow is Another Country. The Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution, Wynberg, Sandton 1995, S. 202-205; Patti Waldmeir: Anatomy of a Miracle, London 1997, S. 238-250. Das

Auch ihm hatten US-Amerikaner und Briten die fatalen Konsequenzen eines Alleingangs drastisch vor Augen geführt, und der hochdekorierte Offizier wusste die Kräfteverhältnisse schließlich richtig einzuschätzen. Auf persönliche Bitte von Nelson Mandela hatte auch der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und UNOMSA-Missionschef Lakhdar Brahimi Anfang 1994 den damals noch zum Widerstand entschlossenen Viljoen aufgesucht und ihn zu Kompromissbereitschaft und einer Wahlteilnahme ermuntert.<sup>127</sup> Als Konzession wurde den afrikaanssprachigen Weißen im drei Tage vor den Wahlen von FF, ANC und NP unterzeichneten „Abkommen über Afrikaner-Selbstbestimmung“ (23.4.1994) ein Minimum an Eigenverwaltung innerhalb des Staats in Aussicht gestellt. Der ANC war Mitunterzeichner – 1993/94 hatten Geheimgespräche zwischen Nelson Mandela, Thabo Mbeki und weiteren ANC-Führern einerseits sowie Viljoen und seinen Vertrauten andererseits stattgefunden, um Optionen für eine Verständigung zwischen Africans und Afrikanern auszuloten.<sup>128</sup>

Selbst das Wahlergebnis wurde im Interesse von Frieden und Stabilität einvernehmlich korrigiert. Die ANC-Allianz erhielt keine verfassungsbestimmende Zwei-Drittel-Mehrheit, die Nationale Partei kam über die für die Besetzung des Vizepräsidentenamts relevante 20-Prozent-Schwelle, die IFP über die 10-Prozent-Schwelle, und ihr wurde ein knapper Wahlsieg über den ANC in KwaZulu-Natal ermöglicht. Richter Johann Kriegler, der Leiter der Unabhängigen Wahlkommission, gab recht offen zu, dass er für die Abhaltung freier Wahlen, nicht für deren Ergebnis verantwortlich gewesen sei. Außerdem sei „nationale Versöhnung“ wichtiger als „Stimmzettelversöhnung“.<sup>129</sup>

Die bestens informierten Journalisten Patti Waldmeir und Michael Holman vermuteten am 7./8. Mai 1994 in der Londoner Financial Times, dass das Wahlergebnis einvernehmlich ausgehandelt worden sei: „Der Geist der Versöhnung fegt ein buchstabengetreues Ergebnis weg. Die Wahl war in hohem Maß fehlerhaft, doch fast jeder begrüßt das Ergebnis. Vielleicht wurde das Resultat, wie es nach zehntägigem Auszählungspusch und organisatorischer Farce zustande kam, von einer höheren Macht vorbestimmt, um langfristige Stabilität im neuen Südafrika zu garantieren.“<sup>130</sup> Auch der unveröffentlichte Bericht der EU-Wahlbeobachtungsmission ging zumindest davon aus, dass das Wahlergebnis in KwaZulu-Natal von den Parteien vorher ausgehandelt wurde.<sup>131</sup> In der offiziellen Erklärung verzichtete man aber auf eine entsprechende Kritik. Schließlich gab der frühere Präsident de Klerk 2003 vor nigerianischen Journalisten zu, dass die Parlamentswahl einvernehmlich manipuliert worden war. So seien 1 Mio. vorgefertigte Stimmen stapelweise für „einen Kandidaten“ und „eine Partei“ an Stimmlokale verteilt worden. Er habe dies hingenommen, „um die Nation voranzubringen“.<sup>132</sup> Auch Lakhdar Brahimi bestätigte 2017 die einvernehmliche Veränderung

---

Selbstbestimmungsrecht innerhalb Südafrikas für Bevölkerungsgruppen mit gemeinsamer Kultur und Sprache wurde als Artikel 235 in die 1996 verabschiedete neue Verfassung aufgenommen.

<sup>127</sup> Université d'Ottawa, Cabinet du recteur, Brahimi, Lakhdar, Discours, ohne Datum [2017 bei Verleihung des Ehrendoktorats an Brahimi], <https://www.uottawa.ca/recteur/bio/brahimi-lakhdar> (Zugriff 11.11.2019).

<sup>128</sup> Anders als der ANC unterzeichnete die NP nur sehr zögerlich. - Siehe Sparks und Waldmeir (wie Anm. 126) und J. P. Brits: Thabo Mbeki and the Afrikaners, 1986-2004. In: historia 53 (2008) 2 (Nov.), S. 33-69.

<sup>129</sup> Horse trading by parties will decide result. Business Day, 5.5.1994.

<sup>130</sup> Patti Waldmeir, Michael Holman: Spirit of reconciliation sweeps aside letter of vote. The election was deeply flawed, but nearly everyone likes the outcome. Financial Times, London 7./8.5.1994 (Übersetzung Vf.).

<sup>131</sup> Richard Carver: Kwazulu-Natal. Continued Violence and Displacement. Refworld, 1.7.1996 <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6bc4.html> (Zugriff 6.11.2019). Die vier Wahlbeobachtungsmissionen erklärten die Wahl als frei, das Ergebnis habe den Willen der Bevölkerung von Südafrika reflektiert.

<sup>132</sup> „Erste demokratische Wahl war manipuliert“. Spiegel online, 2.12.2003, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/suedafrika-erste-demokratische-wahl-war-manipuliert-a-276377.html>

des Wahlergebnisses.<sup>133</sup> In kaum einer Darstellung des südafrikanischen Umbruchprozesses ist davon allerdings zu lesen. Es ist politisch inkorrekt, das „Wunder am Kap“ zu trüben.

Für Brahimi waren die entscheidenden Monate vor den April-Wahlen ein hervorragendes Beispiel für „leadership“ und „responsibility“.<sup>134</sup>

### Die Rolle der VN bei der Transformation

Am 3. Oktober 1994 zollte Staatspräsident Nelson Mandela vor der Generalversammlung den VN und ihren Mitgliedsstaaten Respekt für ihren Beitrag bei der Verwirklichung von Emanzipation und Überwindung von Rassismus: “We stand here today to salute the United Nations Organization and its Member States, both singly and collectively, for joining forces with the masses of our people in a common struggle that has brought about our emancipation and pushed back the frontiers of racism.”<sup>135</sup>

Doch wie groß war der Beitrag der VN? Zweifellos spielten sie eine größere Rolle bei der Entkolonialisierung Namibias, auch wenn der Namibia-Rat seine Aufgaben nur partiell erfüllen konnte. Namibias Status als Treuhandgebiet erhob es von Anfang an auf die Ebene multinationaler Diplomatie. Von 1945 bis 1949 wie erneut von 1977 bis 1990 arbeitete Pretoria in der Namibia-Frage grundsätzlich mit den VN zusammen. Deren Bedeutung zeigte sich auch im Mandat und Umfang der United Nations Transitional Authority Group (UNTAG) vor der Unabhängigkeit. Nach Südafrika wurde 1992 nur eine kleine Beobachtermission entsandt. Im Übergangsprozess konnte sie nur eine begrenzte Rolle spielen.

Die Apartheidpolitik wurde von der südafrikanischen Regierung jahrzehntelang als innere Angelegenheit verstanden. Äußere Einmischung wurde strikt abgelehnt. Zweifellos trugen die zahlreichen Südafrika-kritischen Resolutionen der Generalversammlung und in geringerem Maß des Sicherheitsrats zur internationalen Isolierung Südafrikas bei. Doch war der Sicherheitsrat gespalten. Der Konsens reichte nur zur Verhängung eines bindenden Waffenembargos aus.

Der Umbruch in Südafrika wurde wesentlich vom Ende des Kalten Kriegs ausgelöst. Die geostrategische Bedeutung des Landes war massiv gesunken, weswegen es nicht mehr wie früher auf fortdauernden Rückhalt bei USA, Großbritannien und anderen westlichen Staaten zählen konnte. Unterstützende Faktoren waren die verschlechterte ökonomische Lage infolge der US-Disinvestitionspolitik, die strukturelle Unregierbarkeit der Townships, die Erosion der weißen Durchhalttemoral und die für die Weißen ungünstige demographische Entwicklung.

Großbritannien und die USA wollten um jeden Preis einen blutigen Bürgerkrieg, die Zerstörung ihrer ökonomischen Investitionen sowie den möglichen Exodus von an die 750.000 britischen Staatsbürgern und unzähligen weiteren Ausländern vermeiden.

---

(Zugriff 6.11.2019); „Verkiezingen Zuid-Afrika oneerlijk“. Nederlands Dagblad, 2.12.2003, <http://www.nd.nl/newsite/artikel.asp?id=23975> (Zugriff 6.11.2019).

<sup>133</sup> “Mandela and De Klerk got together quietly and settled all the controversial cases. They, in particular, gave Kwazulu-Natal to Chief Buthelezi, who was made minister of interior in the national unity government.” (Universität d'Ottawa [wie Anm. 127]).

<sup>134</sup> “[...] this is what leadership is and this is what responsibility is.” (Wie Anm. 127)

<sup>135</sup> Government of South Africa, Nelson Rolihlahla Mandela, Address to United Nations General Assembly by Nelson Mandela, President of South Africa, New York - United States, 3.10.1994, [http://www.mandela.gov.za/mandela\\_speeches/1994/941003\\_unga.htm](http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1994/941003_unga.htm) (Zugriff 3.11.2019).

Entsprechend übten sie massiven Druck auf Mandela, de Klerk, Buthelezi, Viljoen und andere Politiker aus, verantwortungsvoll zu handeln und Kompromisse einzugehen. Dabei sekundierten ihnen südafrikanische Großindustrielle, die eine sinnlose Zerstörung der weit entwickelten nationalen Wirtschaft zu verhindern suchten. Das „Wunder am Kap“ hatte etliche Väter.

## 25 Jahre „Neues Südafrika“ – Bilanz und Ausblick

von Renate Wilke Launer

Ende April 1994 wurde in Südafrika ein neues Parlament gewählt. Selten zuvor hatte eine Wahl in aller Welt so viel Aufmerksamkeit gefunden, nie zuvor wurde der Neuanfang in einem Land vom Rest der Welt mit so viel Sympathie und guten Wünschen begleitet. Mit jedem Kreuzchen auf dem langen Wahlzettel wurde das Ende der Apartheid besiegelt, oft mit innerer Bewegung, für viele mit schmerzhaften Erinnerungen verbunden, aber bei den meisten Menschen voller Vorfreude auf das *Neue Südafrika*.

Der würdevolle Ablauf, die feierliche Stimmung, die zur Versöhnung einladenden Worte des - daran gab es keinen Zweifel - zukünftigen Präsidenten Nelson Mandela stimmten auch manche zuvor ängstlich-skeptische weiße Südafrikanerinnen und Südafrikaner zuversichtlich. Mit der allgemeinen und freien Wahl war die Zeit ihrer Vorherrschaft und ihrer Privilegien zu Ende.

Für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung, Schwarze, Coloureds<sup>136</sup> und Inder waren es bittere Jahrzehnte gewesen. Nach der Gründung der *Union of South Africa* (1910) war im Eilverfahren 1913 ein drakonisches Gesetz durch das Parlament gebracht worden, das den etwas mehr als vier Millionen Afrikanern (67% der Bevölkerung) Landbesitz nur auf 7,5% des Territoriums und nur in dafür vorgesehenen Gebieten erlaubte.

“Awakening on Friday morning, June 29, 1913, the South African native found himself not actually a slave, but a pariah in the land of his birth,” kommentierte Sol Plaatje, Journalist und Politiker, diese kollektive Enteignung. Plaatje war Gründungsmitglied und erster Generalsekretär des 1912 gegründeten *African National Congress*<sup>137</sup>, der ältesten Befreiungsbewegung Afrikas. Der *Native Land Act* von 1913 ist für viele Südafrikanerinnen und Südafrikaner bis heute die Ursünde der Apartheid.<sup>138</sup>

Die Apartheidpolitik im engeren, formalen Sinne wurde ab 1948 ausformuliert, euphemistisch *getrennte Entwicklung* genannt. Damals hatte die *National Party* (NP) der im anglo-burischen (1899-1902) Krieg von den Briten besiegten Buren die Macht übernommen. Sie machte sich daran, den wirtschaftlichen Aufstieg ihrer Leute zu organisieren und es den arroganten *engelse* zu zeigen – zu Lasten der nichtweißen Bevölkerungsgruppen.

Die Südafrikanerinnen und Südafrikaner wurden nach Hautfarben klassifiziert, gemischtrassische Ehen waren ausgeschlossen, in öffentlichen Einrichtungen wurde strikt separiert, Siedlungs- und Wohngebiete wurden nach Hautfarbe zugewiesen. Staatliche Dienstleistungen für Nichtweiße waren dünn gesät und oft von minderer Qualität. Inhaftierungen nach den Passgesetzen, Zwangsumsiedlungen und Abschiebungen in die angeblichen homelands forcierten die Trennung.

---

<sup>136</sup> Mit dem Population Registration Act von 1950 verfügte die Regierung die Klassifizierung aller Südafrikaner als schwarz (Bantu), weiß oder farbig (Coloured). Als Coloured wurde jeder eingestuft, der nicht weiß oder schwarz war, Nachkommen der Urbewohner (der Khoi und San) und der aus Asien importierten Sklaven ebenso wie aus verschiedenen Verbindungen hervorgegangene „Mischlinge“. Die Gruppe der Coloureds war sehr divers, wurde deshalb später noch unterteilt, die Inderinnen und Inder zu einer eigenen Gruppe erklärt.

<sup>137</sup> Zunächst unter dem Namen *South African Native National Congress* (SANNC)

<sup>138</sup> 1936 wurde die Reservatsfläche mit einem weiteren Gesetz auf ungefähr 13,6% der Fläche erweitert, den späteren homelands.

Sie war aber nicht total: Das System der Apartheid war so ausgeklügelt arrangiert, dass die Weißen die Arbeitskraft der Schwarzen dennoch nutzen konnten - individuell als Hausangestellte/Gärtner, auf den Farmen als Landarbeiterinnen und Landarbeiter, für die gefährliche Arbeit in den Minen, als Arbeitskräfte in den Werkstätten und Fabriken der Städte.

Dazu sollte diesen geradeso viel Bildung wie nötig vermittelt werden. Der damalige Minister für *Native Affairs* und spätere Premierminister (1958-1966), Hendrik Verwoerd<sup>139</sup> formulierte das 1953 so: "There is no place for [the Bantu] in the European community above the level of certain forms of labour [...] What is the use of teaching the Bantu child mathematics when it cannot use it in practice?" Dieses im Bewusstsein vieler schwarzer Südafrikanerinnen und Südafrikaner immer noch sehr prägnante Zitat symbolisiert für sie die zweite Erbsünde der Apartheid. Verwoerd ist als ihr Architekt bis heute verhasst. „After white people had taken the land, after white people had impoverished us in South Africa, the only way out of poverty was through education“, so die Journalistin Nomavenda Mathiane, "and he came up with the idea of giving us inferior education."<sup>140</sup>

Am Wahltag erinnerten sie sich auch, wie das Apartheidregime mit ihren Protesten und Organisationen umgegangen war. Der *African National Congress* (ANC) und der (rivalisierende) *Pan Africanist Congress* (PAC) waren 1960 verboten wurden, 1977 auch die Vereinigungen der Black Consciousness-Bewegung, die sich nach dem Schüleraufstand von Soweto (1976) gegründet hatten. Die Regierung versuchte, jedwede Opposition mundtot zu machen (z.B. durch Belegung mit einem Bann und Haft), oft auch mit brutaler Gewalt bis hin zur gezielten Ermordung einzelner Aktivisten.

Enteignung, Entrechtung und Entmündigung – die Erinnerung daran mischte sich bei den Wahlen 1994 mit der Erleichterung darüber, dass nun endlich alle erwachsenen Südafrikanerinnen und Südafrikaner ein gemeinsames Parlament wählen konnten. Für viele war es eine Genugtuung, dass sie nun für die Organisationen stimmen konnten, die für sie gesprochen und auch gelitten hatten.

### Überwältigender Vertrauensvorschuss

Der ANC mit Nelson Mandela an der Spitze ging wie erwartet als Wahlsieger hervor, er erhielt 62,65% der Stimmen. Damit gewann er 252 der 400 Sitze in der Nationalversammlung.<sup>141</sup> Die NP unter F.W. de Klerk, der 1990 zur Überraschung seiner Landsleute und der Welt den Weg zu einer Verhandlungslösung frei gemacht hatte, erhielt 20,39% (82 Sitze). Diejenigen Weißen, die gegen den neuen Kurs waren, wählten die *Freedom Front* (FF) unter Constand Viljoen (2,17% der Wähler, neun Sitze). Die *Democratic Party* (DP), die an die Geschichte weißer Reformer anknüpfte, gewann unter Zach de Beer gerade mal 1,73%, damit nur sieben Sitze.

---

<sup>139</sup> Verwoerd, von Haus aus Soziologieprofessor, wurde 1966 im Parlament durch Dimitri Tsafendas ermordet, der anschließend als schizophren lebenslang inhaftiert blieb, nach neuen Erkenntnissen aber aus politischen Motiven gehandelt hat (Dousemetzis, Harris and Loughran, Gerry: *The Man who Killed Apartheid: The Life of Dimitri Tsafendas*, Johannesburg 2018).

<sup>140</sup> Zitiert aus: Daniel A. Gross: *How should South Africa Remember the Architect of Apartheid?* Smithsonian.com September 14, 2016

<sup>141</sup> Der ANC trat in Allianz mit dem Gewerkschaftsdachverband COSATU und der *South African Communist Party* (SACP) an, die bis heute keine eigenen Listen aufstellen.

Auch der ANC hatte Konkurrenten: Der PAC<sup>142</sup>, der während der Exilzeit massiv an Bedeutung verloren hatte, konnte mit Clarence Makwetu als Spitzenkandidat 1,25% und damit fünf Sitze gewinnen. Weit mehr Stimmen erhielt die von Gatscha (Mangosuthu) Buthelezi geprägte *Inkatha Freedom Party* (IFP). Die Apartheidregierung hatte viele Jahre versucht, die Zulu-Regionalpartei Inkatha als Alternative zum ANC aufzubauen. Inkatha galt vielen ANC-Aktivisten deshalb als Verräter, Anhänger beider Seiten hatten sich in den letzten Jahren brutal bekämpft. In der Provinz KwaZulu-Natal aber wurde vorwiegend IFP gewählt: 10,54% der Stimmen erhielt die Partei, das entsprach 43 Sitzen. Den Sprung ins Parlament schaffte auch die gerade erst gegründete *African Christian Democratic Party* (ACDP) unter Kenneth Meshoe; 0,45% stimmten für sie und verschafften ihr damit zwei Sitze.

Es ist offensichtlich, dass das Abstimmungsverhalten stark von Hautfarbe und Herkunft bestimmt wurde. Die Coloureds und die indischstämmige Bevölkerung entschieden sich überwiegend für die NP, da sie die Dominanz der schwarzen Mehrheit und die Radikalität des ANC fürchteten. Auch die Wahlergebnisse für die neun Provinzen spiegelten die Demographie. Nicht gewinnen konnte der ANC KwaZulu-Natal, wo überwiegend Zulus leben, und das Westkap, in dem es relativ wenige Schwarze gab.<sup>143</sup>

Der ANC hatte nun, was er brauchte, um das Land zu regieren und umzukrempeln: ein solides Mandat und einen großen Vertrauensvorschuss (*moral high ground*). Doch zunächst wurde eine Regierung der Nationalen Einheit (GNU) gebildet, das war in den 1991 begonnenen Gesprächen<sup>144</sup> über eine Verhandlungslösung vereinbart worden. Alle Parteien mit mindestens 20 Mandaten sollten sich daran beteiligen können, die NP und die IFP taten das auch. F.W. de Klerk wurde Vizepräsident, Gatscha Buthelezi Innenminister.

### Eine neue Verfassung

Das neue Parlament hatte als vornehmste Aufgabe, eine neue Verfassung zu erarbeiten; die Grundlagen dafür waren schon in den Übergangsverhandlungen vereinbart und in der am 22. Dezember 1993 verabschiedeten Interimsverfassung niedergelegt worden. In der Aufbruchstimmung der damaligen Zeit wurden auch erhebliche Anstrengungen unternommen, die Bevölkerung an der Verfassungsgebung zu beteiligen.<sup>145</sup> Cyril Ramaphosa, der Chefunterhändler des ANC, wurde zum Vorsitzenden der Verfassungsgebenden Versammlung aus Parlament und Senat<sup>146</sup> gewählt und gilt als einer der wichtigsten Architekten der schließlich 1996 verabschiedeten und am 4. März 1997 in Kraft getretenen Verfassung.

Die südafrikanische Verfassung gilt als modern und vorbildlich. Herzstück ist die *Bill of Rights* im zweiten Kapitel, die wesentlich von den südafrikanischen Verfassungsjuristen Albie Sachs und Kader Asmal geprägt wurde. Dieser Katalog gewährleistet jeder Bürgerin und jedem

---

<sup>142</sup> Jetzt unter dem Namen *Pan Africanist Congress of Azania*

<sup>143</sup> Unter der Apartheid wurden schwarze Südafrikanerinnen und Südafrikaner ab den 1950er Jahren von der Westprovinz weitgehend ferngehalten, daher hat die heutige Westkap-Provinz einen unterdurchschnittlichen Anteil schwarzer Bewohner.

<sup>144</sup> Die Gespräche waren streckenweise schwierig, wurden wiederholt unterbrochen und waren von Gewalt überschattet.

<sup>145</sup> „You have made your mark, now have your say“ war einer der Slogans, unter dem zu Eingaben eingeladen wurde, über 1,7 Millionen waren es am Ende.

<sup>146</sup> Mit der 1997 in Kraft getretenen Verfassung wurde als zweite Kammer der *National Council of Provinces* (NCoP) eingerichtet, er hat 90 Mitglieder, zehn aus jeder Provinz.



Bürger grundlegende Rechte (Gleichheit vor dem Gesetz, Schutz vor Diskriminierung, Meinungs- und Versammlungsfreiheit etc.). Beim Schutz vor Diskriminierung wird ausdrücklich auch die sexuelle Orientierung erwähnt, ein Novum für ein afrikanisches Land. Als fortschrittlich wird auch gerühmt, dass es ein Recht auf die Erfüllung grundlegender Bedürfnisse gibt: das Recht auf eine gesunde Umgebung und geschützte Umwelt (§ 24), adäquate Wohnung (§ 26), gesundheitliche Versorgung, Zugang zu Nahrung und Wasser (§ 27)<sup>147</sup> und grundlegende Bildung (§ 29).

Hervorzuheben sind auch die in Kapitel 9 ins Leben gerufenen Einrichtungen, die unparteiisch und unabhängig handeln sollen. Dazu gehören der Rechnungshof, die Kommissionen für Menschenrechte bzw. Gleichheit der Geschlechter und das Amt des Ombudsmannes/der Ombudsfrau. Die letzte Inhaberin, Thuli Madonsela, hat unerschrocken gezeigt, was ein *Public Protector* für die Bürgerinnen und Bürger leisten kann. In Kapitel 12 werden die traditionellen Führer anerkannt und ihre Rolle im Gewohnheitsrecht benannt, allerdings unter den Vorgaben von Verfassung und Gesetzgeber.

Heftig umstritten war in der Entstehungszeit – und ist es heute wieder – die Garantie von Eigentum und dessen Schutz vor willkürlicher Enteignung (§ 25). Angesichts der weiterhin extremen Ungleichheit im Land, der kaum vorangekommenen Landreform und der allgemeinen Unzufriedenheit sehen vor allem jüngere Südafrikanerinnen und Südafrikaner insbesondere diesen Passus als einen faulen Kompromiss mit der Apartheidregierung. Aus den Reihen des ANC werden auch die föderalen Elemente der Verfassung immer wieder einmal in Frage gestellt.

Viele Südafrikanerinnen und Südafrikaner verweisen aber mit Selbstbewusstsein und Stolz auf ihre Verfassung, sehen sich und ihre Anliegen unterstützt und vor Untätigkeit und Übergriffen der Regierung geschützt. Auch das Verfassungsgericht genießt hohes Ansehen und hat immer wieder bedeutende Urteile gefällt und Bürgerrechte gestärkt.

## Wahrheit und Versöhnung

Anerkennung fand Südafrika auch dafür, dass sehr schnell noch von der Übergangsregierung eine Wahrheits- und Versöhnungskommission (TRC) eingerichtet wurde, die schon 1996 die ersten Anhörungen durchführte. Den Vorsitz übernahm der emeritierte anglikanische Erzbischof Desmond Tutu. Die Kommission untersuchte die gravierenden Menschenrechtsverletzungen der Apartheidzeit, aber auch diejenigen in den Reihen der Widerstandskämpfer. Opfer sollten Entschädigungen zugesprochen werden, Täter, die umfassend und wahrheitsgemäß aussagten, konnten Amnestie bekommen, die übrigen sollten vor Gericht gestellt werden.

Viele der Anhörungen waren öffentlich und wurden im Hörfunk übertragen; niemand konnte danach mehr die Verbrechen des Regimes leugnen. Angehörige fanden Gehör, manche erhielten traurige Gewissheit darüber, was man mit ihren Lieben gemacht hatte. Es gab katharsische Momente, auch bei der Konfrontation von Opfern und Tätern. 849 Tätern wurde Amnestie gewährt, 5392 Menschen wurde sie verweigert.

---

<sup>147</sup> In § 27, Absatz 2 wird eingeräumt, dass der Staat diese Rechte nicht umstandslos gewährleisten kann, verpflichtet ihn aber, sich nach Kräften und Möglichkeiten anzustrengen: „The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights“.

Doch was als Beginn von „wiederherstellender Gerechtigkeit“ gedacht war, war oft auch schon das Ende des Prozesses. Nach Übergabe des Abschlussberichtes an Präsident Nelson Mandela (1998) verfolgten die nachfolgenden Regierungen die Sache nur lustlos weiter. Bis heute ist kaum einer der Täter, die keine Amnestie erlangt hatten, vor Gericht gestellt worden, Entschädigungen für die Opfer ließen lange auf sich warten und waren erbärmlich gering. Bischof Tutu hat das rückblickend einen Skandal<sup>148</sup> genannt.

Aus heutiger Sicht wird vielfach auch das zu enge Mandat der Kommission beklagt, die Fälle von Menschenrechtsverletzungen zwischen 1960 und 1994 untersucht, den systemischen Charakter von Apartheid aber nicht in den Blick genommen habe: die alltägliche Gewalt von Demütigung und Not. Auch habe es keinen Lastenausgleich gegeben. Die Kommission hatte 1998 eine (einmalige) Reichtumsabgabe vorgeschlagen, Bischof Tutu hat die Forderung seither immer wieder neu vorgebracht.

### Korrektur der Ursünden der Apartheid

Die Regierung selbst hatte es sich zur Aufgabe gemacht, die systematische Schlechterstellung der nichtweißen Bevölkerung zu korrigieren, ein „besseres Leben für alle“ zu ermöglichen (so ihr Wahlversprechen 1994). Die Apartheidgesetze waren schon zuvor erodiert, reformiert und schließlich in der Übergangszeit aufgehoben worden. Die ANC-dominierte Regierung ging nun daran, die Lebensbedingungen der bisher Unterprivilegierten zu verbessern. Millionen Haushalte wurden ans Elektrizitätsnetz angeschlossen, Zugang zu Trinkwasser eingerichtet, die sanitären Verhältnisse verbessert. Die Regierung rühmt sich, mehr als drei Millionen Häuser (Häuschen) gebaut und 500 informelle Siedlungen durch ordentliche Quartiere ersetzt zu haben. Das sei 16 Millionen Menschen zugutegekommen. Die verbesserten Bedingungen und die Investitionen in das Gesundheitswesen hätten die Lebenserwartung um fast zehn Jahre steigen lassen.

Zur Korrektur der Ursünde der Apartheid, der Enteignung von Land und der Vertreibung/Umsiedlung von 3,5 Millionen Menschen, wurden Verfahren zur Restitution, Redistribution und Reform der Pachtverhältnisse eingeleitet. 30% des kommerziell genutzten Farmlandes sollten bis 2014 auf geordnetem Weg umverteilt werden.

Um der zweiten Ursünde zu begegnen, steckt die Regierung sehr viel Geld in die Bildung und verweist darauf, dass nun so gut wie alle Kinder in die Schule gehen (mehr als neun Millionen auf gebührenfreie) und Millionen inzwischen auch eine freie Schulmahlzeit bekämen. Die Mehrheit der jungen Leute zwischen 20 und 34 hat heute einen höheren Bildungsgrad als ihre Eltern. Die Zahl der Studenten ist auf mehr als 1,1 Millionen gestiegen, mehr als 700 000 sind schwarz. Es sind Kinder von Hausangestellten und Gärtnern, die in den Hörsälen Anlauf zum Aufstieg in die Mittelschicht nehmen. Der Staat unterstützt die Studenten aus ärmeren Familien mit günstigen Krediten und seit 2018 überwiegend mit Stipendien. Steinig bleibt der Weg dennoch, wie die hohe Zahl der Studienabbrecher zeigt.

Um der Armut zu begegnen, wurde die Zahl der Empfänger von Sozialtransfers (*social grants*) Jahr um Jahr erweitert. Derzeit gibt es 17,6 Millionen dieser Zuwendungen, vor allem als Kindergeld (420 Rand/Monat) oder Rente (1780 Rand/Monat). 44,3% aller Haushalte

---

<sup>148</sup> „I do not believe that Mandela would have left the commission’s business so scandalously unfinished, as his successors have. By ‘unfinished business’ I refer specifically to the fact that the level of reparation recommended by the commission was not enacted.“

erhalten eine oder mehrere *grants*, für fast ein Fünftel aller Haushalte sind sie die Haupteinkommensquelle.

Der Staatsdienst wurde „demographisch repräsentativer“ gemacht, gleich zu Beginn wurde weißen Angestellten angeboten, ihren Posten gegen Abfindung aufzugeben, und nicht wenige fanden das attraktiv. Der *Employment Equity Act* von 1998 verlangt und regelt die bevorzugte Einstellung von bisher benachteiligten Gruppen in Staat und Wirtschaft und hat das, was die Hautfarbe betrifft, auf der lokalen, regionalen und nationalen Ebene des Staates weitgehend umgesetzt.

Schwarze sollten aber auch in den Besitz von Unternehmen gelangen und ihre Kommandoposten besetzen. Thabo Mbeki, dem Nachfolger Mandelas im Amt des Präsidenten (1999 bis 2008), lag besonders an der Etablierung einer schwarzen Bourgeoisie. In den Anfangsjahren von *Black Economic Empowerment* (BEE) wurden einige wenige Schwarze durch Beteiligungen sehr schnell reich, darunter der heutige Präsident Cyril Ramaphosa. Die Kritik<sup>149</sup> daran führte 2003 zum erweiterten Konzept des Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE); an der Ausarbeitung der Vorschläge für mehr Breitenwirkung war wiederum Cyril Ramaphosa federführend beteiligt. Seit 2004 regelt nun ein Gesetz, dass die Firmen an verschiedenen Hebeln ansetzen: Eigentumsverhältnisse, Unternehmensführung, Ausbildung, Lieferanten und sozioökonomischer Entwicklung. Der jeweilige Status muss in einer *scorecard* festgehalten werden. Wer Aufträge vom Staat haben will oder Lizenzen braucht, ist gut beraten, mit guten Werten aufzutrupfen.

#### Magere Reformergebnisse und teure Sozialprogramme

Trotz der beschriebenen Anstrengungen kommt das Land nicht voran. Seit den Tagen Thabo Mbekis ist die Wirtschaft nur noch marginal gewachsen, die Regierungszeit seines Nachfolgers Jacob Zuma (2008 bis 2018) hat Cyril Ramaphosa Anfang 2019 als *nine wasted years* charakterisiert.<sup>150</sup>

Die Infrastrukturausgaben, auf die die Regierung immer wieder stolz verweist (*a good story to tell*), haben zwar Strom ins Haus gebracht, die Tarife sind aber jedes Jahr kräftig gestiegen<sup>151</sup>, seit 2008 fällt der Strom immer wieder aus. Die Hausbauprogramme haben so gut wie nichts an der räumlichen Struktur der Apartheid geändert. Die städtischen Schwarzen wohnen weiter in *townships* und haben lange Wege zur Arbeit (mehr als 100 Minuten am Tag), die sie mit Taxis auch noch teuer zu stehen kommen. Die hohe Gewaltkriminalität macht ihnen das Leben zusätzlich schwer<sup>152</sup>, im Durchschnitt werden jeden Tag 58 Menschen ermordet, Gewalt gegen Frauen ist allgegenwärtig und wird selten geahndet<sup>153</sup>. Mehr als ein Viertel aller männlichen Erwachsenen hat schon einmal eine Frau

---

<sup>149</sup> Moeletsi Mbeki, der Bruder des Präsidenten, war ein früherer, scharfer Kritiker (*Architects of Poverty, Why African Capitalism needs changing*, Johannesburg 2009).

<sup>150</sup> Der Chefökonom der Nedbank hat den Schaden der zweiten Amtszeit Zumas auf 470 Milliarden Rand veranschlagt (Sunita Menon: *Zuma's second term cost SA R 470 bn, laments economist Dennis Dykes*, Business Day 19.2.2019)

<sup>151</sup> Strom- und Wassertarife sind aber nach sozialen Kriterien und Verbrauch gestaffelt.

<sup>152</sup> in Kapstadt wurde die Armee in die townships geschickt, weil die Polizei der Sache längst nicht mehr Herr wird und sich Ambulanzen nicht mehr in bestimmte Gebiete trauen.

<sup>153</sup> Wie schwierig oder unmöglich es ist, eine Vergewaltigung überhaupt anzuzeigen, beschreibt Nombulelo Damba-Hendrik am Beispiel eines Dorfes, das 120 km von der nächsten Polizeistation entfernt ist (*The village where women can't afford to report rape*), <https://www.timeslive.co.za>.

vergewaltigt, schlossen die Wissenschaftler des "Medical Research Council" nach einer repräsentativen Befragung.

Die Landreform schleppt sich dahin, nur bei der Restitution wurden über 80 000 claims bearbeitet, die Umverteilung von 30% des kommerziellen Agrarlandes wurde weit verfehlt, die Regierung stellte viel zu wenig Geld zur Verfügung, die neuen Landwirte bekamen nicht die notwendige Unterstützung, so dass viele gescheitert sind. Der Stillstand bei diesem aufgeladenen, für alle Seiten heiklen Thema hat zur Folge, dass nun intensiv über *Expropriation without Compensation* (EWC) diskutiert wird. Beim ANC-Kongress im Dezember 2017 wurde nach heftigen Auseinandersetzungen ein Beschluss gefasst, Land auch ohne Entschädigung zu enteignen, wobei Sicherung der Ernährung und Wirtschaftswachstum mit im Blick seien. Ein parlamentarischer Ausschuss hat bereits einen Bericht vorgelegt, die Fachberater des Präsidenten haben Empfehlungen ausgesprochen. Die aufgeregte Debatte in der Öffentlichkeit zeigt einmal mehr, wie gespalten das Land auch in der Wahrnehmung ist.

Obwohl die Regierung mit etwa 20% des Budgets und beinahe 6% des Bruttonettoprodukts viel für Bildung ausgibt, ist die Qualität vieler Einrichtungen, vor allem die der Öffentlichen Schulen, miserabel. Der Bildungsexperte Graeme Boch hat das Schulwesen als "nationales Desaster" bezeichnet. Fast die Hälfte der Kinder verlässt die Schule vor dem Abschlussexamen. Beim internationalen Vergleichstest zur Lesefähigkeit (PIRLS) landete das Land 2016 auf dem letzten Platz, fast acht von zehn südafrikanischen Kindern in der 4. Klasse konnten nicht richtig lesen. Besonders schlecht sind auch die Ergebnisse in Mathematik und den Naturwissenschaften. Was das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag in den MINT-Fächern angeht, liegt Südafrika im internationalen Vergleich auf einem der letzten Plätze. Zwar erreichen mehr junge Leute die Berechtigung zum Studium, sind aber schlecht vorbereitet und den Anforderungen nicht immer gewachsen. Die Zahl der Studienabbrecher ist hoch, viele haben selbst mit einem Abschluss Mühe, einen Job zu finden.

Eine der Ursachen für diese Misere sind schlecht qualifizierte, oft wenig motivierte Lehrer und unzureichend ausgestattete Schulen. Gleichzeitig ist mit der Gewerkschaft *South African Democratic Teachers' Union* (SADTU) eine starke Interessenvertretung erwachsen, die auch in den Bildungsministerien ihre Leute hat und Qualitätskontrollen und Disziplinarmaßnahmen bisher weitgehend verhindern konnte. Nach einer 2019 veröffentlichten Studie für den Internationalen Währungsfonds (IWF) schwänzen die Lehrerinnen und Lehrer regelmäßig. Fast 20% erscheinen montags oder freitags nicht. In überwiegend von schwarzen Kindern besuchten (staatlichen) Schulen unterrichtet ein Lehrer im Schnitt 3,5 Stunden/Tag, an den ehemals weißen Kindern vorbehaltenen, meist privaten Schulen sind es 6,5 Stunden. Die Eltern, die mit dem Schulbesuch der Kinder oft große Hoffnungen verbinden, nehmen das übel. Wer irgend kann, schickt seine Kinder auf Privatschulen, an denen es sehr gute Pädagoginnen und Pädagogen gibt.

#### Auf dem Weg in die Verschuldungsfalle

Die *social grants*, so bescheiden sie auch sind, sind für die Empfängerinnen und Empfänger lebenswichtig; sie sind der wichtigste Beitrag zur Bekämpfung der Armut im Land. Moeletsi Mbeki, der Bruder des früheren Präsidenten, spricht vom „größten Sozialstaat der Dritten Welt“. Viele Ökonomen und einige ANC-Politiker fragen sich, wie lange sich das Land diese Transfers noch leisten kann, wenn es mehr Empfänger als Beschäftigte und nur 7,6 Millionen

Einkommensteuerzahler gibt. Der Haushalt muss ja auch die Ausgaben für den stark gewachsenen Staatsapparat stemmen, der im vergangenen Jahrzehnt zusätzlich überproportionale Lohnerhöhungen verzeichnete. Und er muss die großen parastaatlichen Unternehmen wie den Stromversorger ESKOM, die Eisenbahnbetreibergesellschaft PRASA und die Fluglinie SAA immer wieder mit frischem Geld versorgen. Experten warnen deshalb vor einem *fiscal cliff*, dem Punkt, an dem die Ausgaben für *social grants*, den öffentlichen Dienst und die Kosten der Verschuldung das gesamte Steueraufkommen verschlingen. Setzt sich der gegenwärtige Trend fort, werden allein die Aufwendungen für soziale Transferzahlungen und die Staatsdiener schon im Jahr 2026 die gesamten Steuereinnahmen aufzehren.

Die Steuerzahler bekommen dafür nicht einmal adäquate Leistungen. Im aufgeblähten Staatsapparat fehlt es an qualifizierten Fachkräften (z.B. Ingenieuren), der Auditor General hat bei seiner letzten Prüfung nur 18 der 257 *Municipalities* ein gutes Zeugnis ausgestellt („Ohne Beanstandungen“). Im ganzen Land klagen die Menschen über marode Infrastruktur, schlechte Bauqualität, nicht gehaltene Versprechen, irreguläre Ausgaben und Korruption.

Kaum jemand bestreitet, dass *Black Economic Empowerment* notwendig ist. Aber diese Steuerung hat ihren Preis. *Affirmative Action*, die gezielte Bevorzugung bestimmter Gruppen, kann ohne Leistungsabfall nur funktionieren, wenn genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber vor der Tür stehen. Südafrika aber leidet an den schlechten Leistungen des Bildungssystems und verzeichnet längst einen Fachkräftemangel. Das sehr durchdachte und differenzierte „breite“ Empowerment-Konzept erfordert viele Überlegungen, Anstrengungen und Mittel. Zur Planung und Kontrolle muss man oft die Dienste von Beratern und Kontrollfirmen in Anspruch nehmen – all das bürokratisiert und verteuert das Wirtschaften. Auch wenn das Konzept nun *broad-based* ist, handelt es sich doch weiter um überwiegend elitenzentrierte Transformation (Moeletsi Mbeki). Der Harvard-Ökonom Ricardo Hausmann, der Thabo Mbeki viele Jahre beraten hatte, urteilt fast ebenso kritisch: „It is as clear now as it was in 2004 that black economic empowerment is more about making the top of society black than about making the bottom of society better.“<sup>154</sup>

Das dämmert inzwischen auch manchen Schwarzen, sie sind desillusioniert, weil sie nicht bekommen, was sie erhofft hatten, und was ihnen versprochen wurde. Gelegentlich kann man sogar hören, dass es „früher“ besser gewesen sei. Das ist keineswegs Apartheid-Nostalgie, sondern die Erinnerung daran, dass die Kriminalität niedriger, die Gesundheitsversorgung und das Schulwesen mancherorts besser waren.

### Alte und neue Privilegien

Die Jungen, gern als *born frees* bezeichnet, sprechen offen aus, dass das neue Südafrika aus ihrer Sicht dem alten verdammt ähnlich ist. An die Stelle von Rasse ist Klasse getreten. Und vielen Weißen geht es immer noch sehr, sehr gut. *White privilege*, d.h. das Privileg aus einem weißen Mittelschichtshaushalt zu kommen, sorgt fast automatisch dafür, dass man dann auch selbst solide dasteht. Obwohl sie bei Bewerbungen aufgrund ihrer Hautfarbe oft schlechtere Karten haben, sind sie doch seltener arbeitslos, da sie ausgezeichnet qualifiziert sind und Mittel und Verbindungen haben, sich selbständig zu machen.

---

<sup>154</sup> Zitiert aus: Bronwyn Nortje/Ntsakisi Maswanganyi: Government „is failing the poor“, Business Day 22.9.2014

Die Jugendarbeitslosigkeit ist eines der gravierendsten Probleme Südafrikas - vom Minister für höhere Bildung, Blade Nzimande, als "tickende Zeitbombe" bezeichnet. Millionen junger Menschen zwischen 18 und 24 Jahren stehen weder in einem Ausbildungs- noch in einem Arbeitsverhältnis. Die meisten haben die Schule vorzeitig verlassen. Im 2. Quartal 2019 waren 40,3% der Personen zwischen 15 und 34 weder in einem Ausbildungs- noch in einem Arbeitsverhältnis, Bei jungen schwarzen Frauen ist die Arbeitslosigkeit am höchsten: 43,3% hatten keinen Job.

Sie haben auch schlechte Aussichten, einen verlässlichen Partner zu finden und ihre Kinder mit ihm gemeinsam zu erziehen. Obwohl Südafrika in Verfassung und Gesetzgebung vorbildliche Regelungen zur Gleichstellung sowie zum Schutz von Frauen hat und 46%<sup>155</sup> der Abgeordneten weiblich sind, leidet das Land, leiden vor allem die Frauen unter einer "toxischen Männlichkeit": Männer beharren auf Unterordnung, greifen zu Gewalt, um sie durchzusetzen und sich "Respekt" zu verschaffen. Viele Männer entziehen sich ihrer Verantwortung als Väter: Nur in etwa einem Drittel der schwarzen Familien leben die Kinder mit beiden Eltern zusammen. Bei den Coloureds sind es etwas mehr als die Hälfte, bei den anderen Minderheiten um die drei Viertel.

Südafrika ist eine vielfach gespaltene Nation: Trotz der umfangreichen Investitionen in grundlegende Versorgung, der beschleunigten Quotenpolitik zugunsten schwarzer Bewerberinnen und Bewerber im Staatsdienst und der forcierten Beteiligung von Schwarzen an Wirtschaftsunternehmen hat das Land die wohl am stärksten von Ungleichheit geprägte Gesellschaft der Welt. Der Gini-Koeffizient, das Maß für die Ungleichheit, beträgt 63 und hat sich in den vergangenen Jahren sogar noch verschlechtert, nur innerhalb der Minderheit der Weißen nahm die Ungleichheit leicht ab. Den Weißen geht es wirtschaftlich nicht schlecht, noch immer ist ihr Einkommen mehr als fünfmal so hoch wie das der Schwarzen. Aber es gibt eine kleinere Gruppe armer Weißer. Die schwarze Bevölkerung hat sich ebenfalls ausdifferenziert: in eine große arme Mehrheit, eine wachsende Mittelschicht und eine kleine Gruppe von Menschen, die politisch gut vernetzt und innerhalb kurzer Zeit zu Millionären und Milliardären geworden sind.

Bei der Veränderung der durch die Apartheid geschaffenen strukturellen Ungleichheit sollte es um Gerechtigkeit gehen, doch heute geht es vor allem ums Geld: *bling bling* wird der an Konsum und Statussymbolen orientierte Lebensstil in Südafrika genannt. Die BEE-Tycoone, die Ausschreibungsgewinnler (*tenderpreneurs*), die von der Vergabe von Staatsaufträgen nach Hautfarbe profitieren,<sup>156</sup> und viele Politiker leben es vor, die fröhlich konsumierende Mittelschicht eifert ihnen so gut es geht nach. Nicht nur ist die Sparquote in Südafrika im Vergleich mit anderen Schwellenländern außerordentlich gering<sup>157</sup>, viele Menschen leben auch auf Pump. Die ärmsten unter ihnen, die auf dubiose Geldverleiher angewiesen sind, trifft das besonders hart.

Nach dem optimistischen Aufbruch der Mandela-Zeit hat sich die Stimmung unter Thabo Mbeki langsam und unter Jacob Zuma massiv verschlechtert. Bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2010 hatte man noch einmal den Geist der "Rainbow Nation" erleben können, von der Desmond Tutu einst nach Nelson Mandelas Amtseinführung als Präsident

---

<sup>155</sup> Das ist das Ergebnis der Wahlen von 2019, Südafrika hat jetzt auch ein Kabinett mit 50% Frauen.

<sup>156</sup> „Even a granny in a rural area knows about a tender“, hat Jacob Zuma seinem Rechenschaftsbericht 2012 auf isiZulu hinzugefügt.

<sup>157</sup> Nach Angaben der OECD liegt sie in Mexiko bei 15,5% des Haushaltseinkommens, in China bei 37%, in Südafrika dagegen beträgt sie -0,21%.

gesprochen hatte. Während des World Cup sei ein Patriotismus spürbar gewesen, der erstmals in der Geschichte Südafrikas keine politische Ansage gewesen sei, sondern einem Gefühl der Freude und Zugehörigkeit Ausdruck verliehen habe, schrieb der Journalist Mark Gevisser<sup>158</sup>.

### Vertrauensverlust korrigieren

Die Präsidentschaft Jacob Zumas hat das Land in eine tiefe Vertrauenskrise gestürzt. Die Wut vieler Schwarzer fand Ausdruck in den fast täglichen *service delivery protests*, Demonstrationen gegen fehlende öffentliche Dienstleistungen, die oft gewalttätig waren. Viele Weiße zogen sich in die modernen Wagenburgen der *gated communities* zurück, schickten ihre Kinder auf Privatschulen und später nach Übersee und flüchteten sich beim Kamingsgespräch in Zynismus oder Überlegungen auszuwandern.

Die Minderheiten der Weißen, der Inder und der Coloureds haben zunehmend das Gefühl, dass nicht wirklich eine Regenbogennation, ein besseres Südafrika für alle geschmiedet wird, sondern die neue Machtelite sich auf Dauer komfortabel einrichtet und mit der Entsendung ihrer "Kader" in die Machtpositionen aller Ebenen alles und jedes bestimmen will.

Damit haben sich ein Vierteljahrhundert nach Ende der Apartheid auch die *race relations* nicht nur nicht verbessert, sondern - wenn man den Diskursen in den sozialen Medien Glauben schenkt - zum Teil verschlechtert. Jeder falsche Zungenschlag, sogar ein Stoßseufzer ruft massive (und aggressive) Empörung hervor. Es gibt weiterhin Rassismus, persönlichen und strukturellen, es gibt aber auch Hasskommentare von Schwarzen gegen Weiße. Jenseits von öffentlicher Empörung und Skandalisierung, oft ritualisiert, wird beides nur selten reflektiert.

Viele jüngere Weiße verweigern sich der Diskussion und dem Eingeständnis einer historischen Schuld ihrer Bevölkerungsgruppe. ANC-Politiker sprechen kaum noch von Versöhnung und der Inklusion aller Südafrikaner, sondern stärken das Gegeneinander, wenn sie auch die von ihnen zu verantwortenden Missstände mit dem Erbe der Apartheid erklären.

Thabo Makgoba, der anglikanische Erzbischof von Kapstadt, schreibt in seinem Ende 2017 erschienenen Buch<sup>159</sup>, es erfülle ihn mit Besorgnis, dass die weißen Südafrikaner bis auf wenige Ausnahmen das Vertrauen verloren zu haben schienen, öffentlich den Mund aufzumachen und zu kritisieren. Schon zuvor hatte der Journalist Mondli Makhanya in einem Kommentar unter dem Titel „The racists are winning“ notiert, dass die Diskurse zum Thema Rassismus grob und undifferenziert seien und sich eine Haltung herausbilde, wonach die Weißen nur Besucher sind, sich als solche benehmen und nur Dinge aussprechen sollten, die die Mehrheit billige.

Ebenso besorgt ist der Kapstädter Erzbischof darüber, dass manche Studenten von *nonracialism* nichts mehr hören wollen. Im Rahmen der Studentenproteste von 2015 bis 2017 (Rhodes must Fall/Fees must Fall) gab es Äußerungen und Gruppierungen, die der

---

<sup>158</sup> Er sang - zu seiner eigenen Überraschung - zum ersten Mal die ganze Nationalhymne mit, die aus dem alten Kirchenlied "Nkosi Sikelel' iAfrica" und aus "Die Stem" aus der Apartheid-Zeit besteht. Früher hatte er sich nicht überwinden können, in die Burenhymne einzustimmen, aber nun hörte er seine weißen Landsleute "Nkosi Sikelel' iAfrica" artikulieren und die schwarzen Mitbürger "Die Stem" schmettern.

<sup>159</sup> Thabo Makgoba: Faith & Courage. Praying with Mandela, Cape Town 2017

eigenen Betroffenheit alleinige Definitionsmacht einräumten. Es gibt dann keinen Raum mehr für Missverständnisse, gemeinsame Lernprozesse und Aushandlungen.

Der Regenbogen sei nur insoweit ein angemessenes Symbol für Südafrika, als die verschiedenen Farben in alle Ewigkeit parallel nebeneinanderherliefen, argumentiert Rekgotsofetse Chikane, der ein Buch über seine Beteiligung an den Studentenprotesten geschrieben hat.<sup>160</sup> Die krasse Ungleichheit zwingt seine Generation zum Handeln.

Ein Teil der Politikaktivistinnen und Politikaktivisten stellt inzwischen auch die Verhandlungslösung von 1994 infrage. Angesichts der anhaltend tiefen Kluft in den Lebensbedingungen von schwarz und weiß sieht sie darin einen faulen Kompromiss zu Lasten der berechtigten Ansprüche der schwarzen Bevölkerung. Auch Mandela selbst wird von dieser Kritik nicht verschont.

### Korruption und Kaperung des Staates

"Wir sind eine Nation von Kopfschüttlern geworden", hat die Schriftstellerin Antjie Krog über die Reaktionen nach der täglichen Zeitungslektüre gesagt. Das war vor vielen Jahren, als man noch dachte, bei Korruption und Misswirtschaft handele es sich um Einzelfälle, so haarsträubend die Beispiele auch waren. Inzwischen haben die Südafrikanerinnen und Südafrikaner lernen müssen, dass die Korruption wie ein Krebs wuchert, und dass ihr Staat unter die Räuber gefallen ist.

Angefangen hat es mit dem Skandal um das Musical „Sarafina“ zum Thema Aids (1996), als „Ursünde“ der Korruption aber gilt der „Arms Deal“ (1999-2019), Waffenkäufe noch in der Amtszeit Nelson Mandelas. Auch Jacob Zuma, der spätere Präsident, ist darin verstrickt, das schmutzige Geschäft ist bis heute nicht offiziell aufgeklärt und wird die Gerichte weiter beschäftigen.<sup>161</sup> Bei Travelgate (2006) ging es um betrügerische Inanspruchnahme von Reisespesen durch 40 Abgeordnete des Parlaments, dann ließ sich der Polizeichef durch einen Gangster bestechen (2007). 2009 deckte die Journalistin Mandy Rousow den Ausbau von Präsident Zumas privatem Landsitz Nkandla auf, für den er öffentliche Mittel verwendet hatte. In den letzten Jahren gab es im großen Stil korrupte Geschäfte bei den parastaatlichen Betrieben Transnet (Frachtlogistik), PRASA (Eisenbahn) und beim Stromgiganten ESKOM.<sup>162</sup>

Gäbe es in Südafrika ein Wort des Jahres, wäre es spätestens 2017 *state capture* geworden. Es taucht seitdem beinahe täglich in den Zeitungen auf, ist längst Teil des täglichen Gesprächs geworden, wenn neue Korruptionsskandale ans Tageslicht gehoben oder Personalentscheidungen ohne jeden nachvollziehbaren sachlichen Grund bekannt werden. Es geht aber um mehr, darauf hat im Mai 2017 ein Gemeinschaftsprojekt von verschiedenen Forschungseinrichtungen aufmerksam gemacht:<sup>163</sup> *State capture* hat systemischen Charakter „als das politische Projekt eines gut organisierten Netzwerkes, das darauf ausgerichtet ist, (...) die symbiotische Beziehung zwischen dem Verfassungsstaat und dem Schattenstaat zu

---

<sup>160</sup> Breaking a Rainbow, Building A Nation: The Politics behind #MustFall Movement, Johannesburg 2018

<sup>161</sup> Der frühere ANC-Abgeordnete Andrew Feinstein hat den Skandal 2007 in seinem Buch (After The Party, A personal and Political Journey inside the ANC, Jeppestown 2007) ausführlich beschrieben. Er hat sein Mandat niedergelegt und das Land verlassen. Heute arbeitet er von London aus weiter daran, dass die volle Wahrheit ans Licht kommt und die Schuldigen bestraft werden.

<sup>162</sup> Es gab noch eine Reihe weiterer Skandale, die genannten sind nur eine Auswahl.

<sup>163</sup> Betrayal of the Promise. How South Africa is Being Stolen, May 2017, <http://pari.org.za/wp-content/uploads/2017/05/Betrayal-of-the-Promise-25052017.pdf>



gestalten.“ Es habe einen „stillen Putsch“ in Raten gegeben, staatliche Institutionen seien so ausgerichtet worden, dass sie den Interessen der Gewinn daraus ziehenden (*rent seeking*) Netzwerke dienen<sup>164</sup>. Gleichzeitig wurden in Polizei und Sicherheitsdiensten Menschen in Führungspersonen platziert, die nichts gegen diese Entwicklung unternahmen.

Angefangen hatte es mit einem nach dem Ende der Apartheid zugewanderten Familienverband aus Uttar Pradesh, der eine Computer-Firma gründete und es verstand, sich Jacob Zuma gewogen zu machen<sup>165</sup>. Während dessen zweiter Amtszeit als Präsident bildete die Familie Gupta fast so etwas wie eine Schattenregierung, ließ Zuma z.B. Minister ernennen, die dann den Guptas bei ihren Geschäften gefügig waren. Auf diese Weise brachte es einer der Brüder zum siebtreichsten Mann in Südafrika. Als immer mehr ihrer dreisten Geschäfte öffentlich wurden, beauftragten sie die britische Werbeagentur Bell Pottinger, Stimmung gegen Weiße zu machen, u.a. durch die Wortschöpfung *white monopoly capital*.

Die Guptas sind inzwischen abgereist, im Dezember 2017 wurde mit Cyril Ramaphosa ein neuer Parteivorsitzender gewählt, am 14. Februar 2018 gab Zuma dem Druck nach und trat als Präsident zurück, und Ramaphosa, viele Jahre sein Vize, wurde zum Präsidenten<sup>166</sup> gewählt. Das hat viele Südafrikanerinnen und Südafrikaner wieder Hoffnung schöpfen lassen. Wochenlang gab es eine regelrechte „Ramaphoria“, die Zuversicht, dass es mit dem neuen Mann an der Spitze schon wieder werden werde.

Es geht ums Geld

Dabei war die Entscheidung auf dem Parteitag denkbar knapp ausgefallen. Jacob Zuma und seine Mitstreiter konnten nur mit Mühe daran gehindert werden, seine Ex-Ehefrau Nkosazana Dlamini-Zuma als Nachfolgerin zu etablieren. Inzwischen ist klar, dass sich die Verlierer keinesfalls geschlagen geben. Ramaphosa ist in seiner eigenen Partei von Leuten umgeben, die ihn gerne scheitern sehen würden, möglichst schnell. Die Zuma-Kollaborateure und ihre Verbündeten haben wichtige Parteiämter<sup>167</sup> inne und zwingen ihm ideologisch motivierte politische Vorhaben bei Themen auf, die sorgfältig bedacht (Enteignung ohne Entschädigung, kurz EWC) und vor allem auch finanziert werden müssen (Einrichtung eines *National Health Service*). Bei ihrem Abwehrkampf geht es aber vor allem darum, dass sich niemand für seine Raubzüge vor Gericht verantworten muss.

Trotz Ramaphoria nimmt das Kopfschütteln kein Ende, immer öfter geht es in Fassungslosigkeit über. Investigative Journalisten<sup>168</sup> enthüllen in aufwändigen Recherchen bis heute immer neue Aspekte von *state capture*, manchmal munitioniert durch ihnen

---

<sup>164</sup> Man ist inzwischen auch bemüht, zu quantifizieren, was *state capture* das Land gekostet hat. Es werden Summen zwischen 500 Milliarden und einer Trillion Rand genannt – je nachdem, was an direkten und indirekten Kosten mit einbezogen wird.

<sup>165</sup> U.a. durch die Beschäftigung einer seiner Ehefrauen und der Beteiligung zweier seiner Kinder

<sup>166</sup> Es ist ein offenes Geheimnis, dass Nelson Mandela ihn gern als seinen direkten Nachfolger gesehen hätte.

<sup>167</sup> Der Generalsekretär des ANC, Ace Magashule, ist der wohl mächtigste Gegenspieler. Wie er an die Macht gekommen ist und regiert hat, beschreibt Pieter-Louis Myburgh in seinem 2019 in Johannesburg erschienenen Buch: *Gangster State, Unravelling Ace Magashule's Web of Capture*.

<sup>168</sup> Das im Oktober 2017 in Kapstadt erschienene Buch von Jacques Pauw (*The President's Keepers. Those keeping Zuma in Power and Out of Prison*) wurde mehr als 200 000 mal verkauft.

Neben den Tages- und Wochenzeitungen, die mit Auflagenrückgang zu kämpfen haben, informiert seit 2009 das von Branko Brkic gegründete online-medium „Daily Maverick“ täglich in mehreren Reportagen und Meinungsbeiträgen über die Entwicklung im Land.

zugespielte Dokumente. Die Anhörungen der zur Aufklärung eingerichteten *Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State*<sup>169</sup> können die Südafrikaner und Südafrikaner an ihren Bildschirmen und Radiogeräten live verfolgen. Dabei ist offensichtlich, dass die Guptas zwar nach Dubai umgesiedelt sind, die einheimischen „Capturer“ aber ihre lukrativen Geschäfte noch eine Weile fortsetzen möchten und deshalb Cyril Ramaphosa und seine Leute ausbremsen.

25 Jahre nach den ersten Wahlen und seinem gefeierten Erfolg, den beeindruckenden Persönlichkeiten in den vorausgehenden Verhandlungen und im ersten Parlament ist der ANC nicht wiederzuerkennen. In seinem Selbstverständnis, in der Art, wie er seine Macht ausübt, zeigen sich für ehemalige Befreiungsbewegungen charakteristische Verhaltensweisen. Auch der ANC bezieht seine Legitimation aus der Vergangenheit – im Selbstbild und durch Inszenierungen nach außen. Er habe es sich verdient zu regieren, auf sehr lange Zeit die Geschicke des Landes zu bestimmen<sup>170</sup>. Die Oppositionsparteien, insbesondere die, die überwiegend von Weißen gewählt werden, werden nicht so sehr als Mitbewerber in einer Demokratie, denn als Feinde gesehen, die auf Regime-Wechsel (konkret: Rückkehr zur Apartheid) aus sind. Auch mit der Unabhängigkeit der Gerichte und der Misswirtschaft aufdeckenden und scharf kommentierenden Presse tut sich der ANC schwer.

Zwischen Partei und Staat wird dabei nicht getrennt. Der ANC nimmt für sich in Anspruch, seine Kader auf allen Ebenen zu platzieren und über die wirtschaftlichen Ressourcen des Landes zu verfügen. Es ist vor allen Dingen der letzte Punkt, der viele Südafrikaner wütend macht. Fast täglich müssen sie lesen, wie gut sich die politische ANC-Klasse ausgestattet hat<sup>171</sup> und was sie sich - irregulär - noch zusätzlich gestattet. Fehlverhalten hat in aller Regel bisher keine Folgen.

Wer Mitglied im ANC wird, tut das inzwischen in vielen Fällen nicht aus politischer Leidenschaft, sondern in der Hoffnung und mit der Absicht, dass dabei etwas für ihn oder sie herauspringt. Das fängt in der Kleinstadt an, wo die Arbeitslosigkeit hoch ist. "To get anywhere, you have to know people," zitiert Jonny Steinberg seinen Gesprächspartner, "and it is in ANC circles that things happen. For instance, a post opens up in local government and it is advertised. In theory, anyone can apply, but in reality if the people reading your CV do not know you, you need not bother. And it is ANC people reading your CV." <sup>172</sup>

Die Kommerzialisierung der Mitgliedschaft setzt sich in den größeren Städten, auf der Ebene der Provinz und des Landes fort, der Kampf um die lukrativen Parteipositionen ist dabei beinhart, bis hin zum Mord an Konkurrenten. Wie sehr die Geschäftsinteressen den ANC bestimmen, hat der damalige Generalsekretär Kgalema Mothlante<sup>173</sup> schon 2007

---

<sup>169</sup> Die nach dem vorsitzenden Richter Raymond Zondo benannte, 2018 eingerichtete Kommission soll zwei Jahre lang untersuchen, wie die aus Indien zugewanderte Gupta-Familie sich des Präsidenten und des Staates bemächtigen und bedienen konnte.

<sup>170</sup> Jacob Zuma hat wiederholt den Anspruch formuliert, dass der ANC das Land regieren wird, „bis Jesus Christus zurückkommt“.

<sup>171</sup> Das Budget den Schutz und die Sicherheit wichtiger Personen (VIPs) ist in etwa so hoch wie das für Landreform (ohne restitution).

<sup>172</sup> Jonny Steinberg: In small towns survival rests on ruling party, Business Day 1.4.2016

<sup>173</sup> Mothlanthe im Gespräch mit Carol Paton, zitiert aus: James Myburgh: Who is Kgalema Mothlante? Politicsweb 25.9.2008. Mothlanthe, der nach der Ablösung Thabo Mbekis kurzzeitig Präsident des Landes war, zählt zu den „good men and women im ANC“, an die immer wieder appelliert wird.

eingräumt: „The rot is across the board. It’s not confined to any level or any area of the country. Almost every project is conceived because it offers opportunities for certain people to make money.“<sup>174</sup> Wichtig ist, wer den Auftrag bekommt, nicht die Sinnhaftigkeit oder Qualität des Bauvorhabens.

Wer es schafft, *councillor* zu werden, bezieht fünf Jahre ein nicht zu knappes Gehalt, hat gute Aussichten, weitere Posten zu erklimmen und kann nebenbei Geschäfte machen, entweder mit eigenen Unternehmen oder durch Patronage. Auch die innerparteiliche Demokratie wird inzwischen durch Geld mindestens mitgesteuert. Im Wettkampf um die Nachfolge Jacob Zumas im Parteivorsitz sollen bis zu einer Milliarde Rand geflossen sein. Von den 400 Millionen, die Cyril Ramaphosas Kampagne ausgegeben hat, wurden allein 70 Millionen dafür verwendet, ausstehende Mitgliedsbeiträge<sup>175</sup> von Parteimitgliedern zu bezahlen und damit praktisch Stimmen zu kaufen. „Today, it seems ANC members couldn’t care less about renewing their membership and will not get off their butts to campaign for the party unless they are paid to do so. And if someone else comes along with a larger incentive, loyalties are easily shifted“, kommentiert die Journalistin Marianne Thamm.<sup>176</sup>

#### Demokratie mit einer dominanten Partei

Bei all den Enttäuschungen, dem Ärger über schlechte Regierungsführung, der Wut über die kleine und große Korruption und schließlich die Kaperung des Staates haben sehr viele Südafrikaner dem ANC zwar eine Menge von Vertrauen entzogen, ihn aber bisher noch in jeder Wahl mit großer Mehrheit im Amt bestätigt.

In allen Wahlen nach 1994 blieb der ANC weiter dominante Partei.<sup>177</sup> Thabo Mbeki konnte den Stimmenanteil des ANC 1999 und 2004 noch leicht steigern (66,3 bzw. 69,6%). Weil er sich aber mit seiner als neoliberal geschmähten Wirtschaftspolitik, seinem auf dissidente Meinungen gestützten Umgang mit HIV/AIDs<sup>178</sup>, seiner Unzugänglichkeit und Arroganz bei verschiedenen Gruppen seiner Partei unbeliebt gemacht hatte, wurde er im Dezember 2007 von einer „Koalition der Verwundeten“ als Parteivorsitzender abgewählt und trat dann 2008 auch vom Präsidentenamt zurück.

Das übernahm 2009 der neue Parteichef Jacob Zuma, 65,9% der Stimmen hatte der ANC bei den Wahlen<sup>179</sup> bekommen. Auch 2014, mitten in all den Skandalen, gab es nur einen kleinen Rückgang auf 62,1%, auch deshalb, weil viele Wählerinnen und Wähler der IFP zum nun von

---

<sup>174</sup> Crispian Olver hat beschrieben, wie in einer Großstadt gewirtschaftet wird, um möglichst viel Geld in die eigenen Taschen zu lenken (How to Steal a City. The Battle for Nelson Mandela Bay: An Inside Account, Jeppestown 2017).

<sup>175</sup> Der Jahresbeitrag beträgt 20 Rand.

<sup>176</sup> Payment of membership fess shows just how moribund the ANC has become, Daily Maverick 27.8.2019

<sup>177</sup> Die einst mächtige National Party hatte sich 1997 als New National Party (NNP) neu zu positionieren versucht, verlor bei den Wahlen 2004 aber sehr viele Stimmen und kollabierte – Ironie der Geschichte – 2005 in den ANC.

<sup>178</sup> Das soll nach Schätzungen von Forschern der Harvard Universität 300 000 Menschen das Leben gekostet haben.

<sup>179</sup> Nach der Wahl Jacob Zumas zum Parteivorsitzenden hatte sich eine Gruppe vom ANC abgespalten, die mit Mosiuoa Lekota als Congress of the People (COPE) bei den Wahlen 2009 mit 7,42% zunächst relativ erfolgreich war, aber durch interne Streitigkeiten schnell wieder an Attraktivität verlor.

einem Zulu-angeführten ANC wechselten, der seither auch die Provinz KwaZulu-Natal kontrolliert<sup>180</sup>.

Bei den Parlamentswahlen im Mai 2019 ist der ANC mit einem blauen Auge davongekommen, er erhielt 57,5% der Stimmen und blieb damit immerhin erstmals unter der magischen Grenze von 60%. Die Oppositionspartei *Democratic Alliance*<sup>181</sup> (DA) konnte aufgrund programmatischer Streitigkeiten und hausgemachter personeller Probleme nicht davon profitieren, ihr Stimmenanteil ging ebenfalls zurück (auf 20,8%). Damit haben sich auch die nach den für sie erfolgreichereren Kommunalwahlen angestrebten Ziele, u.a. die Übernahme der wirtschaftlich starken Provinz Gauteng und des Northern Cape, erstmal erledigt. 2019 musste sie in der von ihr relativ erfolgreich regierten Provinz Western Cape sogar einen Stimmenrückgang hinnehmen. Auch bei den jüngsten Nachwahlen hat sie verloren. Profitiert von den Verlusten der DA hat die *Freedom Front Plus* (FF+), die 2,38% der Südafrikaner gewählt haben. Die betont konservative Partei vertritt die Interessen der Afrikaans sprechenden weißen Südafrikaner und wendet sich explizit gegen *Black Economic Empowerment*.

Auf 10,79% zulegen konnten die *Economic Freedom Fighters* (EFF). Der 2012 aus dem ANC ausgeschlossene Julius Malema - zunächst hatte er für Zuma sterben wollen, dann wurde er sein aggressivster Kritiker - stempfte 2013 mit EFF eine neue Partei aus dem Boden, deren „Commander-in-Chief“ er seither ist. Inzwischen sieht es so aus, als habe er sich wieder auf die Seite von Zuma & Co geschlagen, also die Seite derer, die die Aufräumarbeiten behindern und auf keinen Fall vor Gericht stehen wollen. EFF liebt das Spektakel und radikale linke Programmatik, wird aber von einigen Beobachtern auch für faschistisch gehalten. Führende Parteimitglieder sind zudem in den Korruptionsskandal um die VBS-Bank verstrickt.

Warum viele Südafrikanerinnen und Südafrikaner immer noch den ANC wählen, wird in Südafrika lebhaft diskutiert. Da ist in erster Linie die historische Verbundenheit, Tom Eaton<sup>182</sup> hat sie so beschrieben: „The first is that your faith requires it. This group is small and, perhaps, shrinking. These are South Africans who grew up in the church of the ANC; who felt the call and who saw the miracle; and who, despite being shown the church’s sordid, predatory, human face, simply don’t know how to walk away from history and traditions that feel like a part of their soul. If we are going to ask these people why they still vote ANC then we must ask Catholics why they still go to mass.“ Viele schwarze Südafrikaner ringen intensiv mit ihrer Entscheidung, den Ausschlag gibt dann in der Wahlkabine z.B. die Erinnerung an die Eltern, die nie wählen durften, oder die Überlegung, dass man die „Marke“ schützen müsse.

Der zweite Grund ist ein elementares Eigeninteresse: “The second is that your life depends on it. This group is much larger, facing much higher stakes. For these people, the ANC isn’t a religion. It is an economy; self-contained, apparently disconnected from the economy of SA. It is a system that keeps grandmothers and little children alive via social grants. It is the creator of bureaucratic jobs that allow the parents of those children to become employees and to send money back to those grandmothers. It is the granter of tenders — legal or not, it

---

<sup>180</sup> Immerhin konnte die offizielle Opposition der „Democratic Alliance“ ihr bisher bestes Ergebnis erzielen (22,2%).

<sup>181</sup> Die *Democratic Party* ist in der *Democratic Alliance* aufgegangen.

<sup>182</sup> Why the ANC will win again despite its mountain of filth, Business Day online 2.4.2019.

doesn't matter — that can transform employees into landlords" (Eaton).<sup>183</sup> Insbesondere auf dem Land hat der ANC es verstanden, sich eine loyale Gefolgschaft zu sichern, die (vom Staat durch Gehälter bei Laune gehaltenen) „traditionellen Führer“<sup>184</sup> sorgen für die Stimmen, die Wählerinnen und Wähler werden durch *grants* belohnt – der ANC macht sie gern glauben, dass die Partei dafür sorgt, nicht der Staat (bzw. die Steuerzahler). Abhängigkeit ist an die Stelle neuer Perspektiven getreten.

Ein dritter Grund ist das Misstrauen gegenüber der größten Oppositionspartei (die oft als Interessenvertretung der Weißen dargestellt und geschmäht wird). Tebogo Obusitse (ein Aktivist in Kimberley) erklärt es so: „People will still vote for the ANC“, he says, explaining that people do not traditionally vote on how badly or how well they are treated. “We vote because we are influenced by the fear of not knowing. When they go to the ballot, many people are told not to vote to go back to Apartheid. They're told: “Don't vote for an inexperienced party, vote for the ANC.”<sup>185</sup>

Viele enttäuschte bisherige ANC-Wähler haben einen anderen Weg gewählt, um ihr Missfallen auszudrücken: sie sind einfach nicht zur Wahl gegangen. Fast 9 Millionen Menschen haben sich gar nicht erst als Wähler registrieren lassen, von den registrierten 26,8 Millionen sind dann weitere neun Millionen zuhause geblieben. Das bedeutet: der ANC hat zwar mit 57% Stimmenanteil nicht dramatisch verloren, aber nur 28% der Wahlberechtigten haben ihm ihre Stimme gegeben. 25 Jahre nach dem überwältigenden Mandat von 1994 kann von Vertrauen damit kaum noch die Rede sein. Dass so viele Menschen auf das so hart erkämpfte Wahlrecht verzichten, ist die bitterste Erkenntnis aus dieser Wahl.

Feierliche Stimmung, Zuversicht für ein „besseres Leben für alle“ – davon war im Mai 2019 nichts zu spüren, eher Lustlosigkeit, verbunden mit der bangen Hoffnung auf den voraussichtlichen Wahlsieger Cyril Ramaphosa. Ob der Präsident und seine Leute sich durchsetzen werden, ist offen und Gegenstand heftiger Debatten und Spekulationen. Für viele ist er die letzte Hoffnung, sie wünschen sich, dass er „das Wohlergehen des Landes über das des ANC stellt“.<sup>186</sup> Darin steckt ein freundlich formuliertes, aber auch bitter enttäushtes Urteil über die Partei, die vor 25 Jahren enthusiastisch begrüßt worden war: Man kann ihr das Wohlergehen des Landes nicht anvertrauen.

---

<sup>183</sup> Jonny Steinberg nennt diesen Sachverhalt „the only game in town“. Mit ähnlichen Überlegungen hat er verständlich gemacht, warum ein Polizist fast zwangsläufig korrupt werden muss, wenn er in die respektable Mittelschicht aufsteigen will (Thin Blue. The Unwritten Rules of Policing South Africa, Jeppestown 2008)

<sup>184</sup> Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass die traditionellen Autoritäten - am bekanntesten ist der Zulu-König Goodwill Zwelithini - zunächst fürchteten, in einem „modern“ aufgestellten ANC-Südafrika keine Rolle spielen zu können. Durch geschickte Lobbyarbeit ihres 1987 gegründeten Interessenverbandes *Congress of Traditional Leaders of South Africa* (Contralesa) konnten sie erreichen, dass ihre Rolle in der Verfassung anerkannt wurde. Inzwischen hat der ANC begriffen, wie nützlich ihm diese Führer beim Machterhalt sind. Dagegen klagen Bürgerbewegungen bitter über die konservativen, selbstherrlichen, auf den eigenen Vorteil bedachten Autoritäten.

<sup>185</sup> Zitiert von Lester Kiewit: Northern Cape prefers status quo. Mail & Guardian 3.5.2019

<sup>186</sup> Eine Reihe von Persönlichkeiten (u.a. der Journalist Peter Bruce) haben deshalb vor der Wahl im Mai 2019 dazu aufgerufen, sich einen Ruck zu geben und ANC zu wählen. Zum ersten Mal, das zeigt die Analyse der Wahlergebnisse, hat ein kleiner Teil der Südafrikaner taktisch gewählt: für den ANC auf nationaler Ebene und für eine andere Partei in ihrer Provinz.

## **Südafrika schlittert noch weiter in die soziale und wirtschaftliche Krise**

von Robert Kappel

Südafrika gehört zwar zu den 30 reichsten Ländern der Welt, aber das Land befindet sich in einer nun einer seit mehr als einem Jahrzehnt währenden Krise. Während des letzten Jahrzehnts hat sich Südafrika systematisch in eine selbstgemachte Armuts-, Ungleichheits- und Korruptionsfalle hinein manövriert und es nicht geschafft, die großen politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen, die das Apartheidsystem hinterlassen hat, zu überwinden.

Das Land steht vor drei wesentlichen ökonomischen Herausforderungen: Die Einkommens- und Wohlfahrtsunterschiede gehören zu den höchsten der Welt und verhindern ein höheres Wachstum. Die tiefen Strukturprobleme, die zu ineffizienter Ressourcenallokation beitragen und nachteilige Wirkungen auf die Beschäftigung haben, haben sich seit 1994 nicht verringert, sondern sogar vergrößert. Korruption und Klientelismus haben sich durch die seit 25 Jahren regierende Regierungspartei African National Congress (ANC) extrem ausgeweitet. Es ist ein System von „State Capture“ entstanden, das systematisch vom ANC gefördert wurde und dem der derzeitige Präsident Cyril Ramaphosa kaum etwas entgegensetzt.

Die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, fällt deshalb besonders schwer, weil Südafrika wachstumsschwach ist. Das Wirtschaftswachstum hat sich über einen recht langen Zeitraum seit 2005 auf ein sehr niedriges bzw. sogar negatives Wachstum eingependelt: 3-4 Prozent (2002-2007), 2-3 Prozent (2007-2012) und ca. 1-2 Prozent (seit 2012). Seitdem liegt das durchschnittliche Wirtschaftswachstum unter 2%.

Die *Wachstumsentschleunigung* seit 2006 wurde zwar durch die globale Finanzkrise verschärft, verweist aber vor allem auf grundlegende Versäumnisse der wirtschaftlichen Steuerung durch die Regierung unter Führung des ANC. Die Stagnation der Pro-Kopf-Einkommen seit 2013 (mit ca. 12 000 USD-PPP) ist eine Folge vieler wirtschaftspolitischer Fehler und der Nachwirkungen der während der Apartheid geschaffenen Ungleichheit (Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit). Hinzu kamen Investitionsrisiken, Kapitalflucht und Expertenmigration, die der unsicheren politischen und wirtschaftlichen Lage geschuldet sind. Dabei wandern nicht nur die weißen Experten aus, sondern zunehmend suchen gut ausgebildete Mittelschichtsangehörige aus den Bevölkerungsgruppen der „Coloureds“ und Schwarzen ihre Kompetenzen außerhalb Südafrikas einzusetzen.

Wer einmal in der Armutsfalle steckt...

Südafrika ist ein Mitteleinkommensland und steckt seit langem in einer Mitteleinkommensfalle. Darunter wird verstanden, dass Länder mit ursprünglich hohem Wirtschaftswachstum stagnieren. Zahlreiche Länder verbleiben in dieser Falle und steigen nicht zu den Hocheinkommensländern auf. Sie kämpfen auf zwei Ebenen: Sie konkurrieren mit den Niedrigeinkommensländern und zugleich mit den technologisch entwickelten Ländern. In den Niedrigeinkommensländern sind die Löhne niedrig. Sie versuchen mit Einfachtechnologien und ungelerten Arbeitskräften aufzusteigen (z. B. durch Produktion von Textilien, Nahrungsmitteln). Sie treten dadurch in Wettbewerb mit den Mitteleinkommensländern wie Südafrika.

Südafrika verharrte bereits seit der Apartheid in der Liga der Mitteleinkommensländer. Während der Apartheid gelang es, durch die Ausbeutung der billigen und weitgehend ungelerten Arbeitskräfte in der Minenindustrie und der Landwirtschaft Kapital zu akkumulieren. Doch geriet das System durch die Dominanz des Minerals Energy Complex und der diesen stützenden Parteien bereits in den 1970er Jahren in die wirtschaftliche und politische Krise. Die Rassenpolitik blockierte die erforderliche Anpassung der Wirtschaft.

In dieser „Falle“ hat sich Südafrika platziert, wobei die Gefahr groß ist, dass ein weiterer wirtschaftlicher und sozialer Abstieg erfolgt. Dies hat mit den strukturellen Herausforderungen und dem weitgehenden Versagen der ANC-Regierungen zu tun. Spätestens seitdem Jacob Zuma an der Macht ist, wurde der Niedergang deutlich. Dies bedeutet, dass Südafrika alle erforderlichen Aufgaben, eine wettbewerbsfähige Industrie durch Anreizsysteme (Steuern, Bildungsanstrengungen, erhöhte Ausgaben für Forschung und Technologieentwicklung) und durch die Förderung eines südafrikanischen Mittelstandes zu ermöglichen, nicht in Angriff genommen hat. Stattdessen setzt es weiter vor allem auf Rohstofforientierung, die Landwirtschaft und den Tourismus sowie auf Großunternehmen. Dieser Weg erweist sich zunehmend als Sackgasse.

#### Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und verzerrter Strukturwandel

Der Anteil der verarbeitenden Industrie liegt weit unter dem vergleichbarer Länder. In diesem Sektor werden normalerweise die Arbeitsplätze geschaffen, die Südafrika dringend benötigt. Doch gerade in der südafrikanischen verarbeitenden Industrie ist die Job-Intensität besonders niedrig, was u.a. damit zu tun hat, dass hier viele multinationale Konzerne agieren, die mit hohem Kapital- und Technologieeinsatz nur wenige Arbeitsplätze schaffen. Besonders bedeutend ist die Automobilindustrie, die mit 7,5% einen gewichtigen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt leistet und ca. 110 000 Arbeitskräfte beschäftigt. Südafrika ist für Autohersteller als Produktionsort und Absatzmarkt interessant und kann sich als Sprungbrett zu anderen Märkten Afrikas profilieren. Der lokale Wertschöpfungsanteil liegt bei 38%. Als ein typisches Beispiel für Südafrikas Deindustrialisierung gilt die Textilindustrie, die in den letzten zwei Jahrzehnten mehr als 150 000 Arbeitsplätze verlor, weil sie nicht wettbewerbsfähig war und billige Kleidungsimporteure aus China südafrikanische Produzenten aus dem Markt verdrängten.

Besonders gravierend ist die stark oligopolistische Struktur der Wirtschaft. So beherrschen wenige sehr große Privatunternehmen, wie z.B. die Kaufhausketten, und einige wenige extrem einflussreiche Staatsunternehmen, wie z.B. der Strommonopolist ESKOM oder der Telefonanbieter Telnet, die Märkte, während Klein- und Mittelnehmen kaum eine Rolle spielen. Sie werden eher benachteiligt als gefördert. Diese wären jedoch für die Beseitigung der extremen Arbeitslosigkeit von größter Bedeutung. Ohne ein Wachstum des Mittelstandes kann Südafrika nicht aus der wirtschaftlichen Stagnation herausfinden.

Der ANC, der sich auf sein Erbe beruft und die marginalisierten Klassen in den Wohlstand führen wollte, hat sich dieser Aufgabe nicht gewidmet, sondern ein korruptives System mit den Großunternehmen herausgebildet, das während der Regierung Zuma zu „state capture“ geführt hat. Dadurch wurden kleine Elitenkreise aus dem ANC-Umfeld reich, an der verzerrten Struktur der Ökonomie änderte sich aber nur sehr wenig. Besonders deutlich wird dies an der wirtschaftlichen Krise des Staatsunternehmens ESKOM, das mit ca. 29 Mrd. USD verschuldet ist und immer wieder aus dem Staatsbudget bezuschusst wird. Unter anderem

sprang auch die China Development Bank mit einem Kredit allein von 2,5 Mrd. USD ein, der nicht zurückgezahlt werden kann. Die chinesische Regierung hat daher deutlich an die Regierung Ramaphosa appelliert, Reformen durchzuführen und die Hilfe des Internationalen Währungsfonds in Anspruch zu nehmen.

### Arbeitslosigkeit steigt

Seit dem Jahr 2006 steigen die Arbeitslosenzahlen deutlich an. So lag die Arbeitslosenrate im Jahr 2010 offiziell bei 24% und stieg auf knapp 27% (2018). In allen Sektoren ist das Beschäftigungswachstum sehr gering, so dass vor allem diejenigen, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, kaum Chancen auf einen Job haben. Die Absorptionsfähigkeit ist im Vergleich mit anderen Mitteleinkommensländern niedrig und liegt nur knapp über 40% (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung; in Mexiko 60%; Brasilien knapp 70%). Bei den Jugendlichen ist die Absorptionsrate mit 20% noch wesentlich geringer.

Drei Aspekte sind besonders zu betonen:

Die Arbeitslosigkeit nach Bevölkerungsgruppen zeigt eindeutig eine große Bandbreite. Während die Arbeitslosigkeit bei den Weißen weit unter 10% und bei den Indischstämmigen etwas über 10% liegt, ist der Anteil der Arbeitslosen bei den Schwarzen und Coloureds extrem hoch und über einen langen Zeitraum auf über 30% gewachsen. Die Jugendarbeitslosigkeit erreichte mit über 50% ein noch nie erreichtes Niveau. Besonders prekär ist die Lage für Jugendliche aus den Gruppen der Schwarzen (mit knapp 60%) und Coloureds (45%), die kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

Viele Menschen haben sehr schlecht bezahlte Jobs als Handlanger, als Straßenhändler, als Lagerarbeiter und als Hilfskräfte. Sehr viele Menschen müssen in den Townships und auf dem Land ohne feste Arbeitsstelle überleben. Folge dieser Entwicklungen ist, dass die Hälfte aller Südafrikaner arm ist. Je nachdem, welchen Armutsindikator man heranzieht, liegt die Zahl der Armen zwischen 40% und 55%. Die Armut ist seit 2008 deutlich angestiegen. Besonders gravierend ist die Armut der Schwarzen mit 64% und der Coloureds mit 41%.

Eine kleine, aber vulnerable Mittelschicht hat sich gebildet. Doch die meisten Menschen aus dieser Schicht haben gerade einmal Einkommen, die etwas oberhalb der Armutsgrenze liegen. Bei wirtschaftlichen Einbrüchen, wie dies seit einigen Jahren der Fall ist, können Angehörige der unteren Mittelschicht schnell wieder in die Armut zurückfallen.

Folgende Faktoren haben dazu beigetragen, dass die ANC-Regierungen das Land in eine kaum aufzuhaltende Krise katapultiert hat:

1. Korruption und „state capture“. Dieses Modell erfährt seine Ausprägung in der extrem bedeutenden Rolle von Staats- und Großunternehmen, die eine Allianz mit dem Gewerkschaftsverband COSATU und Teilen des ANC eingegangen sind. Dazu gehören auch das Militär und die Rüstungsindustrie. Der Minerals Energy Complex (MEC) aus der Apartheidära wurde ohne große Veränderungen in die heutige Zeit überführt. Es gibt eine hohe Konzentration von Marktmacht und eine kleine Zahl von Machtgruppen, die die Mehrheit der Bevölkerung ausgrenzen. Dieses System funktioniert durch eine blühende Korruptionslandschaft, in deren Mittelpunkt der ANC steht.



2. Ein wesentliches Hindernis für Wachstum und Beschäftigung stellen die Staatsunternehmen dar, wie z.B. South African Airways, Eskom, Transnet und Telnet. Diese werden seit langem subventioniert, was gleichbedeutend ist mit Ineffizienz und schlechten Dienstleistungen zu (Monopol-)Preisen. Sie sind, wie z.B. Eskom, in ein endemisches Korruptionssystem eingebunden.
3. Extremungleichgewichte bestehen im Bildungssystem. Eine kleine Elite profitiert, während die Masse der Schüler und Studenten schlecht ausgebildet wird.
4. Die politischen und wirtschaftlichen Machtallianzen haben Südafrikas Industrialisierung und Modernisierung ausgebremst und zugleich zu der hohen Ungleichheit und Armut beigetragen. Südafrika schaffte es dadurch nicht, sich aus dem Niveau des „low-level manufacturing“ herauszubewegen und sich als Produzent von „high value added manufacturing“ zu entwickeln. Ausdruck dafür ist die Schwäche der Klein- und Mittelunternehmen und des südafrikanischen Mittelstandes. Es spiegelt sich auch in den niedrigen Ausgaben für Forschung und Entwicklung wider, die weit unter dem Durchschnitt der anderen *emerging countries* liegen: Südkorea 4,3% (Anteil am BSP), Israel 4,1%, Russland 1,2%, Brasilien 1,2 und Südafrika 0,86.
5. Prekär ist auch die Lage in der Landwirtschaft, die von Diskussionen um entschädigungslose Enteignung von weißem Landbesitz geprägt wird. Falls diese beschlossen wird, wird Südafrika in eine extrem große Krise hineinrutschen. Dann könnte es zu einer „Simbabwisierung“ des Landes kommen. Da weite Teile des ANC unter dem Druck der radikalen Oppositionspartei Economic Freedom Fighters (EFF) stehen, weißes Land an die schwarze Bevölkerung zu übertragen, kann schnell eine politische Dynamik des Chaos hervorgerufen werden. Dabei verweist die Diskussion der Landenteignung eher auf ein Versagen der ANC-Regierungen, die sich nicht darum gekümmert haben, die ländliche Bevölkerung und die Kleinbauern zu fördern, sie weiter zu bilden, damit sie auch Großfarmen profitabel leiten können. So scheint der ANC auch unter Ramaphosa eher den politisch leichteren Weg der Enteignung zu gehen und somit die Landwirtschaft in eine Krise zu stürzen, als endlich Landreformen anzugehen, die zum Empowerment der armen Bauern und der ländlichen Regionen führen.
6. Seit Jahren steigt die Verschuldung des Landes deutlich an. Inzwischen ist Südafrika in eine kaum noch zu meisternde Verschuldungskrise hineingeraten, die deutliche Reformen erforderlich machen. Diese unterbleiben jedoch.
7. Es gibt zahlreiche Pläne der Regierung, der Lobbyverbände und internationaler Organisationen, wie der drohende Kollaps Südafrikas abgewendet werden kann und wie die Kombination von niedrigem Wachstum mit steigender Arbeitslosigkeit aufgelöst wird. Diese harren allesamt der Umsetzung.

#### Ausblick

Es wird oft die These vertreten, dass die bestehende Ungleichheit im Lande zwischen sehr reichen Südafrikanern (die 20% der Reichsten verfügen über 70% der Einkommen; und 1%

der Vermögendsten 20% der Einkommen) und der steigenden Armut eines großen Teils der Bevölkerung Folgen des Apartheidsystems sei. Durch die Ausgrenzung der Nichtweißen vom Bildungssystem und guten Jobs, sozialer Deprivation der Mehrheit der Bevölkerung und einer nur kleinen nichtweißen Elite, sei der Neubeginn von Anfang an erschwert worden. Dennoch ist dieser These nur wenig abzugewinnen, denn der ANC hatte während der nun fast 25 Jahre an der Macht viele Möglichkeiten, durch eine fördernde Politik die gravierende Armut zu reduzieren. Während der Ära der Präsidenten Mandela und Mbeki wurde auch einiges getan (Häuserbau, soziale Grundsicherung für 17 Millionen Menschen, Zugang zum Gesundheitssystem und Bildungssystem für alle, Fördermaßnahmen für das ländliche Südafrika).

Allerdings wurde mit der Wende zu einem Korruptionssystem seit Ende der 1990er Jahre Abschied von inklusiven Wirtschaftsreformen genommen. Vor allem die Regierung Zuma hat sich der Aufgabe gewidmet, eine Umverteilung zugunsten des Black Business (Black Economic Empowerment) und der politischen Elite vorzunehmen und das „Big Business“ zu schützen, ohne die Klein- und Mittelunternehmen zu fördern und damit Jobs zu schaffen.

Eine zweite These besagt, dass die Lage im gegenwärtigen Südafrika schlechter sei als während der Apartheid. Die heutige Segregation sei vor allem eine zwischen der reichen weißen und schwarzen Elite und den Armen. Tatsächlich hat der überwiegende Bevölkerungsteil der Schwarzen und Coloureds nicht viel von den Segnungen der Regenbogennation profitiert. Aber auch dieses Argument greift zu kurz. Während der Apartheid war der nichtweiße Teil der Bevölkerung durch die verschiedenen Gesetze vollkommen marginalisiert und segregiert und permanenter Schikane, Repression und Ausgrenzung unterworfen. Im gegenwärtigen Südafrika sind große Teile der Bevölkerung und auch Regionen des Landes vom Wohlstand abgekoppelt, aber heute nehmen soziale Bewegungen, Gewerkschaften, Medien und Parteien Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Welche Optionen es für die Zukunft gibt, ist in vielen südafrikanischen Diskussionen deutlich herausgearbeitet worden. Aller Voraussicht nach wird sich die soziale Spaltung zwischen Arm und Reich weiter vertiefen. Präsident Ramaphosa hat bislang nur wenige Reformschritte eingeleitet, z.B. eine Reform der staatlichen Unternehmen ESKOM u.a. Der Kampf gegen die Korruption und „state capture“ ist nur langsam vorangekommen. Die Folge ist, dass lokale wie ausländische Unternehmen sich mit Investitionen zurückhalten.

Ramaphosas Handeln wird von den traditionellen ANC-Führern in den Provinzen eingehegt. Er ist innerhalb der eigenen Partei mit zwei entgegengesetzten Flügeln eingeklemmt und auch selbst ein bedeutender und zugleich eingehogter Akteur im Elitennetzwerk des ANC und der Gewerkschaft COSATU. Er spielt auf der Klaviatur des Big Business und wird gehetzt von den populistischen Economic Freedom Fighters (EFF) und der reformliberalen Partei Democratic Alliance (DA).

Bislang hat der langjährige ANC-Parteiführer und Präsident Ramaphosa noch nicht gezeigt, dass er der Reformmotor für die Modernisierung Südafrikas ist. Eher ist er ein Agent eines ANC-Klientelismus und des Minerals Energy Complex, weshalb das Land weiter in die soziale, wirtschaftliche und politische Krise schlittert. Die seit längerem eingeforderten Reformen wurden nicht umgesetzt. Südafrika steht vor einer harten Landungsphase, die letztendlich zu einem Eingreifen des Internationalen Währungsfonds führen kann. Dieser pflegt dann einzugreifen, wenn das Land nicht aus eigener Kraft in der Lage ist, die erforderlichen Struktur- und Stabilisierungsmaßnahmen zu ergreifen. Dies ist in Südafrika der Fall.

## *Literatur*

Haroon Borat, Z. Asmal, K. Lilenstein, K. van der Zee: SMMES in South Africa. Understanding the Constraints on Growth and Performance" (= Development Policy Research Unit Working Paper Nr. 201802), Kapstadt 2018

Jakkie Cilliers: Fate of a Nation. Three Scenarios for South Africa's Future, Johannesburg/Kapstadt 2017

International Monetary Fund: South Africa : 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for South Africa, IMF Country Report No. 18/246, Washington D.C. 30.7.2018,

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/30/South-Africa-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46132> (Zugriff 3.11.2019).

Robert Kappel: Wirtschaft und Entwicklung in Südafrika. In: Werner Distler, Kristina Weissenbach (Hg.), Konsolidierungsprojekt Südafrika. 15 Jahre Post-Apartheid, Baden-Baden 2010, S. 162–185.

- ders.: Südafrika: Armut und Arbeitslosigkeit steigen deutlich an. Blog Weltneuermessung: <https://wordpress.com/post/weltneuermessung.wordpress.com/1202> (Zugriff 3.11.2019).

Carol Newman, John Rand und Mpho Tsebe: Resource misallocation and total factor productivity. Manufacturing firms in South Africa (=WIDER Working Paper 46), Helsinki 2019.

Sampie Terreblanche: A History of Inequality in South Africa, 1652-2002, Pietermaritzburg 2002.

Von der Ropp, Klaus Freiherr (2019), Ist das südafrikanische Wunder gescheitert? In: Michael Eckardt (Hg.): Mission Afrika. Geschichtsschreibung über Grenzen hinweg. Festschrift für Ulrich van der Heyden (= Missionsgeschichtliches Archiv; Band 29), Berlin 2019, S. 387-400.

## Der Niedergang des demokratischen Südafrika. Ein deutscher Beitrag<sup>187</sup>

von Klaus von der Ropp

*„And replace it with what?“*

Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt am 21. Mai 1977 im Gespräch mit dem damaligen US-Vizepräsidenten Walter Mondale, der geäußert hatte, der Westen müsse alles in seiner Macht Stehende tun, um Pretoria zu zwingen, seine Politik der Apartheid aufzugeben

### 1. Apartheid – Südafrika: vom Regionalkonflikt zum Weltbrand?

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben nur wenige Konflikte die internationale Staatengemeinschaft so intensiv beschäftigt wie das Ringen um die künftige Herrschaftsform Südafrikas (und Namibias). Erinnerung sei hier nur an die mit zunehmender Schärfe geführten alljährlichen Debatten der VN-Generalversammlung und die für die westliche Welt immer brenzlicher werdenden Streitereien im VN-Sicherheitsrat. Die letzteren blieben allerdings immer ohne Ergebnis, da westliche Staaten, in der Regel die USA und/oder Großbritannien, die Verurteilung des in Pretoria herrschenden rassistischen Regimes durch Einlegung ihres Vetos verhinderten. Denn groß war in der westlichen Welt die Sorge, das rohstoffreiche und damals mit gut ausgerüsteten See- und Flughäfen bestückte Land könnte in den von der Sowjetunion beherrschten östlichen Herrschaftsbereich fallen. So war die Sorge berechtigt, das von der übergroßen schwarzen Mehrheit beherrschte neue Südafrika könnte sich mit dem seit 1980 freien Simbabwe und eben der Sowjetunion bei für die westliche Rüstungsindustrie (Stahlveredler) wichtigen Rohstoffen zu Kartellen nach dem Vorbild der OPEC zusammenschließen. Daher vertrat kein Geringerer als der führende deutsche Außen- und Sicherheitspolitiker Egon Bahr in einem Zeitungsinterview die These, der Südafrikakonflikt könne ständig zu einem dritten Weltkrieg führen, wenn es nicht gelänge, ihn durch Verhandlungen beizulegen.<sup>188</sup>

Ihren größten diplomatischen Erfolg erreichten die von VN als solche anerkannten südafrikanischen Befreiungsbewegungen, allen voran der seit Mai 1994 regierende African National Congress (ANC) und der noch militantere Pan Africanist Congress (PAC), als die VN-

---

<sup>187</sup> Der Beitrag fußt weitgehend auf zwei älteren Aufsätzen des Verfassers: Die Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland. In: Ulrich van der Heyden, Gerd Rüdiger Stephan (Hg.): Deutsch-südafrikanische Beziehungen. DDR – Bundesrepublik – Vereintes Deutschland, Potsdam 2009, S. 56-76; Ist das südafrikanische Wunder gescheitert? Eine deutsche Sicht. In: Michael Eckardt (Hg.): Mission Afrika. Geschichtsschreibung über Grenzen hinweg. Festschrift für Ulrich van der Heyden (= Missionsgeschichtliches Archiv; Band 29), Berlin 2019, S. 387-400.

<sup>188</sup> Ohne Verhandlungslösung ist die Gefahr des dritten Weltkrieges ständig gegenwärtig, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 10. Juli 1977, S. 8.

Generalversammlung am 30. November 1973 mit einer sehr großen Mehrheit die „Internationale Konvention zur Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid“ verabschiedete.

So verstand sich von selbst, dass das federführende Großbritannien<sup>189</sup> und, London folgend, die USA, mit Ende des Kalten Krieges mit professioneller Diplomatie daran gingen, die bislang in Pretoria herrschenden weißen Afrikaner zu zwingen, das in 350 Jahren gewachsene Apartheid-Regime aufzugeben und mit den bislang verbotenen Befreiungsbewegungen eine neue Form staatlichen Herrschens auszuhandeln. Entscheidend war für die Regierung von Margaret Thatcher, dass die Sowjets seit der Wahl von Michail S. Gorbatschow zum Generalsekretär der KPdSU (1985) nicht länger auf einer revolutionären Machtumkehr in Pretoria bestanden. Dass Pretoria, jetzt vornehmlich durch Washington mit härtesten Wirtschaftssanktionen bedroht, sich in den späten 1980er Jahren den jetzt britisch-amerikanisch-sowjetischen Initiativen nicht länger widersetzte, zeichnete sich bereits ab, als Ende 1989 der altersstarke Staatspräsident P. W. Botha durch F.W. de Klerk an der Spitze des südafrikanischen Staates abgelöst wurde. De Klerk war ein ausgeprägt konservativer, aber nicht reaktionärer Politiker.

## 2. Das Versagen Deutschlands als Mittler

Die Folgen waren die Legalisierung des jetzt von der Sowjetunion im Stich gelassenen ANC und der ihm eng verbundenen South African Communist Party (SACP), des PAC und weiterer Organisationen des ganz überwiegend schwarzen Widerstandes, die Freilassung Nelson Mandelas und der anderen noch inhaftierten politischen Gefangenen und im Dezember 1991 die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung, genannt Congress for a democratic South Africa (Codesa). An ihr nahm außer der Regierung de Klerk und dem ANC eine große Zahl kleinerer, manchmal bedeutungsloser Parteien teil. Die Verhandlungen dauerten etwa zwei Jahre. Für sie war zweierlei charakteristisch: Der ANC-Generalsekretär Cyril Ramaphosa, seit Anfang 2018 südafrikanischer Staatspräsident, war der alles beherrschende und alle anderen Akteure überragende Unterhändler. Turmhoch war er etwa seinen auf Verhandlungen nicht vorbereiteten Gegenspielern um de Klerk überlegen. So konzentrierte sich de Klerk nach dem Scheitern seiner ersten Ehe selbst während der Verhandlungen auf die Neuordnung seines Familienlebens. Die Rolle de Klerks war umso jämmerlicher, als er von dem von 1987 bis 1991 amtierenden britischen Botschafter Sir Robin Renwick („Sir Robin – His Excellent Excellency“) in die Verhandlungen mit der anderen Seite getrieben werden musste.

Aus deutscher Perspektive ist zu ergänzen, dass deutsche Diplomaten, Parlamentarier, Vertreter der Kirchen sowie der politischen Stiftungen und weiterer NROs jetzt wieder als Berater auftreten konnten. Zuvor war das nicht der Fall. Denn London und Washington hatten die Bundesregierung am 17. Oktober 1978 bei einer von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher initiierten Namibia-/Südafrika-Konferenz in Pretoria von den entsprechenden Verhandlungsprozessen auf lange Jahre ausgeschlossen. Zuvor hatte der

---

<sup>189</sup> Die Federführung Londons war Folge der Tatsache, dass Ende der 1980er Jahre noch zwischen 750.000 und 1.000.000 britische Staatangehörige in Südafrika lebten. Auch verfügte Großbritannien vor allem in den Bergbau- und Bankensektoren über sehr erhebliche Investitionen. Schließlich hatten London und Washington die Sorge, die in Südafrika damals vorhandenen sechs fertiggestellten und eine weitere noch im Bau befindliche Nuklearwaffe vom Typ Hiroshima könnten in die „falschen“ Hände fallen.

südafrikanische Außenminister Roelof Botha ihn schallend ausgelacht! Nie wird sich klären lassen, ob London und Pretoria ihre Politik vor dem 17. Oktober 1978 abgestimmt hatten. Das erscheint allerdings sehr wahrscheinlich, da sich beide Regierungen an der dilettantisch-opportunistischen Politik der Bonner Regierung störten.<sup>190</sup>

Deren Versagen hatte ausschließlich innenpolitische Gründe: Als Genscher 1974 vom Bonner Innenministerium in das Außenamt wechselte, waren ihm die Politikbereiche Außen- und Sicherheitspolitik völlig fremd. Zudem diente er mit Helmut Schmidt einem Bundeskanzler, der als Außen- und Sicherheitspolitiker weltweites Ansehen genoss. So gestaltete Schmidt, nicht Genscher, während seiner Amtszeit (1974-1982) die bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Für seinen Außenminister blieb, was ihn selbst langweilte, das waren vor allem Fragen Sub-Sahara-Afrikas und die VN. Wenig hilfreich war, dass Genscher sich in seinen Anstrengungen, die rassistischen Ordnungen in äußersten Süden Afrikas zu überwinden, in seinem Ministerium nahezu ausschließlich von solchen Mitarbeitern, wie z.B. Günter Verheugen, beraten ließ, die Südafrika und Namibia aus eigener Anschauung nicht (!) kannten. Mit dem Bonner Regierungswechsel vom 1. Oktober 1982 erfuhren dann Genschers Positionen eine Stärkung. Denn der neu ins Amt gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl verzichtete in der 1980er Jahren darauf, die Richtlinien der Bonner Außen- und Sicherheitspolitik zu bestimmen. Das war der Preis, den er für die Wahl zum Bonner Regierungschef an seinen Außenminister zu zahlen hatte.

### 3. German Verfassungsrecht under the Southern Cross

Allerdings war die Rolle eigentlich aller deutschen Berater, die jetzt zum Zuge kamen, eher destruktiv, da sie sich darauf beschränkten, den Südafrikanern die Übernahme des deutschen Grundgesetzes samt dessen politisch-rechtlichem Unterbau zu empfehlen. Nie wurde von den Deutschen die sich doch aufdrängende Frage gestellt, ob die deutsche Verfassung, die jüngste und daher modernste ihrer Art, sich auf einen Staat eines völlig anderen Kulturraums übertragen lasse. Noch dazu, sehr anders als Deutschland nach 1945, auf einen Staat ohne jede rechtsstaatliche und demokratische Kultur. Einzelne deutsche Berater gingen soweit, die schlicht unsinnige These zu vertreten „You can legislate democracy into existence“. So wurde in der Tat, um den südafrikanischen Verfassungsrechtler L. M. du Plessis zu zitieren, „German Verfassungsrecht under the Southern Cross“ geboren.<sup>191</sup>

Warnungen kluger Beobachter wie etwa die der hervorragend informierten US-amerikanischen Journalistin Patti Waldmeir, im Interesse der Stabilität des neuen Südafrika

---

<sup>190</sup> Mit Recht wiesen vor allem die Briten darauf hin, dass Genscher und seine Mitarbeiter die immensen Schwierigkeiten vor allem des in Südafrika zu meisternden Transformationsprozesses gänzlich fremd waren. Detailliert zu dem Versagen der Bonner Politik: Frhr. von der Ropp, Klaus Die Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland, in: van der Heyden, Ulrich / Stephan, Gerd-Rüdiger (Hrsg.): Deutsch-Südafrikanische Beziehungen. DDR-Bundesrepublik-vereintes Deutschland. Potsdam 2009, S. 56-76. So war im britischen Außenministerium nicht nur einmal zu hören „We were not always particularly happy with what Herr Genscher said.“

<sup>191</sup> Zu alledem zwei Beiträge: Lucius, Robert von: Beraten und Ermüden. Südafrikas Wege zur Verfassungsreform und du Plessis, Lourens Marthinus: German Verfassungsrecht under the Southern Cross. Observations on South African-German Interaction in Constitutional Scholarship in Recent History with particular reference to Constitution-making in South Africa. In: Friedhelm Hufen (Hg.): Verfassungen zwischen Recht und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider Baden-Baden 2008, S. 513-523 bzw. 524-536.

gelte die Erkenntnis, dass „democratic niceties will have to wait“<sup>192</sup>, wurden übersehen. Dasselbe galt für die Sorge von keinem Geringeren als Francis Fukuyama, Südafrika laufe Gefahr, sich in seinem künftigen staatlichen Aufbau an den einstigen Lehrmeistern des ANC in der DDR, in Kuba und in der UdSSR zu orientieren<sup>193</sup>. Selbst das Suchen von Egon Bahr nach „einem bislang unbekanntem Modell gleichberechtigtem Zusammenlebens mit besonderem Schutz für Minderheiten“<sup>194</sup> blieb in Südafrika und im Ausland ungehört. Gerade die hoch ausgewiesenen Staatsrechtler aus Deutschland hätten doch wissen müssen, dass ihr Land nach dem Ersten Weltkrieg und ein zweites Mal, diesmal mit Erfolg, 1947–49 und 1989/1990 nur unter sehr besonderen Umständen den Weg zur Demokratie zurückgelegt hatte. Aus unerfindlichen Gründen unterblieb das! Es waren offenbar Ideologen am Werk. Das hinderte sie, die Richtigkeit der These des Heidelberger Politikwissenschaftlers Klaus von Beyme zu erkennen, wonach Demokratie nicht gegeben, sondern aufgegeben ist.<sup>195</sup>

Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass die wohlmeinenden Ratschläge aus Deutschland langfristig wohl kaum mehr bewirkten, als dem neuen Südafrika den Weg in die Anarchie zu weisen. Und das, obwohl eine große Zahl deutscher Parlamentarier, Bundes- und Landesbehörden, ungezählte NROs und die Bundeswehr usw. mit enormem Finanzaufwand bemüht waren, in Südafrika das zu wiederholen, was in Deutschland in der Nachkriegszeit unter völlig anderen Umständen gut gelungen war.

Aber nicht nur in Deutschland unterlag man absurden Fehleinschätzungen. Als Beispiel sei nur angeführt, dass damals namhafte US-amerikanische Sicherheitspolitiker vorschlugen, neben Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea auch Südafrika in die NATO aufzunehmen.<sup>196</sup>

Zu später Stunde unternahmen es im August 1993 der jetzt federführende US-Botschafter Princeton Nathan Lyman und sein britischer Kollege, Sir Anthony Reeve, seit 1991 der Nachfolger von Renwick, eine fatale Lücke in dem verabschiedeten Verfassungsentwurf auszufüllen. Denn viele afrikaanssprachige Weiße standen dem neuen Südafrika noch ablehnend, ja sogar feindselig gegenüber, da sie mit Recht die Marginalisierung ihrer Sprache und Kultur fürchteten. Lyman und Reeve vermittelten den am 23. April 1994 im Union Building (Pretoria) von dem späteren Staatspräsidenten Thabo Mbeki (im Amt von 1999-2008), dem hochdekorierten Viersternegeneral Constand Viljoen, dem Anführer der konservativen, aber nicht reaktionären weißen Afrikaner, und dem blassen Chefunterhändler der Regierung de Klerk, Roelf Meyer, unterzeichneten „Accord on Afrikaner Self-Determination“. Formuliert hatten ihn in Zusammenarbeit mit dem Verfasser dieses Beitrages die afrikaansen Dissidenten Van Zyl Slabbert und Breyten Breytenbach. Seine Unterzeichnung wurde, das sei hier eher beiläufig vermerkt, von dem deutschen Botschafter Hans-Christian Ueberschaer und seinem Stab boykottiert. Von dem hochqualifizierten russischen Botschafter in Pretoria Jewgeni Petrovich Gusarov wurde sie hingegen überschwänglich begrüßt.

Obwohl das Abkommen, allerdings in abgeschwächter Form, mit Artikel 235 in die Verfassung des neuen Südafrika aufgenommen wurde, erfolgte keine hinreichende

---

<sup>192</sup> A long and winding road, in: Financial Times, London 10. September 1993.

<sup>193</sup> Francis Fukuyama: The Next South Africa, in: The National Interest (Washington) Summer 1991, S. 13-28.

<sup>194</sup> Siehe Anm. 188.

<sup>195</sup> Russland zwischen Anarchie und Autokratie, Wiesbaden, 2001, S.137

<sup>196</sup> Ivo Daalder, James Goldgeier: Global NATO, in: Foreign Affairs September/October, 2006.

Implementierung. Sie scheiterte an der abgrundtiefen Zerstrittenheit des Viljoen-Lagers. Hätten die Unterzeichner des Accord Erfolg gehabt, so wäre wahrscheinlich die Verdrängung<sup>197</sup> des Afrikaans an Universitäten und zunehmend auch an Schulen zu Gunsten des Englischen unterblieben. So aber entstand ein hochgefährlicher weiterer Streitpunkt in einem auf lange Zeit noch höchst fragilen Staat.

#### 4. Demokratische Anfänge

Der große Erfolg der ersten demokratischen Wahlen, die Ende April 1994 mit einem deutlichen Sieg der ANC/SACP/Cosatu (Congress of South African Trade Unions)-Allianz endeten, gaben den zuversichtlichen Beobachtern nur scheinbar Recht. Denn sie übersahen, dass deren Ergebnis nicht an den Urnen ermittelt, sondern von den teilnehmenden Parteien zuvor ausgehandelt worden war<sup>198</sup>. Nur so waren die Verlierer dafür zu gewinnen, sich an dem Wahlgang zu beteiligen.

Aus heutiger Sicht grenzt es an ein Wunder, dass ganz wesentliche Elemente der Verfassung des neuen Südafrika bis auf den heutigen Tag fortbestehen. Von großer Bedeutung sind hier u.a. die regelmäßige und offenbar weitgehend korrekte Abhaltung von Parlaments- und sonstigen Wahlen, die bislang einwandfreie Rechtsprechung der Obergerichte und des nach deutschem Vorbild eingerichteten Verfassungsgerichts auch zu politisch heiklen Sachverhalten, der sehr erfolgreiche Fortbestand einer gut funktionierenden Zivilgesellschaft, die Medien- und allgemeine Meinungsfreiheit, ein freies Gewerkschaftswesen etc. Eindrucksvoll hat das der frühere ANC-Aktivist und heutige CEO des Goldförderers Anglo Gold Ashanti, Siphosiso Pityana, im Oktober 2017 in Oxford in seiner Bram-Fischer Memorial Lecture dargestellt<sup>199</sup>.

Die Atmosphäre, in der Nelson Mandela im Mai 1994 als Nachfolger von F. W. de Klerk in das Amt des Staatspräsidenten eingeführt wurde, lässt sich nur mit derjenigen vergleichen, die das Leben in Ost und West mit dem Ende des Kalten Krieges kennzeichnete. Südafrika war in einem Zustand der Trance. Apartheid-Südafrika war scheinbar über Nacht zu einer „Regenbogen-Nation“ geworden. Es war zum bevorzugten Partner ausländischer, vielleicht weniger inländischer Investoren geworden. So gründeten deutsche Unternehmen die Südliches Afrika-Initiative der deutschen Wirtschaft (SAFRI), um Investitionen in die „Löwenstaaten“ des südlichen Afrikas zu locken. Mit diesem Begriff wurde an die „Tigerstaaten“ in Südostasien angeknüpft. Die Wirtschaft wuchs dann, mit wenigen Ausnahmen, bis zur Weltwirtschaftskrise 2008 kontinuierlich.

Die immensen Probleme der Transformation eines in 350 Jahren gewachsenen rassistischen Regimes, in den letzten 40 Jahren seines Bestehens Apartheid genannt, hin zu einem demokratischen Rechtsstaat wurden aber schlichtweg übersehen. In Deutschland gelang das umso besser, als alle Medien eine entsprechende Südafrika-Berichterstattung einstellten. Man konzentrierte sich stattdessen auf die großen Erfolge u.a. beim Ausbau der

---

<sup>197</sup> Heinrich Matthee: Taalbelang is stoffeljik belang! – In Südafrika ist die Sprache Afrikaans durch Einheitsenglisch bedroht, in: Deutsche Sprachwelt, Herbst 2016.

<sup>198</sup> Patti Waldmeir, Michael Holman: Spirit of reconciliation sweeps aside letter of vote. The election was deeply flawed, but nearly everyone likes the outcome. In: Financial Times, London 7./8. Mai 1994; „Erste demokratische Wahl war manipuliert“. Spiegel online, 2.12.2003, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/suedafrika-erste-demokratische-wahl-war-manipuliert-a-276377.html> (Zugriff 6.11.2019).

<sup>199</sup> Can South Africa's constitutional democracy be sustained? In: Daily Maverick, 20. October 2017.



Infrastruktur. Nicht selten ließ man sich von ihnen blenden: Tausende von Kilometern inzwischen längst schadhaft gewordener Straßen, vier Millionen oft vom Tag der Fertigstellung an baufällige Sozialwohnungen, die Elektrifizierung von Häusern, deren Bewohner die entsprechenden Kosten häufig nicht aufbringen können, Trinkwasseraufbereitung von nicht selten mangelhafter Qualität, die großzügige Erweiterung von Universitäten und Schulen bei nachlassender Qualität des Unterricht u.a..

##### 5. „South Africa is again at the brink“

Auch im politisch korrekten Deutschland blieben die fatalen Folgen der von der Regierung verfolgten Politik der affirmative action weitgehend unbemerkt. Affirmative action bedeutet bis heute, dass bewährte, oft weiße, im westlichen Kap auch gemischtrassige Mitarbeiter, in der öffentlichen Verwaltung weitgehend, in der privaten Wirtschaft oft weniger rabiät, entlassen und durch nicht qualifizierte schwarze Südafrikaner ersetzt werden. So wurde die Arbeitslosigkeit unter den Schwarzen, eines der existenzbedrohenden Probleme nicht nur dieses afrikanischen Staates, gemindert.

Zugleich gab es mit diesem Wechsel jedoch drastische Leistungseinbrüche. Denn das alte Südafrika hatte kaum Schwarze für anspruchsvollere Aufgaben ausgebildet. Soweit das anders war, hatten jugendliche ANC- und PAC-Aktivisten ihre späteren beruflichen Perspektiven dadurch zerstört, dass sie der Parole „liberation first, education later“ anhängen. Und eines der ganz großen Versäumnisse des Post-Apartheid-Südafrika besteht darin, hier die Chancen eines Neubeginns nicht genutzt zu haben. Es gilt nach wie vor, was die in Apartheidzeiten lange Jahre unter Hausarrest stehende Ärztin und Bürgerrechtlerin Mamphela Ramphele in den zurückliegenden Jahren verschiedentlich feststellte: Das heutige Schulwesen ist (noch) schlechter als dasjenige, für dessen Überwindung bei den Aufständen im Jahr 1976 viele Jugendliche starben. Hier muss der Hinweis genügen, dass das World Economic Forum die Qualität des südafrikanischen Bildungswesens auf Platz 140 von 144 untersuchten Ländern einstufte. Und die Qualität des Unterrichts in Mathematik und Naturwissenschaften gar nur auf den 143. von 144 kam<sup>200</sup>.

Zurückzuführen ist das nicht auf das Erbe der Apartheid, sondern auf die unter dem Lehrpersonal heute verbreitete Disziplinlosigkeit und den Vandalismus. ANC und Regierung dulden das aus Sorge, andernfalls die Unterstützung von dessen Interessenvertretung, der South African Democratic Teacher`s Union (SADTU), zu verlieren. Eine solche Unterstützung benötigen die Regierenden, da die Gewerkschaftler bei der lokalen Bevölkerung großen Einfluss haben.

Erschwerend kommt hinzu, dass sehr viele der entlassenen Fachkräfte und/oder ihre Kinder mangels neuer beruflicher Perspektiven in Drittländer auswanderten. So hat Südafrika seit 1994 deutlich mehr als eine Million oft gut ausgebildeter Bürger verloren, mehrheitlich Weiße und Indischstämmige, aber auch viele Schwarze.

Auch in allen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung fehlen den neuen Stelleninhabern weiterhin in der Regel eine berufsgerechte Ausbildung und einschlägige Berufserfahrung. Das gilt u.a. für die Polizei, das Justizwesen, das Zollwesen, die

---

<sup>200</sup> Mamphela Ramphele: Tell my people that I love them – and they must continue the struggle, University of Johannesburg, Centre for Education Policy Development, Solomon Mahlangu Memorial Lecture, 2012.

Krankenversorgung, die Trinkwasseraufbereitung, die Abwasserentsorgung, das Hochschulwesen und andere Sektoren.

Besonders folgenschwer erweist sich die faktische Abschaffung der Einwanderungskontrollen an vielen Grenzen: Viele Millionen Menschen u.a. aus der Demokratischen Republik Kongo, Nigeria, Somalia, Mozambik, Sambia und Pakistan sind nach Südafrika gekommen. Allein aus Simbabwe sind inzwischen um die drei Millionen Migranten Illegal nach Südafrika gelangt. Dort konkurrieren sie mit der einheimischen Bevölkerung um die (noch) vorhandenen Arbeitsplätze. Und das in einem Land, dessen Bevölkerung zu ca. 27% (im engeren Sinn) bzw. ca. 40% (im weiteren Sinn) arbeitslos ist. Unter Jugendlichen ist die Zahl der Arbeitslosen sogar noch ungleich höher. Hier liegen die wesentlichen Ursachen für die schweren fremdenfeindlichen Unruhen, die im September 2019 vor allem die Wirtschaftszentren Johannesburg und (noch mehr) Pretoria erschütterten. Sie können und werden sich jederzeit wiederholen. Aus unerfindlichen Gründen haben fast alle deutschen Medien, mit Ausnahme des in Bonn erscheinenden Fachblatts *afrika süd*, über diese existenzbedrohenden Unruhen nicht berichtet.

In ganzen Regionen Südafrikas findet eine öffentliche Verwaltung kaum noch statt. Nur im ländlichen Raum ist dies dort anders, wo die Verwaltung wie zu Apartheidzeiten weiterhin in den Händen von traditionellen Autoritäten (traditional chiefs) liegt. Das gilt umso mehr, als deren Kompetenzen in der Ära Zuma deutlich erweitert wurden.

Das Ausbleiben öffentlicher Dienstleistungen führt im neuen Südafrika Woche für Woche zu sog. *service delivery stikes*. Die Folge ist eine weitere Brutalisierung der Gesellschaft vor allem in den schwarzen townships. Wo als Folge der faktischen Abschaffung der Polizei keine Ordnung mehr gewährleistet wird, sucht man diese durch private Sicherheitsgesellschaften oder, in den townships, durch Lynchjustiz zu kompensieren.

Andere Ursachen hatten die Studentenunruhen, die vor allem Ende 2016 an wohl allen Universitäten des Landes zu beobachten waren und den Hochschulbetrieb ins Chaos stürzten. Sie weckten Erinnerungen an die chaotischen Zustände während der chinesischen Kulturrevolution in den 1970er Jahren. Unter die revoltierenden Studenten mischten sich häufig Anhänger der militanten *Economic Freedom Fighters* (EFF). Die EFF sind eine 2014 unter ihrem begabten Führer Julius Malema entstandene Abspaltung vom ANC. Sie fordert die Übernahme des „Simbabweschen Modells“, d.h. des Zerstörungswerks des langjährigen simbabweschen Staatspräsidenten Robert Mugabe. Hierzu sei angemerkt, dass in der Analyse des Internationalen Währungsfonds (IWF) Simbabwe zu den fünf afrikanischen Ländern zählt, denen der Staatsbankrott droht.

Ähnliche Forderungen wie heute die EFF vertrat immer schon der mit dem ANC rivalisierende PAC. So sagte der inzwischen verstorbene Arzt und Bürgerrechtler Nthato Motlana in einem Spiegel-Interview „Alles muss zerstört werden“.<sup>201</sup> Das Programm dieser Gruppierungen lag auch auf der Linie der Anfang 2018 verstorbenen, unter jugendlichen Schwarzen sehr gefolgschaftsstarke früheren Ehefrau des ersten frei gewählten Staatspräsidenten, Winnie Mandela. Nicht unwahrscheinlich ist, dass neben herkömmlichen Kriminellen die EFF für die Ermordung von bald 2.000 ganz überwiegend weißer kommerzieller Farmer durch ihre Rhetoriker indirekt verantwortlich sind.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> Der Spiegel (1980) 40, S. 169.

<sup>202</sup> Vgl. u.a. Bartholomäus Grill: Wir ziehen in die letzte Schlacht, *Die Zeit* 9. Februar 2012, S. 15-16. Thilo Thielke: Der blutige Kampf um den Boden, *FAZ* 5. April 2018. Vgl. damit Benjamin Luig: Die Aufgeschobene Landreform, *afrika süd* (2018) Mai/Juni, S. 16-17.

Die rebellischen Studenten und ihre Verbündeten forderten damals, nicht nur die Studiengebühren, sondern auch alle Examina abzuschaffen<sup>203</sup>. Darüber hinaus redeten sie der Abkehr von allen Relikten des vor 1994 in Teilen Südafrikas hochentwickelten Bildungssystems als „Teufelswerk“ das Wort.

Das seit Jahrzehnten renommierte liberale Johannesburger Institute of Race Relations hatte Recht, als es Anfang 2018 einem Flugblatt den Titel gab: „*South Africa is again at the brink*“.

## 6. Ging alle Gewalt von den Brüdern Gupta aus?

Ausgehend von dem im April 2009 gewählten Staatspräsidenten Jacob Zuma spannte sich seit seinem Amtsantritt ein Netz der Korruption durch Schlüsselministerien, Staatskonzerne, das öffentliche Fernsehen und andere Medien sowie unzählige weitere staatliche Institutionen. Es war ein mit großem Können organisiertes kriminelles Netzwerk zur Plünderung des Staates. Sein Kern war Zuma selbst, enge Familienangehörige, zuvorderst sein Sohn Duduzane, und drei Brüder einer 1993 aus Indien eingewanderten Unternehmerfamilie namens Gupta. Durch die Zusammenfassung beider Familiennamen entstand der Begriff „Zuptagate“. Zusammen mit „kooperierenden“ Ministerien, vornehmlich dem Ministerium für staatliche Unternehmen, dem Finanzministerium sowie der zentrale Steuerbehörde (SARS), bildete das Netzwerk die Spitze einer Parallelregierung.<sup>204</sup> Dies war nichts weniger als ein stiller Putsch gegen die verfassungsmäßige Ordnung. „Zuptagate“ ernannte und entließ faktisch diese Minister. Bereits zum Ende der Amtszeit Mbekis, des zweiten demokratisch gewählten Staatspräsidenten, war dieses mafiöse Netzwerk in Erscheinung getreten.

Seit die ebenso fähige wie mutige Ombudsfrau Thuli Madonsela Ende 2016 den Bericht ihrer Behörde unter dem Titel „State Capture“ veröffentlichte, wurde „Zuptagate“ zum alles beherrschenden Thema. Auch schwarze Journalisten berichteten in großer Freiheit eine Fülle von Einzelheiten. Das war auch dann der Fall, als sich „Zuptagate“ die SARS quasi einverleibte. Einmal mehr triumphierte die Freiheit der Medien.

Diese Häufung schwerer Korruptionsskandale führte bereits Anfang 2018 zum Sturz des Staatspräsidenten Zuma und zu seiner Ablösung durch den Ende 2017 als Nachfolger Zumas zum Vorsitzenden des ANC gewählten Cyril Ramaphosa. Vor seinem Sturz hatte sich Zuma zuvor lange Jahre dadurch behauptet, indem er die Spitzen der Generalstaatsanwaltschaft, der Hawks, einer Sondereinheit der Polizei zur Bekämpfung von schwerer Korruption, und des Geheimdienstes u.a. mit Personen seines (kriminellen) Vertrauens besetzte.

Mit Hilfe des stillen Putsches wurden Verfassungs- und Schattenstaat verknüpft, mit dem Ziel, demokratische Institutionen zu persönlicher Bereicherung zu missbrauchen. Schwierigkeiten bei der Verdrängung der integren und wegen ihrer Kompetenz auch international anerkannten Finanzminister Pravin Gordhan und später Nhlanhla Nene ließen Zuma und seine Helfershelfer einen anderen Weg einschlagen: Die Zuständigkeit für den

---

<sup>203</sup> Siehe u.a. Ulrich van der Heyden: Spiel mit dem Rassismus, Süddeutsche Zeitung 28. Juli 2016.

<sup>204</sup> Zu „Zuptagate“ gibt es inzwischen eine Fülle von Publikationen. Aus Deutschland vor allen anderen: Gottfried Wellmer: Beiträge in Afrika Süd Januar/Februar 2017, Juli/August 2017 und September/Oktober 2017. Ferner Tobias Zick: Haarsträubender Niedergang, in: Süddeutsche Zeitung 4. November 2016. Aus Südafrika insbesondere Mark Swilling et al. (Hg.): Betrayal of the Promise. How South Africa is being stolen. State Capacity Research Project, Stellenbosch, May 2017, und Jacques Pauw: The President's Keepers. Those Keeping Zuma in Power and out of Prison, Kapstadt 2017.

Regierungsentwurf für das kommende Haushaltsjahr und die Vorarbeiten für die folgenden Haushaltspläne wurden dem Ressort des Finanzministers entzogen und dem Verantwortungsbereich des Staatspräsidenten zugeschlagen.

Über die Fachminister, die sie in der Hand hatten, gelang es den Familien Zuma und Gupta, ihre gleichfalls korrupten Gefolgsleute in allen Führungspositionen der ca. 300 staatseigenen Unternehmen zu platzieren. So war z.B. sichergestellt, dass nur solche in- und ausländischen Gesellschaften Lieferverträge erhielten, die regelmäßig horrend hohe Schmiergelder an „Zuptagate“ zahlten. Selbst international renommierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Anwaltsfirmen, Wirtschaftsberater und Banken waren bereit, solche Geldtransfers zu vertuschen. So wurden staatseigene Unternehmen zu „vehicles for looting“.

Der frühere Finanzminister Gordhan schätzt, dass so 100 Mrd. Rand (über 7,5 Mrd. USD)<sup>205</sup> oder ein noch höherer Betrag dem Staat gestohlen wurden. Andere Quellen berichten von noch weit höheren Schadenssummen. Es ist nicht anzunehmen, dass es jemals möglich sein wird, diese Straftatbestände straf- und zivilrechtlich zu ahnden.

Kein anderes Land ist Südafrika seit 1994 so eng und vielfältig verbunden wie die Volksrepublik China. So war nicht nur erstaunlich, dass der Botschafter Pekings, Lin Songtian, im Sommer 2019 in einem Interview verkündete, seine Regierung werde künftig sehr vorsichtig sein, bankrotten Unternehmen wie etwa dem staatlichen Energiekonzern Eskom, weitere Kredite einzuräumen.<sup>206</sup> Ferner riet er der Regierung Ramaphosa, sich stattdessen mit dem IWF ins Benehmen zu setzen. Für die ANC/SACP/Cosatu-Allianz ist die eine schlicht unerträgliche Zumutung.

Gut möglich ist, dass sich Pretoria zur Füllung der nicht erst in der Ära Zuma geplünderten Kassen an die staatlichen Pensionsfonds halten wird, statt dem Rat des Botschafters zu folgen. Denn hier liegt vor allem „weißes“ Geld. In derselben Richtung weist der Mitte 2019 von Ramaphosa verkündete Plan, das bisher weitgehend ordentlich funktionierende Gesundheitssystem zu einer National Health Insurance umzuformen, d.h. zu verstaatlichen.

## 7. Die Wahl von Cyril Ramaphosa

Im Dezember 2017 kamen in Johannesburg über 5.000 Delegierte zum 54. Parteitag des seit Mai 1994 zusammen mit der SACP und Cosatu regierenden ANC zusammen. Nach dem Verzicht von Zuma auf eine erneute Kandidatur war der wichtigste Tagesordnungspunkt die Wahl eines neuen Vorsitzenden. Kandidaten waren zum einen der stellvertretende ANC-Präsident und zugleich stellvertretende Staatspräsident Cyril Ramaphosa und zum anderen Nkosazana Dlamini-Zuma („NDZ“), ehemals eine der Ehefrauen von Jacob Zuma (der frühere Staatspräsident ist bekennender Polygamist). Beide Kandidaten hatten zuvor wichtige Partei- und Regierungsämter bekleidet. Nachdem es ihm trotz dessen Unterstützung nicht gelungen war, 1999 die Nachfolge Mandelas an der Spitze des Staates anzutreten, hatte sich Ramaphosa aus der Politik zurückgezogen und war in die Wirtschaft übergewechselt. Dort hatte er abermals großen Erfolg und brachte es in kaum mehr als zwei Jahrzehnten zum

---

<sup>205</sup> [www.fin24.com/economy/sa-may-have-lost-r100bn-or-more-to-state-capture-gordhan-20180515](http://www.fin24.com/economy/sa-may-have-lost-r100bn-or-more-to-state-capture-gordhan-20180515)

<sup>206</sup> [www.businesslive.co.za/bd/economy/2019-07-29-ramaphosa-is-last-hope-for-SA](http://www.businesslive.co.za/bd/economy/2019-07-29-ramaphosa-is-last-hope-for-SA) ;

siehe weiter: [www.politicsweb.co.za/opinion/our-coming-train-crash](http://www.politicsweb.co.za/opinion/our-coming-train-crash)

vierhundertfachen US-Dollar-Millionär. Dennoch gehörten jetzt in Johannesburg ANC-Delegierte, die auch Mitglieder der SACP sind, und viele wichtige Gewerkschaftler zu seinen Unterstützern. Das hinderte ihn nicht, im Streit mit seiner Rivalin einer ausgeprägt wirtschaftsfreundlichen Politik das Wort zu reden. In Abkehr von der Misswirtschaft und Korruption der Ära Jacob Zuma versprach Ramaphosa „den ANC zu waschen und zu reinigen“.

Nkosazana Dlamini-Zuma stützte sich u.a. auf die mächtigen Frauen- und Jugendlichen des ANC und redete einer „radikalen Transformation der Wirtschaft“ das Wort. Ein weiteres Versprechen war, das „weiße Monopolkapital zu bekämpfen“. Schließlich forderte sie in Abkehr von der geltenden Verfassung die entschädigungslose Enteignung von „weißem“ Grund und Boden im ländlichen Raum. Dlamini-Zuma und der starke Flügel ihrer Anhänger vertraten ein Programm, dass sich kaum von dem Zerstörungswerk des Diktators Robert Mugabe im benachbarten Simbabwe unterschied. Es sollte sich von selbst verstehen, dass die EFF die Vorstellung dieses Flügels im ANC später lautstark unterstützte. Der Ende 2017 noch amtierende Staatspräsident Jacob Zuma unterstützte die Kandidatur seiner früheren Ehefrau offenbar auch deshalb, um nicht nach dem absehbaren Ausscheiden aus dem Amt des Staatspräsidenten wegen Hunderter Vermögens- und anderer Straftatbestände vor Gericht gestellt zu werden.

Aus einer vielleicht korrekten Wahl ging Ramaphosa mit ca. 52% der Delegiertenstimmen als Sieger hervor. Wie knapp seine Mehrheit war, zeigte sich dann abermals bei der Wahl der übrigen Mitglieder des Führungsorgans der Partei, des National Executive Committee (NEC) und von dessen sechsköpfiger Spitze („top six“). Anhänger von Dlamini-Zuma eroberten fast 50% der Sitze im NEC. Und unter den top six sind jeweils drei Anhänger beider Lager, mit dem stellvertretenden Vorsitzenden David Mabuza sowie Ace Magashule sogar erbitterte Gegner Ramaphosas. Magashule wurde anschließend sogar zum Generalsekretär des ANC gewählt.

Bemerkenswert war, dass sich das Zuma-/Dlamini-Zuma-Lager in der Folgezeit zumindest zunächst in seinen weitgehenden Machtverlust fügte, also selbst in seiner Hochburg KwaZulu-Natal nicht aufbegehrte. Das kann sich, ausgehend vom Elend vor allem in den schwarzen townships, jederzeit ändern. Nicht undenkbar ist, dass mit einer Abspaltung von KwaZulu/Natal das Zerbrechen des heutigen Südafrika seinen blutigen Anfang nimmt.

Es war dann nur noch eine Formsache, dass Jacob Zuma im Februar 2018 vom Amt des Staatspräsidenten zurücktrat und Ramaphosa im Parlament zu dessen Nachfolger gewählt wurde. Schon die Zusammensetzung seines ersten Kabinetts machte deutlich, wie stark der Zuma-Flügel in der Führung des ANC nach wie vor ist und welche Fesseln Ramaphosa damit angelegt sind. So sah er sich gezwungen, David Mabuza zum stellvertretenden Staatspräsidenten zu ernennen. Ferner betraute er Malusi Gigaba, eine Schlüsselfigur von „Zuptagate“, Dlamini-Zuma und etliche ihrer Sympathisanten mit wichtigen Ressorts. Auf der anderen Seite gelang es ihm, auch erbitterte Gegner von „Zuptagate“ mit Schlüsselministerien zu betrauen. Zu nennen sind vor allem Finanzminister Nhlanhla Nene, der sein früheres Ressort wieder erhielt, Pravin Gordhan, dem Ramaphosa die Leitung des Ministeriums für staatseigene Unternehmen und damit die politische Verantwortung für die Rückabwicklung von Kernbereichen von „Zuptagate“ übertrug.

Bereits in seiner ersten „Ansprache zur Lage der Nation“ musste Ramaphosa die zuvor erwähnten Fesseln erkennen lassen. So sprach er von der Möglichkeit, die Mitte der 1990er Jahre verabschiedete demokratische Verfassung seines Landes dahingehend zu ändern, dass

künftig weiße Farmen entschädigungslos verstaatlich werden können – bereits eine permanente Forderung der EEF. Die Verstaatlichung von Land verband Ramaphosa freilich mit den Einschränkungen, dass dadurch weder die Gesamtwirtschaft beeinträchtigt noch die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln beeinträchtigt werden. Das Kapstädter Parlament beauftragte daraufhin ein Constitutional Review Committee (CRC), mittels landesweiter, teils öffentlicher Anhörungen die Sicht der Bevölkerung zu dieser Frage zu erkunden.<sup>207</sup> Unter den Gegnern einer Landenteignung ist die Sorge verbreitet, dass sie sich im Lauf der Zeit nicht nur auf weiße Großfarmen beschränken, sondern, wie in Simbabwe, auf alles weiße Eigentum in privater Hand erstrecken wird.

Schon die Möglichkeit einer solchen Änderung der Verfassung führte in allen Sektoren der modernen Volkswirtschaft Südafrikas zu großer Verunsicherung, ja blankem Entsetzen, vom Ausland ganz zu schweigen.

Der zu erwartende Widerstand der einheimischen und ausländischen Wirtschaft gegen eine solche Neuorientierung der Politik mag erklären, dass die Ergebnisse und Empfehlungen des CRC nicht, wie ursprünglich geplant, Ende August 2018 vorgelegt werden konnten. Das geschah erst Ende 2018. Die Empfehlungen waren eher vage, ließen jedoch eine Präferenz für eine Verfassungsänderung erkennen. In die gleiche Richtung tendiert eine anschließend eingesetzte Expertenkommission. So wird heute weniger über das Ob als über das Wie und Wann einer Landenteignung debattiert. Daher ist die provokante Frage „Wankt Südafrika aus der Krise?“ von Robert Kappel, mit der er eine seiner jüngeren Publikationen<sup>208</sup> überschrieb, derzeit mit einem deutlichen Nein zu beantworten.

---

<sup>207</sup> Siehe vor allem Anthea Jeffery: Empowering the State/Impoverishing the People, (IRR) Johannesburg, June 2018.

<sup>208</sup> afrika süd 2/2018, S. 42-43.

## South Africa's multipolar future and the ANC's hybrid regime

von Heinrich Matthee

### Western disillusionment with the ANC

In recent years, Western policymakers and media have been increasingly disillusioned about the African National Congress (ANC) government in South Africa. US president Donald Trump has expressed concern about its expropriation policy, farm murders and the lack of protection for citizens<sup>209</sup>. Behind the scenes, German, Swiss and UK policy-makers have asked for a stronger political commitment to the rule of law, foreign investor protection and regulatory certainty, all of which have suffered from ANC factional struggles and corruption. ANC responses have been to claim "interference by the Western imperialist forces".<sup>210</sup>

Recently, the Dutch parliament has been the first Western legislative assembly to censure the ANC. On 1 July 2019, it accepted a motion to condemn the ANC policy of expropriation without compensation. The motion stated "that both the Universal Declaration of Human Rights and the African Charter of Human Rights forbid arbitrary deprivation of property, especially on the basis of skin color". It also "calls on the government, bilaterally and in international fora, to make a clear statement that the intended expropriation of white farmers in South Africa, without compensation, is contrary to human rights, and to put pressure on South Africa to abandon it."<sup>211</sup>

On 1 January 2019, when Cyril Ramaphosa had been ANC president for almost a year, *The Guardian* ran an article by Africa correspondent Jason Burke, headed "Toxic legacy taints ANC as it nears 25- year rule in South Africa".<sup>212</sup>

The *New York Times* of 23 January 2019 reported on the Ramaphosa government, which included corrupt ministers from the cabinet of his predecessor Jacob Zuma (2009 to early 2018):

*"In recent years, the A.N.C., which once inspired people across Africa and the world, has come to symbolize deep-rooted corruption. Party leaders have stolen tens of billions of dollars meant to lift up poor black South Africans. They have gutted key government institutions like the tax agency, to gain better access to government accounts. They have even taken to eliminating rivals, in Mafia-like assassinations."*<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> <https://www.abc.net.au/news/2019-09-01/trump-wants-pompeo-to-study-killing-of-farmers/10158114>

<sup>210</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-02-05-the-investors-memo-anatomy-of-self-inflicted-damage/>

<sup>211</sup> <https://www.politicsweb.co.za/opinion/the-dutch-turn-against-the-anc>

<sup>212</sup> <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/01/toxic-legacy-taints-anc-nears-25-year-rule-south-africa>

<sup>213</sup> <https://www.nytimes.com/2019/01/23/world/africa/south-africa-corruption.html>

## A new hybrid regime

The ANC's one-party dominance for 25 years has allowed the party to change the political and the economic playing fields to the ANC's advantage.<sup>214</sup> Susan Booyesen, a political scientist at the University of the Witwatersrand, states that the ANC used political power and cadre deployment in the civil service to gain economic clout and provide patronage, which its patrons and networks converted into more political power. That power was used to gain even more clout in the market, with visible mismanagement and exploitation of state resources for personal benefit.<sup>215</sup> She writes:

*"It is well-resourced and ensures that it stays that way, if necessary through leveraging state resources and the movement acting as a business operative, often dressed in patriotism and empowerment. The ANC was the best-resourced party in South Africa. It seamlessly leveraged state power for financial deals – with the state and by the ANC benefactors. The ANC's Chancellor House business operations, largely veiled from public scrutiny, dealt in mega-scoring business deals with the state. Chancellor House would help guarantee the ANC the resources to counter opposition advances, including electoral initiatives."*<sup>216</sup>

The formal democratic checks and balances were unable to restrain executive presidentialism and extensive corruption during the rule of State President Jacob Zuma (2009-2018). During 2014 to early 2018, Cyril Ramaphosa was both Zuma's deputy president and the chair of the ANC's committee in charge of cadre deployment.<sup>217</sup> The committee implemented the policy of deploying ANC cadres throughout the civil service, state-owned enterprises (SOEs), the judiciary, the central bank and public broadcaster, thereby weakening the separation of powers.<sup>218</sup>

Henning Melber of the Dag Hammarskjöld Foundation writes with reference to the government in South Africa, but also in Angola, Mozambique, Namibia and Zimbabwe: *"The form of democracy practised has been unable to dislodge the liberation parties in any of these countries. Instead, they have formed dominant-party-systems based on a de facto one-party rule [...] Their equation that the party is the government and the government is the state translates into a specific form of authoritarian rule."*<sup>219</sup>

In the past decade, South Africa has clearly shifted to a hybrid regime. The locus of politics is no longer elections or the legislature. The locus of politics has moved to a field of power where democratic and non-accountable actors and processes interact. Non-accountable factors include the ANC's non-pluralist political culture and its one-party dominance.

---

<sup>214</sup> Nicola de Jager, *Why elections in Botswana and South Africa can be 'free' but not 'fair'* at <http://democracyin africa.org/elections-bostwana-south-africa-can-free-fair/>

<sup>215</sup> Susan Booyesen, *The African National Congress and the Regeneration of Political Power, 1994-2011* (Wits University Press, Johannesburg, 2011)

<sup>216</sup> Susan Booyesen, *The African National Congress and the Regeneration of Political Power, 1994-2011*, One Hundred Years of the ANC: Debating Liberation Histories and Democracy Today, 20-24 September 2011, p. 7

<sup>216</sup> Also see Paul Holden, "Ensuring reproduction: The ANC and its models of party funding", in Martin Plaut and Paul Holden (eds), *Who rules South Africa? Pulling the strings of power* (Jonathan Ball: Johannesburg, 2012), pp. 193-202

<sup>217</sup> <https://www.politicsweb.co.za/opinion/cadre-deployment-ber-alles>

<sup>218</sup> <https://www.politicsweb.co.za/opinion/why-cadre-deployment-is-a-threat-to-constitutional>

<sup>219</sup> Henning Melber, *Liberation Movements as Governments: Democratic Authoritarianism in Former Settler Colonies of Southern Africa* (Basler Afrika Bibliographien, Basel, Working Paper 1, 2013), p 9. See also Jason Sumich at <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/der-langsame-niedergang-der-dominant-party-regimes-im-suedlichen-afrika>



Elections still occur. However, the ANC HQ's control over parliamentarians, selective patronage, crony capitalism, factionalism, intimidation, violent protests, and dozens of political assassinations have changed the economic and political playing field and the rules of the game.<sup>220</sup>

#### ANC factional struggles to drive politics

According to Roger Southall, professor of sociology at the University of the Witwatersrand, internal ANC electoral procedures are deeply corrupted by money changing hands, personal ambition and factionalism. This was also the case when Ramaphosa was elected as ANC leader in December 2017 with a very slim majority, possibly as the result of a deal between factions.<sup>221</sup>

The current ANC National Executive Committee is split almost even between Ramaphosa supporters and opponents. Ramaphosa's own supporter network, his government's cabinet, the civil service and security forces are still strongly permeated by non-accountable and neopatrimonial dynamics. Due to their limited power, Ramaphosa himself had to publicly embrace Zuma as part of the ANC's election campaign in 2019, despite Zuma's record of incredible power abuse.<sup>222</sup>

The results of the general election on 8 May 2019 have only sharpened the deep factional divisions in the ANC. Intra-ANC political machinations first resulted in the announcement of the new Cabinet being postponed.<sup>223</sup> Ramaphosa eventually kept many deputy ministerships, also as means to political patronage. He was still too weak in the party to get rid of deputy president David Mabuza, an ally of Zuma and allegedly involved in major corruption and political assassination scandals.<sup>224</sup>

Fierce factional infighting will shape ANC politics and reinforce high regulatory uncertainty. Alexander Beresford, a specialist in African politics, explained it:

*"ANC patronage has two core elements: the distribution of the spoils of power, such as control over developmental project jobs wielded by ANC councillors, and the phenomenon of crony capitalism, where closeness to the ANC provides access to market opportunities and tenders. In both cases that makes those who guard the gates, whether to government money or to those in power, important – and makes the contest for the position fierce."*<sup>225</sup>

---

<sup>220</sup> For an in-depth analysis of the ANC's hybrid regime, see <https://sa-monitor.com/wp-content/uploads/2019/04/SAM-9-2018-to-2019.pdf>

<sup>221</sup> Roger Southall, "The ANC for Sale? Money, morality & business in South Africa", *Review of African Political Economy*, 35 (116), June 2008, pp 281-299 and <https://mg.co.za/article/2017-12-15-south-africa-needs-electoral-reform-but-presidents-powers-need-watching>

<sup>222</sup> *Africa Confidential*, vol. 60 no. 16, pp. 8-10

<sup>223</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-05-26-ramaphosa-mulls-his-options-and-its-complicated-legally-politically/>

<sup>224</sup> <https://www.nytimes.com/2019/05/29/world/africa/ramaphosa-reappoints-mabuza-south-africa-corruption.html>

<sup>225</sup> <http://mg.co.za/article/2014-10-16-inside-the-ancs-pyramid-scheme>

## Unproductive and selective ANC patronage

The sociologist Roger Southall has remarked that “the ANC has come to function as an extended patronage, jobs and cash machine.”<sup>226</sup> The number of civil servants increased by about 25% under Zuma’s presidency. ANC cadre deployment and racial patronage as priorities often outweighed merit and performance, with a resulting decline in the scope and level of services. Public sector wages, debt interest payments and welfare grants started accounting for roughly 60% of the budget.

The ANC’s policy of Black Economic Empowerment (BEE), under Zuma also reconfigured as Broad-based Black Economic Empowerment (BBBEE), has become a partisan political programme. Moeletsi Mbeki, a prominent economist and the brother of former President Thabo Mbeki, states that BEE has not benefited black business people in general, but has benefited a small group of unproductive black capitalists with enormous political influence.<sup>227</sup>

Eight state-owned enterprises (SOEs) like Eskom, Transnet, Denel and SAA have played an important part in the ANC’s politics of patronage. Especially ESKOM, but also other SOEs came to play a central role in serving as a conduit to transfer government resources to well-connected and corrupt individuals and families.<sup>228</sup> Massive debts, funding restraints, risks, rent extraction and governance issues have resulted. The SOEs have become an extreme liability on the National Treasury and one of the chief obstacles to stabilising national debt and government finances.<sup>229</sup> Ramaphosa will have very little political and economic room to significantly change this state of affairs.

## Electoral politics and patronage in a hybrid regime

Before the national elections in May 2019, Bernd Dörries of the German centre-left newspaper *Süddeutsche Zeitung*, compared the present-day ANC to a mafia-like criminal gang. Under the heading “Robbed Freedom” he also stated on 5 May: *The ANC led by President Ramaphosa will win the elections on Wednesday – even though it does not deserve one single year longer being in power. It is time, to liberate South Africa from its liberators.*<sup>230</sup> When the ANC won the May 2019 elections, several skeptical commentaries included one by Wolfgang Drechsler in the German business paper *Handelsblatt* on 10 May 2019: *Elsewhere a government like the ANC would have been immediately voted out after such blatant failure as in the past ten years.*<sup>231</sup>

The political scientist Kenneth Greene has indicated how the tools of repression and electoral fraud need not be relied on in a hybrid regime. People and enterprises soon learn that their prospects depend on their political connections, if they want to share in public

---

<sup>226</sup> <https://citizen.co.za/talking-point/2033197/why-the-anc-will-probably-squeak-through-with-more-than-50/>

<sup>227</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaftspolitik/suedafrika-schwarze-buerger-werden-gezielt-bevorzugt-12911281.html>

<sup>228</sup> <https://www.sowetanlive.co.za/news/south-africa/2018-02-04-eskom-the-power-giant-at-the-core-of-south-africas-state-rot/>

<sup>229</sup> <http://mg.co.za/article/2016-10-28-00-fiscal-risk-beware-the-parastatals>

<sup>230</sup> <https://www.sueddeutsche.de/meinung/suedafrika-wahlen-anc-apartheid-1.4430812>

<sup>231</sup> <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-praesident-ramaphosa-kann-suedafrika-nicht-allein-auf-kurs-bringen/24321568.html?ticket=ST-4924144-JGO4vORReyJ6bpWoyxE-ap5>

resources.<sup>232</sup> At present, about 17 million poor or unemployed people rely on social grants by the ANC government in a one party dominant order. The economic value destruction during the ANC's rule and major self-inflicted economic pressures mean that many people will continue to need access to public resources.

After 25 years, the ANC's rule rests on only 28% of voters. According to Statistics South Africa, there are 35.86 million eligible voters. In 2019, 74.6% of the eligible voters registered. The turnout of the national election was 65.9% of registered voters. The ANC obtained just more than 10 million votes or 57.5% of the vote, a drop of 5 % after obtaining 62.15% in 2014. In the 2014 national elections, the ANC only attracted an estimated 35% of eligible voters' support, compared to 54% in 1994.<sup>233</sup>

Many potential voters did not vote in 2019. They still constitute a potential supporter base for protest movements, organized crime, and new political entrepreneurs. "A lot of people have simply given up on the parties, their leaders and democratic institutions," said William Gumede, a political scientist. "With no economic growth, this is a dangerous situation South Africa is in."<sup>234</sup>

### Mafia-like political killings

Dozens of political assassinations also form part of the new rules of the game. They shape the incentive systems and the positioning of actors in dealing with political claims and counter-claims in intra-ANC struggles and opposition politics.<sup>235</sup> Motives for political killings have included the silencing of whistle-blowers revealing corruption in the ANC or civil service, the targeting of political opponents, or competition for positions in the ANC or civil service.<sup>236</sup>

According to Mark Shaw, if assassination has utility at the local level as a form of political control, this may eventually also apply higher up in the political system.<sup>237</sup> Before, during and after the August 2016 local elections, at least 20 political candidates had been assassinated.<sup>238</sup> Analyst Gareth van Onselen commented:

*"In response to one apparent assassination, ANC general secretary Gwede Mantashe said: 'The reality is that selection of candidates for council is always a life-and-death issue.' That is a stunning admission. For all the pretence the ANC regularly offers up of South Africa as a modern, progressive constitutional democracy, it is in truth a far more crude and violent affair. The ANC, which is neither a revolutionary movement nor a traditional political party, remains caught between the world of armed struggle and formal democracy. A culture of assassination has inculcated itself into its internal political dynamics."*<sup>239</sup>

---

<sup>232</sup> Also see Kenneth Greene, *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007)

<sup>233</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaftspolitik/suedafrika-schwarze-buerger-werden-gezielt-bevorzugt-12911281.html>

<sup>234</sup> <https://www.nytimes.com/2019/05/10/world/africa/south-africa-election.html>

<sup>235</sup> <https://www.politicsweb.co.za/opinion/the-rise-of-the-political-murder>

<sup>236</sup> <http://www.issafrica.org/crimehub/policy-brief/political-killings-in-south-africa-the-ultimate-intimidation>

<sup>237</sup> Mark Shaw, *Hitmen for hire: Exposing South Africa's underworld* (Jonathan Ball, Cape Town, 2017), pp. 175-176, 203-204

<sup>238</sup> <http://mg.co.za/article/2016-08-05-00-whether-the-councillor-candidate-is-dead-or-alive-we-still-want-your-vote>

<sup>239</sup> Gareth van Onselen, "Corpses pile up in ANC power struggle", *Business Day*, 29 February 2016.

## An overburdened political economy

The hybrid regime's major mismanagement, overspending, patronage politics, corruption and weak performance have completely overburdened the political economy of South Africa. The population has increased from 41.2 million in 1994 to 58.7 million today, an estimated increase of about 40%. Previously, an estimated 6 million people of all population groups paid 99% of all personal income tax, and 2% paid almost 70% of personal income tax.<sup>240</sup> Many, if not most of them, supported opposition parties.<sup>241</sup> The trends remain the same, but the number of taxpayers have dropped to below 5 million and the personal tax base has shrunk by about 18% in the past five years.<sup>242</sup>

Based on the redistribution of tax money from a small base of taxpayers, the state delivers pensions, child-support grants and disability payments to more than seventeen million people per month.<sup>243</sup> According to the World Bank, such an approach has lifted 3.6 million people out of poverty in the recent past.<sup>244</sup> However, the grants signal the failure of sufficient job creation in a country with about 29% unemployment and more than 65% youth unemployment.

It is also increasingly difficult to sustain such a model, due to the minority of taxpayers. Oxford Economics now ranks SA behind Turkey and Argentina as the big emerging market most at risk of a debt crisis.<sup>245</sup> Professor Jannie Rossouw, head of the University of the Witwatersrand's School of Economics and Business Sciences, have referred to an approaching fiscal cliff, "the danger that the South African government might run out of income to cover growing government expenditure".<sup>246</sup>

Social grants, debt interest repayments and state jobs would in their view account for all government revenue by 2026. However, this assumes high average annual revenue growth of between 9.7% and 9.9%, while actual growth in 2019 is about 1%. Even sharp increases in personal tax, company tax, fuel levies and excise duties would merely defer the fiscal cliff for a few years.<sup>247</sup>

At present, the ANC government is considering measures to induce major pension and investment funds to invest in weakly-managed or failing parastatals or in ways that will plug government budget gaps.<sup>248</sup> In addition, it plans a socialist National Health Service that

---

<sup>240</sup> <https://businesstech.co.za/news/finance/218815/this-is-who-is-paying-south-africas-personal-income-tax/>

<sup>241</sup> Fanie Joubert and Jannie Rossouw, "Lewenstandaard: 'n ekonomiese perspektief op lewenstandaard in Suid-Afrika", Tydskrif vir Geesteswetenskappe, 53(1), Maart 2013, pp 89-103 (on pp 96-97). For lower estimates of the actual number of taxpayers, see Paul Joubert, "How many taxpayers are there", Politicsweb, 30 March 2012 and Piet le Roux, "Taxpayers are getting fed up", Politicsweb, 19 November 2013

<sup>242</sup> <https://theconversation.com/south-african-taxpayers-will-bear-the-brunt-of-national-health-insurance-122409>

<sup>243</sup> <http://www.bdlive.co.za/opinion/2013/05/31/anc-will-deliver-just-enough-to-stay-in-power;>  
<https://businesstech.co.za/news/business/180503/there-are-officially-more-south-africans-on-social-grants-than-people-who-work-irr/>

<sup>244</sup> <http://businesstech.co.za/news/international/72934/south-africa-among-the-most-unequal-countries/>  
and <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty>

<sup>245</sup> <https://www.businesslive.co.za/bd/markets/2019-06-20-investors-turn-their-attention-to-precarious-sa/>

<sup>246</sup> Jannie Rossouw, "South Africa's fiscal cliff: A different meaning to a well-know concept", ERSA, 16-17 May 2013; "SA is headed for a financial cliff", Financial Mail, 14 October 2014

<sup>247</sup> <https://www.cde.org.za/tag/public-sector-debt-south-africas-fiscal-crisis-debt-to-gdp-socs-eskom-fiscal-consolidation-economic-growth-growth-strategy/>

<sup>248</sup> <https://www.businessinsider.co.za/prescribed-assets-south-africa-enoch-godongwana-pension-funds-anc-economic-policy-2019-8>

cannot be funded or well-staffed, but would provide huge opportunities for patronage, corruption and weak medical services.<sup>249</sup>

#### Decaying services and infrastructure

The ANC's cadre deployment and patronage politics have meant lost capabilities and dysfunctional systems in the civil service and SOEs. Despite pockets of sufficient service delivery, mismanagement has often led to decaying services regarding electricity, water management, waste management, roads and railways.<sup>250</sup>

For example, for years the ANC government did not invest enough in expanding its power generation capacity and neglected maintenance. It also did not respond after earlier warning signals and crises. ESKOM, which supplies about 95% of the nation's electricity, has since 2015 been rationing its supply, because its aging plants cannot keep up with the demand. Regular blackouts disrupt business and damage productivity.<sup>251</sup>

Peter Montalto, a business analyst for Nomura, has stated: *"The knowledge to solve the ESKOM problem is already within the government. Remove the politics, the tenderpreneurship and the cadre deployment."*<sup>252</sup> According to a visiting professor at the University of the Witwatersrand, Mike Muller, water crises and "the shenanigans in the water sector have little to do with radical economic transformation. They are more about the ongoing enrichment of a new elite."<sup>253</sup>

#### Wealth, skills and middle class professionals drain away

Middle class dissatisfaction remains high with the government's lack of proper protection and its meagre services. Robert Vivian, professor of Finance and Insurance at the University of the Witwatersrand, stated: *"South Africa has a strange situation. Most middle-class taxpayers pay high taxes, but receive virtually no benefit. They end up attempting to purchase the very same services that should have been provided out of their taxes. Examples include private security services, education, and healthcare."*<sup>254</sup> The head of the Revenue Service warned on 26 August 2019 of the risk of a tax revolt due to years of government corruption.<sup>255</sup>

---

<sup>249</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-08-14-ambitious-national-health-insurance-plan-stalked-by-the-shadow-of-state-capture/>

<sup>250</sup> E. Shava and S. Chamisa, "Cadre Deployment Policy and its Effects on Performance Management in South African Local Government: A Critical Review", *Politeia*, vol. 37 no. 1 (2018), pp.1-18.

<sup>251</sup> <https://businesstech.co.za/news/finance/332227/eskoms-20-year-road-to-financial-crisis-in-a-nutshell/> and <http://www.bdlive.co.za/opinion/2015/04/14/eskom-lies-will-continue-over-ideology>

<sup>252</sup> <http://www.bdlive.co.za/opinion/2015/04/14/government-knows-eskom-solution-but-lacks-resolve>

<sup>253</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2018-01-22-analysis-a-drought-of-nature-compounded-by-a-drought-in-leadership/#.WmyJ4KjibIV>; <https://mg.co.za/article/2016-12-05-south-africas-water-sector-a-case-study-in-state-capture>

<sup>254</sup> "The hidden, unconstitutional tax", *Business Day*, 25 February 2016.

<sup>255</sup> <https://businesstech.co.za/news/finance/336843/south-africa-may-be-on-the-verge-of-a-tax-revolt-sars-chief/>

The economic and political turmoil has fueled emigration by skilled professionals from all groups.<sup>256</sup> According to property economist Edwin Rode, “SA is heading for an extended period of social upheaval. Apart from the brain drain the country is running out of entrepreneurs who can create jobs.”<sup>257</sup> The Enterprise Observatory of South Africa (EOSA) also recently noted that for every professional immigrating to South Africa, eight professionals are emigrating.<sup>258</sup>

Since 2016 to 2018, for the first time in many decades, the value of South African-owned assets outside of the country exceeded the annual flow of funds into it. Many of its own citizens preferred to send their money out of the country, rather than to invest locally.<sup>259</sup> The top 50 companies listed on the Johannesburg stock market are sitting on huge amounts of cash as their abstention from investment mainly continues.<sup>260</sup>

### International business perceptions

The World Economic Forum’s Global Competitiveness Index (GCI) for 2017-2018 reflects the perceptions of domestic and international business.<sup>261</sup> In GCI sub-indices that measure business perceptions of the government, South Africa fares very poorly. For four years in a row, South Africa has had low scores for the diversion of public funds (position 106) and the perceived wastefulness of government spending (position 103).

South Africa ranks in position 114 in terms of “public trust in politicians”, a further drop after already being in position 65 in 2009. It also is in position 98 in terms of “the burden of government regulation”. South Africa dropped from position 115 in terms of “favouritism in the decisions of government officials” to being in position 127, a huge drop from being in position 69 in 2009.<sup>262</sup>

### Weaker property rights and foreign disinvestment

In the past decade, the ANC has increased government intervention in the economy by producing new policy initiatives, practices, regulations and legislation regarding investment, expropriation, mining and energy, the security industry<sup>263</sup>, affirmative action, black empowerment and land. These measures are mostly presented as favouring black

---

<sup>256</sup> <https://businesstech.co.za/news/lifestyle/293908/heres-how-many-south-africans-are-leaving-for-new-zealand-australia-and-the-uk/>; <https://www.haaretz.com/world-news/asia-and-australia/.premium-jews-are-leaving-south-africa-once-again-but-don-t-blame-bds-1.7366376>

<sup>257</sup> <https://www.fin24.com/Economy/sa-macro-economic-outlook-bleak-amid-brain-drain-land-reform-worries-20180911>

<sup>258</sup> <https://businesstech.co.za/news/business/293526/top-talent-in-south-africa-is-now-shrinking-expert/>

<sup>259</sup> <http://www.biznews.com/sa-investing/2016/01/06/capital-flight-plunging-rand-more-sa-owned-assets-abroad-than-flowing-in/>; <http://derstandard.at/2000027849282/Praesident-Zuma-als-Belastungsprobe-fuer-Suedafrikas-Wirtschaft>. On the major net outflows of capital since 2014, also see [http://unctad.org/Sections/dite\\_dir/docs/WIR2017/wir17\\_fs\\_za\\_en.pdf](http://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2017/wir17_fs_za_en.pdf)

<sup>260</sup> <https://www.ft.com/content/12b8a5d8-78f0-11e7-90c0-90a9d1bc9691>

<sup>261</sup> Klaus Schwab and Xavier Sala-i-Martin (eds), “The Global Competitiveness Report, 2017-2018”, *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>, pp. 268-269

<sup>262</sup> Klaus Schwab and Xavier Sala-i-Martin (eds), “The Global Competitiveness Report, 2017-2018”, *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>, pp. 268-269

<sup>263</sup> <http://www.ftonline.co.za/article/126293/Pending-legislation-unsettles-EU-business/66>

empowerment or development. However, they mostly were and are especially likely to weaken property rights. They mostly enhance the opportunities for a small group of political and bureaucratic decision-makers to gain access to lucrative positions or opportunities for selective patronage.

Since at least 2015, Carol O'Brien, executive director of the American Chamber of Commerce in South Africa, has said that the stream of legislation was causing nervousness among US business people and did not send a message that foreign investment was welcome in South Africa.<sup>264</sup> Likewise, already in September 2017, Stefan Sakoschek, regional director of the EU Chamber of Commerce and Industry in South Africa, expressed the Chamber's concern over land reform and the expropriation potential.<sup>265</sup>

Foreign direct investment in South Africa plunged 31 percent in 2018 to reach its lowest level in a decade.<sup>266</sup> Even the closely allied Chinese government has been unusually direct in 2019 in setting strict requirements for further investment, including favourable conditions enshrined in an investment law and repairing the ANC's mismanagement of SOEs and infrastructural development.<sup>267</sup>

#### Economic value destruction

Despite promises, blameshifting tactics and grand plans, the ANC's record is clear: In the past decade, while it ruled a one party dominant system, the ANC has been a prime destroyer of institutional capital and economic value in South Africa. A report by the Bureau for Economic Research found that South Africa's economy could have been up to 30% larger and created 2.5 million more jobs, had it kept pace with its emerging market peers over the past decade.<sup>268</sup> Dr John Purchase, Agbiz's CEO, has stated that poor ANC governance has already made South Africans 25% poorer in the past seven years.<sup>269</sup> SA is now in its longest downward business cycle phase since 1945.<sup>270</sup>

Already, the GDP has shrunk to the worst in the past nine years and the biggest budget deficit since 2004 remains.<sup>271</sup> Unemployment has increased to a fifteen-year high of 29%. Economic growth is predicted to be less than 1% this year. The National Income Dynamics Study (NIDS) release a report in November 2018 which showed that, in the past two years, the middle class has shrunk from 20% to 18%.<sup>272</sup>

Extensive de-industrialization has occurred under the ANC's one-party dominant rule. In 1994, manufacturing accounted for 23% of GDP, which is now at about 11%. R.W. Johnson, a

---

<sup>264</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-17/south-african-lawmakers-approve-foreign-investment-bill>

<sup>265</sup> <http://www.ftwonline.co.za/article/126293/Pending-legislation-unsettles-EU-business/66>

<sup>266</sup> <https://www.iol.co.za/business-report/economy/foreign-direct-investment-in-sa-at-decade-low-18460483>

<sup>267</sup> <https://www.reuters.com/article/us-safrica-china/ramaphosa-is-last-hope-for-south-africa-chinese-diplomat-says-idUSKCN1UO1XG>

<sup>268</sup> <https://www.timeslive.co.za/politics/2018-10-17-politics-wreaked-havoc-on-sa-economy-gareth-ackerman/>

<sup>269</sup> <https://www.farmersweekly.co.za/agri-news/south-africa/sa-lost-r1-trillion-economic-growth-past-seven-years/>

<sup>270</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-26/south-africa-business-cycle-in-longest-slump-since-1945-chart>

<sup>271</sup> <https://www.africanews.com/2019/08/15/south-africa-s-debt-becoming-unsustainable-imf/>

<sup>272</sup> <https://mg.co.za/article/2018-10-05-00-the-future-of-the-middle-class-is-bleak>

liberal analyst, now contends that South Africa can choose to have an ANC government or a modern industrial economy, but not both.<sup>273</sup>

Much long-term damage has also been done by the ANC's education policies. All attempts to improve the standards at schools are countered by the SADTU union, which is allied to the ANC and whose members dominate education policy-making. SADTU has been behind widespread patronage politics, corruption and abuse. This included teachers paying union officials for plum jobs, and positions being sold for sex, stock or money.<sup>274</sup>

The percentage of black African professional, managerial and technical workers aged 25 to 34 has dropped by 2% over the past 20 years, leaving this generation less skilled than their parents – and less skilled than every other race and age group, according to Statistics South Africa. “When parents are better equipped than the children, it’s a sign of regression,” said former Statistician-General Pali Lehohla.<sup>275</sup>

#### Weak protection services

The ANC government is no longer able to fulfil the primary duty of a state towards its citizens and communities, namely physical protection. In the past ten years, more than 175.000 people have been murdered in South Africa. These numbers are higher than the total number of deaths in the Afghanistan war or the Vietnam war.<sup>276</sup> Police minister Bheki Cele has said a surge in murders to 57 murders per day has turned his country into a place that "borders on a war zone."

While citizens and foreign tourists can still benefit from the country's beautiful and varied landscapes and cultures, the actual quality of life of citizens has shrunk considerably in past years.

Widespread armed house robberies involve hold-ups by groups of a home's inhabitants, often entailing threats or actions involving assault, rape, torture and murder of children, the elderly, the disabled or women. 68% of people no longer feel safe when it's dark.<sup>277</sup> According to Stats SA, about a third of households surveyed do not go to open spaces or parks due to the fear of crime, while just less than a quarter would not allow children to play outside for the same reason.<sup>278</sup>

The police have lost their grip on serious violent crime in South Africa. According to the Institute for Security Studies (ISS), ongoing political interference at all levels of the SAPS and the National Prosecutor has severely weakened the organisations.<sup>279</sup> The 2018 Victims of Crime Survey showed that public satisfaction with SAPS decreased by 8% over the past six

---

<sup>273</sup> R.W. Johnson, How long will South Africa survive? The looming crisis (Jonathan Ball Publishers, Cape Town, 2015), p. 158

<sup>274</sup> <https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21713858-why-it-bottom-class-south-africa-has-one-worlds-worst-education>; <https://mg.co.za/article/2019-08-30-00-academics-bemoan-toxic-politics>

<sup>275</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2016-04-18-the-great-reversal-stats-sa-claims-black-youth-are-less-skilled-than-their-parents/#.WFu3o9OLIU>

<sup>276</sup> <https://www.timeslive.co.za/news/south-africa/2018-09-11-crimestats-ten-years-of-murder-in-south-africa-in-one-terrifying-graphic> and <https://www.statssa.gov.za/publications/P0341/P03412016.pdf>

<sup>277</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2018-10-11-crime-is-increasing-and-were-more-fearful/>

<sup>278</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2017-02-14-analysis-south-africa-a-country-of-fear-say-latest-crime-perception-stats/#.WmpC-6jibIW>

<sup>279</sup> <https://issafrica.org/about-us/press-releases/police-not-coping-with-serious-violent-crime>



years, to its current level of 54%.<sup>280</sup> Citizens and taxpayers have been forced to look after their own security, including private home-based measures, neighbourhood watches, community patrols, vigilante movements and private security companies.<sup>281</sup>

### Brutal farm murders

A particularly serious category of crime, is attacks on the small community of about 30 000 commercial farmers in South Africa. More than 5 100 farm attacks have been recorded by the Transvaal Agricultural Union in the period 1990 to 2018, with a conservatively estimated 2 021 farmers and farm workers being killed.<sup>282</sup> These attacks are being perpetrated against members of all groups. Most of the victims of such attacks are Afrikaner farmers and their families, but black victims constitute an estimated third of the overall numbers. Many permanent and temporary workers and their families also lose their source of livelihood as a result of a farmer's death.<sup>283</sup>

The horrendous stories of the victims and those they leave behind are often lost in the noise of those trying to divert from the issue by playing political or number games. For years, the ANC government has been unable or unwilling to make a committed effort to provide security to the valuable farming communities, many of whose members vote for opposition parties. However, reports by Western media<sup>284</sup> and responses by US president Donald Trump and senior Australian decision makers condemning the dire situation of farmers in South Africa indicate that international consciousness about the problem can no longer be prevented.<sup>285</sup>

### Nativism and violent expropriation

The risk of local flashpoints of intergroup tensions, mediatized and abused for political agitation, has risen in many towns and townships. Scapegoat politics aimed at foreign Africans has increased, again reflected in September 2019 during violent attacks which alienated the governments of those Africans who were attacked.<sup>286</sup> Professor Loren Landau, director of the African Centre for Migration and Society (ACMS) at the University of the Witwatersrand, explained previous xenophobic violence against foreign Africans:

---

<sup>280</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-01-15-as-sa-policing-fails-private-security-steps-in-but-at-a-cost/>

<sup>281</sup> <https://foreignpolicy.com/2018/11/29/south-africans-are-taking-the-law-into-their-own-hands-vigilantism-extralegal-justice-police-apartheid-anc-private-security/>

<sup>282</sup> <https://www.netwerk24.com/landbou/Nuus/plaasmoorde-dit-raak-net-al-erger-meen-tlu-sa-20190620>

<sup>283</sup> "Widow pours out her heart", *The Witness*, 23 October 2014; "Ixopo farm attackers jailed for life", *Media 24*, 31 October 2014

<sup>284</sup> <https://www.stern.de/politik/ausland/kriminalitaet-in-suedafrika---weisse-farmer-im--feindesland--7617322.html>; <https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/videos/suedafrika-weisse-Farmer-video-100.html>; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5610567/South-African-farmers-wife-reveals-thug-shot-husband-dead-children.html>

<sup>285</sup> <https://www.sbs.com.au/news/dutton-considering-several-white-south-african-farmer-visa-applications>

<sup>286</sup> <https://www.dw.com/en/xenophobia-in-south-africa-strains-international-relations/a-50275526> ; also see Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Africa for Africans or Africa for 'Natives' Only? 'New Nationalism' and Nativism in Zimbabwe and South Africa", *Africa Spectrum*, 64(1), 2009, pp. 76-78

*“Faced with perennial shortfalls of services, dwellings and jobs, local leadership has allowed and abetted the scapegoating and appropriation of foreign-owned shops, houses or goods. With new resources to distribute and a demon to blame, they come out winners.”<sup>287</sup>*

Francis Nyamnjoh has already hinted that the “bizarre nativity game of exclusionary violence” could easily expand from “outsiders within” to long-time insiders in the hybrid regime. These could include Indian South Africans, coloureds and whites, including members of the Jewish community.<sup>288</sup> Urban and rural invasions and urban protests due to service delivery grievances or overheated expectations regarding the ANC expropriation policy will continue.<sup>289</sup>

A survey by the Institute for Race Relations (IRR) found that the proportion of blacks who think whites should take second place in South Africa has risen from 29% in 2015 to 62% in 2018. The liberal analyst John Kane-Berman commented:

*“A possible reason for this is the increasing frequency of verbal abuse of whites by politicians in both the African National Congress and the Economic Freedom Fighters, with the Democratic Alliance sometimes in tow. Another might be the tendency of some opinion leaders, and some parts of the media, to play up anti-black racial incidents while playing down anti-white ones [...] But despite its finding that 62% of blacks now think whites should take second place, the IRR survey also finds that 60% think that “all this talk about racism and colonialism is politicians trying to find excuses for their own failures”.”<sup>290</sup>*

---

<sup>287</sup> <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/05/11/political-rhetoric-and-institutions-fuel-xenophobic-violence-in-south-africa/>

<sup>288</sup> <http://mg.co.za/article/2015-05-06-violence-sets-sa-xenophobia-apart;>  
[https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2018-09-10-corrupt-cs-anti-indian-prejudice-in-the-durban-metro/;](https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2018-09-10-corrupt-cs-anti-indian-prejudice-in-the-durban-metro/) <https://www.iol.co.za/news/politics/jewish-community-will-not-be-intimidated-by-cosatu-20648530>

<sup>289</sup> [https://www.reuters.com/article/us-safrica-land-cities/south-africas-cities-hold-key-to-ramaphosas-land-plan-idUSKCN1J0145;](https://www.reuters.com/article/us-safrica-land-cities/south-africas-cities-hold-key-to-ramaphosas-land-plan-idUSKCN1J0145) <https://ewn.co.za/2018/07/25/reports-of-intimidation-threats-add-to-tensions-in-zwelihle>

<sup>290</sup> <https://www.politicsweb.co.za/opinion/the-raceobsessives-vs-the-sa-middleground>

## Populism to reinforce the hybrid regime

The ANC announced in December 2017 that it planned to drive a policy of expropriation with compensation (EWC) to promote land reform. In February 2018 it announced that its plans would mostly target white-owned farms. Ramaphosa announced on 31 July 2018 that the ANC would even try to change the Constitution to support such a policy. On 22 August, Ramaphosa confirmed that urban land would also be covered by the ANC's expropriation policies.<sup>291</sup> In 2019, the ANC-dominated National Assembly agreed to such a policy.<sup>292</sup>

Former president Thabo Mbeki's Foundation has stated in a leaked internal paper that the ANC has abandoned its historical values on non-racialism through its framing of the land reform debate as one of black versus white.<sup>293</sup> Political economist Moeletsi Mbeki said in this regard:

"This is not about land. It is about the loss of votes by the ANC. And the ANC and its little son, the EFF, they think they can bring back the voters who are abandoning the ANC by attacking the white population [...] Its solution is to attack the white population. Malema is leading the ANC's election campaign by attacking the white population."<sup>294</sup>

In April 2018, members of the European Parliament stressed during their meeting with South African counterparts that any expropriation should meet the agreement of the owners in question and that fair compensation should be provided. On 1 July 2019, as indicated, the Dutch Parliament adopted a motion condemning the policy as being against human rights.

Compensation has historically been the most important and most substantive brake on abusive government confiscations.<sup>295</sup> As the IMF stated, the ANC's expropriation policy will chase investors away.<sup>296</sup> However, it would also allow the one-party dominant rulers to seize or extract wealth wherever it is found and would increase the leverage of political rulers over citizens and communities.

## ANC turns to racial nationalism

The negotiated settlement of the 1990s in South Africa intended to stop decade-long struggles between groups trying to avoid domination by each other, among others by ensuring human rights, the rights of the eleven cultural groups as well as rule of law and property rights. It also tried to reflect the sentiment expressed by Nelson Mandela that he opposed both white domination and black domination in the country.

The ANC's new political order constitutes a break with the negotiated settlement and Mandela's approach to promote intergroup reconciliation. Especially since the Zuma presidency, the formal institutions, neopatrimonial networks and practices of the ANC's hybrid regime are now combined in racially-focused and exclusivist nation-building

---

<sup>291</sup> <https://www.enca.com/news/urban-land-will-be-expropriated-ramaphosa>

<sup>292</sup> <https://www.dailymaverick.co.za/article/2018-11-13-expropriation-without-compensation-is-a-done-deal-all-thats-left-is-the-formalities/>

<sup>293</sup> <https://www.businesslive.co.za/bd/national/2018-09-25-thabo-mbeki-decries-divisive-anc-land-approach/>

<sup>294</sup> [https://www.huffingtonpost.co.za/2018/05/15/experts-how-land-expropriation-could-go-very-very-wrong\\_a\\_23435358/](https://www.huffingtonpost.co.za/2018/05/15/experts-how-land-expropriation-could-go-very-very-wrong_a_23435358/)

<sup>295</sup> <https://www.iafrica.com/right-to-compensation-central-to-protecting-human-rights/>

<sup>296</sup> <https://www.iol.co.za/news/politics/imf-warns-about-damaging-effects-of-land-policy-16332203>

projects.<sup>297</sup> In the ANC's competition for support, they also interact with and respond to the Afro-radicalism and economic nationalism promoted by the Economic Freedom Fighters (EFF) political party of Julius Malema.<sup>298</sup>

"There is an increasing fervour for racial nationalism in the ANC's policies", the political scientist Nicola de Jager notes.<sup>299</sup> It serves as a potential unifying discourse among South Africa's nine major black ethnic groups. It also provides a potential unifying discourse between an emerging middle class and millions of poor citizens not gaining the good governance and services they desire. Former President F.W. de Klerk, who had concluded the negotiated settlement with Mandela in the 1990s, said on 26 August 2016:

*"We have to face the unpalatable fact that our present government has adopted policies that are consciously directed toward harming the core interests of a section of the South African population according to their race."*<sup>300</sup>

### Non-Western foreign patrons

The tone of ANC statements on Western policies is largely critical, and is noted by Western governments and business.<sup>301</sup> Often this occurs to cover internal weakness and failures in governance, to compete with internal rivals or to find scapegoats.<sup>302</sup> The ANC has also used anti-Israel policy gestures to reinforce its domestic "revolutionary" credentials. The one foreign policy decision announced during the ANC's conference in December 2017, implemented in 2019, was to downgrade South Africa's diplomatic relations with Israel by reducing the embassy in Tel Aviv to a "liaison office".<sup>303</sup> Negative responses by the ANC towards Western powers, businesses and value systems at crucial moments remain likely in the next few years.

Because of its growing political and economic troubles and Western disillusionment, the ANC has become more reliant on non-Western foreign patrons. South Africa's foreign policy has clearly pivoted to China and Russia during the Zuma presidency, when Ramaphosa served as vice-president. This policy differs sharply from the more balanced multipolar approach under Nelson Mandela's presidency. At this stage, Ramaphosa is likely to continue the ANC's strong leaning towards China, which is also using strategic debt to expand its influence in the debt-ridden government of South Africa.<sup>304</sup>

The education of higher-level executives at South African SOEs and senior ANC party cadres is conducted in cooperation with the Communist Party of China.<sup>305</sup> The ANC government has also already signed a deal with the Chinese government on cooperation related to internet

---

<sup>297</sup> Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Africa for Africans or Africa for 'Natives' Only? 'New Nationalism' and Nativism in Zimbabwe and South Africa", *Africa Spectrum*, 64(1), 2009, pp. 76-78

<sup>298</sup> <http://africasacountry.com/a-malignant-nativism-threatens-post-apartheid-democracy-in-south-africa/>

<sup>299</sup> <http://mg.co.za/article/2015-11-03-sa-is-in-danger-of-becoming-a-radicalised-society-again>

<sup>300</sup> <https://mg.co.za/article/2016-08-26-fw-de-klerk-government-policies-will-drive-white-south-africans-away>

<sup>301</sup> <http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-08-20-ancs-future-foreign-policy-all-roads-lead-to-china/#.VeCrX5rALmQ>; <http://time.com/3601968/anc-south-africa-china-communist-party/>

<sup>302</sup> <http://www.ascleiden.nl/news/new-asc-infosheet-pivoting-russia-china-and-anti-western-rhetoric-south-africas-foreign-policy>

<sup>303</sup> <https://issafrica.org/iss-today/can-ramaphosa-revitalise-south-africas-foreign-policy>

<sup>304</sup> <https://issafrica.org/iss-today/selling-our-future-for-a-bric-time-to-rethink-south-africas-foreign-policy>

<sup>305</sup> <http://mg.co.za/article/2015-08-22-sa-and-china-a-love-founded-on-state-control>; <http://www.cnn.com/2016/08/24/will-closer-ties-to-china-rescue-south-africas-government.html>

infrastructure and cyber-security.<sup>306</sup> In past years, South Africa voted with Russia and China against UN resolutions related to the defence of human rights.<sup>307</sup> The ANC government will find it difficult to escape any proxy power struggles between the USA and China in Africa.

### South Africa's multipolar future

The ANC's hybrid regime will be as subject to change as other political orders. The population currently constitutes an estimated 58.7 million people and 11 major cultural groups, all of whom are numerical minorities.<sup>308</sup> After the past decade, the hybrid regime has exhausted much of its economic resources and has a limited ability to provide services to a population that has grown by 40% since 1994.

The ANC-ruled state is increasingly forced to rely on alliances with regional and traditional actors and authorities. While the government enjoys external sovereignty in the international world, its monopoly of violence and ability to protect the population has shrunk markedly since 1994. Professor Susan Booysen stated in 2015: *"The government has lost authority over vast tracks of South Africa, over the underworld where xenophobia, looting and parading mobs rule."*<sup>309</sup>

The ANC's new social contract with the diverse citizenry and communities is exclusivist and racially nationalist. Discourses of selective de-Westernization and redistributionism have become stronger. Inside the ANC and the bureaucracy, stratification and privileging based on political allegiance to factions or a history in the ANC's exile sections already exist. It is possible that the relatively young hybrid regime could eventually also stratify black ethnic, class, regional or political groups and fuel new claims-making and contestation.

South Africa is a young state, just over a hundred years old, with shifting political group identities and territorial borders. It is currently experiencing its fourth political order since 1910. Its nine provinces, with their distinctive landscapes and political dynamics, are often grafted on previous political orders in the past 500 years: African and European settler societies, Asian and Khoisan structures, indigenous chiefdoms, Afrikaner republics, and Matabele and Zulu empires.

Organizations rooted in the modern-day Zulu, Afrikaner and Khoisan groups have already indicated that they may pursue new forms of federalism, regional powers, non-territorial autonomy, or, if threatened by high insecurity, even territorial autonomy. Alliances between the Solidarity Movement, representing about 500 000 mainly white, but also non-white members and their families, and the Zulu king Goodwill Zwelithini, signal some of these shifts.<sup>310</sup> They justify their options by referring to the dynamics of the ANC's hybrid regime, its shrinking and racialized social contract with South Africa's eleven cultural groups, its selective patronage and insufficient protection, and its tremendous value destruction of scarce resources. New symbolic and material power constellations may yet emerge.

---

<sup>306</sup> <http://www.cpifinancial.net/news/post/31624/south-africa-and-china-sign-ict-plan>

<sup>307</sup> <http://www.businesslive.co.za/bd/opinion/2016-11-08-states-double-dealing-a-threat-to-rights-in-sa/>

<sup>308</sup> See Census 2011 at <http://www.statssa.gov.za>

<sup>309</sup> <http://www.iol.co.za/sundayindependent/xenophobia-a-conundrum-for-sa-1.1847245#.VTOqrZUCtIV>

<sup>310</sup> <https://citizen.co.za/news/south-africa/1987380/afriforum-and-zulu-king-agree-to-cooperate-including-on-land-expropriation/>

South Africa's political economy always had diverse socio-economic formations and huge wealth inequalities. The diversity resembles that in the combined area of Mexico, the Caribbean islands, the United States, and French and Anglophone Canada. Today, these formations are tensely compressed in a hybrid regime representing 28% of the eligible voters in South Africa. The future trajectories of these wealth formations will often be quite divergent, with an impact on the political economy too. Some socio-economic formations in South Africa will do well because of their capabilities or innovation when competing in a global economy, but many will reflect the characteristics of weaker formations elsewhere in sub-Saharan Africa.

Hundreds of thousands of skilled citizens have turned to emigration to Western states and may sometimes constitute a reserve of expertise and perhaps funds for operations in South Africa. Many dissatisfied citizens and taxpayers have migrated inside South Africa to regions not controlled by the ANC or to towns and neighbourhoods, where pockets of stability and productivity exist.

In past years, there has been a robust evolution of capacity and self-help initiatives within cities, communities, and the private sector. This trend also supports an authority migration to these agencies. International interaction by business, education, aid agencies and governments should focus on these cities, communities and private sector initiatives for maximum stabilization and longer-term impact. In future, several forces and interactions will continue to create a more multipolar and more decentralized political order on the ground in South Africa.



## **Verfasserinnen und Verfasser**

**Dr. Robert Kappel** ist Wirtschaftswissenschaftler und Professor emeritus an der Universität Leipzig am Institut für Afrikastudien und dem Masterstudiengang sept (small enterprise promotion and training). Von 2004 bis 2011 amtierte er als Präsident des GIGA - German Institute of Global and Area Studies in Hamburg.

**Dr. Heinrich Matthee**, gebürtiger Südafrikaner, ist Risikoanalyst für Unternehmen in Afrika und im Mittleren Osten. Er ist Verfasser diverser Veröffentlichungen über Identitätspolitik und politische Ökonomie und lehrt Konfliktstudien an der Haager Hochschule für angewandte Wissenschaften. Darüber hinaus ist er Fellow der African Studies Centre Community, Leiden University, und Mitglied der South African Academy of Science and Art.

**Dr. Martin Pabst** ist selbständiger Politikwissenschaftler und Verfasser des Buches „Südafrika“ (Beck'sche Reihe Länder 871; München 2008) sowie weiterer Veröffentlichungen zu Afrika und zum Nahen und Mittleren Osten. Seit 2003 ist er Vorstandsmitglied, ab 2008 stellvertretender Vorsitzender, seit 2018 Vorsitzender des Landesverbandes Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

**Dr. Klaus von der Ropp**, Rechtsanwalt, war von 1975 bis 2000 Vertreter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) bei Bundestag, Bundesregierung und politischen Stiftungen in Bonn/Berlin. Zugleich war er freiberuflicher Berater für Entwicklungen im südlichen Afrika und 1987 Mitglied der Delegation afrikaanser Dissidenten bei deren Treffen mit der (damals illegalen) ANC/SACP-Allianz in Dakar (Senegal).

**Renate Wilke-Launer** ist freie Journalistin. Von 1990 bis 2007 war sie Chefredakteurin der Zeitschrift „der überblick“ des Evangelischen Entwicklungsdienstes und von Brot für die Welt und ist Herausgeberin und Autorin des Buchs „Südafrika – Katerstimmung am Kap“ (Frankfurt a.M. 2010). Sie liebt südafrikanische Bücher und hat das Land an die 15 Mal besucht.