

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Politik und Sicherheit

**Namibia: Erfolgreiche Durchführung der Initiative der fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats vorerst von Südafrika gestoppt — Interne und internationale Entwicklungen (42)**

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 2/1978 S. 54 ff. an.)

I. Als zu pessimistisch mochte während der Sommermonate die Bewertung erscheinen, die Namibia-Initiative der Westmächte bewege sich »am Rande des Scheiterns« (VN 2/1978 S. 54). Der Versuch der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens, Kanadas und der Vereinigten Staaten, durch Verhandlungen sowohl mit Südafrika als auch mit der Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO) einen friedlichen Übergang des von Südafrika besetzt gehaltenen Gebiets in die Unabhängigkeit vorzubereiten, erscheint jedoch derzeit gefährdeter denn je. Mit einem Paukenschlag leitete J. B. Vorster am 20. September 1978 seinen Rückzug vom Amt des südafrikanischen Ministerpräsidenten ein: durch die Ablehnung der im Bericht des UNO-Generalsekretärs (UN-Doc.S/12827 vom 29. August) enthaltenen konkreten Vorschläge für die Aufstellung eines internationalen Kontingents (United Nations Transition Assistance Group, UNTAG) und die Ankündigung von Wahlen — an denen die SWAPO nicht teilnehmen wird — noch in diesem Jahr. Wenn auch diese Hinwendung zu einer »internen Lösung« (die mit internationaler Anerkennung nicht rechnen kann) nicht gänzlich überraschend kommt, so gab doch der US-Diplomat D. McHenry für die Fünfergruppe wenige Stunden nach der südafrikanischen Ankündigung seiner Zuversicht Ausdruck, die neuerliche Hürde doch noch zu überwinden. Als positives Anzeichen wurde in diesem Zusammenhang die Verschiebung der zunächst für die zweite Novemberhälfte vorgesehenen Wahlen um zwei Wochen gewertet.

Ende September billigte der Sicherheitsrat bei seiner Debatte, an der auch Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher teilnahm, durch Resolution 435 (1978) den von Südafrika zurückgewiesenen Bericht des UN-Generalsekretärs und leitete somit eine neue Phase der Auseinandersetzung zwischen der UNO und Südafrika ein, an deren Ende im Falle weiterer Obstruktion seitens Pretorias eine fühlbare Verschärfung der Sanktionen stehen könnte. Die politischen Entwicklungen seit der am 3. Mai 1978 mit einer nachdrücklichen Bekräftigung der bekannten Positionen der UN-Mehrheit in dieser Frage geendeten, ausschließlich der Namibia-Frage gewidmeten 9. UN-Sondergeneralversammlung bis zu den Beratungen des Sicherheitsrats am 29. und 30. September werden im folgenden nachgezeichnet.

II. Die Entwicklung der Namibia-Initiative war in dieser Zeit zunächst durch zwei Tendenzen gekennzeichnet. Einmal durch

rasche Fortschritte im Erreichen der Stationen der Annäherung: Offizielle Mitteilung des westlichen Lösungsvorschlags an den Sicherheitsrat (UN-Doc.S/12636 vom 10. April); (bedingte) Zustimmung der südafrikanischen Regierung am 25. April; gemeinsames Kommuniqué der fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats und der SWAPO am 17. Juli nach Verhandlungen unter Mitwirkung der afrikanischen Frontstaaten, der Vorschlag möge im Sicherheitsrat behandelt werden. Am 27. Juli verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolutionen 431 und 432 (1978) (deutscher Text s. S. 180 dieser Ausgabe), in denen der Generalsekretär zur Ernennung eines Sonderbeauftragten für Namibia ermächtigt und, zusätzlich zum Lösungsvorschlag der fünf Mächte, die Forderung nach künftiger Eingliederung des Hafens Walfischbai nach Namibia bekräftigt wurde. Die Sowjetunion und die Tschechoslowakei übten in der Frage der Entsendung des UN-Beauftragten Stimmenthaltung.

Trotz Ablehnung der Walfischbai-Forderung — gestützt auf Erläuterungen von US-Außenminister C. Vance, die völkerrechtliche Frage sei offengehalten — erneuerte die südafrikanische Regierung ihre Zustimmung zum Lösungsvorschlag am 31. Juli (UN-Doc. S/12797). Am 6. August traf dann unter der Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, des Namibia-Beauftragten der Vereinten Nationen Martti Ahtisaari, die »United Nations Survey Mission« in Namibia ein. Mit fünfzig UN-Beamten wurden die Grundlagen für einen Bericht des Generalsekretärs erarbeitet, den dieser am 29. August vorlegte. Auch nach Abreise des Sonderbeauftragten am 22. August blieben etwa zwanzig UN-Beamte im Lande, so daß vorläufig die UN-Präsenz in Namibia erhalten blieb.

Dieser positiven Liste lassen sich nun während der genannten Stadien eine Serie von Zwischenfällen, Vorbehalten und Risiken gegenüberstellen, die man nunmehr als die unmittelbare Vorgeschichte des Versuchs der »internen Lösung« einordnen mag. In der gesamten Periode hatte sich der Konflikt im Lande nicht abgemildert, sondern zugespitzt; die Kampfhandlungen weiteten sich aus. Der Verhandlungsführer der westlichen Kontaktgruppe, der stellvertretende amerikanische UN-Botschafter D. McHenry, kennzeichnete noch auf der Sondergeneralversammlung in seiner Rede vom 2. Mai diese Lage so: »In den letzten Wochen hat sich der alarmierend rasche Kreislauf von Unterdrückung und Gewalt, von daraus resultierender Bitterkeit und Mißtrauen in Namibia fortgesetzt. Das Ausmaß der Kampftätigkeit entlang der Grenzen Namibias hat deutlich zugenommen und wird, aus allen Anzeichen zu schließen, weiter zunehmen. Es gibt eine steigende Tendenz, Divergenzen in diesem Territorium mit dem Gewehr zu entscheiden statt durch demokratische Prozesse. Zahlreiche Menschen wurden getötet. Zudem hat die südafrika-

nische Regierung zum gleichen Zeitpunkt, zu dem sie sich erfreulicherweise an Gesprächen um eine friedliche Lösung beteiligt, einmal mehr zu der unerfreulichen Praxis politisch motivierter Verhaftungen ohne Anklageerhebung oder Gerichtsverfahren Zuflucht genommen, so daß sich heute praktisch die gesamte Führung der Inlands-SWAPO in Haft befindet.« Zum Ausgang der westlichen Initiative sagte er mit realistischer Skepsis: »Keine Lösung ist gegen Fehlschläge gefeit. Wir können nur die Möglichkeiten eines Mißerfolgs minimieren, indem wir die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen in unsere Vorschläge einbauen.« Wie zur Bestätigung griffen zwei Tage später südafrikanische Truppen SWAPO-Lager in Kassinga, Angola, an und verursachten Presseberichten zufolge 600 bis 1 000 Tote. Dieser grenzüberschreitende Angriff führte zur Unterbrechung der Verhandlungen der Westmächte mit der SWAPO und zur Verurteilung Südafrikas durch den Sicherheitsrat in Resolution 428 (1978) (deutscher Text s. VN 3/1978 S. 103 f.), wobei — offensichtlich, um die Verhandlungen nicht zusammenbrechen zu lassen —, Sanktionen erst für den Wiederholungsfall angekündigt wurden. Als weiterer Torpedierungsversuch wurde die einseitige Vornahme der Wählerregistrierung in Namibia durch Generaladministrator M. Steyn (angekündigt am 16. Juni, begonnen am 30. Juni) betrachtet, da die Überprüfung des Wahlverfahrens und der entsprechenden Vorbereitungsmaßnahmen gemäß dem Verhandlungsvorschlag unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen stattfinden sollte.

III. Diese Skepsis und Vorbehalte kamen auch auf der Sitzung des Sicherheitsrats am 27. Juli deutlich zum Ausdruck. Südafrika wies darauf hin, daß mit der Walfischbai-Resolution praktisch das Abkommen gebrochen sei. Außerdem erneuerte der Außenminister die südafrikanische Position, daß der Plan nur gelte, wenn sämtliche Gewaltakte eingestellt seien: »Eine Annahme des Vorschlags erfordert die Beendigung der Gewaltanwendung. Dies ist entscheidend für seine Durchführung.« Außerdem wies R. Botha darauf hin, daß der Unabhängigkeitstermin 31. Dezember 1978 Bestandteil des Plans sei. Schließlich betonte er, daß trotz des Plans über die Reduzierung der Truppen Südafrika für die Sicherheit im Lande zuständig bleibe und, so war diese Passage zu verstehen, je nach Einschätzung der Sicherheitslage vom Plan abweichen könnte.

In ähnlicher Weise formulierte SWAPO-Präsident S. Nujoma die Vorbehalte seiner Organisation. Unter dem Eindruck der fortgesetzten Verfolgung seiner Parteimitglieder und skeptisch hinsichtlich der Effizienz der UN-Kontrolle behielt er sich das militärische und politische Widerstandsrecht vor, da er höchstens mit einer Verurteilung Südafrikas durch den Sicherheitsrat, nicht aber mit effektiven Sanktionen rechnen sollte es zu Krisen in Namibia kommen.

Im Verlauf der Ereignisse seit Annahme der Resolutionen des Sicherheitsrats wurden aus praktisch allen Vorbehalten aktuelle Konfliktpunkte. Die militärische Präsenz Südafrikas in Namibia verstärkte sich, insbesondere zur Absicherung der Wähler-

registrierung. Wenige Stunden nach Abreise des Sonderbeauftragten Ahtisaari griffen SWAPO-Einheiten von Sambia aus südafrikanische Positionen im Caprivi-Zipfel in Katima Mulilo an (23. August), was zu südafrikanischen Gegenaktionen über die Grenze führte.

Vor allem aber zeichnete sich ein bislang nicht aufgelöster Widerspruch zwischen den Vorschlägen Ahtisaaris zu Zeitplan, Organisation sowie Aufsicht der Wahlen und den Auffassungen der südafrikanischen Administration ab. In Pressekonferenzen am 23. und 31. August listete der UN-Sonderbeauftragte die Differenzpunkte auf. Trotz Zustimmung durch die Mehrzahl der Parteien in Namibia bestehe die südafrikanische Regierung im Interesse der Demokratischen Turnhallen-Allianz (DTA) auf dem Unabhängigkeitstermin 31. Dezember, obwohl im westlichen Verhandlungsvorschlag neben diesem Termin eine Wahlvorbereitungsperiode von sieben Monaten vorgesehen war. Selbst der südafrikanische Generaladministrator hatte vor der Presse vorübergehend eingeräumt, daß der Termin kein »make or brake issue« sein könne. Dennoch blieb diese Frage Krisenpunkt, weil nach verbreiteter Ansicht die Wahlchancen der von Südafrika und aus der Bundesrepublik stark finanzierten DTA, die unter dem Schutz der südafrikanischen Armee einen vorgezogenen Wahlkampf führen konnte, bei einer veränderten politischen Situation, insbesondere bei freier Betätigung der SWAPO, erheblich absinken würden.

Probleme der Wählerregistrierung bildeten die für südafrikanische Wahlorganisation im Ovamboland typischen Begleitumstände, daß Zwang bei der Ausgabe der Registrierungskarten ausgeübt und außerdem südafrikanische Staatsbürger sowie Angola-Flüchtlinge registriert worden sein sollen. Auf südafrikanische Kritik ist die von Ahtisaari und dann von Waldheim vorgeschlagene UN-Truppenstärke von 7 500 Mann gestoßen, außerdem, daß auch 360 Polizei-offiziere der UN den südafrikanischen Polizeiapparat, wie es interpretiert wird, kontrollieren sollen (vgl. den Brief des südafrikanischen Außenministers vom 6. September, UN-Doc. S/12836). Auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Truppe nach nationalen Kontingenten haben sowohl die südafrikanische Regierung als auch die SWAPO Mitwirkungsrechte angemeldet. Es ist deshalb kein Zufall, daß sich die Einberufung des Sicherheitsrats, die ursprünglich Anfang September vorgesehen war, verzögerte und schließlich erst nach Vorsters »Paukenschlag« stattfand. Formal war es stets die südafrikanische Regierung, die mit ihrer Kritik in der Regel die Ankündigung verband, es könne durchaus der Fall eintreten, daß man sich nicht mehr an den Plan gebunden fühle. In abgeschwächter, weil informeller, Form haben ähnliches auch Sprecher der SWAPO, insbesondere S. Nujoma gesagt: befragt nach der Position hinsichtlich der Wahlen kamen starke Vorbehalte gegenüber der »bürgerlichen Demokratie« und damit dem Mehrparteiensystem zum Ausdruck, ohne daß sich indessen abschätzen läßt, inwieweit dies Reaktion auf die Repressions- und Verhaftungskampagne seitens Südafrikas ist, Miß-

trauen hinsichtlich der Loyalitäten der UN-Beamten im Krisenfall ausdrückt oder aber Erklärungen zum innerparteilichen Gebrauch zwecks Aufrechterhaltung der Kampfkraft und der Bündnis constellation zu den Waffenlieferanten darstellt; aus SWAPO-Sicht gilt es die machtpolitischen Voraussetzungen für den Plan – ihr militärisches Interventionspotential – zu erhalten.

Die offizielle Erklärung der SWAPO vom 8. September (UN-Doc. S/12841), in der sie dem Bericht des Generalsekretärs vom 29. August zustimmte, erneuerte allerdings das Bekenntnis zu freien Wahlen unter Aufsicht der Vereinten Nationen. Gerade deshalb kritisierte sie den Versuch, durch die Wählerregistrierung inzwischen vollendete Tatsachen zu schaffen. Andere Vorbehalte galten den im Bericht Waldheims vorgesehenen Polizeikräften; die Zahl 360 wurde als nicht adäquat bezeichnet.

Von südafrikanischer Seite wird insbesondere das Argument benutzt, die ursprünglichen Vorschläge der Westmächte und der Waldheim-Plan klappten auseinander. Demgegenüber wies Bundesaußenminister H.-D. Genscher darauf hin, daß, nach Auffassung der EG-Staaten, »der Bericht des Generalsekretärs im Einklang mit dem westlichen Namibia-Plan« steht (s. S. 161 dieser Ausgabe).

IV. Zur Namibia-Lösung gehört ein Lösungspaket des internationalen Umfeldes, das von erheblicher Bedeutung ist. Parallel zu den westlichen Verhandlungen mit der SWAPO liefen die von den USA geförderten Initiativen, durch einen Ausgleich zwischen Angola und Zaire den ökonomischen Druck auf Zaire und Sambia zu mildern, die Seeverbindungen dieser Länder durch Angola wiederherzustellen und dem dortigen Bürgerkrieg die internationale Unterstützung zu entziehen. Nicht wenige Beobachter gehen davon aus, daß die SWAPO von dieser afrikanischen Interessenlage her im Juli zu dem Kompromiß mit den Westmächten veranlaßt wurde.

Was die innere Situation in Namibia betrifft, so muß ein zweifellos destabilisierendes und für die weiße, insbesondere für die deutschsprachige Minderheit risikoreiches Element in dem Ausmaß der offenen internationalen Finanzierung und Förderung von Parteien in Namibia gesehen werden. In einem Umfang greifen von außen gestützt weiße, insbesondere deutschsprachige Akteure in Pressewesen, Parteifinanzierung und in bildungs- und wirtschaftspolitische Initiativen ein, bevor die schwarzafrikanische Mehrheit unter Aufsicht und Kontrolle der UN wirklich freie Organisationschancen hat, daß dies erhebliche Zweifel hinsichtlich der Bereitschaft der weißen Minderheit, afrikanische Lösungen zu akzeptieren, wecken muß. Das gilt für die Aktivitäten einer »Fördergesellschaft« ebenso wie für die Gründung einer deutsch-südwestafrikanischen Handelskammer oder die Sondierungen von Mitgliedern der deutschsprachigen »Interessengemeinschaft« hinsichtlich der EG-Assoziierungsbedingungen in Brüssel – als ob man schon das Wirtschaftsministerium eines unabhängigen Namibia kontrollierte –, dies gilt für verfrühte Gründungsversuche von Vorläufern einer Universität durch die Kudu-Stiftung, durch die Rössing-Stiftung und

andere Institutionen – als ob derart zentrale Einrichtungen im Wahlkampf gegründet werden und unter Ausschluß der im Exil lebenden afrikanischen Intelligenz und Politiker lebensfähig sein könnten.

In diesem Zusammenhang ist beachtenswert, daß einer der ältesten Konfliktpunkte, die Freigabe der Gefangenen und die Rückkehr der Exilierten, weit in den Hintergrund getreten ist. Weder ist der prominenteste Gefangene von Robben Island, Herman Toivo, freigelassen worden – wohl, weil befürchtet wird, er könne sich der SWAPO unter Nujoma und nicht der Neugründung »SWAPO-Demokratisch« unter Andreas Shipanga anschließen. Ebenso ungesichert blieb der Schutz der Exilierten, etwa der SWAPO-Führung, wie es auch strittig ist, ob und wieviele Internierte noch in Sambia und Tansania gefangen gehalten werden.

Sollte Südafrika nicht doch noch auf den Verhandlungsweg zurückkehren, so zeichnet sich ein Desaster ab, das die Krise des Völkerbunds nach dem Einmarsch Italiens in Abessinien gleichkommen könnte. Die künftige Diskussion um Sinn und Tragweite von Sanktionen nach Kapitel VII der Charta wird unter diesem Aspekt zu führen sein. HB

#### »Grausame« und »nichtgrausame« Waffen – Konferenz im nächsten Jahr (43)

Der Versuch, das Wettrüsten wirksam und umfassend zu begrenzen, steht und fällt mit dem Gelingen, alle Gebiete bzw. alle Waffen zu erfassen. »Grauzonen« dürfen dabei nicht entstehen. Insofern verdienen die jüngsten Bemühungen der Vereinten Nationen, besonders heimtückische Waffen zu ächten, Beachtung. Zu diesem Zweck fand ein Vorbereitungstreffen vom 28. August bis zum 15. September 1978 in Genf statt, an dem 74 Staaten teilnahmen; Grundlage war die Resolution 32/152 der Generalversammlung vom 19. Dezember 1977. Vom 10. bis zum 28. September 1979 wird in Genf die Konferenz zum Verbot oder zu Beschränkungen des Gebrauchs von gewissen konventionellen »grausamen« Waffen, die unterschiedslos ihre Wirkungen entfalten, stattfinden. Einem zweiten Vorbereitungstreffen im Frühjahr 1979 bleibt es vorbehalten, die Tagesordnung festzulegen. Im Verlauf der dreiwöchigen Vorbereitungsveranstaltung wurden zahlreiche Vorschläge zu Verbot oder Beschränkung von »grausamen« Waffen gemacht, wobei der Hinweis des Vertreters aus Mexiko bemerkenswert ist, daß für diese Waffen 1975 9 Mrd US-Dollar ausgegeben wurden (im Vergleich zu den 5 Mrd Dollar von 1965).

Welche Waffenarten fallen nun nach Auffassung der Teilnehmer unter den Begriff »grausame« Waffen? Da sind zunächst und vor allem die sogenannten Brandwaffen, die weltweit durch eine Konvention geächtet werden sollen. Zu dieser Kategorie von Waffen gehören beispielsweise Napalm, Flammenwerfer, aber auch Phosphorbomben, die teilweise von den Vereinigten Staaten bereits im Vietnam-Krieg eingesetzt worden sind.

Ein von Schweden, Österreich, der Schweiz, Jugoslawien, Rumänien, Mexiko, Ägypten, Sudan, Ghana und Zaire eingebrachter