

Von Carter zu Reagan: Amerikanische Außenpolitik im südlichen Afrika zwischen Wandel und Kontinuität

Von Uwe Tonndorf

Die Wahl Ronald Reagans 1980 zum Präsidenten der USA wurde allgemein auch als Mandat zur Wende in der Außenpolitik verstanden. Aufgerüttelt durch die Krisen am Horn von Afrika, im Iran und vor allem in Afghanistan votierten viele Amerikaner für den Mann, der ein Ende des »schleichenden Machtverlustes« der USA versprach. Ein wichtiges Testfeld für den Willen, die Jimmy Carter zugerechnete Schwächung der globalen Position zu revidieren, ist das südliche Afrika als Vorposten des Westens in Afrika und potentieller Krisenherd mit weitreichenden Implikationen.

Sechs Jahre nachdem Chester Crocker die Politik des »konstruktiven Engagements« als stellvertretender Außenminister für afrikanische Angelegenheiten formulierte, besteht Dissens, ob die Regierung Reagan ihr Mandat eingelöst hat: Während die einen den Bruch mit der Politik ihrer Vorgängerin beklagen, kritisieren andere ihre Kontinuität als »Carterismus ohne Carter«. Dabei stützt sich die Argumentation oft auf übergeordnete ideologische Muster oder auf einzelne politische Maßnahmen, die die Komplexität amerikanischer Außenpolitik verzerren. Im folgenden soll versucht werden, die Konstanten und Veränderungen der Politik gegenüber dem südlichen Afrika* von Jimmy Carter zu Ronald Reagan auf drei Ebenen zu untersuchen:

- Auf der *ideologischen Ebene*, die stark normativ und plakativ nach außen gewandt ist;
- auf der *regionalstrategischen Ebene*, die die Integration ideologischer, strategischer und praktisch-politischer Elemente in eine einheitliche Konzeption leisten soll;
- und auf der *praktisch-politischen Ebene*, die die Regionalstrategie pragmatisch unter den konkreten Bedingungen umsetzen soll.

1) Die ideologische Ebene: Macht und Moral

Sowohl Jimmy Carter als auch Ronald Reagan definierten ihre Außenpolitik ausgehend von den Erfahrungen des Vietnamkrieges. Für die *Carter-Administration* war die Welt der siebziger Jahre im Aufbruch begriffen. In Abkehr von der Metternichschen Welt-sicht Henry Kissingers konstatierte sie das Ende der globalen Bipolarität und das Entste-

* Das Schwergewicht der Analyse liegt bei den politischen Inhalten; innenpolitische Faktoren der Außenpolitik sowie bestehende Widersprüche innerhalb der Regierungsmannschaften werden nur dann angesprochen, wenn sie von substantieller Bedeutung sind.

hen einer neuen Weltordnung. Diese Weltordnung werde gekennzeichnet sein durch die Erosion hergebrachter Machtpositionen und die Emanzipation vor allem der Dritten Welt. Die USA könnten die Herausforderung nur durch eine Anpassung bestehen, die die globalen Fragen der Gerechtigkeit, der Gleichheit und der Menschenrechte im Rahmen eines konstruktiven Internationalismus als ihr eigenes Anliegen begreife und in praktische Politik umsetze. Der Schlüssel dazu sollte in einer Rückbesinnung auf die *idealistischen Wurzeln der amerikanischen Gesellschaft* liegen: »For too many years, we have been willing to adopt the flawed and erroneous principles and tactics of our adversaries, sometimes abandoning our own values for theirs. We fought fire with fire, never thinking that fire is better quenched with water. This approach failed, with Vietnam the best example of its intellectual and moral poverty. But through failure, we have now found our way back to our own principles and values, and we have regained our lost confidence . . .«¹

Dabei kam dieser idealistischen Rückbesinnung eine doppelte Funktion zu: Innenpolitisch sollte die aufgebrochene Kluft zwischen Volk und politischer Führung überbrückt und ein neuer Konsens in der Außenpolitik hergestellt werden. Außenpolitisch machte es sich die Regierung zur Aufgabe, das durch die »kalte Machtpolitik« Nixons, Kissingers und Fords miterzeugte Bild des »hässlichen Amerikaners« zu korrigieren. Jimmy Carter wollte den historischen Kräften, die das Weltsystem veränderten, durch die besseren Argumente und die überlegene Moral eine neue Richtung geben. Sein Glaube an die transzendierende Macht der Idee war größer als der an die Macht militärischer Stärke. Für *Ronald Reagan* und seine Regierung waren der Ausgang des Vietnamkrieges und die nachfolgenden Krisen Kennzeichen einer Schwächung der amerikanischen Weltmachtposition durch »Entspannungsillusionen« der siebziger Jahre. Ihr Ziel war nicht die Anpassung an neue globale Interdependenzen, sondern die Rückkehr der USA auf ihren angestammten Platz im internationalen System. Dabei fand die Reagan-Administration zu einer *bipolaren Welt* zurück, die die USA in einem von feindlichen Kräften geprägten Umfeld zu einer einsamen Politik der Stärke gezwungen sah. Der ideologische Kampf gegen den Kollektivismus, verkörpert durch die UdSSR, wurde zur dominierenden Herausforderung der Zeit. Idealismus und amerikanische Mission waren Ronald Reagan Auftrag, um der Idee durch Stärke Geltung zu verschaffen.

In der Politik gegenüber dem südlichen Afrika gewannen vor allem *drei Teilbereiche* der ideologischen Orientierung größere Bedeutung: Die Menschenrechte, die Orientierung am Ost-West-Gegensatz und an den Nord-Süd-Beziehungen sowie die Beilegung regionaler Konflikte.

Die internationale Durchsetzung der *Menschenrechte* war für die *Regierung Carter* ein zentrales Anliegen ihrer Außenpolitik. Als Aushängeschild der idealistischen Rückbesinnung sollte speziell die Menschenrechtspolitik den nationalen Konsens und die außenpolitische Glaubwürdigkeit wieder herstellen. Anknüpfungspunkt war die seit 1776 emp-

1 Jimmy Carter, Foreign Policy and National Character: Commencement Address at the University of Notre Dame, May 22, 1977, in: Elaine P. Adam, *American Foreign Relations 1977*, New York 1978, S. 172.

fundene Mission der USA als »Leuchtturm der Freiheit«.² Der Vorstellung Carters von der Erfüllung dieser Mission entsprach jedoch nicht das Bild des »Hauses auf dem Hügel«, das der Welt ein Beispiel gibt, sondern eher das eines Kreuzfahrers im Kampf gegen die Unfreiheit. Die Verletzung international geschützter Menschenrechte sollte für kein Land eine ausschließlich innere Angelegenheit sein.³

Dabei war der Carter-Administration von Beginn an das Spannungsverhältnis zwischen dem idealistischen Anspruch und der interessenbestimmten Wirklichkeit bewußt. Zutiefst überzeugt von der Überlegenheit des Westens in moralischer und wirtschaftlicher Hinsicht, schien ihr jedoch eine Symbiose von konkreter Interessenpolitik und Wertsolidarität mit der Dritten Welt möglich. Aus der Einsicht heraus, daß ein Krieg mit der UdSSR am ehesten in der Dritten Welt ausbrechen könnte, erweiterte man die Sicherheitspolitik um die Nord-Süd-Komponente: Globale Sicherheit sei nur zu gewährleisten, wenn die Länder der Dritten Welt durch Selbstbestimmung nach außen und Sicherung der Menschenrechte im Inneren vor internen Erschütterungen und zwischenstaatlichen Konflikten relativ sicher seien. Erst solche Konflikte böten der UdSSR die Gelegenheit, Nutzen für die eigenen Interessen zu ziehen.

Die Betonung der Menschenrechte in der Außenpolitik implizierte zugleich einen Schwenk von der militärischen Absicherung gegen sowjetische Expansion hin zu einer politischen: »In a profound sense, America's ideals and interests coincide, for the United States has a stake in the stability that comes when people can express their hopes and build their futures freely. In the long run, no system is as solid as that built on the rock of freedom«.⁴

Entgegen anders lautenden Spekulationen in der Öffentlichkeit gab es in der Menschenrechtspolitik von *Präsident Reagan* keinen Rückfall in das idealistische Vakuum der Kissingerschen Realpolitik. Zu den von Reagan immer wieder beschworenen Werten des »alten Amerika« als beispielgebendem »Haus auf dem Hügel« gehörte grundlegend auch das Recht des einzelnen auf Selbstbestimmung.

Das grundlegende Bekenntnis zu den Menschenrechten geht jedoch einher mit einem stark profilierten politischen Konzept. Vordenkerin der Menschenrechtspolitik war *Jeane Kirkpatrick*, 1981–1985 amerikanische Botschafterin bei der UNO. Vor allem in ihrem Grundsatzartikel »Dictatorships and Double Standards«⁵ rechnete sie mit der Politik Carters ab und stellte ihre eigene Konzeption dagegen.

Jeane Kirkpatrick wirft der Menschenrechtspolitik Jimmy Carters vor, sie habe die nationalen Interessen der USA vernachlässigt. Ihre Doppelmoral habe amerikafreundliche Regierungen destabilisiert, die radikale Opposition jedoch gestärkt und somit objektiv

2 Schlesinger, Arthur, Human Rights and the American Tradition, in: Foreign Affairs: America and the World 1978, Vol. 57, Nr. 3, S. 505.

3 Cyrus Vance, Menschenrechte und Außenpolitik, Rede an der Universität Georgia, 30. 4. 1977, in: United States Information Service, Menschenrechte, S. 14.

4 Cyrus Vance, The Human Rights Imperative, in: Foreign Policy, Nr. 63, Summer 1986, S. 8.

5 Zuerst erschienen in Commentary, November 1979, S. 34–45; abgedruckt in: Jeane Kirkpatrick, Dictatorship and Double Standards, New York 1982.

den Interessen der UdSSR genützt. Die geschichtsdeterministischen »Kräfte des Wandels« seien in der Realität meist »Russen und Kubaner« gewesen.

Eine neue Menschenrechtspolitik müsse dagegen amerikanische Interessen wieder in den Mittelpunkt stellen. Dazu sollte bei der Beurteilung außenpolitischer Beziehungen zwischen autoritären – amerikafreundlichen – Staaten und totalitären – amerikafeindlichen – Staaten unterschieden werden. Autoritäre Regime seien tendenziell reformfähig und weniger repressiv, während totalitäre Staaten den Menschen insgesamt versklavten und reformunfähig seien. Die Geschichte habe gezeigt, daß Demokratie und Freiheit ein seltenes, schwer zu erwerbendes Gut seien. Langfristig diene es daher dem Ringen um Freiheit am meisten, wenn autoritäre Regime vor radikaler Opposition geschützt und vorsichtig durch »stille Diplomatie« zur Liberalisierung gedrängt würden. Totalitäre Regime und Bewegungen sollten dagegen als die Feinde behandelt werden, zu denen sie sich selbst erklärten.

Mit dieser Menschenrechtskonzeption verschiebt sich die außenpolitische Beurteilung eines Landes von dessen interner Struktur zu seiner außenpolitischen Orientierung. Priorität genießt die wirtschaftliche und politische Stabilität »befreundeter« Länder, die Freiheits- und Menschenrechte werden als langfristiges Ziel zurückgestuft. Durch das zugrundeliegende dichotomische Blockdenken wird jede Form des »containment« a priori zur Menschenrechtspolitik.

In der außenpolitischen Orientierung strebte die *Regierung Carter* eine Relativierung des *Ost-West-Gegensatzes* und eine Betonung der *Nord-Süd-Beziehungen* an. Die multipolare Weltordnung gebiete den Abschied von Blockdenken und Konfrontation. Notwendig sei eine Offensive der Demokratie und der wirtschaftlichen Kooperation: »Being confident of our own future, we are now free of that inordinate fear of communism which once led us to embrace any dictator who joined us in that fear«.⁶ Die auswärtigen Beziehungen sollten geprägt sein durch gerechtere Handelsbeziehungen, offenen Welthandel und die Prinzipien der freien Marktwirtschaft. Den letzteren kam in der Außenpolitik eine zentrale Bedeutung zu, denn die Sicherung der Grundbedürfnisbefriedigung sollte Basis aller weiteren Menschenrechte und der Demokratie sein: »The places where I see the naked being clothed, the places where I see the thick being healed are the places where there happens to be a free market system«.⁷

Mit *Ronald Reagan* hielt die bipolare Weltsicht erneut Einzug in die amerikanische Außenpolitik. Vor allem der Präsident selbst beschwor immer wieder die Einzigartigkeit und Überlegenheit der amerikanischen Gesellschaft, der er den Kommunismus und die UdSSR antithetisch gegenüberstellte. Indem der Systemgegensatz wieder zum Leitmotiv der Weltpolitik erhoben wurde, erschienen die Veränderungen im internationalen Sy-

6 Jimmy Carter, *Foreign Policy and National Character*, op. cit., S. 173.

7 Andrew Young, zitiert nach Edgar Lockwood, *The Future of the Carter Policy Toward Southern Africa*, in: René Lemarchand (Hrsg.), *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance*, Washington 1978, S. 439.

stem lediglich als Funktion sowjetischer Machtpolitik. Die internationale Konkurrenz der Weltmächte wurde so zum Nullsummenspiel; eine Wahrung amerikanischer Interessen setzte Positionsverluste der UdSSR voraus: »More recently, another administration took the view that our fear of communism was ›inordinate‹ and that there were very complicated social, economic, religious and other factors at work in the world that we had little ability to affect. This . . . is a counsel of helplessness that substantially underestimates the United States and its ability to influence events«.⁸

Entsprechend betrachtete die Regierung Reagan die Dritte Welt als Funktionsträger des globalen Systemgegensatzes, orientiert an einer Freund-Feind-Dichotomie. Das außenpolitische Primat galt der militärischen Stärke, die die wirtschaftliche Prosperität und die freie Marktwirtschaft als Träger einer Interessenkongruenz der USA und der Dritten Welt absichern sollte. So galt auch hier die freie Marktwirtschaft als »gesellschaftspolitisch fortschrittlichstes System«,⁹ das die wirtschaftliche Freiheit als Basis aller anderen bürgerlichen Freiheitsrechte gewährleiste.

Die Ansätze zur *Beilegung regionaler Konflikte* spiegeln weitgehend die Auseinandersetzungen zwischen Regionalisten und Globalisten in der amerikanischen Außenpolitik wider.¹⁰ Während sowohl Jimmy Carter als auch Ronald Reagan regionale Konflikte als Nährboden potentieller globaler Konflikte betrachteten, waren ihre Blickwinkel bei der Konfliktregelung unterschiedlich. Die *Regierung Carter* betrachtete lokale soziale Spannungen, historische Kolonialstrukturen und ungerechte Herrschaft als Urgrund für regionale Spannungen. Werde die Konfliktkonstellation unangemessen lediglich nach globalen Ost-West-Kriterien beurteilt, so erleichtere man dadurch der UdSSR die Einmischung. Daher sei es im amerikanischen Interesse, den Konflikt auf regionaler Ebene durch einen Ausgleich der Interessengegensätze im Dialog mit den Konfliktparteien beizulegen. Die Beilegung regionaler Konflikte unter Ausschluß von Gewalt in Kooperation mit den USA sei bester Garant für die politische und wirtschaftliche Stabilität der Region als Prävention sowjetischer Einmischung.

In der globalistischen Perspektive der *Regierung Reagan* kam dem sowjetischen Engagement in der Dritten Welt die beherrschende Rolle bei der Eskalation regionaler Spannungen zu. Der Widerstand gegen autoritäre Regime wurde eo ipso gleichgesetzt mit der Ausdehnung sowjetischen Einflusses und der Gefährdung amerikanischer Interessen. Dabei legt man amerikanische Interessen unter der Doktrin der globalen Glaubwürdigkeit¹¹ sehr weit aus und definiert sie einseitig strategisch und ökonomisch. Die Folgerun-

8 George Shultz, Power and Diplomacy in the 1980s, in: Department of State Bulletin, May 1984, S. 12.

9 Heribert Gerlach, Präsident Ronald Reagan: Konturen seines außenpolitischen Profils, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1981, S. 10.

10 Hierzu Peter Jay, Regionalism as Geopolitics, in: Foreign Affairs: America and the World 1979, Vol. 58, Nr. 3 S. 485–514; Henry Bienen, Perspectives on Soviet Intervention in Africa, in: Political Science Quarterly, 1/1980, S. 29–42.

11 Hierzu Robert M. Price, US Foreign Policy in Sub-Saharan Africa, Berkeley 1978, S. 30–35.

gen sind Status-quo-orientiert.¹² Die Konsolidierung befreundeter Regime und der Widerstand gegen radikale Oppositionsgruppen gelten als bestes Mittel gegen sowjetische Einflußexpansion. Erst wenn der Einfluß sowjetisch unterstützter Kräfte ausgeschlossen werden könne, sei der Weg offen für friedlichen, reformerischen Wandel. Innenpolitische und regionale Stabilität sollen sodann auch hier Garant politischer und wirtschaftlicher Kooperation sein. Amerikanischer Verwicklung in Regionalkonflikte sollte nach Vietnam vorgebeugt werden durch die Verlagerung von Risiken und Verantwortlichkeiten auf regionale Stellvertreter sowie durch ein interessenbedingtes »selektives Engagement«.¹³

2) Die regionalstrategische Ebene: Von Atlanta nach Pretoria

Die Regionalstrategien der beiden Regierungen für das südliche Afrika sind zunächst durch einige Gemeinsamkeiten gekennzeichnet: Ihre Strategien versuchen ein für die Region einheitliches Konzept zu finden, betrachten die Republik Südafrika als zentralen Ansatzpunkt und streben sowohl eine praktische Zusammenarbeit der Länder in der Region untereinander als auch internen Wandel in Südafrika an. Die entwickelten Konzepte weisen jedoch eine Reihe von Unterschieden auf.

Die *Carter-Administration* kehrte sich in ihrer Regionalstrategie von der Kissinger-Option¹⁴ ab: Obwohl die Zusammenarbeit mit Südafrika als »defensivem Imperium«¹⁵ in regionalen Fragen eine Notwendigkeit blieb, sollte gleichzeitig ein interner Wandel bewirkt werden. Das System der Apartheid in Südafrika stellte für die Politik Carters das zentrale Problem der Region dar. Im südlichen Afrika sollten intensive Kontakte zu allen Gruppierungen hergestellt werden, vor allem auch zu den Regierungen in Luanda und Maputo, um das krisenhafte Umfeld Südafrikas mit seiner politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Bedeutung in die Konfliktlösung miteinzubeziehen. Oberste Priorität genossen für die Regierung Carter die Zurückdrängung des in den siebziger Jahren gewachsenen sowjetischen Einflusses, die politische Annäherung der Region an die USA, der Abbau der durch Regierungen oder Guerillas angewandten Gewalt sowie die wirtschaftliche Gesundung der Region in Kooperation mit den USA.

In konkrete Politik übersetzt, faßte die Regierung folgende *Ziele* ins Auge: Wandel in Südafrika; Unabhängigkeit Namibias nach Maßgabe der UNO-Resolutionen 385 und 435 (Abzug Südafrikas aus Namibia, allgemeine und freie Wahlen unter UNO-Auf-

12 Dieser Ansatz hat sich wohl in den letzten Jahren vorsichtig gewandelt; vgl. die veränderte Haltung gegenüber den Philippinen, Chile, Haiti etc.; dazu Tamar Jacoby, The Reagan Turnaround on Human Rights, in: Foreign Affairs, Vol. 64, Nr. 5, Summer 1986, S. 1066–1086.

13 Vgl. Hans Rühle, Die Außenpolitik der Regierung Reagan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/1981, S. 52.

14 Siehe Mohamed El-Khawas; Barry Cohen (Hrsg.), The Kissinger Study of Southern Africa, NSSM 39, Westport 1976.

15 Theodor Hanf, Konflikte im südlichen Afrika, in: Hans-Peter Schwarz; Karl Kaiser (Hrsg.), Weltpolitik: Strukturen-Akteure-Perspektiven, Bonn 1985, S. 66.

sicht); danach Abzug der kubanischen Truppen aus Angola; Förderung eines nationalen Ausgleichs in Angola ohne amerikanische Unterstützung für die UNITA; Bewirken einer internen Demokratisierung in allen Ländern der Region und wirtschaftliche Kooperation.

Um die Ziele zu erreichen, setzte die Carter-Administration auf eine aktive Diplomatie, die alle Beteiligten einschließen sollte, die Zusammenarbeit mit den anderen westlichen Ländern bei der Lösung des Namibia-Konflikts, vermehrte Wirtschaftshilfe und die Kraft des afrikanischen Nationalismus: Das traditionell antimaterialistische Denken Afrikas sei zur treibenden historischen Kraft geworden, die im Endeffekt eine dauerhafte sowjetische Einflußnahme ausschließe.¹⁶

Die *Regierung Reagan* betrachtete auch im südlichen Afrika den Einfluß der UdSSR als das zentrale Problem. Zwar habe die UdSSR keinen Meisterplan zur Eroberung der Region, sie nutzte aber sich bietende Gelegenheiten konsequent aus. Dabei kompensiere sie ihre wirtschaftliche Impotenz durch militärische Unterstützung.

Stimmten die abstrakten Ziele der Reaganschen Regionalstrategie weitgehend mit denen Carters überein, so setzte sie bei den *konkreten Teilzielen* andere Akzente. Grundsätzlich wurde ein Wandel in Südafrika abhängig gemacht von der vorherigen Beilegung der für die Kaprepublik bedrohlichen Regionalkonflikte: »Unless there is peace and stability in Southern Africa, it will prove impossible to encourage essential change in South Africa«.¹⁷ Folgerichtig bewertete man die »Verteidigungsbemühungen« Südafrikas gegen Guerillas und Nachbarstaaten solange als legitim, wie sie nicht zur Destabilisierung des Regionalgefüges führten.¹⁸ Die amerikanische Außenpolitik sollte zudem ihren Beitrag dazu leisten, einen modus vivendi zwischen den Staaten des südlichen Afrika zu finden.

Gegenüber *Namibia* hielt man zwar an den Forderungen der UNO-Resolution 435 fest, verknüpfte deren Umsetzung jedoch mit einem Junktim: Erst wenn die kubanischen Truppen aus Angola abgezogen seien, könne Namibia unabhängig werden. In *Angola* selbst hielt sich die Regierung von vornherein die Unterstützung der prowestlichen UNITA als Option offen. Dadurch sollten den Staaten der Region die unterschiedlichen Folgen einer Loyalität gegenüber der UdSSR und den USA vor Augen geführt werden: Dem Zuckerbrot der wirtschaftlichen Kooperation stehe die Peitsche politischer und militärischer Destabilisierung gegenüber.¹⁹

Endziel dieser Strategie ein stabiles, um die Republik Südafrika als – hier zumeist

16 William J. Foltz, United States Policy in Southern Africa: What Next?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Südafrika: Internationale Lösungsstrategien und innerer Wandel, Bonn 1980, S. 67.

17 Lawrence S. Eagleburger, Southern Africa: America's Responsibility for Peace and Change, in: Hearing before the Subcommittee on Africa, House of Representatives, 98th Congress, 1st Session, September 14, 1983, Washington 1984, »Internal Political Situation in South Africa«, S. 9.

18 Chester Crocker: Mario Greznes; Robert Henderson, A US Policy for the '80s, in: Africa Report 1-2/1981, S. 9.

19 Chester Crocker, Statement, in: Hearing before the Subcommittee on Security and Terrorism, US Senate, 97th Congress, 2nd Session, March 22-31, 1982, Washington 1982, »The Role of the Soviet Union, Cuba, and East Germany in Fomenting Terrorism in Southern Africa«, S. 7 f.

wirtschaftlich definierter – Vormacht gruppiertes *Subsystem* sein, das in Kooperation mit dem Westen die Rahmenbedingungen für den Wandel Südafrikas aufweise.

Der Löwenanteil der strategischen Planungen beider Regierungen galt der *Republik Südafrika*. Ihr Ziel war der friedliche Wandel des Landes zu einer nichtrassistischen Gesellschaft, mit der weiterhin vielfältige und enge Beziehungen gepflegt werden könnten. So beurteilte *Jimmy Carter* Südafrika grundsätzlich als friedlich wandlungsfähig zu einer prowestlichen Mehrheitsherrschaft, die die Menschenrechte achtete. Hingegen betrachtete er die weiße Regierung Vorster – später Botha – als ideologisch verhärtet und lediglich auf Konservierung ihrer Herrschaft bedacht, die somit letztlich *illegitim* sei.²⁰ Der schwarze Widerstand sei heterogen zusammengesetzt, agiere als nationalistische Bewegung jedoch im Zweifel pragmatisch. Angesichts dieser Situation strebte die Regierung Carter einen Dialog mit allen Gruppen in Südafrika an, begleitet von öffentlicher Kritik an der weißen Regierung in Pretoria und unterstrichen durch die Androhung von Wirtschaftssanktionen.

Die Situation in Südafrika wurde von *Ronald Reagan* und seiner Administration teilweise anders bewertet. Sie sah die Regierung Botha auf dem Weg zu einer »*Autokratie der Modernisierung*«,²¹ die sich den Abbau der Apartheid und die Machtbeteiligung der Schwarzen auf ihre Fahnen geschrieben habe. Den schwarzen Widerstand beurteilten sie als heterogen und teilweise zerstritten, ohne Aussicht auf einen gewaltsamen Sieg, in wichtigen Teilen sowjetisch unterstützt, in anderen jedoch pragmatisch agierend. Die ideologische Orientierung sollte nicht zum Litmустest für amerikanische Kontakte gemacht werden.²²

Als Mittel der Einflußnahme setzte die Regierung auf eine aktive Diplomatie in der Region, das vorsichtige Drängen der Regierung Botha zu weiterer Demokratisierung durch stille Diplomatie und ein stärkeres wirtschaftliches Engagement der amerikanischen Privatwirtschaft.

Die Unterschiedlichkeit der Situationsanalysen spiegelt sich auch in der Beurteilung von Art und Ausmaß der in Südafrika bedrohten *amerikanischen Interessen* wider. So stellte die Regierung Carter in öffentlichen Erklärungen heraus, daß für sie nicht wirtschaftliche oder strategische, sondern politische und moralische Interessen im Vordergrund stünden.²³ Zu diesen zählte man Demokratie, Menschenrechte und freie Marktwirtschaft.

Die Interessen an der Versorgung mit Mineralien, am Zugang zum südafrikanischen Markt und an der Kaproute als Seeweg würden nach Ansicht der Regierung am ehesten

20 Andrew Young, zitiert nach: Study Commission on US Policy Toward Southern Africa, South Africa: Time Running Out, Berkeley 1981, S. 357.

21 Chester Crocker, South Africa: Strategy for Change, in: Foreign Affairs, Vol. 59, Nr. 2, Winter 1980–81, S. 337.

22 Ebd., S. 345.

23 William E. Schaefele, United States Relations in Southern Africa, in: Department of State Bulletin, May 9, 1977, S. 464.

durch die fortschreitende Militarisierung des Konfliktes gefährdet.²⁴ Dem könne nur durch einen raschen Wandel zu einer prowestlichen Mehrheitsherrschaft begegnet werden, die Südafrika als antikommunistisches Bollwerk in der Region erhalte. Jede künftige Regierung Südafrikas werde sich pragmatisch an der Wirtschaftskraft des Westens orientieren müssen.

Die Interessenperzeption der Reagan-Administration räumte Südafrika dagegen wieder eine vitale Position ein. Für sie galt die Republik am Kap als »Saudi-Arabien der Mineralien«,²⁵ unersetzlicher Hüter der Kaproute und wichtiger Wirtschaftspartner. Von besonderem Gewicht seien dabei die amerikanischen Direktinvestitionen und die Bedeutung Südafrikas als Motor der regionalen Entwicklung. In globaler Perspektive könne das südliche Afrika zum Testfeld außenpolitischer Glaubwürdigkeit der USA und Modell für das zukünftige Verhältnis der Supermächte in der Dritten Welt werden. Eine Bedrohung amerikanischer Interessen ginge für die Regierung Reagan vor allem von einem Südafrika als Aktivposten oder Verweigerungspotential unter Einfluß der UdSSR aus.²⁶

Wenig Beachtung haben in der Literatur bislang die konkreten *Modelle der amerikanischen Regierungen zum Wandel in Südafrika* gefunden. In ihrer Zielsetzung waren sich Jimmy Carter und Ronald Reagan weitgehend einig: »Apartheid must be brought to an end and be replaced by a democratic system of government in which the rights of majorities, minorities, and individuals are protected by a bill of rights and firm constitutional guarantees.«²⁷ Den Weg dorthin beschrieb jede Regierung aus ihren speziellen Erfahrungen.

Jimmy Carter und viele seiner Mitstreiter waren persönlich geprägt durch die schwarze Bürgerrechtsbewegung in den Südstaaten der USA. Zentrale Bedeutung kam dabei UNO-Botschafter Andrew Young zu, der in den sechziger Jahren gemeinsam mit Martin Luther King aktiv gewesen war.²⁸ Seiner Überzeugung nach war es eine ideelle Koalition von Bürgerrechtsaktivisten und aufgeklärten Unternehmern gewesen, die den Widerstand rassistisch voreingenommener Obrigkeiten gebrochen hatte. Die freie Marktwirtschaft habe sich dabei als stärkste Macht des konstruktiven Wandels erwiesen: Sie baue die Konfrontation antagonistischer Gruppen ab, indem sie über die Beteiligung unterprivilegierter Gruppen an der wirtschaftlichen Macht eine Konvergenz der Interessen an Stabilität und Prosperität herstelle. In Youngs Worten: »When goods are shared with those at the bottom of the system, it does not mean they have to be taken away from tho-

24 H. E. Newsum; Olayiwola Abegunrin, *United States Foreign Policy Towards Southern Africa: Andrew Young and Beyond*, Houndmills, London 1987, S. 64 f.

25 Chester Crocker, Statement, in: Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade on Africa and on International Organizations, House of Representatives, 96th Congress, 2nd Session, April–June 1980, o.O., »US-Policy toward South Africa«, S. 685.

26 Ebd., S. 681.

27 George Shultz, The US Approach to South Africa, in: Department of State Bulletin, September 1986, S. 8.

28 Siehe hierzu H. E. Newsum, Olayiwola Abegunrin, *United States Foreign Policy Towards Southern Africa*, op. cit., S. 8–12.

se at the top. Reducing the poverty of the poorest does not have to reduce the wealth of the richest. In fact, exactly the opposite can happen.«²⁹ In den Südstaaten habe die Initiative weiblickender Kaufleute die wirtschaftliche Emanzipation der Schwarzen ermöglicht und durch die Erweiterung der Nachfrage das Wachstum der Wirtschaft angeregt. An die Stelle rassistischer Auseinandersetzungen sei das Interesse an gemeinsamer Arbeit am gemeinsamen Wohlstand getreten. Somit weise die Kraft einer modernen Marktwirtschaft den dritten Weg zwischen Revolution und Diskriminierung.

Andrew Young übertrug diese Vorstellungen bruchlos auf die südafrikanische Situation. Während die Ausbeutung billiger Arbeitskraft in der Vergangenheit eine profitable Basis für die Wirtschaft dargestellt habe, als die Nachfrage das Angebot deutlich überstieg, erfordere die hohe Effektivität der Produktion heute eine Vielzahl gut ausgebildeter Fachkräfte, eine rege Nachfrage und stabile innere Verhältnisse.³⁰ Apartheid als ein System wirtschaftlicher Ausbeutung der Schwarzen erscheint ihm daher als antagonistischer Widerspruch des zugrundeliegenden wirtschaftlichen Systems. An die Stelle der Umverteilung des Reichtums solle eine Beteiligung der Schwarzen an dessen Reproduktion zum Nutzen aller treten.

Die Strategie der Carter-Administration gleicht dem Versuch, eine Art Nord-Süd-Ausgleich zwischen dem Wirtschaftssystem der Weißen und der Verelendung der Schwarzen herbeizuführen. Initiativen der weißen Wirtschaft als Südafrikas »Norden«, verbunden mit gewaltlosem Widerstand des schwarzen »Südens« zum Abbau des gesellschaftlichen Apartheidsystems, sollen allmählich die Ausbildung eines schwarzen Mittelstandes ermöglichen. Diese Mittelschicht sollte als Mittler sowohl Ansprechpartner der Regierung als auch Mäßiger radikaler schwarzer Forderungen sein. Selbst inkorporiert in das System, könnte die schwarze Führungsschicht nunmehr Transmissionsriemen des kontrollierten Systemwandels sein: »Sharing power without losing control.«³¹ In der Funktionskette Grundbedürfnisbefriedigung – wirtschaftliche Inkorporation – politische Emanzipation sollten die westlichen Unternehmen quasi als »Entwicklungspole« eine Vorreiterfunktion erfüllen. Gezielte Investitionen, spezielle Förderprogramme für schwarze Facharbeiter sowie ein Verhaltenskodex zum Abbau rassistischer Diskriminierung sollten die Interessen des weißen »Nordens« schützen und mit denen des schwarzen »Südens« in gemäßigter Form harmonisieren. Dieser »Atlanta-Plan« für Südafrika läßt sich auf den Nenner bringen: Modifikation durch Integration statt Umsturz durch Revolte.

Das Transformationsmodell für Südafrika der *Regierung Reagan* geht auf den stellvertretenden Außenminister für afrikanische Angelegenheiten, Chester Crocker, zurück. Der Architekt des »*konstruktiven Engagements*« kritisierte in einem Grundsatzartikel,³²

29 Andrew Young, »Young Adresses South African Businessmen«, in: US Wireless Bulletin, 23. 5. 1977, S. 28 f.

30 Ebd., S. 30.

31 Hermann Giliomee, The Botha Quest: Sharing power without losing control, in: Leadership South Africa, 2/1983, S. 27–35.

32 Chester Crocker, South Africa: Strategy for Change, op. cit., S. 323–351.

Jimmy Carter habe moralische Gesten an die Stelle aktiver Politik gesetzt. Amerikanische Glaubwürdigkeit in der Region sei nur durch einen Ersatz des latenten Eskapismus durch eine neue, konstruktive Konfliktlösungsstrategie wiederzugewinnen.

Chester Crocker ging in seiner Analyse davon aus, daß die weiße Regierung Botha auf absehbare Zeit in Südafrika die Initiative in der Hand behalten werde. Einfluß sei nur durch ein Eingehen auf deren Bedürfnisse möglich; die schwarze Mehrheit werde später ohnehin pragmatisch auf die gegebene Situation reagieren müssen. Die Rolle der USA könne nur die eines »Katalysators des Wandels« sein. Chemiker definieren einen Katalysator als »Kontaktstoff, der Verbindungen beschleunigt, ohne dabei selbst verbraucht zu werden« und beschreiben so trefflich die Funktion amerikanischer Außenpolitik in der Kaprepublik: Förderung des Dialogs zwischen den verschiedenen Gruppen mit Zielrichtung auf einen kontrollierten Wandel, ohne dabei eigene Interessen aufs Spiel zu setzen. Auch die Konzeption der Reagan-Administration geht – ähnlich wie die Andrew Youngs – von einem ökonomisch bedingten *Nord-Süd-Gegensatz innerhalb Südafrikas* aus: »In South Africa you have two societies side by side: a modern, successful economy . . . ; and you have a large mass of population who are outside of that economy, who are experiencing very serious problems of poverty and deprivation, aggravated by the political situation.«³³ Als Grundprobleme der Wirtschaft erscheinen wiederum die mangelnde Nachfrage, der Mangel an Fachkräften und fehlende Märkte im afrikanischen Kontext. Angesichts der engen Verknüpfung ökonomischer Strukturprobleme und rassistischer Diskriminierung setzt die Regierung Reagan auf eine Allianz der als reformbereit verstandenen Afrikanerelite um Botha mit diversen Wirtschaftskreisen und gemäßigten schwarzen Gruppen.³⁴

Die antizipierten gesellschaftlichen Prozesse weisen frappierende Ähnlichkeiten zum »Atlanta-Modell« Andrew Youngs auf: Auf der Grundlage pragmatischer Regeln der freien Marktwirtschaft sollen Schwarze wirtschaftlich integriert werden, so daß sich eine schwarze Mittelschicht als Mittler zwischen Regierung und Widerstand herausbildet. Gesteigerte Nachfrage und qualifizierte Fachkräfte förderten sodann das Wachstum der Wirtschaft, regten die regionale Kooperation und die Erschließung neuer Märkte an. Dieser Prozeß führe schließlich die politische Emanzipation der Schwarzen herbei: »Meaningful and broadened power-sharing will occur as blacks acquire the economic and organizational base from which to insist on it, bargain for it and negotiate.«³⁵

Folgerichtig soll sich die Politik der amerikanischen Regierung auf flankierende Maßnahmen beschränken und die Aktivitäten der eigentlichen Akteure – Wirtschaft, Regierung und gemäßigte Schwarze – fördern. So stand der Abbau von Spannungen zwischen der amerikanischen und der südafrikanischen Regierung durch positive Akzente, stille Diplomatie und Verzicht auf Maximalforderungen in der Priorität ganz oben. Zur Absi-

33 Botschafter Alan Keyes, Interview in: *Leadership South Africa*, 3/1984, S. 15.

34 Lawrence S. Eagleburger, *Southern Africa: America's Responsibility for Peace and Change*, op. cit., S. 20.

35 Chester Crocker, *Reagan Administration's Africa Policy: A Progress Report*, in: *Department of State Bulletin*, January 1984, S. 43.

cherung der internen Prozesse sollte das regionale Umfeld gemeinsam mit Südafrika befriedet werden.³⁶ Sanktionen lehnte die Regierung Reagan als kontraproduktiv ab, da sie mit der Wirtschaft gerade den Motor des Wandels trafen. Stattdessen sollten die amerikanischen Unternehmen durch Beachtung des »Sullivan-Verhaltenskodex« und spezielle Förderprogramme gemeinsam mit der Regierung eine Vorreiterrolle wahrnehmen. Indem Unternehmen das Ausmaß ihres Engagements dem jeweiligen Investitionsklima anpaßten, stellten sie zugleich dem Stand des Wandlungsprozesses ein pragmatisch fundiertes Zeugnis aus.

3) Die praktisch-politische Ebene: Konzeptionen auf dem Prüfstand

Die konkreten politischen Beziehungen der USA zum südlichen Afrika unter Jimmy Carter und Ronald Reagan sind im einzelnen schwer zu vergleichen – andere Zeiten bieten andere Herausforderungen. Möglich scheint jedoch ein Vergleich von *Beziehungsmustern* und *Entwicklungen*.

Eine langfristige Betrachtung der Politik gegenüber dem südlichen Afrika offenbart in den Regierungszeiten Carters (1977–1980) und Reagans (1981–1987) einen vergleichbaren Entwicklungsprozeß:

1. Phase: *Abgrenzung vom Amtsvorgänger im Wahlkampf*

Jimmy Carter profilierte sich in seinem Wahlkampf in Abgrenzung vom realpolitischen Kurs Nixons und Fords als Idealist, der harsche Kritik an Südafrika äußerte. *Ronald Reagan* kanzelte die Politik Carters als illusionistisch und schwächlich ab; er setzte ihr die Betonung Südafrikas als bewährter Freund des Westens und Bollwerk gegen marxistische Kräfte entgegen.³⁷

2. Phase: *Scheinbarer Bruch mit der Politik des Vorgängers zu Beginn der Amtszeit*

Diese Phase ist vor allem geprägt durch profilierte öffentliche Äußerungen, die die Entschlossenheit der neuen Regierung zur Wende demonstrieren sollen. Dazu zählt für die *Regierung Carter* das damals vielbeachtete Treffen des Vizepräsidenten Mondale mit dem südafrikanischen Premierminister Vorster, bei dem Mondale die Formel »one man, one vote« zur Zielbestimmung für Südafrika machte.³⁸ Dieses Postulat wurde nie in praktische Politik umgesetzt, demonstrierte aber der internationalen Gemeinschaft und – last but not least – der eigenen Bevölkerung die unzweifelhafte Betonung der Menschenrechte im Rahmen der neuen Moralpolitik. Ähnlich zu bewerten sind die Andro-

36 Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang vor allem die Verträge von Lusaka zwischen Angola und Südafrika und von Nkomati zwischen Mosambik und Südafrika. Vgl. Winrich Kühne, *Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?*, Baden-Baden 1985.

37 Richard Deutsch, *Reagan's Unruly Review*, in: *Africa Report*, 5–6/1981, S. 23.

38 Walter Mondale, *Press Conference after Vorster Meetings*, in: *US Wireless Bulletin*, 23. 5. 1977, S. 7–16.

hungen von Sanktionen und wohl letztlich auch die Unterstützung des UNO-Waffenembargos von 1977. Gegenüber Angola stellte die Regierung die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in Aussicht.

Ronald Reagans Administration erregte zu Beginn Aufsehen mit einer Reihe von »Zuckerbroten« für die südafrikanische Regierung. Öffentliche Erklärungen vermieden Kritik an südafrikanischen Militäraktionen in Nachbarländern, UNO-Botschafterin Kirkpatrick traf sich mit südafrikanischen Geheimdienstoffizieren und der südafrikanischen Küstenwache wurde eine Ausbildung in den USA zugesagt. Wenig später bemühte man sich um die Lockerung von Handelsrestriktionen für Südafrika und erleichterte die nukleare Zusammenarbeit.³⁹ Kritik an dieser Politik aus Mosambik beantwortete die Regierung mit der Einstellung der Nahrungsmittelhilfe und unterstrich so ihre kämpferische Haltung gegenüber marxistischen Regimen.

3. Phase: Irritation der entwickelten Kategorien und Konzepte

In der folgenden Phase treffen die aktiven Politiker jedoch in den regionalen Verhältnissen auf unerwartete Zwänge, Widersprüche und Entwicklungen, die nicht in die sauber definierten Konzepte passen. So mußte *Jimmy Carter* bald erkennen, daß seine Erwartung raschen Wandels in Südafrika enttäuscht wurde und der amerikanische Einfluß geringer als angenommen war.⁴⁰ Der Einmarsch der Katanga-Gendarmen in die Kupferprovinz Shaba (Zaire), scheinbar unterstützt durch Kuba, ließ die Regierung den marxistischen Einfluß in der Region kritischer sehen.⁴¹

Die *Regierung Reagan* sah sich bald enttäuscht in ihren Erwartungen an die Reformbereitschaft Bothas. Auch in Namibia zeichnete sich ab, daß Pretoria entgegen den amerikanischen Erwartungen auf Zeit spielte, eine eigene »interne Lösung« vorantrieb und so die Regionalstrategie Crockers torpedierte.⁴² Auf der anderen Seite überraschten die marxistischen Regime der MPLA in Angola und der FRELIMO in Mosambik die Regierung durch ihre pragmatische, konziliante Haltung, die nicht in das Bild der doktrinären Sowjetmarionetten passen wollte.⁴³

39 Richard Deutsch, *Reagan's Unruly Review*, op. cit., S. 24; *The Washington Post*, 27. 2. 1982; *The Economist*, 30. 3. 1985, S. 25.

40 P. W. Botha erklärte Carter damals zum »Staatsfeind« und errang einen deutlichen Wahlerfolg; vgl. auch Richard E. Bissell, *South Africa and the United States: The Erosion of an Influence Partnership*, New York 1982, S. 39 ff.

41 Jorge I. Domínguez, *Cuban Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 57, Nr. 1, Fall 1978, S. 100 ff.; Colin Legum, *The African Crisis*, in: *Foreign Affairs: America and the World 1978*, Vol. 57, Nr. 3, S. 636 f.; Wolf Grabendorff, *Kubas Engagement in Afrika*, München 1978, S. 26 f.

42 John Seiler, *South Africa in Namibia: Resistance, Misperception, and Ultimate Failure*, in: Thomas M. Callaghy, *South Africa in Southern Africa*, New York 1983, S. 165.

43 Vgl. hierzu Robert S. Jaster, *A Regional Security Role for Africa's Front Line States: Experience and Prospects*, International Institute for Strategic Studies, London 1983, S. 19–43.

4. Phase: Überdenken der Politik; Anpassung der Kategorien und Konzepte

In der Folge emanzipierte sich die praktische Politik von den ursprünglichen Konzepten und suchte Anpassung an die konkrete Situation. Innerhalb der *Carter-Administration* verschob sich der Blickwinkel unter dem Eindruck der Ereignisse in der Shaba-Provinz und des Allianzenwechsels der UdSSR am Horn von Afrika zunehmend von der regionalistischen zu globalistischen Weltsicht, personell verdeutlicht durch die Einflußverschiebung von Cyrus Vance zu Zbigniew Brzezinski.⁴⁴ Gegenüber Südafrika griff die Regierung nunmehr auch zum »Zuckerbrot«, indem man P. W. Botha ein Einlenken in der Namibiafrage mit einer folgenden Einladung in die USA schmackhaft machte.⁴⁵ Die öffentliche Kritik an der südafrikanischen Praxis verstummte mehr und mehr zugunsten einer Ermunterung der Wirtschaft, ihre Verantwortung politisch wahrzunehmen. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Angola rückte in weite Ferne, statt dessen wuchs die Bereitschaft zur politischen Unterstützung der UNITA.⁴⁶

Die *Regierung Reagan* reagierte auf die unerwarteten Rückschläge in Südafrika mit zunehmender Kritik an Pretoria. Regionalpolitisch wurde ihr allmählich bewußt, daß das südafrikanische Konzept einer »Constellation of Southern African States« zu nichts anderem diene, als die Herrschaftsstrukturen Südafrikas inmitten eines abhängigen, destabilisierten Umfelds zu konservieren (z. B. Bruch des Nkomati-Abkommens). Diese Zielsetzung widerspricht fundamental der amerikanischen Vorstellung eines gewandelten Südafrika in einer stabilen, prosperierenden Region.⁴⁷ Bezüglich des innenpolitischen Wandels war für die Regierung Reagan mit der Rede P. W. Bothas im August 1985⁴⁸ der Rubikon überschritten: Entgegen festen Zusagen von Außenminister Pik Botha beschränkten sich die Ankündigungen des Präsidenten auf kosmetische Korrekturen, rhetorisch verbrämt im typischen Afrikaaner-Jargon. International und innenpolitisch desavouiert, kam Ronald Reagan mit der Verkündung von *Sanktionen gegen Südafrika* am 9. September 1985 einem Gesetzentwurf des Kongresses zuvor.⁴⁹ Allgemein wurde diese Entscheidung als Bruch mit der vorherigen Ablehnung dieses Mittels gewertet.⁵⁰ Ronald Reagan vermied jedoch bei der Begründung seiner Maßnah-

44 Vgl. Garrick Utey, *Globalism or Regionalism?: United States Policy Towards South Africa*, London 1979/80, S. 28–32; *The Economist*, Febr. 25, 1978, S. 25 f.

45 Robert E. Bissell, *South Africa and the United States*, op. cit., S. 39.

46 Gerald J. Bender *The Internal Prerequisites for US Policy on Angola: A History of Linkage*, Bonn 1983 (unveröffentl. Manuskript), S. 12.

47 Vgl. hierzu Robert M. Price, *Pretoria's Southern African Strategy*, in: *African Affairs*, 1/1984, S. 11–32; Kenneth W. Grundy, *Pax Pretoriana: South Africa's Regional Policy*, in: *Current History*, 4/1985, S. 150–154; Winrich Kühne, *Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?*, Baden-Baden 1985.

48 *Time*, 26. 8. 1985, S. 10; *Newsweek*, 26. 8. 1985, S. 6.

49 Martin Schümer, *Die amerikanische Politik gegenüber dem südlichen Afrika*, Arbeitspapier zur internationalen Politik, Bd. 39, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn 1986, S. 78–98. Vgl. hierzu Gerald Braun, Uwe Tonndorf, Heribert Weiland, *Sanktionen gegen Südafrika, Ziele – Meinungen – Erfolgsaussichten*, Arbeitspapier 42/86 der Deutschen Kommission *Justitia et Pax*, Bonn 1986, S. 67–72.

50 So überschrieb der *Economist* am 14. 9. 1985 (S. 44) seinen Bericht über die Sanktionen mit den Worten: »The Great Turnabout«.

men sorgfältig den Ausdruck »Sanktion«.⁵¹ Statt dessen sprach die Regierung von einem Signal der Unzufriedenheit, das die südafrikanische Wirtschaft nicht schädigen sollte.⁵² Tatsächlich waren die Maßnahmen nicht weitreichend und vollzogen lediglich bereits erfolgte »Sanktionen des Marktes« nach. Durch diesen politischen Schachzug vergrößerte die Regierung in der Öffentlichkeit ihre Distanz zum Botha-Regime, auf der anderen Seite bewahrte sie jedoch die Grundelemente ihrer Politik des »konstruktiven Engagements«, ohne auf der rhetorischen Ebene wortbrüchig zu erscheinen.

In der Tat behielt die Reagan-Administration ihre ablehnende Haltung bezüglich Südafrika-Sanktionen in der Folge bei. So bekräftigte Präsident Reagan im Juli 1986 noch einmal die Bedeutung der internationalen Wirtschaft für Südafrika⁵³ und legte im Herbst 1986 sein Veto gegen einen weitergehenden Gesetzentwurf des Kongresses zur Verhängung von Sanktionen ein.⁵⁴ Eine Zweidrittelmehrheit von Republikanern und Demokraten setzte das Gesetz dennoch in Kraft und brachte dem Präsidenten damit eine außenpolitische Schlappe bei.

Auch nach der angekündigten Neuorientierung in der Politik gegenüber Südafrika lehnt die Regierung weitere Sanktionen ab – im Widerspruch zu den Empfehlungen der von ihr selbst eingesetzten Beraterkommission.⁵⁵ Im Februar 1987 legte sie um UNO-Sicherheitsrat ihr Veto gegen einen Sanktionsentwurf ein, der im wesentlichen dem Gesetz des Kongresses von 1986 entsprach.⁵⁶ Der Bericht des Präsidenten an den Kongreß über die Durchführung der Sanktionen von 1986 bewertet deren Folgen als schädlich für die angestrebten Ziele und bekräftigt die Politik der aktiven Diplomatie.⁵⁷

Gegenüber *Angola* entsprach die Aufhebung des Verbots zur Unterstützung angolischer Widerstandsbewegungen (Clark Amendment) durch den Kongreß am 8. August 1985 zunächst der Politik der Reagan-Administration. Seit Beginn ihrer Amtszeit hatte sie auf dessen Aufhebung gedrungen, um die außenpolitische Bewegungsfreiheit der Regierung zu vergrößern.⁵⁸ Die aktive Unterstützung der UNITA war jedoch von Chester Crocker und anderen stets abgelehnt worden, um die Gesprächsbereitschaft in der Region nicht zu gefährden.⁵⁹ 1986 wuchs der Druck des Kongresses und konservativer Re-

51 »Erklärung des Präsidenten«, in: Amerikadienst, 11. 9. 1985, S. 1.

52 So u. a. Unterstaatssekretär Armacost, in: Amerikadienst, 29. 1. 1986, S. 7 f.

53 Ronald Reagan, Ending Apartheid in South Africa, in: Department of State Bulletin, September 1986, S. 1.

54 Vgl. »Erklärung des Präsidenten«, in: Europa-Archiv, 20/1986, S. D 582.

55 A US Policy Toward South Africa: The Report of the Secretary of State's Advisory Committee on South Africa, Washington D.C., Department of State 1987, Wireless File (USIS), February 11, 1987.

56 International Herald Tribune, 23. 2. 1987.

57 Reagan Says Creative Diplomacy Needed for South Africa, in: US Policy Information and Texts (USIS), No. 179, October 5, 1987, S. 13–15.

58 So Alexander Haig, zitiert nach Henry F. Jackson, From the Congo to Soweto, New York 1982, S. 86; vgl. Gerald J. Bender, Angola: Left, Right, and Wrong, in: Foreign Policy, Nr. 43, Summer 1981, S. 53–69; Michael Clough, United States Policy in Southern Africa, in: Current History, 3/1984, S. 97–100, 135–137.

59 USA: Constructive Disengagement, in: Africa Confidential, Vol. 27, Nr. 15, 16. 7. 1986, S. 2 f.; Wayne S. Smith, A Trap in Angola, in: Foreign Policy, Nr. 62, Spring 1986, S. 63.

gierungsmitglieder, die sogenannten *Reagan-Doktrin*⁶⁰ der aktiven Eindämmung kommunistischen Einflusses in der Dritten Welt mit Substanz zu füllen.⁶¹ Die Regierung gab schließlich dem Druck nach und beantragte militärische Hilfe für die UNITA. Wiederrum war sie darum bemüht, das Abweichen vom bisherigen Kurs durch ein Festhalten an den hergebrachten Zielen und Prinzipien zu kaschieren.⁶²

Andererseits demonstrierte die Regierung Reagan ihre entideologisierte Weltsicht durch das Angebot von begrenzter militärischer Ausrüstungshilfe für das marxistische FRELIMO-Regime in *Mosambik*. Die Initiative wurde erst vom Kongreß gestoppt.⁶³ Symbolischer Wert kommt der Entscheidung zu, erstmals einen Schwarzen als Botschafter nach Pretoria zu entsenden. Ein vorsichtiges Umdenken scheint sich auch in der Bewertung des ANC anzudeuten, nachdem Außenminister Shultz in Washington dessen Vorsitzenden Tambo traf. Die kritische Distanzierung der Regierung Reagan von der Politik des ANC⁶⁴ kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses Treffen international als Signal verstanden wird.

Fazit: Die Kontinuität wird brüchig

Das Maß außenpolitischen Wandels gegenüber dem südlichen Afrika von Jimmy Carter zu Ronald Reagan muß differenziert beurteilt werden: Gemessen an den drei zugrundegelegten Ebenen ist eine *Zunahme der Übereinstimmung von der ideologischen über die regionalstrategische zur praktisch-politischen Ebene* festzustellen. Während die unterschiedliche philosophische Identifikation der Akteure mit Elementen der amerikanischen Tradition zu einer deutlichen politischen Polarisierung führt, verliert diese Orientierung beim Entwurf regionaler Konzepte an Bedeutung. Trotz unterschiedlicher Sichtweisen (regionalistisch/globalistisch), Taktiken und Interessenperzeptionen schälen sich vor allem gegenüber Südafrika gleichartige Modelle gesellschaftlicher Transformation heraus. Da beide Regierungen gesellschaftlichen Wandel unter Beibehaltung des grundlegenden Wirtschaftssystems anstreben, sprechen sie sich folglich in der Praxis gegen Sanktionen aus, da diese gerade die Wirtschaft als »Motor des Wandels« trafen – entgegen der überwiegenden Meinung des schwarzen Widerstandes.⁶⁵ Statt dessen propagierten sowohl Jimmy Carter als auch Ronald Reagan den »Sullivan-Kodex« amerikani-

60 Zur Reagan-Doktrin vgl. Stephen S. Rosenfeld, *The Guns of July*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 64, Nr. 4, Spring 1986, S. 698–714; Mark N. Katz, *Anti-Soviet Insurgencies: Growing Trend or Passing Phase?*, in: *Orbis*, Summer 1986, S. 365–391; *Neue Zürcher Zeitung*, 26./27. 10. 1986.

61 Bereits die Verabschiedung der Sanktionen gegen Südafrika war u. a. mit dem Auftrag an die Regierung verbunden worden, einen Bericht über den kommunistischen Einfluß im ANC vorzulegen; *Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986*, *Congressional Record*, House of Representatives, September 12, 1986.

62 Vgl. Chester Crocker, *The US and Angola*, in: *Department of State Bulletin*, April 1986, S. 60.

63 Donald Jordan, *The United States and Africa, A Year of Contradictions: Rolling Back Soviet Gains*, in: *Africa Contemporary Record*, 1985/86, A 294–296; Robert A. Manning, *Toward Constructive Disengagement?*, in: *Africa Report*, 9–10/1985, S. 85.

64 »Shultz, Tambo Hold »Substantive« Meeting«, in: *Amerikadienst*, January 28, 1987, S. 27–29; *International Herald Tribune*, 30. 1. 1987.

65 Vgl. Gerald Braun, Uwe Tonndorf, Heribert Weiland, *Sanktionen gegen Südafrika*, op. cit., S. 78–83.

scher Unternehmen als gewaltloses Mittel zum Abbau von Apartheid: Andrew Young wirkte hinter den Kulissen als Wegbereiter des Kodex mit, Ronald Reagan machte deren Beachtung zum amtlichen Prüfstein für die Vergabe staatlicher Exportkredite. (Initiator Leon Sullivan hat sich allerdings von diesem Ansatz weitgehend abgekehrt: »The main problem in South Africa is not just equal opportunity or fair employment practices . . . No, the main problem is *freedom*, including an end to the incredible homelands policy and the attainment of full political equality . . . We need a broader force – the force of the United States government«⁶⁶ (Hervorhebung im Original).

So konvergiert die Außenpolitik Carters und Reagans in Strategie und praktischer Politik von den regionalistischen und globalistischen Polen hin zu einer *zentristischen Position*. Kurzfristige Reaktionen auf Krisen tendieren zwar zum einen oder anderen Pol, in den Beziehungsmustern ist jedoch eine große Konstanz festzustellen. Vor allem in der praktischen Politik konnten die Regierungen ihren Anspruch auf eine Wende in der Außenpolitik bislang nicht einlösen.

In Frage gestellt sein könnte diese Konstanz jedoch seit Herbst 1985, in dem mit dem Kongreß ein *neuer politischer Akteur* die Bühne des südlichen Afrika betreten hat. Durch die Verhängung von Sanktionen entgegen dem Widerstand des Präsidenten, die Sperre der Ausrüstungshilfe für Mosambik und die Beeinflussung der Entscheidung über die Unterstützung der UNITA hat die amerikanische Außenpolitik den zentristischen Pfad verlassen. Im gleichen Maße scheint die Regierung die Kontrolle über ihre Politik im südlichen Afrika zu verlieren. Der Kongreß, weit mehr dem Einfluß von Meinungstrends in der Bevölkerung ausgesetzt als das Weiße Haus, versucht gleichzeitig zwei populistischen Strömungen zu genügen: Einerseits soll der verbreiteten Abscheu des multi-rassischen Amerika vor der Apartheid Ausdruck verliehen werden, andererseits dem Anspruch auf Zurückdrängung kommunistischen Einflusses praktisch genügt werden. Zudem steckte der Kongreß im Anti-Apartheid-Gesetz von 1986 detailreich einen Rahmen für die künftige US-Politik im gesamten südlichen Afrika ab.⁶⁷ Das Resultat dieser Politik ist nicht länger ein »Carterismus ohne Carter«, sondern eine spezifisch amerikanische Spielart der »cohabitation«: Ein durch dubiose Waffengeschäfte außenpolitisch geschwächter Präsident trifft als nicht wiederwählbare »lahme Ente« auf einen Kongreß, in dem ehrgeizige Demokraten und Republikaner mit Blick auf Kongreß- und Präsidentschaftswahlen 1988 Profil in idealistisch besetzten Feldern der Außenpolitik gewinnen wollen. Unter ihrem Einfluß könnte die Quantität abweichender Einzelmaßnahmen in die neue Qualität einer *substantiell anderen Außenpolitik* im südlichen Afrika umschlagen.

66 Statement in: Hearing before the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, 98th Congress, 1st Session, September 14, 1983, Washington 1984, »South African Restrictions«, S. 81 f.; s. auch Study Commission on US Policy toward Southern Africa, South Africa: Time Running Out?, op. cit., S. 362.

67 Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, Congressional Record, House of Representatives, September 12, 1986.

Zimbabwe: A Socialist Country without Socialism

By *Gerald Braun*

The Republic of Zimbabwe was one of the last African countries to become independent. Today, the country is in the midst of a longlasting period of change which is marked by three major dialectic conflicts: Firstly, the government attempts to create a centralized one-party state without awakening regional ethnic movements. Secondly, it strives for more social justice without endangering economic growth. Thirdly, the official dogma of Marxism-Leninism is maintained, yet African capitalism within the country is not challenged. The study examines the trends concerning these social issues and their impact on the country's development. The author questions the Marxist character of Prime Minister Mugabe's pragmatic and flexible political course of reconciliation towards political enemies. Whereas Robert Mugabe tried to include Ian Smith and the white minority as well as the opposition movement of Joshua Nkomo in his continuous effort to form a unified nation, his idea to establish a Marxist one-party state showed little respect for tribal traditions and popular consent. In quest of unity, elements of diversity were neglected. Conflicts with various ethnic groups, however, do not prove a long-standing tradition of tribal animosity in Zimbabwe. On the contrary, ethnic elements have always played a minor role in the country's history until they were deliberately used to create a separate cultural identity for certain groups of the population. In terms of economic inequality, the Mugabe Administration tried to ease the discrepancy between rich and poor under its motto: »Growth with Equality«. This »soft approach«, however, de-emphasised a number of plans to reconstruct the country's economy.

Marxist-Leninist doctrine has been a flexible instrument for the government to fight racism, imperialism and capitalism, but never served as a solid foundation for a general and programmatic ideology. Therefore Christian values, technocratic ideals of efficiency and capitalist concepts of profit play a role which should not be underestimated.

From Carter to Reagan: American Foreign Policy in Southern Africa between Change and Continuity

By *Uwe Tonndorf*

When Ronald Reagan took office in 1980 he declared that he would change American foreign policy towards Southern Africa. This article examines the degree of change by comparing the Reagan Administration's Southern African policy with the Carter Administration's. The analysis is conducted on three levels: in terms of the ideological premises, of regional strategy and of actual policy measures. The conceptual models of change for the Republic of South Africa as the major power in the region occupy a central place

in the study. Furthermore, it takes a look at American policy towards Angola and Mozambique as important factors of regional co-operation and conflict.

The conclusion weighs the results and attempts to clarify whether the imposition of sanctions against South Africa in 1985/86 together with other measures indicates a new course in American foreign policy towards Southern Africa.

Independence of the Judiciary in Tanzania: A Critique

By *C. M. Peter* and *M. K. B. Wambali*

The authors examine the concept of Independence of the Judiciary from a historical and socio-economic context and then survey the concrete application of this concept in the United Republic of Tanzania.

The authors observe that the concept was used by the rising middle class to rally other sections of the population against the absolute monarch. The moment this was achieved, then the concept remained mere theory. It was particularly ignored purposely in the colonies in order not to sabotage the aim of those ruling the colonies.

Even after independence of the former colonies, the concept was never given its proper place in the state structure. The former colonies paid lip service at best. The authors take the case of Tanzania which is representative of what is taking place in the Third World to show that Independence of the Judiciary does not exist there either in theory or in practice. The Judiciary is in all aspects controlled by the executive arm of the State. The authors note that there are two parallel interests: the interests of the ruling class and those of the people. For a Judiciary to be worth its name it has to say in no uncertain terms where it stands.

Land Privatisation among Kenya's Masai, or the Negation of a Communal legal System

By *Xavier Péron*

This paper analyses the fundamental reasons behind the failure to bring about a land tenure reform amongst a nilotic pastoral people of East Africa: the Kenya Masai.

It concerns the so-called »Group-ranches« reform, in the context of the Kenya livestock development project, financed by the World Bank.

The reasons for this failure have until now been wrongly identified in that this project seemed above all to integrate traditional forms of organization, as much social as economic, of the Masai.

The author attempts to explain here that this was not in fact the case, and shows how, on