

nicht in Sicht, als sich Präsident von Wechmar von der am 15. Januar 1981 erneut zusammengesetzten 35. Generalversammlung das Mandat geben ließ, weitere Konsultationen zu führen. Eine Einschätzung unterblieb.

Was in dem erwähnten Fernseh-Interview so optimistisch klang, das formulierte Wechmar im Westdeutschen Rundfunk realistischer: »Es gibt einen inneren Zusammenhang zwischen einer Verständigung über die Verfahrensfragen und der Tagesordnung. Das heißt, wenn wir eine Tagesordnung hätten, hätten wir vermutlich auch eine Vereinbarung über die Verfahrensfrage.« Und an anderer Stelle werden die Schwierigkeiten sehr viel deutlicher: »Wo wir nicht weitergekommen sind, oder nicht zu Ende gekommen sind, ist die Tagesordnung. Hier stehen sich noch unüberbrückbare Gegensätze gegenüber.«

90 Prozent der Tagesordnung seien vereinbart worden, sagte Rüdiger von Wechmar Ende letzten Jahres. Doch diese Prozentzahlen besagen weniger, als das auf den ersten Blick erscheinen mag, hat doch das strittige Zehntel gerade die Grundsatz-Konflikte zum Inhalt.

Deutsche Initiativen

Ungewiß ist auch der Fortgang der Flüchtlings-Initiative der Bundesrepublik Deutschland. Außenminister Hans-Dietrich Genscher hatte am 24. September 1980 vor der Generalversammlung erklärt: »Wir müssen das Weltflüchtlingsproblem an seinen Wurzeln anpacken.« Aber genau daran sind viele Staaten nicht interessiert, nämlich alle diejenigen, die Flüchtlingsströme verursachen. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten haben denn auch hinhaltenden Widerstand gegen die deutsche Initiative geleistet. Die formale Begründung der Sowjetunion, Kubas, Vietnams und anderer Staaten, denen eine Debatte über die Ursache von Flüchtlingsströmen unangenehm sein muß, läßt sich in einem Satz zusammenfassen: Eine Behandlung des Flüchtlingsproblems unter politischen Gesichtspunkten würde die Vereinten Nationen dazu bringen, sich in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten einzumischen. Mit diesem Argument kann man jede internationale Initiative abwürgen. Bei der Schlußabstimmung hatte die Bundesrepublik über hundert Staaten auf ihrer Seite, allerdings um den Preis großer Zugeständnisse. Es gelang nicht, die Einsetzung eines Sonderausschusses durchzubringen, der sich mit den Flüchtlingsfragen weiter hätte beschäftigen sollen. Es werden nur noch alle Mitgliedstaaten »gebeten«, dem Generalsekretär ihre Ansichten zum Thema Flucht und Rückkehr von Flüchtlingen mitzuteilen; dieser soll dann der nächsten Generalversammlung berichten. Das ist eine sehr niedrige diplomatische Stufe, ein Thema auf der Tagesordnung zu lassen. Die Schuld dafür, daß die Flüchtlings-Initiative nicht der große politische Erfolg der Bundesrepublik Deutschland in der UNO wurde, trifft nicht die Diplomaten in New York, sondern das Auswärtige Amt in Bonn, das es versäumt hatte, die Initiative gründlich diplomatisch vorzubereiten. Zwischen Hans-Dietrich Genschers Rede vor der Generalversammlung und der Abstimmung lagen keine hundert Tage. So schnell kann man in der UNO

nichts bewegen, jedenfalls nicht bei einem politisch so umstrittenen Thema wie der Ursache von Flüchtlingsströmen.

Kontrovers ist auch das Thema Todesstrafe, deren Abschaffung die Bundesrepublik Deutschland über eine UN-Konvention erreichen will. Da rund 130 Staaten, also die weit überwiegende Mehrheit aller Mitgliedstaaten einschließlich einiger westlicher Verbündeter, auf die Todesstrafe nicht verzichten zu können glauben, kann die Bundesregierung auch bei dieser Initiative nicht mit einer enthusiastischen Unterstützung rechnen. Aber mangelnder Rückhalt bei der Mehrheit darf kein Grund sein, auf die Behandlung wichtiger Themen zu verzichten. Daß Todesstrafe und Flüchtlingsströme zu den wichtigen Themen unserer Zeit gehören, ist unbestreitbar. Sie gehören deshalb auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen. Illusionen freilich sollte sich niemand machen.

Wie

Politik und Sicherheit

Namibia: Scheitern von Genfer Konferenz und westlicher Initiative — Jahrelange Verzögerungstaktik Südafrikas (2)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1978 S.165f. fort; vgl. auch VN 4/1979 S.137.)

I. Mit dem Scheitern der von Südafrika und der Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO) beschickten, von UN-Untergeneralsekretär Brian Urquhart geleiteten Namibia-Konferenz (7.—14. Januar 1981, Genf) ging eine Verhandlungsserie zu Ende, deren Ziel die Umsetzung der westlichen Namibia-Initiative (vgl. VN 2/1978 S.54ff.) gewesen war. Im Frühjahr 1977 waren die damaligen fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten) gemeinsam initiativ geworden, um Südafrika zur Annahme der Grundbedingungen von Resolution 385 dieses Gremiums (Text: VN 2/1976 S.62f.) zu veranlassen. Auf der Grundlage der westlichen Vorschläge sah der Sicherheitsrat in seiner Entschließung 435 vom 29. September 1978 (Text: VN 4/1979 S.147f.) die Aufstellung einer »Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit« (United Nations Transitional Assistance Group, UNTAG) vor; sie sollte den Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützen, nämlich der »Gewährleistung der baldigen Unabhängigkeit Namibias durch freie und faire Wahlen unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen«. Unmittelbar zur Vorbereitung der konkreten Umsetzung von Resolution 435 (»pre-implementation meeting«) sollten die Verhandlungen unter Schirmherrschaft und Vorsitz der Weltorganisation im Genfer Palais des Nations dienen; noch im November 1980 glaubte Generalsekretär Kurt Waldheim von der Durchführung der in Resolution 435 vorgesehenen Schritte ab März und der Unabhängigkeit Namibias zum Jahresende 1981 ausgehen zu können.

II. Vier Elemente charakterisieren die westliche Initiative, die sich — geprägt

durch die erfolgreiche Verzögerungstaktik der südafrikanischen Regierung — ohne Entscheidung über fast vier Jahre hinzog.

1. De facto ausgeklammert blieb die rechtliche Problematik: nach dem 1971 erstatteten Gutachten des Internationalen Gerichtshofs ist »die weitere Präsenz Südafrikas in Namibia rechtswidrig«. Die Westmächte und in der Folge auch die UNO behandelten Südafrika als Verwaltungsmacht, belegten es aber mit dem Verbot, einen einseitigen Schritt in die vollständige Unabhängigkeit Namibias zu vollziehen. Südafrika akzeptierte im Prinzip, daß der letzte Entkolonisierungsschritt unter Aufsicht der Vereinten Nationen zu erfolgen habe. Im Verlauf der sich hinziehenden Verhandlungen baute Südafrika diese De-facto-Anerkennung seiner Herrschaft in Namibia zu dem Anspruch auf Legitimität seiner Maßnahmen aus — mit der Tendenz, durch den Vorwurf der Parteilichkeit gegen die UN-Institutionen die Legitimität der UN-Position selbst anzugreifen und die Vereinten Nationen für den Mangel an Vertrauen zwischen den Konfliktparteien verantwortlich zu machen. In Genf wurde schließlich mit dieser Argumentation der Abbruch der Verhandlungen begründet. Mit der Forderung nach Gleichbehandlung der »internen« Parteien durch die Weltorganisation wurde die Rücknahme der Anerkennung der SWAPO als der authentischen Vertretung des namibischen Volkes durch die UNO als Voraussetzung jeglicher politischen Leistung Südafrikas (etwa der Zustimmung zur Implementierung von Resolution 435) verlangt; in Genf traten die Vertreter der internen Parteien als Angehörige der südafrikanischen Delegation auf. Die Westmächte haben dieses Abrücken von der Geschäftsgrundlage der eigenen Initiative toleriert.

2. Ein weiteres Element der Initiative war, daß sie zur Abwendung oder Milderung der Forderung nach Sanktionen als letzter Versuch einer Verhandlungslösung gedacht war. Tempo und Durchschlagkraft der Initiative hingen deshalb davon ab, ob als Alternative tatsächlich wirksamer Druck auf Südafrika ausgeübt werden würde. Es gibt Anzeichen, daß Südafrika in der Anfangsphase mit einem derartigen Druck gerechnet hat und zunächst die Implementierung der internen Lösung formell begrenzte, wenn auch auf niedriger Ebene stetig vorantrieb; letzte Barriere vor der formellen Unabhängigkeit ist die Institution des südafrikanischen Generaladministrators in Windhuk. Indessen wurde der allseits respektierte Anfangserfolg der westlichen Initiative vollständig verspielt, als die Außenminister der beteiligten Staaten — erneut unter dem Eindruck verstärkter Sanktionsforderungen — im Oktober 1978 nach Pretoria reisten, um Südafrika für eine Zustimmung zu von den Vereinten Nationen kontrollierten Wahlen zu gewinnen. Statt dessen nahmen sie hin, daß Südafrika interne Wahlen unter Kontrolle seines Militärs abhielt.

3. Parallel zum von den Westmächten tolerierten Ausbau der internen Lösung — mittlerweile sind auch exekutive Rechte an einen »Ministerrat« übertragen worden — wurde ebenfalls hingenommen, daß über die politische Tätigkeit der SWAPO innerhalb Namibias eine Welle von Repression und Verhaftungen zuvor ungekannten Ausmaßes hinwegging, so daß die SWAPO im Lande

weitgehend ihre Büros schließen mußte. Ebenso gab es keine spürbaren Reaktionen auf die südafrikanischen Angriffe auf SWAPO-Lager und -Basen in Angola, wie es auch keine Reaktionen auf die steigende Militarisierung Namibias einschließlich der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht für Schwarze gab; letztere zielt darauf ab, den Krieg zwischen der SWAPO und Südafrika auch in einen Bürgerkrieg umzuwandeln.

4. Ein Kennzeichen der Initiative blieb trotz dieses Südafrika begünstigenden Umfeldes, daß der Verhandlungsfaden nicht abriß. In einer Vielzahl von Konsultationen, Besuchen, Kompromißvorschlägen und Verhandlungen wurde Südafrika die prinzipielle Zustimmung zu Resolution 435 abgerungen und schließlich Direktverhandlungen mit der SWAPO — wenn auch ohne Ergebnis — erreicht.

III. Träger dieser diplomatischen Aktivitäten waren neben den Westmächten die Frontstaaten des Südlichen Afrika, Nigeria und — im Hinblick auf Details des Lösungsvorschlags — auch das UN-Sekretariat selbst. Die SWAPO unterbrach die Verhandlungen lediglich, als während der Gespräche zwischen den Westmächten und der SWAPO in New York im Mai 1978 Südafrika SWAPO-Lager in Angola angriff und etwa 800 Menschen, darunter viele Flüchtlinge, dem Angriff zum Opfer fielen. Im Juli 1978 lag die SWAPO-Zustimmung zum westlichen Namibia-Plan bereits vor. Im Januar 1979 besuchte Martti Ahtisaari (zugleich Namibia-Beauftragter der UNO) als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs Südafrika und Namibia, um Details der UN-Präsenz und des Zeitverlaufes auszuarbeiten. Als der Generalsekretär im Rahmen dieser Planung davon ausging, daß es SWAPO-Basen innerhalb Namibias geben würde, erklärte Südafrika dies als Verletzung der Vereinbarungen. Auch Parallelverhandlungen (»proximity talks«) im März 1979 in New York, an denen die Westmächte, Südafrika, die SWAPO und die Vereinten Nationen beteiligt waren, kamen zu keinem Ergebnis.

Im August 1979 reagierte der damalige Staatspräsident Angolas, Agostinho Neto, auf diese Situation mit dem Plan einer entmilitarisierten Zone beiderseits der Grenze zwischen Angola und Namibia, um Südafrika in den Militärfragen entgegenzukommen — wahrscheinlich auch, um so die militärische Unterstützung der Bürgerkriegspartei UNITA durch Südafrika zu erschweren. Dieser Plan wurde während erneuter Konsultationen im November 1979 im Prinzip von Pretoria akzeptiert, wobei die Forderung Südafrikas nach Basen innerhalb dieser entmilitarisierten Zone strittig blieb. Zur Klärung dieser Probleme reisten UN-Beauftragte wiederholt nach Südafrika und Namibia, so General Prem Chand als designierter Chef der künftigen UNTAG im Februar/März 1980. Zugleich verhandelte die UNO mit den Frontstaaten und der SWAPO. Am 20. Juni 1980 informierte Generalsekretär Waldheim Südafrika (UN-Doc. S/14011), daß Frontstaaten und SWAPO die südafrikanische Forderung nach 20 Basen innerhalb der entmilitarisierten Zone akzeptiert hätten; die völlige Unparteilichkeit der UNTAG wurde erneut bekräftigt und die Forderung nach SWAPO-Basen innerhalb Namibias als erledigt erklärt. Auf dieser Grundlage — wobei Einzelheiten der Stationierung der Truppen in der entmilitarisierten Zone ebenso offen

blieben wie die Frage, welche Staaten von Südafrika als Entsendeländer von UNTAG-Kontingenten akzeptiert würden — kam es auf der Grundlage des Briefes von Waldheim zu einer erneuten Serie von Geheimverhandlungen, unter anderem zwischen Südafrika und Angola. Dies führte zur — wie sich erwies, scheinbaren — Verständigung über die Genfer Konferenz im Januar 1981.

IV. Kernpunkt der scheinbaren Einigung war, daß erstmals die Hauptkontrahenten im Konflikt, die südafrikanische Regierung und die SWAPO, als Delegationen direkt miteinander verhandelten und daß die Verhandlungen auf Probleme der konkreten Umsetzung der Vereinbarungen für die Übergangszeit beschränkt bleiben sollten; die Erörterung von Verfassungsfragen und ähnlichen Themen war somit ausgeschlossen. Als Ziel waren ein Waffenstillstand und Wahlen im Jahre 1981 formuliert.

Zwei Konfliktpunkte wurden indessen mit Formelkompromissen überdeckt. In Ziffer 19 des Waldheim-Berichts vom 24. November 1980 (S/14266) wurde als südafrikanische Position festgehalten, daß »eines der Haupthindernisse für Fortschritt bei den Verhandlungen bislang das akute Mißtrauen« gewesen sei. Die UN-Mission, die im Oktober 1980 Pretoria besuchte, sei von der südafrikanischen Regierung informiert worden, »daß dieses Problem . . . die Festlegung des Termins für die Durchführung (der Maßnahmen gemäß Resolution 435) berühre«. An gleicher Stelle hatte es außerdem geheißen, Südafrika habe die UN-Mission informiert, »daß, falls dieses Hindernis überwunden werden könne, 1981 ein realistisches Zieldatum für die Unabhängigkeit Namibias« wäre. In Ziffer 23 bzw. 22 hieß es: »In der Erwartung, daß das Problem der Vertrauensbildung durch Abhaltung der Konferenz überwunden werden könne«, würde Südafrika seine Rolle als »Partner des Zwiegesprächs unter Resolution 435« (also als Gesprächspartner der SWAPO) bestätigen. Südafrika, das schon mit diesen Formulierungen deutlich machte, daß aus dem westlichen Vorstoß eine südafrikanische Initiative mit dem Ziel der Unterminierung der UN-Position geworden war, nutzte diese Unbestimmtheit der Formulierungen, um die Konferenz zum Scheitern zu bringen. Durch herausfordernde Reden gegen UNO, SWAPO und die afrikanische Staatengemeinschaft vor allem seitens der Sprecher der »Demokratischen Turnhalle-Allianz« (DTA) wurde das Thema der Vertrauenskrise und der Parteilichkeit zum einzigen Konferenzgegenstand. Mit Erklärungen, daß es einer unbestimmten Periode der Gleichbehandlung der DTA durch die UNO bedürfe, wurde eindeutig das bisherige Einverständnis verletzt, daß vertrauensbildende Maßnahmen auf der Konferenz selbst erreichbar seien. In den Erklärungen insbesondere der DTA kam eine Verachtung der Vereinten Nationen und ein Wille zur Vernichtung der SWAPO zum Ausdruck, was offenkundig die andere Seite zum Abbruch der Konferenz provozieren sollte. Statt dessen bot die SWAPO nicht nur die sofortige Unterzeichnung eines Waffenstillstands an, sondern erklärte zum SWAPO-Aleinvertretungsanspruch, daß sich dieser historisch gegen den Herrschaftsanspruch Südafrikas gerichtet habe und außerdem im Moment des Waffenstillstands gegenstandslos sei. Um ein Scheitern abzuwen-

den, ging Vorsitzender Urquhart nach Konsultationen mit der SWAPO und den Beobachtern — Westmächte, OAU, Nigeria und Frontstaaten — so weit zu erklären, daß sich die Konferenz mit einer Absichtserklärung für die Zeichnung eines Waffenstillstands begnügen könne und dann bereits auf dieser Grundlage der Alleinvertretungsanspruch der SWAPO in der Phase der Implementierung entfalle.

Die Verweigerung auch dieses Kompromisses zeigte, daß Südafrika aus Furcht vor einem Wahlsieg der SWAPO und in Erwartung einer revidierten Haltung der neuen amerikanischen Regierung sowie mit Rücksicht auf die Machtkämpfe innerhalb der Nationalen Partei zu keiner Lösung bereit war. Als Reaktion auf den Bericht des Generalsekretärs über die Genfer Tagung (S/14333 v.19.1.1981), der von der südafrikanischen Delegation sprach und die internen Parteien nicht gesondert hervorhob, hat Südafrika inzwischen seinen Forderungskatalog erweitert, nämlich Verfassungsgarantien einschließlich eines Festschreibens der Wirtschaftsordnung verlangt.

V. Insgesamt ist das westliche Kalkül, Pretoria könne diplomatisch ausmanövriert werden, gescheitert. Über weite Strecken der Initiative bestimmte Südafrika den Gang der Dinge, schließlich scheute es nicht den diplomatischen Affront — in der offenkundig berechtigten Annahme, daß weder wirkungsvoller politischer Druck, geschweige denn Billigung von Sanktionen die westliche Antwort auf das Ende der Initiative sein würde.

Die Zäsur, die der erfolglose Ausgang der Genfer Zusammenkunft darstellt, läßt aber eine neuerliche Verschärfung der Auseinandersetzung um Namibia und Südafrika selbst in den Vereinten Nationen erwarten. Ende Januar diskutierte der Sicherheitsrat den Fehlschlag; die 35. Generalversammlung, die im Herbst 1980 angesichts der damals noch bevorstehenden Genfer Konferenz auf ihre Namibia-Debatte verzichtet hatte, wird sie Anfang März 1981 nachholen. Den zu erwartenden Forderungen nach Zwangsmaßnahmen gegen Südafrika werden die Westmächte dann kaum noch mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit den Hinweis auf »laufende Verhandlungen« entgegenhalten können. HB

Irak-Iran: Grenzkrieg und Grundsatzkonflikt — Bemühungen von Sicherheitsrat und Generalsekretär (3)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Bericht in VN 3/1974 S.89f. an.)

I. »Diese blutige Konfrontation ist besonders absurd, weil sich die historischen Zielvorstellungen beider Länder gleichen und sogar ergänzen. Beide sind Entwicklungsländer, die — unter dem Eindruck mächtiger Revolutionen — dabei sind, sich selbst von der Hegemonie weltweiter Interessen zu befreien und ihre Identität und nationale Unabhängigkeit zu festigen«. In der Sitzung des Sicherheitsrats vom 23. Oktober 1980 faßte der mexikanische Delegierte Munoz Ledo so die Meinung fast aller Mitglieder des UN-Gremiums zum irakisch-iranischen Krieg zusammen. Die Haltung der 15 Mitgliedstaaten