

Aufgabe der nachstehenden Darlegungen ist, angesichts der durch innen- und außenpolitische Faktoren kompliziert gewordenen verfassungsrechtlichen Problematik der Südafrikanischen Republik (SAR) hinzuweisen auf ein bisher in der einschlägigen internationalen Diskussion nicht genügend beachtetes ordnungspolitisches Prinzip, das zur Entwirrung des Schicksalsknotens beitragen könnte — nämlich auf das Prinzip der verfassungsrechtlichen Gruppengleichstellung.

Nicht kann Aufgabe eines solchen Hinweises hier sein

- > die Auseinandersetzung mit den in der bisherigen inner-südafrikanischen Föderalismus-Diskussion, etwa von der United Party, vorgeschlagenen Lösungen;
- > eine Untersuchung, ob in der bisherigen Politik der südafrikanischen Regierung schon Elemente enthalten sind, die in die Richtung der Gruppengleichstellung deuten;
- > eine genauere Vorschlagsliste, welche der vielfältigen Verwirklichungsmöglichkeiten dieses Ordnungsgrundsatzes im besonderen Falle der SAR angebracht wären (z. B. welche Schlichtungsinstanz für Konfliktfälle vorzusehen wäre);
- > eine Prüfung der außerjuristischen, zumal auch der wirtschaftspolitischen Implikationen, die in der Verwirklichung des Prinzips der Gruppengleichheit enthalten sind.

Vielmehr muß sich die Darstellung im wesentlichen darauf beschränken, einleuchtend zu machen, daß die Gruppengleichstellung überhaupt erörterungswürdig ist, also nicht unvereinbar ist mit dem Demokratieverständnis der heutigen Menschheit.

1. Ethnopolitische Grundtatsachen

In den Augen der Weltöffentlichkeit wird die innere und äußere Entwicklung der Südafrikanischen Republik (SAR) bestimmt durch die Spannung zwischen den 3,8 Mill. Weißen und den 17,7 Mill. Nichtweißen. Aber vom ethnopolitischen Standpunkt gesehen ist dieses Bild zu einfach. Wir müssen zum mindesten drei Hauptgruppen unterscheiden, nämlich die (1970, amtlich)¹

- 3,8 Mill. Weiße,
- 15,1 Mill. Schwarze oder — nach südafrikanischem, weder kränkendem noch sachlich falschem Sprachgebrauch — Bantu,
- 2,6 Mill. Mischlinge (2,0 Mill.) und Asiaten (0,6 Mill., die zu 97 vH Inder sind). Für die Mischlinge können wir die im Afrikaans, ihrer Muttersprache, gebräuchliche Bezeichnung Klörlinge (afr. Kleurling) übernehmen².

Die Klörlinge und Inder stehen zwischen den Lagern der beiden anderen Gruppen³. Sie lieben die heutige Vorherrschaft der Weißen nicht, aber alle Inder und die meisten Klörlinge würden noch mehr eine Vorherrschaft der Schwarzen ablehnen, wie sie sich aus einer mechanischen Anwendung des Majoritätsprinzips ergäbe und welche auf die Dauer ihre politische Stellung nicht verbesserte, ihre wirtschaftliche Stellung aber untergrübe⁴.

Bei allen Betrachtungen über die Rechtslage der Bevölkerungsmehrheit in der SAR wird oft vergessen, daß sie nicht der einzige Staat des Erdteils Afrika ist, in welchem eine ethnische Minderheit über eine andersethnische Mehrheit herrscht. Sowohl in Äthiopien, wo eine Minderheit von Amharen über eine Mehrheit von Anderssprachigen regiert, wie im bisherigen Portugiesisch-Afrika ist die große Mehrheit der Bevölkerung bis 1973 politisch völlig rechtlos gewesen. In beiden Reichen, Äthiopien wie Portugiesisch-Afrika, wurde in Bildungsfragen ein Verfahren angewandt, das man vielleicht das luso-amharische nennen könnte und das auf folgenden zwei Prinzipien beruhte: Nach Möglichkeit wurde der anderssprachigen (und im Falle der portugiesischen Gebiete auch

andersrassigen) Mehrheit jede Bildungsmöglichkeit vorenthalten. Wo sich aber eine Ausweitung des Schulnetzes nicht vermeiden ließ, da war sie geknüpft an die selbstverständliche Bedingung, daß einzige Schulsprache die jeweilige Landessprache sein dürfe, also das Portugiesische oder das Amharische, und daß die Muttersprachen der Bevölkerungsmehrheit ignoriert würden, auch wenn sie, wie z. B. das Galla in Äthiopien, mehr Sprecher aufwies als die Landessprache. Wenn man die Verfassungs- und Bildungsprobleme der SAR sachlich beurteilen will, tut man gut, solche Tatsachen zum Vergleich heranzuziehen. Immerhin gibt es ja in der SAR allein drei Universitäten nur für die schwarze Bevölkerung, ferner je eine für die Mischlinge und die Inder, ganz zu schweigen von dem ausgedehnten Netzwerk von Grund- und Oberschulen für diese Bevölkerungsgruppen. Es soll natürlich nicht behauptet werden, daß diese Förderung des Bildungswesens schon einen genügenden Ausgleich für eine weitgehende politische Entrechtung bilde. Es ist gerade umgekehrt: durch die Heranbildung einer schwarzen Gebildeten-schicht hat die SAR, ob sie es wußte und wollte oder nicht, gerade die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Bantus ihr Selbstbestimmungs- und Mitregierungsrecht ausüben dürften. Einer im abendländischen Sinne gut gebildeten, kulturell mündig werdenden ethnischen Gemeinschaft die politische Mündigkeitserklärung vorzuenthalten, ist eben noch unhaltbarer, als wenn man so verfährt mit einer auch kulturell unmündigen Analphabeten-Bevölkerung. Aber weitaus größer ist eben doch das Unrecht, einer andersethnischen Bevölkerungsmehrheit die politische und die kulturelle Mündigwerdung vorzuenthalten. Unter diesem Gesichtspunkt waren einige Regierungen moralisch wenig berechtigt, in Den Haag als Kläger gegen die SAR aufzutreten, wie Äthiopien und Liberien, die es wagten, der Kulturpolitik Südafrikas gegenüber den Nichtweißen in Südwestafrika vorzuwerfen, daß sie »failed to promote to the utmost the material and moral well-being and social progress of the inhabitants«. In bezug auf Äthiopien und Südafrika schrieb ich 1969 einmal⁵:

»In beiden Ländern herrscht eine ethnische Minderheit über eine Mehrheit von Anderssprachigen. In beiden Ländern geschieht für die Hebung des Bildungs- und Lebensstandards der Anderssprachigen nicht so viel wie für den weiteren Aufstieg der herrschenden Minderheit. Immerhin gewinnt man den Eindruck, daß in Südafrika wohl zehnmal mehr für die beherrschte Mehrheit geschieht als in Äthiopien. Nun läßt sich sicherlich der Satz aufstellen, daß diese zehnmal so große Anstrengung noch nicht ausreicht und daß Südafrika Tadel dafür verdiene, daß seine Anstrengungen nicht noch sehr viel größer seien. Nur befremdet es, wenn an die Spitze der Kritiker gerade der Staatschef von Äthiopien tritt und wenn weder inner- noch außerhalb Afrikas jemand auf das Paradoxe dieser Situation hinweist.«

Über die bildungspolitische Praxis in Südafrika und Portugiesisch-Afrika hieß es im gleichen Zusammenhang⁶:

»Die Portugiesen sagten »ihren« Negern dem Sinne nach: »Ihr dürft Euer Land mitregieren, sobald Euer Bildungsstand dafür ausreicht«, taten aber bis vor kurzem so gut wie nichts, um den Bildungsstand zu erhöhen. Die Weißen in Südafrika taten sehr viel, um die Bantus für die Mitregierung vorzubereiten, wurden aber bis zum Regierungsantritt von Verwoerd nicht müde, ihnen zu versichern, daß sie dieses Land niemals mitregieren dürften.« Im übrigen ist heute die politische Entrechtung der Bantus in Südafrika bei weitem keine vollständige mehr, da heute etwa die Hälfte der schwarzen Bevölkerung in eigenen autonomen Gebieten ein hohes Maß von Selbstverwaltung genießt.

2. Lösungen, die keine sind

Als künftige Lösung für die innere Struktur der SAR bietet die Weltmeinung im allgemeinen die Anwendung des Grundsatzes »one man — one vote«. Zu den Großmächten, die regelmäßig für die Anwendung dieses Prinzips eintreten, gehören unter anderen die Vereinigten Staaten und Indien.

Um zu ermessen, was damit den weißen Südafrikanern zugemutet wird, braucht man sich nur klarzumachen, daß es den weißen Nordamerikanern außerordentlich schwerfiel, sich zur politischen Gleichstellung ihrer schwarzen Mitbürger zu entschließen, obwohl sie

- > erstens nicht, wie in Südafrika, 70 vH, sondern nur rund 12 vH der Einwohner bilden,
- > zweitens sich nicht, wie in Südafrika, durch ihre Sprache, durch ihre gesamten kulturellen Traditionen und zum Teil auch heute noch durch die Religion von den Weißen unterscheiden, sondern weitgehend »akkulturiert« sind, also hinsichtlich ihrer Sprachkultur und Religion weit mehr den Klörlingen (Mischlingen) von Südafrika als den dortigen Bantu gleichen.

Man stelle sich vor, in den Vereinigten Staaten lebten nicht rund 180 Mill. Weiße und 25 Mill. (12 vH) Farbige, sondern, im gleichen Zahlenverhältnis wie in Südafrika (1 : 4,5), 18 Mill. Weiße und 81 Mill. Farbige zusammen. Man vergegenwärtige sich ferner, wie hart nach 1945 die amerikanischen Neger um ihre endliche volle Gleichberechtigung ringen mußten, und frage sich dann, mit wieviel Bereitwilligkeit die weißen Amerikaner wohl einer schwarzen Zweidrittelmehrheit die Gleichberechtigung auf der Grundlage »one man — one vote« einräumen würden.

Oder man erwäge, zu welchen Lösungen Indien greifen würde, wenn dort die Angehörigen der Scheduled Tribes nicht (wie bei der Zählung von 1961) mit 30 Mill. 7 vH, sondern mit 300 Mill. 70 vH der Einwohner bilden würden.

Auch der von manchen Seiten — so von der Fortschrittspartei in Südafrika selber — vorgeschlagene Ausweg, die Verleihung des Stimmrechts an allerlei relativ strenge Bedingungen, zumal solche bildungsmäßiger Art, zu knüpfen, würde nicht viel helfen. Erstens widerspricht eine solche Diskriminierung der Unterschicht der internationalen Praxis, zumal auch der schwarzafrikanischen, und würde sich nur kurze Zeit aufrechterhalten lassen. Die OAU wird schwerlich zustimmen, daß man den Analphabeten in Südafrika ein Recht vorenthält, das ihnen in Ghana und Kenia zusteht. Zweitens können auch solche Beschränkungen die baldige Majorisierung der Weißen nicht verhindern.

3. Das Prinzip der Gruppengleichheit

Es gilt, einen Grundsatz zu finden, der ebenfalls dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen Rechnung trägt, aber auf eine andere Weise. Ein solches Prinzip ist das der Gruppengleichheit. Es besagt, daß alle politischen Entscheidungen, oder wenigstens alle wichtigen, nur getroffen werden können, wenn ihnen die Mehrheit jeder der beiden mit-staatsführenden ethnischen Gruppen (co-dominant groups) zustimmt. Dabei ist es von sekundärer Bedeutung, ob man beiden Gruppen im Parlament, unabhängig von ihrer Kopfzahl, die gleiche Zahl von Sitzen zubilligt, wie in Pakistan, ehe Bangladesch entstand.

Das Prinzip der Gruppengleichheit spielt eine überragende Rolle in den internationalen Beziehungen, wo das Prinzip »one country — one vote« fast uneingeschränkt gilt. Die Einwohnerzahlen der Malediwen (80 000) und Chinas (800 Mill.) verhalten sich etwa wie 1 : 10 000; trotzdem verfügen beide in der Generalversammlung der Vereinten Nationen nur über je eine Stimme. Diese außenpolitische »Nationen-Gleichheit« ist aber nur ein Sonderfall der Gruppengleichheit, für deren innenpolitische Anwendung hier plädiert wird.

Man findet diesen Grundsatz zum Beispiel in den Verfassungen der Schweiz und der Vereinigten Staaten, die in ihren beiden Oberhäusern (Ständerat und Senat) jedem Gliedstaat unabhängig von der Einwohnerzahl je zwei Sitze geben. Wichtiger ist es aber, daß der Grundsatz auch schon auf ausgesprochen ethnopolitische Fragen innenpolitisch angewendet worden ist. Wohl das bekannteste Beispiel ist Bel-

gien, wo das Kabinett stets die gleiche Anzahl sprachfranzösischer und sprachniederländischer (flämischer) Minister umfassen muß und für verschiedene Fragen (z. B. Bildungswesen) stets zwei Minister amten, deren jeder eine der beiden großen Sprachgemeinschaften vertritt. Ein eindrucksvolles Beispiel ist hier der 1971 geschaffene »Agglomerationsrat« für Groß-Brüssel, in welchem die 20—25 vH Flamen die Hälfte der 12 Sitze innehaben. Ein anderes Beispiel ist Zypern, wo den nicht ganz ein Fünftel der Bevölkerung bildenden Türken zwar 30 vH der Sitze im Parlament zugestanden worden sind, wo aber wesentliche Verfassungsbestimmungen nur mit doppelter Zweidrittelmehrheit beider Nationalitäten abgeändert werden können und gewisse andere Gesetze die doppelte einfache Mehrheit der türkischen und griechischen Abgeordneten erfordern. Gewiß, die Zypernlösung ist nach ihrer Entstehung kaum je aus den Krisen und — oft bewaffneten — Konflikten herausgekommen. Das ändert aber nichts an der Tatsache, daß die internationale Öffentlichkeit sie trotz der in ihr implizierten Negierung des reinen Majoritätsprinzips angenommen und keineswegs als prinzipiell undemokratisch verworfen hat. Das Scheitern des Zypern-Experiments beruht im übrigen vor allem darauf, daß es nicht von den beiden beteiligten zyprischen Volksgruppen frei untereinander ausgehandelt worden ist, sondern ihnen, vor allem der griechischen Mehrheitsgruppe, von außen auferlegt wurde. Auch eine entsprechende Kompromißlösung in Südafrika hätte Aussicht auf Bestand nur, wenn ihr die unmittelbar beteiligten Partner frei und aus innerer Überzeugung zustimmten.

Es kann nicht Aufgabe dieses Aufsatzes sein, aus Vergangenheit und Gegenwart alle in Betracht kommenden Beispiele, von Sikkim bis Sri Lanka und von Fidji bis Kanada, anzuführen⁷. Ich beschränke mich auf ein paar Beispiele aus solchen Bereichen, in denen die den weißen Südafrikanern ungünstige Grundstimmung besonders ausgesprochen ist und aus denen daher besonders entschiedener Widerspruch gegen jede Lösung zu erwarten ist, die nicht die sofortige Alleinherrschaft der schwarzen Mehrheit ermöglicht, nämlich

1. aus den Vereinten Nationen,
2. aus der kommunistischen Staatenwelt,
3. aus Schwarzafrika.

1. Die Vereinten Nationen schufen 1949 für Äthiopien und das ihm neu angeschlossene Eritrea einen Imperial Federal Council mit je 50 vH der Sitze für Eritrea (1,4 Mill. Einwohner) und das eigentliche Äthiopien (22 Mill. Einwohner); diese Einrichtung wurde von Kaiser Haile Selassie 1962 abgeschafft, was einen bis heute währenden bewaffneten Widerstand in Eritrea auslöste. Für Jerusalem sah die UNO im gleichen Jahre einen Gesetzgebenden Rat vor, in welchem die Religionsgemeinschaften der Juden, Moslems und Christen trotz ihrer Zahlenungleichheit je acht Sitze erhalten sollten. Wenn dieser Beschluß auch nie verwirklicht wurde, so beweist er doch ebenfalls, daß man in den UNO die Gruppengleichheit nicht für ein grundsätzlich undemokratisches Prinzip hält.

2. In der kommunistischen Welt ist zum Beispiel zu verweisen auf die tschechoslowakische »Kammer der Nationen«, in welche zufolge der Verfassung von 1968 die 10 Mill. Tschechen und die 4 Mill. Slowaken je 75 Vertreter entsenden, sowie auf den Nationalitäten-Sowjet der UdSSR, in welchem auf jede der 15 Bundesrepubliken von Rußland mit seinen 130 Mill. Einwohnern bis hinab zu Estland mit 1,3 Mill. je 32 Vertreter entfallen.

3. Aus Schwarzafrika ist vor allem Kamerun zu nennen. Im Bundesparlament sitzen 40 Vertreter des zum französischen Kulturkreis gehörenden Ost-Kamerun (3,2 Mill. Einwohner) und 10 des zum englischen Kulturbereich gehörenden West-Kamerun (0,8 Mill. Einwohner); jedes Gesetz erfordert die

doppelte Majorität, so daß fünf Abgeordnete aus West-Kamerun praktisch Vetogewalt haben können. Daneben kann auf Äquatorial-Guinea (früher Span. Guinea) verwiesen werden, in dessen Oberhaus das von Fang bewohnte Rio Muni (230 000 Einwohner) und das vornehmlich von Bubi bewohnte Fernando Poo (40 000 Einwohner) je sechs Vertreter entsandten, bis der Diktator F. Macias Nguema die Bubi entrechtete.

Natürlich entspricht keiner dieser Fälle genau dem von Südafrika. Auch sagt die formalrechtliche Regelung wenig aus über die Funktionsfähigkeit derartiger Lösungen. Im Augenblick aber geht es um eine viel elementarere Frage: ob nämlich derartige Lösungen von der südafrikanischen wie auch von der internationalen Öffentlichkeit überhaupt als diskutabel betrachtet oder aber als Negierungen des reinen Mehrheitsprinzips von vornherein pauschal verworfen werden. Da ist es nun von schlechthin entscheidender Bedeutung zu sehen, daß drei Südafrika ganz besonders kritisch gegenüberstehende Gruppierungen — die UNO, die kommunistische und die schwarzafrikanische Staatenwelt — das Prinzip der Gruppen-gleichstellung bereits mehrfach angewendet haben.

Die Gegner der Weißen Südafrikas werden sagen: ja, wenn es sich bei Weiß und Schwarz in Südafrika um Gruppen von ungefähr vergleichbarer Größe, von etwa der gleichen Größenordnung handeln würde, wie bei Flamen und Wallonen in Belgien, dann ließe sich vielleicht über diesen Grundsatz reden. Aber man kann doch nicht den 70 Prozent Schwarzen zumuten, daß sie sich als Gruppe auf eine Stufe mit den nur 17 Prozent Weißen stellen!

Obwohl diese Logik nicht zwingend ist, ist es angebracht, an dieser Stelle die Frage aufzuwerfen, ob eine Aussicht besteht, daß sich die Zahlenverhältnisse in Südafrika in absehbarer Zeit wesentlich ändern könnten.

4. Die Bantustans heute

Hier ist nun anzuknüpfen an das Phänomen der zuweilen spöttisch so genannten »Bantustans«, also der Autonomen Gebiete, die seit 1963 für die Bantus eingerichtet worden sind. Außerhalb Südafrikas wird immer wieder skeptisch gefragt, ob es sich dabei um eine echte Autonomie handele und ob die Regierungen dieser Gebiete nicht einfach willenlose oder willfähige Puppen im Dienste der Zentralregierung in Pretoria

seien. Das dem nicht so ist, sei an einem kleinen, aber bezeichnenden Beispiel verdeutlicht.

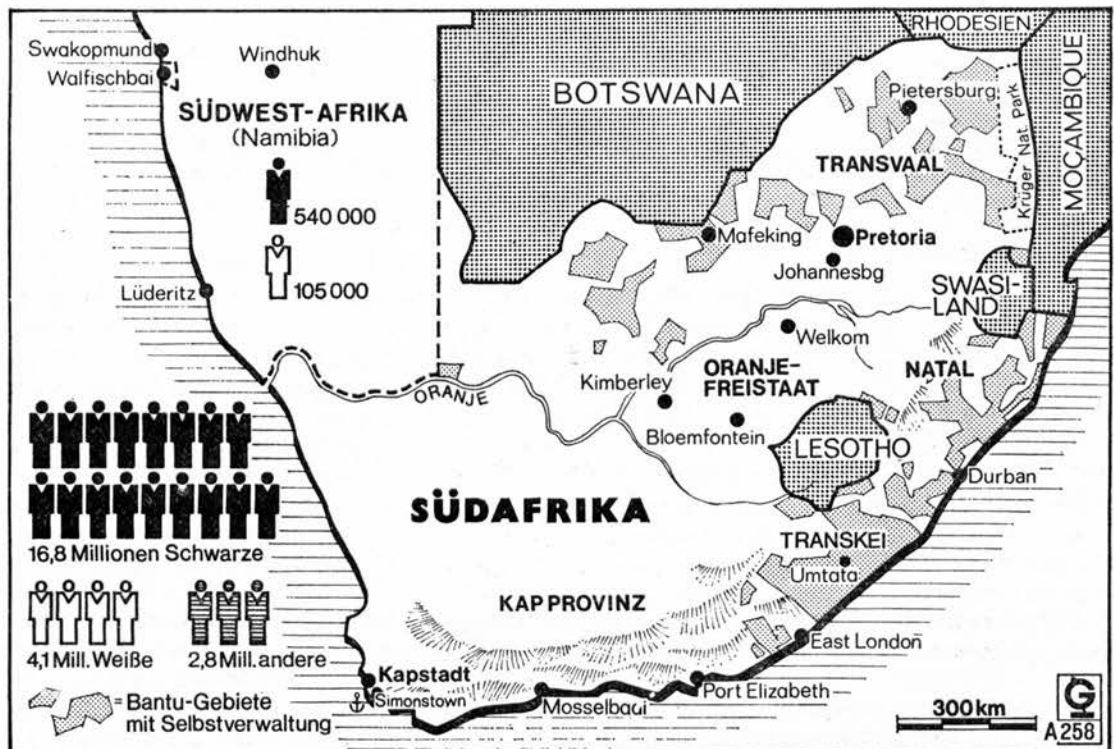
An den Staatsschulen für die Bantus war seit 1955/56 die Unterrichtssprache in den Volksschulklassen 1—8 in der Regel die Muttersprache der Kinder. Auf der Oberschulstufe aber, also in den Klassen 9—12 waren Englisch und Afrikaans die Unterrichtssprachen, und zwar beide grundsätzlich gleichberechtigt, wie auch beide schon vom 1. Schuljahr an als Fächer gelehrt werden mußten.

Als nun 1963 in Transkei die erste Autonome Regierung ans Ruder kam, gehörte zu ihren ersten Amtshandlungen, in Zusammenarbeit mit dem neu geschaffenen Regionalparlament von Transkei, den Unterricht in der Muttersprache auf die Klassen 1—4 zu beschränken und in den Klassen 5—12 Englisch zur einzigen Unterrichtssprache zu machen, also das Afrikaans nur noch als Unterrichtsfach beizubehalten, und das, obwohl doch die Zentralregierung in Pretoria fast ausschließlich von Männern afrikaanser Muttersprache gebildet wird, so daß diese Geste von der herrschenden Partei als kränkend empfunden werden konnte. Trotzdem setzte Pretoria der Anwendung des transkeiischen Gesetzes keinen Widerstand entgegen.

Es scheint nun, daß die Nationale Partei unter Vorster sich dazu durchgerungen hat, im Laufe der Zeit, und zwar einer durchaus absehbaren Zeit den (bisher) 8 Bantustans den Austritt aus dem Südafrikanischen Staatsverband, also die Unabhängigkeit, zu ermöglichen. Das wurde von Vorster zuerst 1970 ausgesprochen und wurde endgültig deutlich, als er sich am 6. März 1974 in Pretoria auf einer ersten »Gipfelkonferenz« mit den Erstministern der Bantustans traf und auf dieser in aller Form erklärte, die Zentralregierung sei jederzeit bereit, ernsthafte Gespräche über die Unabhängigkeit eines oder mehrerer Bantustans aufzunehmen. Nur wenige Tage darauf hat das Parlament von Transkei beschlossen, die Unabhängigkeit innerhalb der allernächsten Jahre zu verwirklichen.

Insgesamt hat die südafrikanische Regierung bisher etwa der Hälfte der Negerbevölkerung Autonome Gebiete (homelands) gegeben, innerhalb deren sie sich selber regieren und deren rechtlicher Status schon heute über dem einer Provinz liegt und dem von nichtsoveränen Staaten (Bantustaat) nahekommt. Die folgende Übersicht zeigt, welcher Teil der einzelnen Neger-Völker in diese Regelung einbezogen wurde:

Der Druck Schwarzafrikas auf das von einem weißen Minderheitsregime beherrschte Südafrika nimmt zu. Der trennende weiße Herrschaftsgürtel der portugiesischen Territorien Angola und Mosambik zusammen mit Rhodesien hat sich aufgelöst oder ist in der Auflösung begriffen. Die Konzentration auf die südafrikanische Bastion ist unübersehbar. Was wird die weiße Regierung des Landes tun? Was wird sie auf die Dauer tun können: Nur eins ist sicher: Die Politik der Rassetrennung, die Apartheid mit ihrer unerträglichen Diskriminierung des Großteils der Bevölkerung, muß aufgegeben werden. (Vgl. die Beiträge dieses Heftes auf den Seiten 33 ff.)



*Bantu-Sprachgemeinschaften,
aufgegliedert nach Autonomen Gebieten und Diaspora*

Sprache	Sprecherzahl 1970	davon in einem der ›homelands‹ absolut	vH	›Diaspora‹
Zulu	4 026 100	2 135 000	53,0	1 891 100
Xhosa	3 930 100	2 206 200	56,1	1 723 900
Pedi	1 603 900			
Nord-Ndebele	181 800			
Nord-Sotho	1 785 600	1 071 200	60,0	614 400
Tswana	1 719 400	610 500	35,5	1 108 900
(West-Sotho)				
Süd-Sotho (Shoeshoe)	1 451 800	144 000	9,9	1 307 800
Tsonga (Shangaan)	737 200	392 900	53,3	344 300
Swazi	498 700	112 000	22,5	386 700
Venda	357 900	251 200	70,2	106 700
Süd-Ndebele (Sonstige)	233 000 (318 200)	55 200 (18 900)	23,7 (6,0)	177 800 (299 300)
Bantu insg.	15 058 000	6 997 200	46,5	8 060 800 (53,5 vH)

Für sieben von diesen neun Gruppen wurden folgende acht Autonomen Gebieten oder Eigenstaaten geschaffen:

Gründungs- datum	Ethnische Gruppe	Autonomes Gebiet	Quadrat- meilen
11. 12. 1963	Xhosa	Transkei	14 178
1. 10. 1971	Süd-Sotho	Basotho Qwaqwa	177
30. 3. 1972	Zulu	Kwa Zulu	12 141
1. 6. 1972	Tswana	Bophuta Tswana	14 494
1. 8. 1972	Xhosa	Ciskei	3 547
2. 10. 1972	Nord-Sotho	Lebowa	8 549
1. 2. 1973	Tsonga	Gazankulu	2 576
1. 2. 1973	Venda	Venda	2 333

Die Einwohnerzahlen der Autonomen Gebiete entsprechen ungefähr den in der Tabelle für die betreffenden Autonomen Gebiete angegebenen Zahlen, nicht genau, denn in diesen Gebieten leben auch Angehörige anderer Bantuvölker, z. B. im Vendländchen neben einer Viertelmillion Venda auch rund 25 000 Nord-Sotho und Tsonga.

Über zwei Autonome Gebiete (Transkei und Ciskei) verfügen die Xhosa.

Ohne ein solches eigenes Gebiet leben die Swazi und die Süd-Ndebele sowie die ›Sonstigen‹.

Diese drei letztgenannten Gruppen umfassen zusammen 6,9 vH aller Bantus. Zieht man sie von den Endzahlen der Tabelle ab, so ergibt sich immerhin, daß von den übrigen sieben Gruppen bereits etwas mehr als die Hälfte, nämlich 52,4 vH, in den Autonomen Gebieten lebt.

5. Die Bantustans morgen

Nun ist der Weg zur Unabhängigkeit allerdings für alle Bantustans nicht eben einfach zurückzulegen. Die Hauptschwierigkeit liegt darin, daß fast alle aus einer Reihe nichtzusammenhängender Gebietsteile bestehen und daß sehr fraglich ist, ob sie ohne eine Konsolidierung, d. h. eine Zusammenlegung zu geschlossenen Länderblocks, überhaupt lebensfähig sein werden. Man muß dabei folgende Tatsachen im Auge behalten,

- > daß die Zentralregierung schon in den vergangenen Jahren eine erhebliche Anzahl von Gebietszusammenlegungen und Gebietsaustauschen durchgeführt hat, um die Zersplitterung der Bantustans zu verringern,
- > daß sie ferner grundsätzlich zu weiteren und umfassenden Maßnahmen in der gleichen Richtung bereit ist, daß aber
- > drittens die Führer der Bantustans sehr viel weiter gehende Zugeständnisse verlangen, als Pretoria vorerst zu bewilligen bereit oder auch nur in der Lage ist.

Durch die sog. consolidation ist im letzten Vierteljahrhundert die Zahl der unzusammenhängenden homeland-Gebietsteile (black areas) von 264 i. J. 1950 auf 167 i. J. 1965 und 82 i. J. 1974 gesunken. Aber selbst nach Durchführung aller zur Zeit bereits im Gang befindlichen oder fest beschlossenen Zusammenlegungen würden acht homelands aus 39 Gebietsteilen bestehen — Kwa Zulu allein aus zehn. Und naturgemäß beziehen sich die Zusammenlegungspläne oder -wünsche schrittweise auf immer größere oder volkreichere Gebiete, rufen also immer mehr Widerstand bei den dort wohnhaften Weißen hervor.

Andererseits ist hervorzuheben, daß wenigstens eines dieser Bantustans, nämlich Transkei, schon jetzt einen verhältnismäßig geschlossenen Landblock darstellt, wenn auch seine Regierung noch Arrondierungen fordert, insbesondere die Einbeziehung der Hafenstadt St. Joes. Da Transkei außerdem der Landesteil mit der weitaus ältesten Selbstverwaltungstradition ist — die Ansätze zu einer Selbstverwaltung der Schwarzen gehen hier bis auf das Jahr 1895 zurück — wird sich die Unabhängigkeit gerade dieses Autonomen Gebietes wohl schon 1976 verwirklichen lassen.

Bei den anderen Gebieten liegt es durchweg komplizierter, am meisten bei Kwa Zulu in Natal, in welchem das selbstbewußteste aller südafrikanischen Negervölker wohnt, nämlich die Zulu, deren Autonomes Gebiet aber im Augenblick noch zu den am meisten aufgesplitterten Bantustans gehört. Auch gehört der Ersterminister dieses Gebietes, Gatsha Buthelezi, zu den entschiedensten und hartnäckigsten Wortführern der Neger nicht nur seines eigenen Gebietes, sondern von ganz Südafrika, wozu nicht wenig beiträgt, wie sehr er sich des internationalen Rückhaltes der südafrikanischen Neger bewußt ist.

Dazu kommt ferner die an dieser Stelle nicht mehr zu erörternde schwerwiegende Frage nach der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit dieser Bantustans. In einem Aufsatz, den er mitten im Zulugebiet geschrieben hat⁸, definiert Anthony Barker ein homeland als »ein Gebiet, wo niemand länger als ein paar Monate mit seiner Familie zusammenleben kann, ohne gezwungen zu sein, es (nämlich als Gastarbeiter in einem anderen Landesteil) zu verlassen. Dauernd in den Bantustans zu leben ist zur Zeit für die Mehrheit ihrer Bewohner unmöglich.« Ich zitiere diesen Satz, ohne ihm zustimmen oder ihn widerlegen zu wollen, denn selbst wenn er falsch sein sollte, deutet er doch auf die schwerwiegenden sachlichen und psychologischen Hindernisse hin, die einer Selbständigkeit der Bantuländer im Wege stehen.

Falls nun wirklich die Bantustans aus dem südafrikanischen Staatsverband ausscheiden, so erhebt sich die Frage, ob sie nicht nur unabhängig von Pretoria werden, sondern auch auf der internationalen Bühne unabhängig voneinander agieren sollten, so daß zum Beispiel die Vereinten Nationen um acht schwarze Mitgliedstaaten bereichert würden.

Es gibt vor allem zwei Gründe, die gegen eine solche Lösung sprechen. Der weniger gewichtige (aber doch auch nicht ungewichtige) ist, daß Schwarzafrika schon heute in der UNO im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl weit übervertreten ist. Das die Zusammensetzung der Generalversammlung beherrschende egalitäre Prinzip ›one country — one vote‹ setzt eine Prämie auf jede politische Aufsplitterung größerer Erdräume und damit zugleich auch auf einen bestimmten Grad von Unterentwickeltheit, denn die Art der Vielstaaterei, die wir in Mittelamerika, bei den arabischen Ölstaaten und in Westafrika finden, ist das typische Symptom einer unausgereiften kulturellen Entwicklung. Im Falle Afrikas aber könnte das — man denke an die mindestens drei künftigen schwarzen Staaten des portugiesischen Kolonialreichs — zu einer in diesem Ausmaß unberechtigten und ungesunden Mehrung des Einflusses Schwarzafrikas führen⁹.

Wesentlicher aber sind die ungesunden Folgen, die eine hundertprozentige Unabhängigkeit für die betreffenden »Bantustans« selber haben würde. Für Staaten mit geringer Bevölkerung und noch geringerer kultureller und wirtschaftlicher Oberschicht bedeutet die Unabhängigkeit einen spürbaren brain drain; ein erheblicher Teil der wenigen für unumgänglich notwendige qualifizierte Arbeiten im Lande selber fachlich geschulten und dringend benötigten inländischen Fachleute wird abgesogen in entbehrliche Arbeiten vielfach rein repräsentativer Art.

Jedes unabhängige Land glaubt zum Beispiel seine Ministerien für Auswärtige Politik, Verteidigung, Finanzen, im Wirtschaftsministerium eine Außenhandelsabteilung, eine Notenbank, vor allem aber auch eine Delegation bei den Vereinten Nationen und ihren wichtigsten Sonderorganisationen sowie Botschaften und Konsulate bei einer Reihe von Staaten unterhalten zu müssen. Das kann sich im Grunde Nikaragua so wenig leisten wie Niger. Sind aber solche Pfründe erst einmal geschaffen, so ist es nicht leicht, sie wieder abzuschaffen.

Aus solchen und anderen Gründen wäre zu wünschen, daß die südafrikanischen Bantustataaten sich nach ihrem Ausscheiden aus dem südafrikanischen Staatsverband zusammenschließen und ihre fachlichen Ressourcen poolen, indem sie gemeinsam nur ein Außenministerium, nur eine UN-Vertretung usw. einrichten. Dabei bedürfte es näherer Untersuchung, wie weit die am 1. August 1973 von Barbados, Guayana, Jamaika sowie Trinidad und Tobago gegründete Carribean Community (CARICOM), der sich im April 1974 sechs weitere karibische Kleinstaaten anschlossen, als Vorbild oder doch als Anregung dienen könnte.

Eine überdenkenswerte Formel für die Beziehungen zwischen den neuen Bantustataaten könnte sein:

- > Politik: Im Vordergrund steht die Zusammenarbeit der neuen Staaten untereinander;
- > Kultur: Im Vordergrund steht ihre Eigenständigkeit, zumal jeder über eine eigene (Schrift-)Sprache verfügt;
- > Wirtschaft: Im Vordergrund steht ihre Zusammengehörigkeit und Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn, zumal mit Rest-Südafrika; sie bleiben, z. B. im Hinblick auf Zölle, Teil einer gesamtsüdafrikanischen Wirtschaftsunion.

6. Die Zukunft des restlichen Südafrika

Die politische Ausgliederung der neuen Bantustataaten würde die ethnische Gliederung der verbleibenden Bevölkerung der Südafrikanischen Republik ungefähr wie folgt verändern¹⁰:

Ethnische Gliederung (in vH)	heute	nach Aussonderung der Bantustataaten
Weißer	17	27
Mischlinge (Klörlinge)	9	14
Asiaten	3	4
Bantu	70	55

Bei Gesprächen über die künftige innere Gliederung von Rest-Südafrika würden sich die 14 vH Klörlinge, falls die Weißen sie nicht systematisch vor den Kopf stoßen, wohl eher diesen als den Bantu anschließen, womit die »Minderheit« europäischer Muttersprache auf 41 vH stiege. Ähnliches gilt für die Inder. Damit aber wären für die Anwendung des Grundsatzes der Gruppengleichheit ungleich bessere Voraussetzungen geschaffen als sie heute bestehen.

Es ist dem Verfasser bekannt, welche großen zusätzlichen Schwierigkeiten einer Regelung im restlichen Südafrika daraus erwachsen, daß zunächst die strittige Frage bereinigt werden müßte, ob die dort lebenden Bantus als Bürger eben dieses ihres heutigen Wohngebietes oder aber als Bürger ihres Heimatgebietes, also eines der verschiedenen Bantustans zu betrachten und zu behandeln wären. Doch ist diese Frage nicht unlösbar, zumal es für sie mehr als nur eine Lösung gibt.

7. Südwestafrika (Namibia)

Der vorstehende Versuch, Lösungsmöglichkeiten für die verfassungspolitischen Probleme der Südafrikanischen Republik zu skizzieren, ermöglicht es auch, eine entsprechende Skizze für die Fragen der künftigen Verfassungsordnung des heutigen Südwestafrika zu wagen.

Auch hier geht die Weltmeinung von der Auffassung aus, es gehe hier eigentlich nur um die Gegenüberstellung der Rechte von 90 700 Weißen und von 655 600 Nichtweißen. Aber auch hier liegen die Verhältnisse weniger einfach, auch hier haben wir es in Wirklichkeit mit einer Dreiteilung zu tun, die sich daraus ergibt, daß unter den Nichtweißen eine bestimmte Gruppe, nämlich die Owambos, die Mehrheit bilden. Die übrigen Nichtweißen aber würden zwar durchaus eine Beendigung der Alleinherrschaft des weißen Mannes begrüßen, keineswegs aber gerne für sie eine Mehrheitsherrschaft der Owambos eintauschen.

Wir finden in Südwestafrika

90 700 Weiße
342 500 Owambos
313 100 sonstige Nichtweiße.

Diese »Sonstigen« aber bilden nun untereinander keineswegs eine rassische oder sprachliche Einheit. Es finden sich unter ihnen so verschiedene Gruppen wie die Mischlinge (Klörlinge und Bastarde), die afrikaanser Muttersprache sind, die Herero und Kavango, die Bantus sind und auch Bantusprachen sprechen, die Damara, die abstammungsmäßig zu den negroiden Völkern gehören, deren Muttersprache aber Nama (Hottentottisch) ist, und endlich die Hottentotten oder Nama, die weder rassisch noch sprachlich mit den Bantus verwandt sind. Afrikaans ist die Muttersprache von 110 000 Einwohnern (darunter 47 000 Mischlinge), Deutsch von 23 000, Englisch von 7 000.

Auch in Südwestafrika würde die Anwendung des Prinzips der Gruppengleichheit auf größte psychologische Schwierigkeiten stoßen, wenn man dabei die Gesamtheit der Nichtweißen als Einheit behandeln wollte. Nun wohnen die Owambos im Norden in einem zusammenhängenden Gebiet, das heute schon weitgehende Selbstverwaltung genießt, also ein sog. Bantustan darstellt, und bei dem überdies das Problem der Arrondierung, das bei den Bantustans der Südafrikanischen Republik eine solche Rolle spielt, nicht besteht.

In dem Augenblick, wo man den Owambos die Unabhängigkeit gewährte, bestünde im übrigen Südwestafrika ein Zahlenverhältnis zwischen den Weißen und den verschiedenen nichtweißen Gruppen, das eine Durchführung des Prinzips der Gruppengleichheit wesentlich aussichtsreicher erscheinen lassen würde, zumal wir ja auch hier eine nichtweiße Gruppe vorfinden, deren Muttersprache europäischen Ursprungs ist. Das jetzt im einzelnen zu erörtern, ist nicht Aufgabe dieses Aufsatzes. Wichtig ist vor allem, daß man sich darüber klar wird, wie eine gesunde, d. h. die politische und wirtschaftliche Zukunft Südwestafrikas nicht willkürlich und wissentlich aufs Spiel setzende Regelung geradezu verhindert wird durch das Beharren der Vereinten Nationen auf der Beibehaltung der Kolonialgrenzen, die noch aus der Zeit der deutschen Herrschaft stammen. Es gehört ein erhebliches Maß von Doktrinarismus dazu, darauf zu bestehen, daß die Owambos mit den übrigen Südwestafrikanern im gleichen Staatsverband bleiben und womöglich sogar auch darauf, daß der (fortab also sakrosankte) Caprivi-Zipfel auf ewige Zeiten bei Südwestafrika bleibe.

Auf der anderen Seite wäre, ähnlich wie wir für Südafrika die Möglichkeit ins Auge faßten, daß die unabhängigen Bantustataaten in einer vorwiegend wirtschaftlich ausgerichteten Konföderation mit dem restlichen Südafrika zusammenleben und zusammenarbeiten, auch in Südwestafrika denkbar, daß der Owambostaat mit dem restlichen Südwestafrika in einer Konföderation vereint bliebe, die eine engste wirtschaftliche

Zusammenarbeit ermöglichte. Eine für alle Beteiligten tragbare Lösung wäre in Südwestafrika vermutlich sogar eher leichter zu finden als in Südafrika, wenn nur bei allen Beteiligten, vor allem auch bei den Beteiligten, die nicht innerhalb Süd- und Südwestafrikas leben, Aufgeschlossenheit und ein echter guter Wille vorausgesetzt werden dürften.

Anmerkungen

- 1 Für 1974 schätzt man auf 4,2 Mill. Weiße, 17,7 Mill. Bantus, 2,3 Mill. Klörlinge und 0,97 Mill. Asiaten.
- 2 Den Ausdruck »Klörlinge« verwandte schon Helmut Erbe: Afrikaanse Lyrik, München 1959, z. B. S. 266–67.
- 3 Klaus Frhr. von der Ropp: Die BRD und die Südafrika-Debatte in der UNO, in: VN 21. Jg. (1973) Heft 4, S. 126 ff.
- 4 Vgl. b. von der Ropp (Anm. 3) das Zitat aus Fatima Meer: Indian People: Current Trends and Politics, in: South African Minorities, Johannesburg 1971, S. 30: »He (der Südafrika-Inder) has today

reached a point where he considers Afrikaner nationalism. . . . to be preferable to African nationalism«.

- 5 Kloss: Grundfragen der Ethnopolitik im 20. Jahrhundert. Wien 1969, S. 511.
- 6 Siehe Kloss (Anm. 5), aaO, S. 510.
- 7 Ich verweise auf meine Abhandlungen »Volksgruppen und Volksgruppenrecht in der Demokratie«, in Th. Veiter (Hrsg.): System eines internationalen Volksgruppenrechts, Wien, Bd. I, 1970, S. 105 bis 138, und Der multinationale Staat, ebda, Bd. II, 1972, S. 189–221; ferner auf A. Verdoodt: La protection des droits de l'homme dans les états plurilingues, Paris und Brüssel 1973, S. 73–85, dessen Fragestellung auf meine Abhandlungen zurückgeht.
- 8 A. Barker: Thoughts from Ngutu, in: South African Outlook, Jg. 104, Februar 1974, S. 24.
- 9 Ich schrieb 1969 (»Grundfragen der Ethnopolitik«, S. 486): »Wenn sich die heutigen afrikanischen Staaten, denen 1967 bereits 31 vH aller VN-Sitze gehörten, alle noch einmal spalteten, würden sie in den VN über die Mehrheit verfügen.« Das gleiche Ergebnis könnte die Schaffung von vieler afrikanischer oder doch »schwarzer« Zwernationen (vgl. z. B. auch Surinam; Niederl. Antillen) haben.
- 10 Nach S. P. Celliers: Appeal to Reason, Stellenbosch 1971, S. 7.

Rassentrennung in Südafrika: Neue Perspektiven?

ROBERT V. LUCIUS

Nach allzu langen Jahren der zunehmenden Verhärtung und der Perfektionierung des südafrikanischen Apartheidsystems scheint sich in jüngster Zeit, beschleunigt durch die Entwicklungen in Angola und Mozambique, ein grundlegender Wandel durchzusetzen. Bei der Diskussion zum — aufgrund dreifachen Vetos der Westmächte Ende Oktober 1974 gescheiterten — afroasiatischen Antrag auf Ausschluß Südafrikas aus der UNO meinte Südafrikas UN-Botschafter Botha: Auch seine Regierung billige nicht Diskriminierung nur aufgrund von Rasse oder Hautfarbe; sie werde alles tun, um diese zu beenden¹. Welche gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen und Pläne wurden in den letzten Monaten gefaßt, welche Auswirkungen auf den zwischenmenschlichen Bereich spürbar, die diese programmatische Erklärung zu stützen vermögen? Welche neuen Lösungsperspektiven zeigen sich insbesondere für die drängendsten Probleme der Rassentrennungspolitik: geographische und wirtschaftliche Konsolidierung der Heimatländer, die Rolle der »urban blacks« und die Stellung der Coloureds?

I. Teilhabe an der politischen Macht

An dem zentralen politischen Entscheidungsprozeß der Republik können weder Südafrikas Schwarze noch die Coloureds und Asiaten teilnehmen: Stimmberechtigt zum Parlament sind lediglich Weiße².

1. Heimatländer

Um auch den Schwarzen autonome politische Gestaltungsrechte zu ermöglichen, entwickelte die seit 1948 regierende Nationale Partei ihre »Homelands-Politik«. Sie bildete acht »Heimatländer«: Transkei, Ciskei, Bophuthatswana, Lebowa, Gazankulu, Venda³, KwaZulu sowie Qwaqwa⁴. In den Homelands leben gegenwärtig 45 vH der Schwarzen.

Langfristig sollen alle Heimatländer auf eigenen Wunsch in die staatliche Unabhängigkeit entlassen werden; Südafrikas Premierminister Vorster rechnete damit noch in diesem Jahrzehnt⁵. Die Gesetzgebende Versammlung der Transkei bat die südafrikanische Regierung im März 1974, innerhalb von fünf Jahren unabhängig zu werden, sofern sein jetzt noch zerstückeltes Gebiet bis dahin arrondiert sei. Dies wurde ihr vom südafrikanischen Kabinett zugestanden⁶. Als Unabhängigkeitsdatum wird 1976 avisiert. Die Transkei würde dann als souveräner Staat zum Beispiel eine eigene Armee und einen Rundfunk unterhalten. Wenn sie diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten aufnehmen und die UNO-Mitgliedschaft beantragen will, zwingt sie diese damit mittelbar, Stellung zu beziehen zu einem wesentlichen Grundpfeiler der Apartheidpolitik.

Bei einer Gipfelkonferenz im November 1974 erklärten die Premiers der Homelands, gegenwärtig plane kein anderes Gebiet, um die Unabhängigkeit nachzusuchen. Gazankulu, Lebowa und evtl. Venda bereiten hingegen in ersten Gesprächen eine Vereinigung oder Föderation vor. In verschiedenen Äußerungen schwarzer Homeland-Politiker wie der weißen Oppositionsparteien wird eine Föderation als zukünftige staatsrechtliche Lösung propagiert. Pretoria plant eine Neuordnung seiner Beziehungen zu den Heimatländern. In absehbarer Zeit dürfte der Posten des Generalkommissars für bestimmte Gebiete oder Völker ersetzt werden durch einen südafrikanischen Botschafter mit dem Titel eines Hohen Kommissars. Die Heimatländer sollen ebenfalls Vertretungen — zunächst im Rang von Konsulaten — bei der südafrikanischen Regierung akkreditieren⁷.

Die Transkei soll nach einem Gesetzentwurf zu den bereits vorhandenen Befugnissen auch die Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Sicherheit und Ordnung erhalten. Seit 1960 gilt in der Transkei — offensichtlich mit Billigung der (schwarzen) Transkeiregierung⁸ — eine die Freizügigkeit und Versammlungsfreiheit empfindlich einschränkende Notstandsregelung⁹. Vorbedingungen, Bedeutung und Folgen einer Unabhängigkeit der Heimatländer wurden ausführlich auf der bereits historischen ersten Konferenz Vorsters mit den acht Heimatlandpremiers am 6. März 1974 in Pretoria¹⁰ besprochen. Dabei wurde erneut deutlich: Ohne vorherige wirtschaftliche und geographische Konsolidierung sind die Heimatländer keinesfalls lebensfähig. Die autonomen oder unabhängigen Heimatländer und das Rest-Südafrika werden wirtschaftlich stets interdependent sein.

Nach der gegenwärtig geltenden Regelung erhalten die Heimatländer einen kleineren Teil ihrer Einkommen aus Fonds, also aus festen Einnahmequellen, während der größere Teil aus jährlichen Finanzzuweisungen des südafrikanischen Parlaments stammt (1974/75: 800 Mill. DM). Investitionen Nicht-Schwarzer waren nur möglich auf zeitlich beschränkter Agenturbasis. Dabei mußten Industrielle mit einer von Weißen kontrollierten Korporation¹¹ die Einzelregelungen treffen. Im Oktober 1974 kündigte Vorster ein neues, von den Heimatländern gefordertes und lebhaft begrüßtes Finanzierungsmodell an¹². Unmittelbar den Heimatländern werden in Zukunft zugewiesen: indirekte Steuern und Zölle auf Güter, die im Heimatland verbraucht werden, Gewinnanteile von den Minen der Homelands sowie die Steuern der in den Heimatländern angesiedelten Industrie. Der neue Verteilungsschlüssel macht die Homelands unabhängiger von Südafrika und ermöglicht ihnen längerfristige Planungen. Zugleich sollen die Heimatländer künftig unmittelbar und ohne Beschränkungen