



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

33. Jahrgang 2021



Nomos

Vorbemerkung

Im Jahr 2020 jährt sich der Moskauer Vertrag zum 50. Mal und der Zwei-plus-Vier-Vertrag zum 30. Mal. Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Form des Archivs des Liberalismus und das Berliner Kolleg Kalter Krieg am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin nahmen diese Jubiläen zum Anlass, das 18. „Kolloquium zur Liberalismus-Forschung“ dem Thema „Freiheit, Sicherheit und Deeskalation – Liberalismus und Kalter Krieg 1970–1990“ zu widmen. Die Tagung sollte nach liberalen Deutungsmustern, Konzepten und Politiken der Entspannung fragen und zugleich Ambivalenzen und Grenzen liberaler Entspannungspolitik ausloten. Leider konnte sie wegen der Pandemie nicht durchgeführt werden. Die Pandemie führte auch dazu, dass nicht nur die Autorinnen und Autoren des diesjährigen Schwerpunktes ihre Texte unter sehr erschwerten Bedingungen verfassen mussten, die nicht allein den Zugang zu Archiven und Bibliotheken betrafen; Ausfälle bzw. Verschiebungen von ursprünglich eingeplanten Beiträgen sind in der Folge unvermeidlich gewesen. Den „verbliebenen“ Autorinnen und Autoren gilt daher diesmal ein besonderer Dank der Jahrbuch-Herausgeber.

Zum zweiten sei ausnahmsweise dem geschäftsführenden Redakteur eine persönliche Vor- resp. Nachbemerkung erlaubt: Dies ist der letzte Band, den er als Redakteur und Herausgeber betreut hat. Nach über 30 Jahren geht die „Geschäftsführung“ in andere Hände über. An anderer Stelle ist bereits über die Entstehung und die ersten 25 Jahre des „Jahrbuchs“ kurz berichtet worden.¹ Der damals ausgesprochene Dank soll an dieser Stelle ausdrücklich nochmals wiederholt werden: Das „Jahrbuch“ hätte sich nicht dauerhaft etablieren können ohne das Engagement und die Mitwirkung, die ihm von vielen Seiten und auf vielfältige Weise – sei es als Autorin oder Autor, sei es als Herausgeberin oder Herausgeber, sei es als Redakteurin oder Redakteur und schließlich auch von Verlagsseite – zuteil geworden sind. Dafür gilt es allen seit 1989 Beteiligten noch einmal tiefen Dank abzustatten, auch für das Vertrauen, das dabei die „Geschäftsführung“ hat erfahren dürfen. Es steht zu hoffen, dass erstens dieses nicht enttäuscht worden ist und dass zweitens dieses in ähnlicher Weise auch in Zukunft den „Jahrbuch-Machern“ gewährt wird.

1 Jürgen Frölich: Ein Vierteljahrhundert „Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung“. Gedanken und Statistisches zu den ersten 26 Bänden. In: Ewald Grothe u.a. (Hrsg.): Liberalismus-Forschung nach 25 Jahren. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden 2016, S. 31–50.

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt „Freiheit, Sicherheit und Deeskalation – Liberalismus und Kalter Krieg 1970–1990“

Joachim Scholtyseck

Liberaler Entspannungspolitik als Teil der Weltgeschichte des Kalten Krieges 9

Peter Ridder

„Entspannung“ im südlichen Afrika? Die bundesdeutsche Außenpolitik und die Apartheid in den 1970er Jahren 27

Agnes Bresselau von Bressendorf

Eine Welt ohne Flucht? Das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Herausforderung der 1980er Jahre 51

Cedric Bierganns

Bündnis ohne Feindbild. Michail Gorbatschow, Hans-Dietrich Genscher und die deutsch-amerikanischen Beziehungen zwischen nuklearer und geistiger Abrüstung 1981–1987 75

Hermann Wentker

Hans-Dietrich Genscher und die Sowjetunion 1985–1989. Perzeption und Politik 97

Victor Jaeschke

Die FDP, Europa und das Ende des Ost-West-Konflikts 1987–1992 117

Tim Geiger

Die deutsche Einheit als Beitrag zu einem System gesamteuropäischer Sicherheit. Hans-Dietrich Genschers Handschrift im Prozess der deutschen Einigung 1989/90. Teil I 139

Andreas Wirsching

Die Charta von Paris, die Vision einer liberalen Weltordnung und die deutsche Außenpolitik 1990–1998 169

<i>Wolfgang Gerhardt</i> Das liberale Ringen um eine „neue“ Außenpolitik nach 1990. Ein Kommentar aus Zeitzeugen-Perspektive	191
 <i>Weitere Beiträge</i>	
<i>Fabian Rausch</i> Die Verfassung der Sieger. Über einen folgenschweren Diskurs, nicht nur im Frankreich des 19. Jahrhunderts	199
<i>Tobias Müller</i> Liberaler Populismus? Das politische Denken der US-amerikanischen Populisten im ausgehenden 19. Jahrhundert und die „liberal tradition“	213
<i>Dennis Möbus</i> Ambivalenzen der Freiheit. Deutsche Amerikaauswanderer im 19. Jahrhundert und die Erfahrung der Bürgerrechte	229
<i>Ulrich Sieg</i> Liberalismus und westliches Christentum. Einige Gedanken zu einer folgenreichen Verbindung	251
<i>Jürgen Frölich</i> „Auf zum Entscheidungskampf!“ Parteiarbeit und Wahlkampf bei den rheinisch-bergischen (National-)Liberalen um 1907	267
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	281

„Entspannung“ im südlichen Afrika? Die bundesdeutsche Außenpolitik und die Apartheid in den 1970er Jahren

I. Einleitung

„One Man One Vote“ lautete die Parole der transnationalen Anti-Apartheid-Bewegung, die sich weltweit seit den 1950er Jahren für die Abschaffung der Rassentrennung im südlichen Afrika einsetzte.¹ Als sich die Region 1975 zu einem gefährlichen Krisenherd des Kalten Krieges und der Dekolonisierung entwickelte, schloss sich die Bundesregierung dieser Forderung an. Sie leitete hierdurch eine Kehrtwende in ihrer Politik gegenüber der Republik Südafrika ein, obwohl deren Rohstoffe für die westdeutsche Wirtschaft von strategischer Bedeutung waren.² Die sozial-liberale Bundesregierung brach mit der seit den 1950er Jahren praktizierten Politik der Nichteinmischung gegenüber dem Apartheid-Regime und begann, sich aktiv für die Abschaffung der Segregation und die Einhaltung der Menschenrechte in Südafrika zu engagieren.

Dieser Beitrag untersucht, wie es Mitte der 1970er Jahre zu diesem Wandel kam, welche Deutungsmuster und Konzepte dem zugrunde lagen, welche Ziele die Bundesregierung verfolgte, und wie liberale Außenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Interessen, geostrategischen Bedrohungen und dem Ruf nach Menschenrechten neu ausgelotet wurde. Ordnete man die ökonomischen Präferenzen westdeutscher Unternehmen liberalen Prinzipien unter, oder warum wurden die Menschenrechte zu einem Bestandteil der westdeutschen Außenpolitik gegenüber Südafrika?

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es nicht, das Vorgehen der sozial-liberalen Regierung an Hand einer vorgegebenen Definition liberaler Politik zu messen, sondern aufzuzeigen, wie das Verständnis liberaler Prinzipien³

1 Einen Überblick über die Entstehungsgeschichte dieser Gruppen bietet Håkan Thörn: *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*. Basingstoke 2006.

2 Zur Eskalation der Konflikte im südlichen Afrika 1975 siehe Odd Arne Westad: *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of our Times*. Cambridge 2005, S. 207–249.

3 Meint hier vor allem den sozialen Liberalismus der sich nach 1945 auch in der Bundesrepublik etablierte, siehe dazu: Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard: *Liberalismus im*

im Kontext des sich wandelnden transnationalen und internationalen Umfeldes der 1970er Jahre neu ausgehandelt wurde. Der Fokus dieses Artikels wird deswegen auf den Konflikten innerhalb der Bundesregierung und den Regierungsparteien sowie zwischen einzelnen Akteuren innerhalb des Regierungsapparates liegen. Denn die unterschiedlichen Sichtweisen und Vorstellungen darüber, wie sich die Bundesregierung gegenüber der Apartheid verhalten sollte, und welchen Stellenwert die wirtschaftlichen Interessen dabei einnahmen, prägte ihr weiteres Handeln und die Auslegung liberaler Außenpolitik.

Die deutsch-südafrikanischen Beziehungen sind bisher nur wenig erforscht.⁴ Wichtige Grundlagen zur Südafrika-Politik der beiden deutschen Staaten liefern die Arbeiten von Phillip Rock zur Bundesrepublik und Ulrich van der Heyden zur Deutschen Demokratischen Republik.⁵ Davon abgesehen wird das historische Narrativ bis heute von den unterschiedlichen Perspektiven beteiligter Personen geprägt. Ehemalige Akteurinnen und Akteure haben retrospektiv ihre Erfahrungen veröffentlicht und führen die Debatte über Recht und Unrecht im Umgang mit der Apartheid fort.⁶ Dieser Beitrag soll zu einer objektiven Auseinandersetzung mit diesem vielschichtigen und facettenreichen Thema anregen, indem er einen spezifischen, eher koalitionspolitischen Aspekt herausgreift und dessen Erkenntnispotenzial freilegt. Die empirische Grundlage dazu bilden die gedruckten Quellen der Reihe Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) sowie Dokumente aus dem Archiv des Liberalismus (ADL), dem Archiv der sozialen Demokratie (AdSD) und dem Helmut Schmidt Archiv (HSA).

20. Jahrhundert – Aufriss einer historischen Phänomenologie. In: Dies. (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert. Stuttgart 2015, S. 13–34, hier S. 25–27.

- 4 Die zeithistorische Aufarbeitung der Apartheid steht seit Anfang der 2000er Jahre verstärkt im Fokus der Geschichtswissenschaft, dabei konzentrieren sich neue Studien auf die sozialen Bewegungen und den transnationalen zivilen Protest der Anti-Apartheid-Bewegung(en) in Westeuropa, vgl. Knud Andresen/Detlef Siegfried: Apartheid und westeuropäische Reaktionen. In: Zeithistorische Forschungen 13 (2016), Nr. 2, S. 195–209, URL: <https://zeithistorische-forschungen.de/2-2016/id=5350> (zuletzt aufgerufen am 16.02.2021). Zuvor konzentrierte sich die internationale Forschung vor allem auf die Bedeutung der Konflikte in der Region im Kontext des ‚Globalen Kalten Krieges‘. Exemplarisch dazu Lena Dallywater u.a.: Southern African Liberation Movements and the Global Cold War „East“. Berlin/Boston 2019; Sue Onslow: Cold War in Southern Africa. White Power, Black Liberation. London 2009.
- 5 Phillip Rock: Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren. Frankfurt a.M. u.a. 2010; Ulrich van der Heyden: Zwischen Solidarität und Wirtschaftsinteressen. Die geheimen Beziehungen der DDR zum südafrikanischen Apartheidregime. Münster 2005.
- 6 Klaus Freiherr von der Ropp: Perspektiven einer Lösung des Namibia-Konflikts. In: Verfassung und Recht in Übersee 20 (1987), Nr. 4, S. 431–442; Hans-Joachim Vergau: Verhandeln um die Freiheit Namibias. Das diplomatische Werk der westlichen Kontaktgruppe. Baden-Baden 2006.

In einem ersten Schritt werden die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Südafrika bis Mitte der 1970er Jahre kurz dargestellt und die außenpolitischen Konzepte und Deutungsmuster vor 1975 erläutert. Im zweiten Schritt wird untersucht, warum diese sich 1975 wandelten, und wie sich die Wahrnehmung des Konfliktes in der Bundesregierung, im Auswärtigen Amt und innerhalb der beiden Regierungsparteien veränderte. Im dritten und letzten Schritt werden die Folgen dieses Wandels anhand konkreter politischer Maßnahmen untersucht, und es wird der Frage nachgegangen, welche innen- und außenpolitischen Spannungen daraus entstanden und wie sie die Auslegung liberaler Außenpolitik prägten.

II. Deutsch-südafrikanische Beziehungen bis 1975

Das südliche Afrika und die Menschen in den deutschen Staaten waren seit dem 17. Jahrhundert durch die Migration im Zuge der Kolonisierung kulturell und sozial miteinander verbunden. Tausende Menschen aus den verschiedenen Regionen Deutschlands wanderten ans Kap der Guten Hoffnung aus und beteiligten sich am Aufbau und der Ausbeutung des Landes und der dort lebenden sowie dorthin verschleppten nicht-weißen Menschen. Städte wie Plettenberg Bay oder Wupperthal zeugen noch heute von diesen engen Beziehungen.⁷ Als das deutsche Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts die Kolonie Deutsch-Südwestafrika gründete, verstärkte das auch die politische Verbindung zu dieser Region und der dort siedelnden weißen Minderheit – den sogenannten Buren.⁸ Obwohl sie im Ersten und Zweiten Weltkrieg auf Seiten des britischen Commonwealth zunächst gegen die kaiserlichen Kolonialtruppen sowie später gegen die Wehrmacht in Nordafrika kämpften und Deutsch-Südwestafrika 1919 vom Völkerbund zu einem Protektorat der Südafrikanischen Union erklärt wurde, trübte das nicht die positiven, vom Kolonialrevisionismus geprägten Beziehungen zwischen Deutschen und weißen Südafrikanern.⁹ Als die Nationale Partei 1948 die Wahlen gewann und das seit drei Jahrhunderten gewachsene rassistische Gesellschaftsmodell Südafrikas unter der Bezeichnung Apartheid als Staatsform institutionalisierte, setzte die letzte große Auswanderungswelle des 20. Jahrhunderts ein. In den 1950er Jahren verließen zwischen 3.000 und 5.000 Menschen pro Jahr die beiden deutschen Staaten in Richtung Südafrika. Bis 1963 registrierten die

7 Christoph Marx: Südafrika. Geschichte und Gegenwart. Stuttgart 2012, S. 28–68.

8 Dörte Lerp: Imperiale Grenzräume. Bevölkerungspolitiken in Deutsch-Südwestafrika und den östlichen Provinzen Preußens 1884–1914. Frankfurt a.M. 2016, S. 143–226.

9 Zum Kolonialrevisionismus siehe: Sebastian Conrad: Deutsche Kolonialgeschichte. München 2008, S. 116 f.; zur Rolle Südafrikas im Zweiten Weltkrieg siehe Ashley Jackson: The British Empire and the Second World War. London 2006, S. 21–40.

südafrikanischen Behörden über 75.000 neue sogenannte „volksdeutsche“ Einwanderer.¹⁰ Die europäische Zuwanderung war für das weiße Minderheitenregime überlebenswichtig und sicherte das fragile Apartheidsystem, in dem drei Millionen weiße über zwölf Millionen nicht-weiße Menschen herrschten.¹¹

Mit der Gründung beider deutschen Staaten 1949 begannen auch die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Südafrika zu florieren.¹² Bereits 1951 eröffnete die Bundesregierung ein Konsulat in Pretoria, welches 1954 zur ersten Botschaft in Afrika aufgewertet wurde. Zudem stieg die Bundesrepublik bis zum Ende des Jahrzehnts zum wichtigsten europäischen Handelspartner Südafrikas auf.¹³ Auch die DDR baute in dieser Zeit ihre Handelsbeziehungen aus und knüpfte verdeckte Kontakte zur südafrikanischen Regierung, obwohl sie gleichzeitig deren Opposition, den African National Congress (ANC) und die South African Communist Party (SACP), politisch unterstützte.¹⁴ Südafrika lieferte beiden deutschen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg strategisch wichtige Rohstoffe für den Wiederaufbau der Montanindustrie und wurde zu einem bedeutenden Exportmarkt für Industrieprodukte.¹⁵

Die Hallstein-Doktrin und das damit verbundene Bestreben, der politischen Anerkennung der DDR entgegenzuwirken, förderte ebenfalls die politischen Beziehungen zwischen Westdeutschland und Südafrika.¹⁶ Rassistische Vorurteile kombinierten sich dabei mit dem für die Adenauerregierung prägenden Antikommunismus, wonach die Apartheid laut Einschätzung des Auswärtigen Amtes die nicht-weiße Bevölkerung vor der „Verproletarisierung durch Zusammenprall mit der europäischen Fremdzivilisation“ schützte.¹⁷ Die Apartheid wurde als Schutz vor sozialistischer Einflussnahme gedeutet und diente damit aus westdeutscher Perspektive den eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen.¹⁸

10 Van der Heyden: Solidarität (wie Anm. 5), S. 29.

11 Marx: Südafrika (wie Anm. 7), S. 222–233.

12 Martin Eberhardt: Zwischen Nationalsozialismus und Apartheid. Die deutsche Bevölkerungsgruppe Südwesafrikas von 1915–1965. Berlin 2007, S. 448.

13 Gero Winkler: Deutsch-Afrikanischer Außenhandel 1933–1983. In: Afrika Verein (Hrsg.): Afrika 1984. Pfaffenhofen 1984, S. 185–197, hier S. 195; Ulf Engel: Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999. Rollen und Identitäten. Hamburg 2000, S. 37.

14 Van der Heyden: Solidarität (wie Anm. 5).

15 David S. Painter: Oil, Resources, and the Cold War, 1945–1962. In: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War. Bd. 1. Cambridge 2010, S. 486–507, hier S. 488.

16 Zur Hallstein-Doktrin siehe William Glenn Gray: Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany 1946–1969. Chapel Hill 2003.

17 Zitiert nach Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 123.

18 Ebd., S. 121 f.

Dennoch war sich die Bundesregierung bewusst, dass man diese Affinität zur Apartheid nicht offen ausdrücken durfte. Das Auswärtige Amt instruierte seine Diplomaten in Pretoria 1958, „die guten Beziehungen zu Südafrika weiterhin zu pflegen, wenn auch ‚unter gebührender Berücksichtigung [...] der uns, in allen Rassenfragen auferlegten besonderen Zurückhaltung‘“.¹⁹ Die Segregation wurde bereits als potenzielles politisches Problem identifiziert. Um Konflikte zu vermeiden, hielt man, wie alle anderen westlichen Staaten, zu dieser Zeit aber an dem international anerkannten Grundsatz fest, sich nicht zu den inneren Angelegenheiten eines anderen Landes zu äußern. Das Prinzip der Nichteinmischung bestimmte somit in den 1950er Jahren die außenpolitische Haltung der Bundesregierung zur Apartheid.

Ab 1960 geriet Südafrika jedoch im internationalen und im innenpolitischen Diskurs der Bundesrepublik immer stärker in die Kritik. Die Unruhen in Sharpeville im März desselben Jahres, bei denen die südafrikanische Polizei 69 schwarze Demonstrierende tötete, erregte international großes öffentliches Aufsehen und wirkte katalysierend auf die unterschiedlichen transnationalen Anti-Apartheid-Gruppen in Ost und West.²⁰ Auch in der Bundesrepublik formierte sich im Umfeld der Evangelischen Kirche und einiger Gewerkschaften eine politisch gut vernetzte Protestbewegung.²¹ Zudem begannen die dekolonisierten Staaten, die seit 1960 in der UNO in der Überzahl waren, eine Kampagne gegen Rassendiskriminierung. Die sozialistischen Staaten schlossen sich dieser Initiative an, um das Thema für ihre Propaganda zu nutzen und die politische Bindung zu den Staaten Afrikas und Asiens zu stärken.²² Die DDR kappte deswegen alle Beziehungen zum Apartheid-Regime, um die Bundesregierung fortan mit Rassismuskorruptionen attackieren zu können.²³ Die Adenauerregierung wurde nun wegen ihrer engen Beziehungen zu dem Land im In- und Ausland kritisiert.

Die Bundesregierung stand vor einem Dilemma. Einerseits wollte sie der DDR und den Kritikerinnen und Kritikern im Inland so wenig Angriffsfläche wie möglich bieten, aber andererseits die guten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Südafrika aufrechterhalten. Deshalb wurden hochrangige Regierungstreffen abgesagt, und das Auswärtige Amt beschränkte die

19 Zitiert nach ebd., S. 123.

20 Vgl. David L. Hostetter: *Movement Matters. American Apartheid Activism and the Rise of Multicultural Politics*. New York 2006.

21 Sebastian Justke/Sebastian Tripp: Ökonomie und Ökumene. Westdeutsche und südafrikanische Kirche und das Apartheid-System in den 1970er- und 1980er-Jahren. In: *Zeithistorische Forschungen* 13 (2016), S. 280–301; Rock: *Macht* (wie Anm. 5), S. 124 f.

22 Steven L. B. Jensen: „Universality Should Govern the Small World of Today.“ *The Cold War and UN Human Rights Diplomacy, 1960–1968*. In: Rasmus Mariager/Kjersti Brathagen u.a. (Hrsg.): *Human Rights During the Cold War*. London 2014, S. 56–73, hier S. 57 f.

23 Ulrich van der Heyden: *Soweto, 1976. Die Südafrika-Politik der DDR*. In: Andreas Hilger (Hrsg.): *Die Sowjetunion und die Dritte Welt. UdSSR, Staatssozialismus und Antikolonialismus*. München 2009, S. 219–237, hier S. 225 f.

diplomatischen Kontakte auf die unterste Ebene. Zur gleichen Zeit weitete man jedoch die wirtschaftlichen Beziehungen aus. Südafrika lieferte nach wie vor wichtige Rohstoffe wie Chrom, Mangan, Vanadium und Platin für die Schwerindustrie sowie 35 Prozent des Urans zum Betrieb der westdeutschen Atomkraftwerke.²⁴ Darüber hinaus stieg das Land bis 1970 zum wichtigsten Exportempfänger in Afrika auf. 25 Prozent der deutschen Direktinvestitionen auf dem Kontinent flossen ans Kap, und rund 300 Unternehmen unterhielten Produktionsstätten und Tochtergesellschaften vor Ort.²⁵ Die Südafrikapolitik der Bundesregierung wurde in den 1960er Jahren zu einer Gratwanderung zwischen öffentlicher Distanzierung von der Apartheid auf der einen Seite bei gleichzeitiger Fortsetzung einer engen wirtschaftlichen Partnerschaft auf der anderen.²⁶

Diese ambivalente Politik setzte sich auch nach dem Regierungswechsel 1969 fort. Dabei half die ‚neue Ostpolitik‘ von Bundeskanzler Willy Brandt zunächst, diesen Widerspruch zu rechtfertigen. Sein Diktum von 1968, „daß man Handel und Politik nicht ohne Not koppeln soll[te]“,²⁷ galt auch weiterhin für Südafrika. Wenn die Bundesregierung diplomatische Kontakte zu sozialistischen Staaten aufbaute, konnte sie selbige der südafrikanischen Regierung nicht versagen. Denn, so betonte Brandt, „[wir] machen unsere Beziehungen zu anderen Ländern nicht davon abhängig, ob uns [ihre] Regierungsform zusagt“.²⁸ Der sozialdemokratische Bundeskanzler setzte die Politik aus seiner Zeit als Außenminister unter Kurt Georg Kiesinger fort.²⁹ Auch in der neuen sozial-liberalen Regierung dominierte der Faktor Wirtschaft die Haltung zur Apartheid, obwohl der innenpolitische Druck in dieser Zeit deutlich zunahm.³⁰ Neben den kirchlich organisierten Protestgruppen schlossen sich nun auch Teile der „Neuen Linken“ aus antikolonialen und antikapitalistischen Motiven den Protesten gegen die Apartheid an.³¹

24 Winkler: Außenhandel (wie Anm. 13), S. 195; Brigitte Schulz/William Hansen: Aid or Imperialism? West Germany in Sub-Saharan Africa. In: *The Journal of Modern African Studies* 22 (1984), Nr. 2, S. 287–313, hier S. 307; Engel: Afrikapolitik (wie Anm. 13), S. 68.

25 Vgl. Schulz/Hansen: Imperialism (wie Anm. 24), S. 308.

26 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 126–143.

27 Zitiert nach ebd., S. 145.

28 Zitiert nach ebd.

29 Das zeigt sich auch in der Kontinuität der Personalpolitik des Auswärtigen Amtes. Brandt entsendete 1968 den wegen seiner NS-Vergangenheit umstrittenen Gustav Adolf Sonnenhol als Botschafter nach Südafrika, wo er bis 1971 die Bundesrepublik vertrat. Siehe dazu: Susanna Schrafstetter: Von der SS in den Apartheidstaat. Gustav Adolf Sonnenhol und die bundesdeutsche Südafrikapolitik. In: Theresia Bauer u.a. (Hrsg.): *Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert*. München 2009, S. 151–164.

30 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 143 ff.

31 Sebastian Tripp: *Fromm und politisch. Christliche Anti-Apartheid-Gruppen und die Transformation des westdeutschen Protestantismus 1970–1990*. Göttingen 2015, S. 35–58.

Vor allem unterstützten aber auch immer mehr Abgeordnete aus SPD und FDP den Protest und forderten einen außenpolitischen Kurswechsel.³²

Mit der Aufnahme beider deutschen Staaten in die Vereinten Nationen 1973 verschärfte sich das Problem. Bundesaußenminister Walter Scheel gab in seiner Antrittsrede vor der Generalversammlung folgende Versicherung ab: „Wo immer eine Schlacht um die Befreiung des Menschen von leiblicher Not, um sein Recht auf menschenwürdige Existenz geschlagen wird, dort werden Sie die Bundesrepublik Deutschland in der ersten Reihe der Kämpfer finden.“³³ Auch Bundeskanzler Brandt sprach sich vor der UNO mit deutlichen Worten gegen den „Rest-Kolonialismus“ in Afrika aus und verdammt Rassismus als „unmenschliche Gesinnung und [...] Ursache schrecklichster Verbrechen“.³⁴

Der offene Widerspruch in der westdeutschen Außenpolitik zwischen der öffentlichen Verurteilung der Apartheid und den fortgesetzten engen Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika wurde zu einer schweren außenpolitischen Hypothek für die Bundesrepublik, die seit dem Ende der Hallstein-Doktrin mit der DDR um internationale Anerkennung in der ‚Dritten Welt‘ konkurrierte. Im Auswärtigen Amt war man sich dieser Problematik bereits vor dem UNO-Beitritt bewusst.³⁵ Dennoch wollte man an der bisherigen Praxis festhalten: „Ablehnung der Rassenpolitik, keine Waffenlieferungen, keinerlei militärische Zusammenarbeit, aber abgesehen hiervon gute Beziehungen. Südafrika ist bedeutender Wirtschaftspartner in Übersee.“³⁶ Trotz der zunehmenden Kritik und der Belastung für das internationale Ansehen gab es aus Sicht des Auswärtigen Amtes „keine grundlegende realistische Alternative zu der bisherigen Politik. Wir müssen weiterhin mit dem für unsere Afrika-Politik typischen Dilemma leben.“³⁷ Die sozial-liberale Bundesregierung setzte die Politik der Nichteinmischung fort; grundlegende Konzepte und Deutungsmuster der Entspannungspolitik, wie Brandts Formel, „Handel und Politik nicht ohne Not [zu] koppeln“,³⁸ bestärkten sie darin.

32 Exemplarisch dafür ist eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der SPD und FDP vom April 1973: AdSD, Bruno Friedrich, 1/BFAA00100, Kleine Anfrage: Lohn- und Arbeitsbedingungen in Südafrika vom 5.4.1973 (Drucksache 7/448).

33 ADL, Walter Scheel, N82–146, Rede von Walter Scheel vor der VN-Vollversammlung, 19.9.1973, S. 5. Nun auch in Knut Bergmann (Hrsg.): Walter Scheel – Unerhörte Reden. Berlin-Brandenburg 2021, S. 180–185, hier S. 182 f.

34 Rede von Willy Brandt vor der Generalversammlung am 26.9.1973, online: http://www.cv.ce.eu/content/publication/2003/10/22/d92f3d64-42ee-4e2e-a999-ee665d3f8444/publishable_de.pdf (zuletzt eingesehen am 26.02.2021).

35 AAPD, 1973, Dok. 23.

36 Ebd., S. 128.

37 Ebd., S. 129.

38 Zitiert nach Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 145.

III. Paradigmenwechsel in der Bundesregierung

Diese Deutungsmuster veränderten sich 1975 aufgrund äußerer Faktoren. Während in Südafrika und im benachbarten Rhodesien die Gewalt zunahm, erreichte die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt mit über einer Million Arbeitslosen. Die innenpolitische Debatte darüber, ob die Bundesregierung angesichts der schlechten Wirtschaftslage ein Risiko eingehen sollte, indem sie politischen Druck auf die Regierung in Südafrika ausübt, spitzte sich erneut zu.³⁹ Wirtschaftsvertreter wie der CDU-Politiker und BDI-Vorsitzende Hans Hermann Dichgans lehnten eine Einmischung ab: „Wir treiben Handel mit Ländern, deren Ordnung uns sympathisch scheint. Wir treiben Handel auch mit Ländern, deren System uns gründlich mißfällt. Alle Länder, die für die Ernährung und die Beschäftigung ihrer Bürger auf den Welthandel angewiesen sind, verfahren ebenso.“⁴⁰ Die SPD-Bundestagsabgeordnete Lenelotte von Bothmer, die sich seit Jahren gegen die Apartheid engagierte, stellte die wirtschaftlichen Beziehungen zwar nicht grundsätzlich in Frage, forderte aber strengere Gesetze, die westdeutsche Konzerne verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-weißen Angestellten zu sorgen.⁴¹

Auch innerhalb der Bundesregierung gab es einen Richtungsstreit darüber, wie man in Zukunft mit Südafrika umgehen solle. Während der neue Außenminister Hans-Dietrich Genscher am bewährten Kurs festhielt, sich öffentlich von der Apartheid distanzierte und offizielle Treffen vermied, konterkarierten andere Ministerien dieses Vorgehen. Das von seinem Parteifreund Hans Friderichs geleitete Wirtschaftsministerium entsandte eine hochrangige Delegation, angeführt vom sozialdemokratischen Staatssekretär Detlev Karsten Rohwedder, zur größten Wirtschafts- und Industriemesse, der RAND Easter Show, nach Johannesburg, wo diese sich mit südafrikanischen Regierungsvertretern traf und öffentlich die guten und engen Wirtschaftsbeziehungen zelebrierte. Als zudem bekannt wurde, dass der Generalleutnant der Bundeswehr Günther Rall auf Einladung der südafrikanischen Regierung Ende 1974 Militärstützpunkte in dem Land besichtigt hatte, darunter auch eine Atomforschungsanlage, traten die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der sozial-liberalen Regierung öffentlich zu Tage, und die innenpoliti-

39 Tim Schanetzky: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982. Berlin 2007, S. 162 f.

40 AdSD, Bruno Friedrich, 1/BFAA001067, Hans Dichgans, Südafrika 1975, S. 1.

41 Ebd., 1/BFAA001231, Brief von Lenelotte von Bothmer an den Arbeitskreis I. vom 20.10.1975.

sche und internationale Kritik am ambivalenten Kurs gegenüber Südafrika spitzte sich weiter zu.⁴²

Im Auswärtigen Amt wuchsen deswegen die Zweifel an der bisherigen Politik. Zwar wollte man am Grundsatz der Trennung von Handel und Politik festhalten, „aber die Bundesregierung sollte – stärker als bisher und vor der Öffentlichkeit – auf die in Südafrika engagierte deutsche Wirtschaft einwirken, progressivere Maßnahmen für eine gerechtere Arbeitswelt einzufordern“.⁴³ Zudem sollten „die Möglichkeiten eines überzeugenderen Aktivwerdens“ Westdeutschlands „noch kritischer als bisher“ überprüft werden.⁴⁴ Zur Begründung wurde erstens auf den Schaden für das internationale Ansehen der Bundesrepublik in der UNO verwiesen. Vor allem die Beziehungen zu den anderen afrikanischen Staaten litten unter der zwiespältigen Haltung der Bundesregierung, und im Auswärtigen Amt verstärkte sich die Befürchtung, die DDR könnte diese Situation ausnutzen und ihren Einfluss in den Nachbarstaaten Südafrikas sowie auf die Befreiungsbewegungen in der Region ausweiten. Zudem wollte man der innenpolitischen Kritik entgegenwirken. Schließlich wuchs die Sorge, dass die Zurückhaltung gegenüber der Apartheid langfristig negative Folgen für die Interessen der westdeutschen Wirtschaft in der Region haben könnte:

„Die Trennung zwischen Handel und Politik ist – besonders für die Bundesrepublik Deutschland – ebenfalls ein unverzichtbares Prinzip; aber auch dieses darf nicht dazu führen, daß die Politik allmählich in den Dienst am Handel gerät. Es ist wohl vorstellbar, daß z.B. im Falle Südafrikas später einmal die Wirtschaft von den Politikern eben diejenige Anpassung an die dann veränderten Verhältnisse verlangen wird, in der heute eine Gefährdung der eigenen Interessen gesehen wird.“⁴⁵

Hier zeichnete sich ein Wandel in der Argumentationsstruktur ab. Erstmals zogen es die Diplomaten in Erwägung, dass die bisherige Haltung zu Südafrika, von der man sich den Schutz der Interessen der bundesdeutschen Wirtschaft erhoffte, langfristig zu deren Nachteil geraten könnte. Betrachtete das Auswärtige Amt die Apartheid bis dato als einen moralisch verwerflichen, aber stabilisierenden Faktor in der Region, wurde darin nun erstmals eine potenzielle Gefahrenquelle ausgemacht, sollte es zu einem politischen Wandel in Südafrika kommen.

42 Lenelotte von Bothmer beschreibt in einem Schreiben an den Arbeitskreis I der SPD-Bundestagsfraktion den Konflikt zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt. Auch der Spiegel berichtete darüber. Vgl. ebd.; mit Art. „Prüfen was machbar ist“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 30.

43 AAPD, 1975, Dok. 221, S. 1030.

44 Ebd., S. 1031.

45 Ebd.

Diese Deutung verstärkte sich, als Ende 1975 Kuba und Südafrika im angolanischen Bürgerkrieg militärisch intervenierten und sich der Konflikt über Nacht zu einem offenen Stellvertreterkrieg zwischen Ost und West entwickelte. Die Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes in Südafrika schien plötzlich kurz bevorzustehen.⁴⁶ Im Auswärtigen Amt verstärkte sich daraufhin die Perzeption eines „Rassenkrieges“,⁴⁷ der als Flächenbrand das gesamte südliche Afrika zu erfassen drohte. In einer Analyse für den Bundesaußenminister beschrieb der Leiter des Referats Ost- und Südafrika Helmut Müller die Lage mit dramatischen Worten. Hier zeigt sich, wie sich die Wahrnehmung und Deutung des Konfliktes 1975 veränderte. Er warnte vor weitreichenden Konsequenzen für die westdeutsche Wirtschaft und die Sicherheit der Bundesrepublik, sollte die Bundesregierung ihre bisherige Politik nicht ändern. Zunächst betonte Müller, dass „der Raum des südlichen Afrikas für die gesamte westliche Welt aus Gründen strategischer Sicherheit und Versorgung mit Rohstoffen von eminenter Bedeutung sei“.⁴⁸ Anschließend betonte er, „daß der Westen infolge eines mangelhaften Engagements in den Randstaaten Südafrikas und einer falschen Politik gegenüber der Republik Südafrika der Radikalisierung und damit dem Kommunismus in der ganzen Region Tür und Tor“ geöffnet habe. Das zentrale politische Problem Afrikas sei die „Überwindung der jahrhundertlangen Diskriminierung der schwarzen Rasse“, die sich trotz fortschreitender Dekolonisierung nicht gemildert habe. „Die zunehmende Radikalisierung droht zu einer physischen Konfrontation im südlichen Afrika zu führen“, und die Sowjetunion habe längst erkannt, „wo sie den Hebel ansetzen mußte, um eine ihr zuwiderlaufende europäisch-afrikanische Annäherung zu verhindern. In einer entscheidenden Phase der innerafrikanischen Entwicklung nutze die Sowjetunion die Verstrickung des Westens“, um „führende Kader in den Befreiungsbewegungen“ für sich zu gewinnen und „bei Erreichung der Unabhängigkeit bereits an den Schaltstellen des neuen Staates zu sitzen“.⁴⁹ Anschließend präsentierte der Autor seine eigene „Dominotheorie“, wonach erst Angola, dann Zaire, Sambia, Mosambik, Tansania und schließlich Namibia unter sowjetischen Einfluss fallen und einen „roten Riegel“ um Südafrika bilden könnten. Es drohe eine „Explosion supervietnamesischen Ausmaßes“.⁵⁰ Um dem entgegenzuwirken und den Einfluss der sozialistischen Staaten in der Region langfristig zurückzudrängen, müsse die Bundesregierung beweisen, dass sie bereit sei, für die prakti-

46 Im Dezember 1975 deckte der US-Kongress die geheimen Operationen der CIA im südlichen Afrika auf, woraufhin die Unterstützung eingestellt wurde, siehe Piero Gleijeses: *Conflicting Missions*. Havana, Washington, Pretoria. Alberton 2003, S. 332.

47 AAPD, 1975, Dok. 384, S. 1814.

48 Ebd., S. 1808.

49 Ebd., S. 1810 f.

50 Ebd., S. 1813.

sche Verwirklichung der Prinzipien einzustehen, auf die sie sich immer berufe. Müller forderte eine aktive Menschenrechtspolitik und mehr praktisches Engagement gegen die Apartheid, um der Eskalation der Gewalt und dem drohenden Szenario vorzubeugen. Zur weiteren Begründung bemerkte er:

„Die Lösung des Rassenproblems im südlichen Afrika ist nicht eine parochiale Angelegenheit, sondern eine Aufgabe historischen und globalen Ausmaßes. Europa darf – wenn es Afrika für die Zukunft nicht verlieren will – sich nicht abseits stellen und sich bei gleichzeitiger Verurteilung der Rassentrennung auf das Nichteinmischungs-Prinzip berufen. Mit seiner zwiespältigen Haltung trägt Europa einerseits zur weiteren internationalen Isolierung der Republik Südafrika bei, während es andererseits sich dem Vorwurf aussetzt, seine merkantilen Interessen über die Prinzipien der Menschenrechte zu stellen.“⁵¹

Aus Müllers Sicht drohte im südlichen Afrika ein „Rassenkrieg“ auszubrechen, der den „hoffnungsvoll begonnenen Nord-Süd-Dialog“ ersticken könnte – „zum Vorteil des lachenden Dritten“.⁵² Sollte es zu einem gewaltsamen politischen Umsturz in Südafrika kommen, wären die Rohstoffversorgung der westdeutschen Industrie und damit Millionen Arbeitsplätze gefährdet.

Der Paradigmenwechsel war unverkennbar. Die Vorstellung, dass die Fortsetzung der bisherigen Politik gegenüber Südafrika zur Destabilisierung der Region beitrage und damit den wirtschaftlichen Interessen und der strategischen Sicherheit der Bundesrepublik langfristig mehr Schaden zufüge als ihnen zu nutzen, setzte sich durch. Der Schutz der wirtschaftlichen Interessen stand auch weiterhin im Zentrum. Allerdings wollte man nun mit einer aktiven Menschenrechtspolitik zur Entspannung im südlichen Afrika beitragen.

In diesem Argumentationswandel spiegelt sich zum einen die in den 1970er Jahren veränderte Wahrnehmung globaler Interdependenz wider. Seit der Ölpreiskrise von 1973 wuchs bei den Menschen ein Bewusstsein dafür, wie sich politische Konflikte am anderen Ende der Welt negativ auf die heimische Wirtschaft und die strategische Sicherheit des eigenen Landes auswirken konnten. Menschenrechtsverletzungen in Südafrika wurden plötzlich als destabilisierender Faktor und damit als Gefahr für die eigenen wirtschaftlichen Interessen betrachtet.⁵³

Zum anderen zeigte sich in dieser Analyse ein sich wandelndes Sicherheitsverständnis, welches die Wahrnehmung und Deutung der internationa-

51 Ebd.

52 Ebd., S. 1814.

53 Vgl. Jan Eckel: Vielschichtiger Konflikt und transnationale Steuerung. Zur Neuinterpretation der Geschichte der internationalen Politik zwischen den 1940er und den 1990er Jahren. In: Archiv für Sozialgeschichte 57 (2017), S. 497–535; Rüdiger Graf: Öl und Souveränität. Petroknowledge und die Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren. Berlin 2014.

len Beziehungen veränderte.⁵⁴ Wirtschaftliche, menschliche und ökologische Faktoren wurden Teil sicherheitspolitischer Konzepte, was dazu führte, dass man die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika ab Ende 1975 als Sicherheitsrisiko identifizierte. Eine langfristig friedliche Lösung des Konfliktes war nun aus Sicht des Auswärtigen Amtes und der Regierungsparteien nur „auf der Grundlage der Koexistenz von Schwarz und Weiß“ möglich.⁵⁵ Diese Differenzierung war wichtig, denn es ging nicht darum, die Verhältnisse umzukehren, sondern ein demokratisches, auf den Menschenrechten fußendes System zu etablieren, indem alle Bevölkerungsgruppen repräsentiert werden – ‚One Man One Vote‘. Nur so konnte man die politische Lage in der Region entspannen und die dort befindlichen Rohstoffe langfristig vor dem sowjetischen Zugriff schützen.

IV. Menschenrechtspolitik

Nachdem die Apartheid 1975 als potenzielle Gefahrenquelle identifiziert wurde, entwickelte das Auswärtige Amt verschiedene Strategien, um auf den Abbau der Rassentrennung hinzuwirken und die Konflikte in der Region zu deeskalieren. Als erstes leitete Außenminister Hans-Dietrich Genscher einen sogenannten ‚kritischen Dialog‘ ein und versuchte, südafrikanische Politiker davon zu überzeugen, die Apartheid abzuschaffen. Zweitens erließ die Bundesregierung 1978 im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft einen freiwilligen Verhaltenskodex für westdeutsche Unternehmen in Südafrika. Im Folgenden werden diese Maßnahmen daraufhin untersucht, wie sie das Verständnis liberaler Außenpolitik prägten.

IV.1. Der ‚kritische Dialog‘

Die Bundesregierung begann 1975 einen ‚kritischen Dialog‘ mit der südafrikanischen Regierung. Ziel war es, den bisherigen Modus Operandi – das Prinzip der Nichteinmischung – zu ersetzen und im direkten Gespräch auf südafrikanische Politiker einzuwirken, um sie von der Abschaffung der Apartheid zu überzeugen. Damit wollte sie zum einen zur Entspannung in der Region beitragen und zum anderen den Kritikerinnen und Kritikern im In- und Ausland entgegenkommen, die mehr Engagement von der Bundesre-

54 Eckart Conze: *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven*. Göttingen 2018, S. 37–40.

55 AAPD, 1975, Dok. 303, S. 1401 f.

gierung forderten. Dabei verdeutlicht der ‚kritische Dialog‘, wie die Menschenrechte Teil ‚(sozial-)liberaler‘ Außenpolitik wurden.

Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher ergriff als erster die Initiative. Dieser hatte erst 1974 sein Amt angetreten und besaß noch wenig außenpolitische Erfahrung. Zudem musste er neben einem Bundeskanzler agieren, der selbst für seine außenpolitische Expertise bekannt war und seinem Außenminister zunächst nur wenig Handlungsspielraum lassen wollte.⁵⁶ Genscher konzentrierte sich deshalb auf die Bereiche, in denen er freie Hand hatte, um sein außenpolitisches Profil zu schärfen. Die Vereinten Nationen, die KSZE-Verhandlungen und das südliche Afrika wurden zu seinen Schwerpunkten, in denen er erste eigene Akzente setzen wollte.⁵⁷

Dazu traf er sich im September 1975 mit dem südafrikanischen Außenminister Hilgard Muller. Nachdem beide zunächst die „bestehenden guten Beziehungen“⁵⁸ betonten, kam Genscher vorsichtig auf das Kernproblem zu sprechen, den „Widerspruch zwischen der Fortführung guter bilateraler Beziehungen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, und unserer Politik gegenüber den afrikanischen Staaten und unserer Haltung in den Vereinten Nationen“.⁵⁹ Genscher kritisierte die Apartheid nicht direkt, sondern verwies nur auf die Probleme, die aufgrund der Beziehungen zu Südafrika für das internationale Ansehen der Bundesrepublik entstanden. Mit Blick auf eine deutsche Schule in Namibia wiederholte er, „dass es für uns darauf ankomme, auch innenpolitisch sagen zu können, dass von der Bundesregierung mitfinanzierte Schulen keine Rassentrennung hätten“.⁶⁰ Beide Aussagen zeigen, dass es ihm bei seiner Initiative zunächst vor allem darum ging, die internationale und innenpolitische Kritik zu kompensieren. Das Treffen war der erste offizielle Regierungsbesuch seit 1960, und Genscher wollte zeigen, dass die Bundesregierung ihre passive Haltung allmählich aufgab.

Dabei erhielt der Außenminister von seinen Regierungskollegen anfangs nur wenig Zuspruch. Zwar stellten sich ihm Bundeskanzler Helmut Schmidt und der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Egon Bahr nicht in den Weg, sie zeigten aber auch wenig Interesse, Genscher in seinen Bemühungen zu unterstützen. Andere, wie der Wirtschaftsminister Hans Friderichs oder

56 Kristina Spohr: Bundesdeutsche außenpolitische Rollen in der Ära Schmidt/Kohl. In: Klaus Brummer/Friedrich Kießling: *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven*. Baden-Baden 2020, S. 157–186.

57 Petri Hakkarainen: *Realistische Entspannungspolitik, multilaterale Deutschlandpolitik. Der Weg zur KSZE-Schlussakte von Helsinki. 1974–1975*. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): *Die Außenpolitik Hans-Dietrich Genschers*. Wiesbaden 2015, S. 125–140.

58 AAPD, 1975, Dok. 266, S. 1242.

59 Ebd.

60 Ebd.

der Forschungsminister Hans Matthöfer, waren hingegen skeptisch und blockierten Genschers Initiative, was in dem Skandal um die RAND Easter Show auch für die Öffentlichkeit sichtbar wurde.⁶¹ Das änderte sich langsam, als sich die Lage im südlichen Afrika Ende 1975 zuspitzte. Zudem verschärfte sich der Ton zwischen Genschner und den südafrikanischen Regierungsvertretern.

Im April 1976 traf sich der Bundesaußenminister mit dem südafrikanischen Botschafter Donald Bell Sole in Bonn. Der Botschafter führte die Eskalation in der Region auf den „sowjetischen Expansionismus“ zurück und versuchte, die Ängste der westlichen Verbündeten zu schüren. Er warnte, dass sich die Sowjetunion den „wachsenden Isolationismus der USA und Europas zunutze“ mache, um ihre Einflussosphäre in Afrika auszuweiten.⁶² Die Sowjetunion wolle sich den Zugriff auf die Rohstoffe am Kap sichern, um Europa zukünftig erpressen zu können, so Sole. Die Politik der USA und Westeuropas sei deshalb „selbstmörderisch“ und „kurzsichtig“.⁶³ Genschner widersprach dieser Einschätzung. Zwar sah auch er die Bedrohung durch den wachsenden Einfluss der Sowjetunion in der Region, schlussfolgerte daraus aber, dass die „Entkolonialisierung“ vorangetrieben werden müsse, um die gemäßigten Gruppen zu unterstützen und radikalen Kräften sowie kommunistischen Agitatoren die Grundlage ihrer Kritik zu entziehen. Die Sowjetunion nutze die instabile Lage, um den „Westen [...] in eine Komplizenschaft mit den weißen Minderheiten zu drängen. Die von der Bundesregierung vertretenen Grundsätze des Selbstbestimmungsrechts und der Rassegleichheit müßten auch unter diesen machtpolitischen Aspekten gesehen werden.“⁶⁴ Daneben hob Genschner hervor, dass sich die Gesamtlage im Laufe der Zeit zunehmend verschlechtere und dadurch den Vorwand einer kommunistischen Intervention fördere. Anschließend betonte er, dass die „Offenheit der Aussprache angesichts der Qualität unserer Beziehungen“ mit Südafrika geboten sei, und fragte den Botschafter, wie die Bundesrepublik den „erforderlichen innenpolitischen Umdenkungsprozeß in Südafrika fördern könne“.⁶⁵ Genschner kritisierte erstmals im direkten Gespräch die Apartheid und zeigte seinem Gegenüber, dass die Bundesregierung die Rassentrennung nicht mehr widerspruchslos hinnehmen würde. Er begründete seine Haltung damit, dass die Apartheid zur Destabilisierung der Region beitrage und damit den sozialistischen Staaten in die Hände spiele. Hier zeigt sich, wie sich

61 Vgl. AdsD, 1/BFAA001231, Brief von Lenelotte von Bothmer an den Arbeitskreis I. vom 20.10.1975; mit Art. „Genschers Afrika-Kurs“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 22; sowie Art. „Prüfen was machbar ist“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 30.

62 AAPD, 1976, Dok. 115, S. 523, Anm. 12.

63 Ebd.

64 Ebd., S. 523.

65 Ebd.

bei Genscher die Überzeugung durchsetzte, dass es nur Frieden geben könne, wenn alle Bevölkerungsgruppen frei und gleichberechtigt zusammenleben. Er betrachtete die Menschenrechte als einen stabilisierenden Faktor.

Doch das Regime zeigte sich unbeeindruckt. Als am 16. Juni 1976 die südafrikanische Polizei im Township Soweto das Feuer auf demonstrierende Schulkinder eröffnete, spitzte sich die Lage weiter zu. Die Bilder der toten Kinder und der darauf folgenden Rassenunruhen sorgten international für Empörung und führten zu Massenprotesten in westlichen Ländern.⁶⁶ Auch in der Bundesrepublik kam es zu Demonstrationen, so dass ein von der Bundesregierung vermitteltes Treffen zwischen dem US-Außenminister Henry Kissinger und dem südafrikanischen Premierminister Balthazar Johannes Vorster in Hamburg kurzfristig an einen geheimen Ort verlegt werden musste. Nun schaltete sich auch der Bundeskanzler ein. Genscher und Schmidt nutzten den Besuch, um den ‚kritischen Dialog‘ zu vertiefen.

Am 22. Juni 1976 traf Genscher den ebenfalls angereisten südafrikanischen Außenminister Muller. Genscher beklagte die Opfer der Unruhen und betonte, dass „die rassische Ungleichbehandlung in Südafrika auch in Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland nicht akzeptiert werden würde“. Zudem forderte er eine „evolutionäre Lösung der Rassenprobleme“. Solange die nicht-weiße Bevölkerung keine politische Mitsprache erhalte, werde es weiterhin zu Unruhen kommen und „große Schwierigkeiten“ geben.⁶⁷ Muller zeigte sich uneinsichtig und beharrte darauf, dass die südafrikanische Regierung das Prinzip ‚One man One Vote‘ niemals akzeptieren werde. Genscher blieb bei seinem Standpunkt, dass es nur Frieden geben könne, wenn alle Menschen die gleichen Rechte hätten.

Bei dem anschließenden Treffen zwischen dem Bundeskanzler mit dem südafrikanischen Premierminister zeigte sich das gleiche Bild. Die Atmosphäre war distanziert und die gegenseitigen Freundschaftsbekundungen fielen zurückhaltend aus. Besonders Schmidt reagierte am Ende des Gesprächs schroff, als Vorster betonte: „Die Deutschen hätten einen großen Beitrag zur Entwicklung von Südafrika geleistet. Seine Regierung sei froh über die guten Handelsbeziehungen, sie hoffe, daß sie noch besser und enger würden.“⁶⁸ Schmidt erwiderte: „Die Anerkennung gelte früheren Generationen. Der Handel sei kein besonderer Anlaß für Dankbarkeit. Er nütze beiden Seiten.“ Zuvor hatte der Bundeskanzler mit einem Exkurs zur Ostpolitik seines Vorgängers versucht, den südafrikanischen Premierminister davon zu überzeugen, eine politische Kehrtwende einzuleiten. Gegen alle Widerstände hätte

66 Jan Eckel: Verschlungene Wege zum Ende der Apartheid. Südafrika in der internationalen Menschenrechtspolitik 1945–1994. In: Zeithistorische Forschungen 13 (2016), S. 306–313, hier S. 310.

67 AAPD, 1976, Dok. 199, S. 923.

68 Ebd., Dok. 206, S. 960.

seine Partei die Menschen davon überzeugt, dass eine gewaltsame Veränderung der innerdeutschen Grenze aussichtslos sei und man die Fakten akzeptieren müsste. In Südafrika sei die Situation ähnlich. Die südafrikanische Regierung müsse der Bevölkerung klarmachen, dass sich die Zeiten geändert hätten. Vorster rechtfertigte daraufhin die Politik seines Landes, indem er betonte, dass es die Rohstoffe und Handelsrouten in der Region vor dem Zugriff der Kommunisten schütze und für die „freie Welt“ verteidige. Schmidt erwiderte darauf, dass „Südafrika [...] Gefahr [laufe], von der freien Welt immer weniger als Teil der freien Welt angesehen zu werden“. Er warnte vor „große[n] innere[n] Schwierigkeiten für Südafrika“, sollte man der nicht-weißen Bevölkerung weiterhin die attraktiven Berufe vorenthalten. Das Land „könne nicht damit rechnen, daß Europa helfen werde“.⁶⁹

Das Gespräch zwischen Schmidt und Vorster zeigt, dass auch der Bundeskanzler Genschers Argumentation übernahm. Er identifizierte die Apartheid als destabilisierenden Faktor und forderte die Durchsetzung der Menschenrechte, um der weiteren Eskalation der Rassenunruhen entgegenzuwirken. Beide Treffen verdeutlichen aber auch, dass der ‚kritische Dialog‘ nicht zur Verbesserung der Lage beitrug, sondern die sogenannte Wagenburgmentalität der südafrikanischen Regierung verstärkte. Es waren die letzten Treffen zwischen hochrangigen Vertretern beider Staaten.

Dennoch setzte sich das von Genscher und Schmidt angewandte Argumentationsmuster in beiden Regierungsparteien durch. So warnte der SPD-Parteivorstand nach einer gemeinsamen Sitzung im November 1976 davor, dass „die Frist für eine friedliche Lösung [...] kürzer [werde]. Passivität kann den geschichtlich unaufhaltsamen und gerechten Prozess nicht aufhalten, sondern wäre geeignet, gewaltsame Lösungen zu fördern.“⁷⁰ Der Parteivorstand forderte deshalb, dass sich die Bundesregierung weiterhin „für eine konstruktive und aktive Politik zugunsten von Gerechtigkeit, Menschenwürde und friedlicher Herstellung von Mehrheitsregierungen im südlichen Afrika“ einsetze.⁷¹

Auch innerhalb der FDP übernahm man diese Argumentation. Der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses Martin Bangemann erklärte im Oktober 1977 im Bundestag:

„Die Politik der Apartheid, die fundamentale Menschenrechte verletzt, hat die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Spannungen und Widersprüche in der Gesellschaft Afrikas, vor allem Südafrikas, verstärkt. Sie gefährdet mehr und mehr die Möglichkeit einer friedlichen Entwicklung von Gesellschaften.“

69 Ebd.

70 AdSD, Bruno Friedrich, BFAA001249, Pressemitteilung des SPD-Vorstandes vom 22.11.1976.

71 Ebd.

ten und Staaten in Südafrika und fördert die Radikalisierung politischer Kräfte. Letzten Endes wird sie zu einer gewaltsamen Auseinandersetzung und zu Blutvergießen führen müssen.“⁷²

Bangemann deutete die Apartheid als Ursache der Konflikte in der Region. Um der Eskalation entgegenzuwirken, empfahl er:

„Die Afrikapolitik der Bundesrepublik muß aber gerade darauf abzielen, solche Auseinandersetzungen zu vermeiden helfen. Sie ist Politik der Friedenssicherung. Diese Politik ist eine Absage an die Machtpolitik alten Stiles; sie will weder eine Einflußsphäre schaffen, noch kann sie Fremde dulden. Ihr Ziel ist die volle Unabhängigkeit aller Staaten in Afrika. Die Bundesrepublik muß sich als Partner, sie darf sich nicht als Beherrscher, auch nicht als paternalistischer Vormund afrikanischer Staaten verstehen.“⁷³

Der FDP-Politiker erklärte die Menschenrechte zu einem zentralen Element liberaler Außenpolitik. Dahinter verbarg sich die Vorstellung, dass universelle Grundrechte eine deeskalierende Wirkung entfalteten und damit aktiv zur Sicherung des Friedens beitrugen.

Die Politik des ‚kritischen Dialogs‘ verfehlte zwar ihre zentralen Ziele. Sie konnte weder zur Entspannung in der Region beitragen, noch die innenpolitische und internationale Kritik an den wirtschaftlichen Beziehungen kompensieren. Dafür verdeutlichte sie aber, wie die sozial-liberale Regierung die Menschenrechte in ihre Außenpolitik integrierte. Südafrika wurde zum Präzedenzfall westdeutscher Menschenrechtspolitik und die Vorstellung, dass die Umsetzung der Menschenrechte eine deeskalierende und stabilisierende Wirkung haben könnte, zu einem zentralen Deutungsmuster liberaler Außen- und Sicherheitspolitik.⁷⁴

IV.2. Der Verhaltenskodex

Neben dem ‚kritischen Dialog‘ entwickelte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft einen freiwilligen Verhaltenskodex, mit dem sich europäische Unternehmen verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-weißen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Südafrika zu sorgen. In der Entstehungsgeschichte des Verhaltensko-

72 Zit. n. ADL, Bestand Walter Ludewig, N62–79, Pressemitteilung vom 26.10.1977.

73 Ebd.

74 Jan Eckel zeigt, wie die Menschenrechte sich in den 1980er Jahren in der Bundesrepublik als Bestandteil der Außenpolitik durchsetzten. Genschers Südafrikapolitik und seine Menschenrechtsinitiative in der UNO waren dabei wegbereitend. Vgl. Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Göttingen 2015, S. 540–582; Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 258–262.

dexes zeigt sich, wie wirtschaftsliberale Ideen außenpolitische Entscheidungen prägten.⁷⁵

Die Idee zu einer solchen Anleitung entstand bereits 1973 in Großbritannien. Nachdem die Zeitung „The Guardian“ über Rassendiskriminierung in britischen Unternehmen in Südafrika berichtet hatte, entwickelte die Labour-Regierung einen sogenannten „Code of Practice“, mit dem sich die Unternehmen verpflichteten, die Diskriminierung nicht-weißer Angestellter zu unterbinden. Als das Land 1976 die EG-Ratspräsidentschaft übernahm und zur selben Zeit der internationale Druck auf die westeuropäischen Staaten wegen ihrer engen Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika stieg, schlug Großbritannien einen gemeinsamen europäischen Verhaltenskodex vor. Während Länder wie Dänemark, die Niederlande und Irland mittlerweile ein Wirtschaftsembargo forderten, sprachen sich die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien konsequent gegen Sanktionen aus. Der Verhaltenskodex war ein Kompromiss, auf den sich alle Beteiligten schnell einigen konnten und mit dem die Debatte über Wirtschaftssanktionen vorerst vertagt wurde. Am 20. September 1977 erließ die Europäische Gemeinschaft schließlich einen freiwilligen Verhaltenskodex für westeuropäische Unternehmen in Südafrika. Um diesem mehr Gewicht zu verleihen, sollten Hermes-Ausfuhrbürgschaften in Zukunft nur noch erteilt werden, wenn Konzerne den Kodex unterzeichneten.⁷⁶ Davon abgesehen, beinhaltete diese Maßnahme keinerlei Sanktionen und die Umsetzung der Regeln konnte von der Bundesregierung vor Ort in Südafrika nicht überprüft werden. Bereits 1978 kamen deshalb erste Zweifel an der Wirksamkeit des Kodexes auf, und als die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) 1979 eine umfassende Studie veröffentlichte, die belegte, dass sich die Arbeitsbedingungen in westdeutschen Unternehmen nicht wesentlich verbessert hatten, verlor diese Initiative wieder an Bedeutung.⁷⁷

Obwohl der Verhaltenskodex ein Misserfolg war, lohnt es sich, dessen Entstehungsgeschichte genauer zu betrachten, weil sie den Wandel liberaler Deutungsmuster in den 1970er Jahren verdeutlicht. Die Idee, dass der wirtschaftliche Austausch zwischen Staaten zur Liberalisierung und Demokratisierung von Gesellschaften beitrug, war ein Kerngedanke westlicher Modernisierungstheorien im Kalten Krieg.⁷⁸ Auch im sozialen Liberalismus der

75 Zum Bedeutungsgewinn wirtschaftsliberaler Konzepte in den 1970er Jahren siehe: Frank Bösch u.a.: Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert. Stuttgart 2018, S. 13 f.

76 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 171–175.

77 Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): Deutsche Firmen in Südafrika. Das Dilemma mit dem EG-Kodex. Frankfurt a.M. 1979.

78 Zur US-Modernisierungstheorie im Kalten Krieg siehe Walt Whitman Rostow: The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. 3. Aufl. Cambridge 1990 (zuerst 1960).

frühen 1970er Jahre, der in den ‚Freiburger Thesen‘ von 1971 mit Begriffen wie „Demokratisierung der Gesellschaft“ und „Reform des Kapitalismus“ programmatisch ratifiziert wurde, finden sich diese Vorstellungen wieder, wobei sie mit einer deutlichen Kapitalismuskritik und der Idee eines starken Staates verbunden waren.⁷⁹ Ab Mitte der 1970er Jahre veränderte sich diese Auslegung aber dahingehend, dass der Staat zunehmend an Einfluss verlor. Während in älteren Konzepten der Staat die Wirtschaft zum Wohle der Gemeinschaft regulieren sollte, gewann die Idee, dass die Wirtschaft ihre liberalisierende Wirkung besser ohne staatlichen Einfluss entfalten konnte, im aufstrebenden wirtschaftsliberalen Flügel der FDP immer mehr an Bedeutung.⁸⁰ Das sich wandelnde Verständnis der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft, das in der Debatte über den Verhaltenskodex und die Wirtschaftssanktionen zum Ausdruck kam, wurde im Fall Südafrikas schließlich zu einem Streitpunkt der beiden Regierungsparteien.⁸¹

Bereits 1973 bekundeten die Diplomaten im Auswärtigen Amt, dass „die Fortsetzung dieser Wirtschaftsbeziehungen [...] im wohlverstandenen Interesse auch der schwarzen Bevölkerung in diesem Gebiet“ liege. Zwar wollte man auf die deutsche Wirtschaft einwirken, um „die Arbeits- und Lohnbedingungen schwarzer Arbeiter in südafrikanischen Niederlassungen zu verbessern“,⁸² weil man sich erhoffte, damit zum Abbau von Diskriminierung in dem Land beizutragen. Konkrete Maßnahmen waren dazu aber nicht vorgesehen.

Als kurze Zeit später „The Guardian“ über die schlechten Arbeitsbedingungen in Südafrika berichtete, wurde das Thema auch im Deutschen Bundestag aufgegriffen. Dabei fand die These, dass die Wirtschaft zur Liberalisierung Südafrikas beitrage, auch innerhalb der beiden Regierungsparteien Unterstützung. Im Gegensatz zu den Diplomaten im Auswärtigen Amt forderten die Politikerinnen und Politiker aber konkrete Gesetze, die westdeutsche Konzerne verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-

79 Freiburger Thesen zur liberalen Gesellschaftspolitik. Bonn 1971 (Thesen 3 und 4), Online: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1094> (zuletzt aufgerufen am 14.07.2021).

80 Zu den Vorstellungen über die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft im sozialen Liberalismus und zu den Reaktionen, wie diese Ideen von ‚konservativen‘ Liberalen angegriffen wurden, siehe: Manteuffel: Liberalismus (wie Anm. 3) S. 25–27. Zu den parteiinternen Konflikten, die daraus Mitte der 1970er Jahre hervorgingen, siehe: Jan Alberding: Von den „Freiburger Thesen“ zum „Lambsdorff-Papier“. Die Transformation der FDP in der sozial-liberalen Koalition. Dissertation. Marburg 2018, S. 119–155.

81 Bangemann weist ausdrücklich in seiner Stellungnahme auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen SPD und FDP in der Frage der Wirtschaftssanktionen hin, siehe dazu Anm. 72. Auch in der Plenardebatte im Deutschen Bundestag wurde dieser Streit zwischen Kurt Jung und Egon Bahr fortgesetzt. Siehe dazu: Deutscher Bundestag, Drucksache 08/52, 52. Sitzung vom 27.10.1977, S. 4056 und 4070.

82 AAPD, 1973, Dok. 23, S. 128.

weißen Angestellten zu sorgen.⁸³ Grundsätzlich waren sich zu diesem Zeitpunkt die beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Regierungsparteien einig, mit Hilfe der wirtschaftlichen Beziehungen einen politischen Wandel in dem Land zu fördern; dazu sollte die Bundesregierung entsprechende Regeln aufstellen.

Ab Mitte der 1970er Jahre gingen jedoch die Meinungen in der Koalition immer weiter auseinander. Während nämlich in der SPD ab 1976 die Forderung nach einem Wirtschaftsembargo zunehmend Unterstützung fand, lehnte die FDP dieses geschlossen ab. Im Juni 1976 sagte Egon Bahr auf einem außerordentlichen SPD-Parteitag in Dortmund: „Wir müssen bereit sein, unser wirtschaftliches Gewicht im Interesse der Mehrheit und im Interesse der Beseitigung von Rassismus und Unterdrückung einzusetzen.“⁸⁴ In einer Pressemitteilung des SPD-Vorstandes vom November 1976 forderte die Parteispitze die „dort tätigen Unternehmen [...] auf [...], durch ihr Verhalten und ihre Betriebs- und Personalpolitik ein langfristiges Engagement auch unter einer Mehrheitsregierung vorzubereiten“.⁸⁵ Die Sozialistische Internationale forderte im November 1976 in einer Resolution, die „ungesunden Verbindungen mit der Apartheid abzubrechen“ und sich innerhalb der Vereinten Nationen für Wirtschaftssanktionen mit „Zwangscharakter“ gegen Südafrika einzusetzen.⁸⁶ Auch der ehemalige Bundeskanzler Willy Brandt, der kurz darauf zum Präsidenten der Sozialistischen Internationale gewählt wurde, änderte daraufhin seine Meinung zur Sanktionsfrage.⁸⁷ Die Bundesregierung und sein Nachfolger Helmut Schmidt widersprachen dem allerdings und bekräftigten ihre Haltung zur Trennung von Handel und Politik als Leitlinie der westdeutschen Außenpolitik.⁸⁸ Auch der Vorsitzende der FDP-Bundestagsfraktion Wolfgang Mischnick lehnte Wirtschaftssanktionen kategorisch ab.⁸⁹ Dazu erklärte der Sprecher des außenpolitischen Ausschusses Martin Bange-
mann:

„Ein Wandel der politischen Strukturen in Südafrika kann mit der Durchsetzung sozialer und gesellschaftlicher Gerechtigkeit eingeleitet werden. Die Bildung und

83 Siehe Anm. 33.

84 Zitiert nach AAPD, 1976, Dok. 199, Anm. 9.

85 Siehe Anm. 68.

86 HSA, 1/HSAA006683, Resolution der Sozialistischen Internationale, Rundschreiben vom 12.11.1976, S. 5 (die Resolution wurde vor Beginn des Treffens an die Mitglieder verschickt).

87 Siehe: Bernd Rother u.a.: Einleitung. Über Europa hinaus ‚Dritte Welt‘ und Sozialistische Internationale. In: Helga Grebing u.a. (Hrsg.): Willy Brandt. Über Europa hinaus ‚Dritte Welt‘ und Sozialistische Internationale. Bonn 2006, S. 57.

88 HSA, 1/HSAA006683, Stellungnahme des Auswärtigen Amtes zur Resolution der Sozialistischen Internationale zur Vorlage für den Bundeskanzler vom 2.12.1976.

89 ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A38–225, Briefwechsel Otto Erkner und Wolfgang Mischnick, 18.6.1976, sowie Antwort von Mischnick vom 1.9.1976.

Ausbildung insbesondere der städtischen Schwarzen muß auch durch Anstrengungen privater Firmen aus der Bundesrepublik Deutschland [...] verbessert werden. Solche Anstrengungen sind nötig, um bessere soziale Sicherheit zu gewährleisten und durchzusetzen, daß gleiche Arbeit gleich bezahlt wird, daß berufliche Aufstiegschancen ohne Diskriminierung allen in gleicher Weise gewährt werden, daß schließlich Schwarze, Inder und Farbige sich in gleicher Weise wie Weiße gewerkschaftlich organisieren können.“⁹⁰

Dabei betonte er aber gleichzeitig:

„Ein solcher Wandel muß nachhaltig, durch Kontakte auf allen Ebenen des politischen und gesellschaftlichen Lebens, kritisch und unvoreingenommen ausgeübt werden. Er bleibt wirkungslos, wenn er mit politischer Erpressung, wirtschaftlichen Sanktionen oder politischen Propagandaaktionen verbunden wird, die nur politischen Zwecken dienen.“⁹¹

Bangemann kombinierte in seiner Aussage die Vorstellungen des kapitalismuskritischen sozialen Liberalismus mit wirtschaftsliberalen Konzepten. Er wollte mit Hilfe der wirtschaftlichen Beziehungen Einfluss auf die Gesellschaft Südafrikas nehmen, dafür aber nicht Sanktionen als politisches Druckmittel einsetzen. Staatlicher Einfluss auf die Wirtschaft sollte vermieden werden, stattdessen setzte man auf die selbstregulierende Kraft des freien Handels.

Auch im Auswärtigen Amt stieß die Forderung nach einem Wirtschaftsboykott auf Ablehnung, weil man zum einen argumentierte, dass dieser vor allem die nicht-weiße Bevölkerung treffen und damit einem evolutionären Wandel schaden würde. Zum anderen befürchtete man negative Konsequenzen für die westdeutsche Wirtschaft und wollte gegenüber anderen westeuropäischen Verbündeten wie Frankreich oder Großbritannien nicht in eine benachteiligte Position geraten. Schließlich konkurrierten Unternehmen aus diesen Ländern um Aufträge in Südafrika, und niemand wollte dem anderen durch einen politischen Alleingang einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.⁹² Außenminister Genscher sprach sich deshalb bei den Treffen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der westlichen Gruppe innerhalb der UNO vehement gegen die Forderung nach Sanktionen aus, wie sie von den Repräsentantinnen und Repräsentanten Dänemarks, der Niederlande oder Irlands gefordert wurden. In diesem Kontext zeichnete sich der von Großbritannien vorgeschlagene Kodex sehr schnell als akzeptabler Kompromiss ab, mit dem die Bundesregierung ihren Handlungswillen unter Beweis stellen konnte, ohne aktiv in die Wirtschaftsbeziehungen einzugreifen.⁹³ Da-

90 Siehe Anm. 70.

91 Ebd.

92 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 175.

93 AAPD, 1977, Dok. 278.

bei war Genscher bewusst, dass es sehr „schwierig sei [...], dem Kodex praktische Geltung zu verschaffen“, wie er in einem Gespräch mit seinem US-Amtskollegen Cyrus Vance einräumte.⁹⁴

Dennoch waren beide Seiten von dieser Maßnahme überzeugt und stimmten darin überein, dass „eine Minderung der Benachteiligung Farbiger in der Industrie [...] zugleich die Bildung des farbigen Mittelstandes fördern und schon damit Spannungen in der südafrikanischen Gesellschaft entgegenwirken“ werde.⁹⁵ Vance erläuterte daraufhin das Konzept der 1977 in den USA eingeführten sogenannten „Sullivan Principles“ für US-Unternehmen, welches auf die Initiative des Bürgerrechtlers Pastor Leon Howard Sullivan zurückging und in dem auch Vance ein geeignetes Mittel sah, um einen internen Wandlungsprozess in Südafrika zu fördern.⁹⁶ Beide Politiker glaubten, dass die wirtschaftlichen Beziehungen einen liberalisierenden Effekt haben würden und dass die Initiative dazu aus der Wirtschaft selbst kommen müsse und nicht staatlich vorgegeben werden dürfe.⁹⁷

Genscher warb deshalb auch innerhalb seiner Partei für den Verhaltenskodex. Bereits im März 1977 schlug er dem Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick vor, parlamentarische „Pressure Groups“ zu bilden, welche der Bundesregierung zuarbeiten sollten, indem sie „eine kritische Auseinandersetzung mit den Ungereimtheiten des Engagements der deutschen Wirtschaft in Südafrika in Gang setzten“.⁹⁸ In diesem Zusammenhang verwies Genscher auf den 1974 in Großbritannien eingeführten „Code of Practice“. Auch wenn dieser nur eine Empfehlung sei und keinerlei verbindliche Sanktionen beinhalte, habe er doch dazu geführt, dass eine Reihe von Unternehmen von sich aus einige „beanstandungsreife Praktiken gegenüber nicht-weißen Arbeitern“ korrigiert hätten. Zudem habe dies, politisch gesehen, zu einer Entlastung der britischen Regierung geführt, auch wenn diese nur vorübergehend gewesen sei.⁹⁹ Hier zeigen sich zwei wichtige neue Prinzipien liberaler Außenpolitik: Erstens die Auslagerung politischer Verantwortung auf die Wirtschaft. Zweitens die Vermeidung staatlicher Regulierung. Zwar glaubte Genscher, dass ein Verhaltenskodex eine positive Wirkung entfalten konnte. Zugleich wollte er damit aber auch Kritik von der Bundesregierung abwenden, indem er politische Verantwortung auf die Wirtschaft übertrug. Anstatt dass der Staat Maßnahmen durchsetzte, um seine politischen Ziele zu errei-

94 Ebd., Dok. 187, S. 961.

95 AAPD, 1977, Dok. 199, S. 1006.

96 Laut Meinung des Autors verdeutlichen die ‚Sullivan Principles‘ wie sogenannte ‚neoliberale‘ Ideen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts außenpolitische Entscheidungen prägten, siehe Zeb Larson: The Sullivan Principles. South Africa, Apartheid, and Globalization. In: *Diplomatic History* 44 (2020), Nr. 3, S. 479–503.

97 Vgl. AAPD, 1977, Dok. 199, S. 1006; ebd., 1978, Dok. 99, S. 488 f.

98 ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A40–607, Brief Genschers an Mischnick, 28.3.1977.

99 Ebd.

chen, sollten die Unternehmen dies für ihn tun. Damit wollte er die Forderung nach Sanktionen entkräften und staatliche Eingriffe in die Handelsbeziehungen zu Südafrika vermeiden.

V. Fazit

Genschers Südafrikapolitik der 1970er Jahre wird allgemein als Misserfolg betrachtet, weil sie ihre zentralen Ziele nicht erreichte.¹⁰⁰ Sie konnte weder zum Abbau der Rassentrennung beitragen, noch die Kritik an der Bundesregierung wegen der engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Südafrika dauerhaft entkräften. Auch die 1977 eingeleiteten Verhandlungen der Kontaktgruppe, die hier nicht näher untersucht werden konnten, blieben ohne Ergebnis. Als sich gegen Ende des Jahrzehnts der Kalte Krieg erneut verschärfte, verschwand Südafrika aus dem außenpolitischen Fokus der Bundesregierung. Erst als sich der internationale zivilgesellschaftliche Druck 1986 verstärkte, ließen sich die Regierungen der westeuropäischen Staaten und die USA dazu verleiten, Wirtschaftssanktionen gegen das Apartheidregime zu verhängen.¹⁰¹ Mit dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 verlor das Land schließlich seine Bedeutung als Bollwerk gegen den Kommunismus. Zusammen mit der zunehmenden Gewalt sowie der wachsenden internationalen Isolation schwand innerhalb der weißen Eliten des Landes der gesellschaftliche Rückhalt für die Rassentrennung, so dass Staatspräsident Frederik Willem de Klerk im Februar 1990 weitreichende Reformen ankündigte, die vier Jahre später mit der Wahl Nelson Mandelas zum Präsidenten schließlich zur Abschaffung der Apartheid führten.¹⁰²

Obwohl Genschers Südafrika-Initiative scheiterte, markiert sie einen wichtigen Wendepunkt in der westdeutschen Außenpolitik und verdeutlicht, wie zwei zentrale Deutungsmuster liberaler Außenpolitik neu ausgehandelt wurden. Erstens zeigt sich die Vorstellung, dass Menschenrechte zur Sicherung des Friedens und zur Deeskalation von Konflikten beitragen. Dabei drehte sich die Argumentation Mitte der 1970er Jahre um. Betrachtete man die Apartheid bis dato als ein zwar unmoralisches, aber für die Wirtschaft dienliches System, sah man ab 1975 darin eine Bedrohung der ökonomischen Interessen. Die Rassentrennung wurde plötzlich als destabilisierender Faktor eingestuft, und die Bundesregierung begann, sich im Rahmen ihrer

100 Klaus Freiherr von der Ropp: Perspektiven einer Lösung des Namibia-Konflikts. In: *Verfassung und Recht in Übersee* 20 (1987), Nr. 4, S. 431–442; ders.: Der Niedergang des Demokratischen Südafrika. Ein deutscher Beitrag. In: *Blaue Reihe* 177 (2019), S. 60–70.

101 Claudius Wenzel: Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982–1992. Politik gegen Apartheid? Wiesbaden 1994, S. 94–105.

102 Eckel: *Verschlungene Wege* (wie Anm. 66), S. 312 f.

Politik des ‚kritischen Dialogs‘ aktiv für deren Abschaffung und das Prinzip ‚One Man One Vote‘ einzusetzen.

Zweitens prägte die Idee, dass vom freien Handel eine liberalisierende Wirkung ausgehe, die Demokratisierungsprozesse fördere, das politische Handeln. Die Entstehungsgeschichte des Verhaltenskodexes hat dabei gezeigt, wie sich dieses Konzept in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre veränderte. Mit dem Kodex sollte staatliche Regulierung abgewendet und die Verantwortung politischen Handelns auf die Wirtschaft übertragen werden. Damit gewannen wirtschaftsliberale Deutungsmuster an Gewicht und veränderten das Verständnis liberaler Außenpolitik.