

Kooperation und Differenz

Die OAU/AU und der Sicherheitsrat

NJUNGA-MICHAEL MULIKITA

Vor 30 Jahren kam der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einem Wunsch der Organisation der Afrikanischen Einheit (Organization of African Unity, OAU) nach und tagte in einer seiner äußerst seltenen Zusammenkünfte außerhalb des UN-Sitzes zum ersten und bisher einzigen Male auf dem afrikanischen Kontinent. Im Verlaufe einer Woche befaßte er sich Ende Januar und Anfang Februar 1972 in Addis Abeba mit den damals akuten Problemen des Kolonialismus und Rassismus. Fragen im Zusammenhang mit Afrika besitzen auch heute zumindest quantitativ hohen Stellenwert in den Beratungen dieses mit der »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« betrauten UN-Hauptorgans; anlässlich der Behandlung der »Situation in Afrika« im Januar 2002 erinnerte die Stellvertretende Generalsekretärin der Vereinten Nationen, Louise Fréchette, daran, daß gegenwärtig afrikanische Themen etwa 60 vH der Zeit des Sicherheitsrats in Anspruch nehmen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der OAU – der künftigen Afrikanischen Union (African Union, AU)¹ – verläuft im Grunde zufriedenstellend, aber es gibt doch einige Reibungspunkte. Zu diesen zählt in erster Linie der afrikanische Anspruch, in einem reformierten und erweiterten Sicherheitsrat angemessen vertreten zu sein. Ein anderes Problem ist das der unzureichenden Befolgung von vom Rat verhängten Zwangsmaßnahmen durch OAU-Mitgliedstaaten. Diese mangelnde Kooperationsbereitschaft ist zum Teil ebenfalls mit der Frage verbunden, inwieweit der Sicherheitsrat die gegenwärtige Staatenwelt repräsentiert. Denn in der OAU herrscht offensichtlich der Eindruck vor, der Rat habe sich am Beginn des 21. Jahrhunderts zu einem Instrument zur Durchsetzung der hegemonialen Interessen der einzig verbliebenen Supermacht entwickelt. Defizite bei der Ausführung von UN-Sanktionen unterminieren freilich nicht nur die Autorität des Sicherheitsrats, sondern drohen auch das Verhältnis der OAU zu den Vereinigten Staaten und Großbritannien, den führenden Mächten im Rat, zu belasten.

Eine Regionalorganisation unter Kapitel VIII der Charta

Die Vereinten Nationen verkörpern universelle Werte, und ihre Charta definiert eine Ordnung für die gesamte Staatengemeinschaft. Diese nimmt in ihrem (recht kurzen und etwas vagen) Kapitel VIII aber auch Bezug auf

»das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten ..., bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind« (Artikel 52, Absatz 1).

Vor dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde in den Resolutionen des Sicherheitsrats kaum einmal Kapitel VIII herangezogen. Dies änderte sich seit dem Gipfeltreffen der Mitglieder des Rates vom 31. Januar 1992; in dem Auftrag an den Generalsekretär, der schließlich in die Erstellung der »Agenda für den Frieden«² mündete, war die Frage enthalten, »welchen Beitrag die regionalen Organisationen nach Kapitel VIII ... zur Unterstützung der Tätigkeit des Rates leisten könnten«³. Die am 25. Mai 1963 gegründete OAU war – im Zusammenhang mit der Kongo-Krise – in Resolution 199 des Sicherheitsrats vom 30. Dezember 1964⁴ als Regionalorganisation nach Art. 52 der UN-Charta anerkannt worden.

Mittlerweile ist es Gemeingut, daß die Weltorganisation bei ihren Bemühungen um die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ihre Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen vertiefen sollte. Die akuten Mittelengpässe, mit denen die UN immer wieder zu kämpfen haben, und die unübersehbare Abneigung

der »P-5«, der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, sich unmittelbar in Konflikte in ihnen entlegen erscheinenden Gebieten einzuschalten, deren strategische Bedeutung nach dem Ende des Kalten Krieges abgenommen hat, führten dazu, daß die Generalsekretäre Boutros Boutros-Ghali und Kofi Annan verstärkt die Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen suchten.

Diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen sind allerdings in der Charta nicht definiert; man kann aber davon ausgehen, daß es sich bei ihnen um Kooperationsabkommen handelt, die von geographisch benachbarten Staaten eingegangen werden. Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist beispielsweise die Nordatlantikvertrags-Organisation keine regionale Abmachung, sondern ein zum Zweck der kollektiven Selbstverteidigung geschlossenes multinationales Bündnis – so wie es auch das Gegenstück der NATO, der Warschauer Pakt, war. Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, denn sie hat grundlegende Auswirkungen auf die Legitimierung des Einsatzes gewaltsamer Mittel. Ein Verteidigungsbündnis darf im Einklang mit Art. 51 der Charta zur Selbstverteidigung (und nur als Antwort auf einen bewaffneten Angriff) Gewalt anwenden, ohne abzuwarten, bis der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat. Regionale Abmachungen hingegen dürfen entsprechend Art. 53 Abs. 1 Zwangsmaßnahmen nur mit »Ermächtigung des Sicherheitsrats« einleiten. Damit bleiben »Maßnahmen regionaler Sicherheit grundsätzlich an die Autorität des Sicherheitsrats gebunden«⁵. Regionalorganisationen wie die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) oder die OAU sind also zur Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat verpflichtet, wenn sie Zwangsmaßnahmen gegen Staaten oder nichtstaatliche Akteure in ihrem Bereich einsetzen wollen. Auf der Ebene der Vermittlungstätigkeiten haben sich die Afrikaner weitgehend an ihr Prinzip »OAU zuerst« – also die Bemühung um die Lösung von Konflikten im Rahmen der OAU vor einer Befassung des Sicherheitsrats – gehalten, selbst wenn es über lange Zeit keinen wirklich funktionierenden Streitbeilegungsmechanismus gegeben hat.

Ob auch die neue AU ohne weiteres als Regionalorganisation gelten kann, ist zwar schon in Zweifel gezogen worden⁶, doch wird man hier wie in anderen Belangen von einer Kontinuität zwischen OAU und AU ausgehen können.

Grundlegende Übereinstimmungen zwischen OAU, AU und UN

In ihrer Präambel nimmt die Charta⁷ der von 32 Staaten gegründeten OAU Bezug auf die Weltorganisation:

»überzeugt, daß die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, deren Grundsätze wir erneut bekräftigen, eine feste Grundlage für die friedliche und fruchtbare Zusammenarbeit zwischen unseren Staaten bieten...«.

Die Hauptziele der Regionalorganisation lehnen sich an Ziele und Grundsätze der UN-Charta an und sind in Art. II, Abs. 1 der OAU-Charta folgendermaßen zusammengefaßt:

- a. Stärkung der Einheit und Solidarität der afrikanischen Staaten;
- b. Koordinierung und Festigung ihrer Zusammenarbeit und ihrer Bemühungen um die Verwirklichung eines besseren Lebens für die Völker Afrikas;
- c. Verteidigung ihrer Souveränität, territorialen Integrität und Unabhängigkeit;
- d. Ausmerzung des Kolonialismus in Afrika in all seinen Erscheinungsformen; und
- e. Förderung der internationalen Zusammenarbeit unter gebührender Beachtung der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Abgelöst werden wird die OAU in Kürze von der AU. Deren Gründungsakte⁸ ist die praktische Folge einer im September 1999 auf dem vierten außerordentlichen Gipfeltreffen der OAU im libyschen Sirte getroffenen Grundsatzentscheidung. Die Gründung der AU geht auf die Initiative Libyens zurück, mit der dieser Staat seiner andauernden diplomatischen Isolierung auf Grund der gespannten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, Großbritannien und fast der gesamten arabischen Welt zu enttrinnen versuchte. Das als Erdölexporteur zu Reichtum gekommene Land hatte immer wieder seine Finanzreserven genutzt, um den ärmeren Staaten im Afrika südlich der Sahara unter die Arme zu greifen, indem er die Forderungen der OAU an diese Staaten ausglich. Mit diesem Schachzug gelang es Libyen, die diplomatische Unterstützung jener Staaten für sein Projekt der AU zu gewinnen. Auch haben die Regierungen Togos und Sambias Berichte zufolge großzügige Zuwendungen von Libyens De-facto-Staatschef Muammar Gaddafi erhalten, die es ihnen ermöglichten, die beträchtlichen Kosten für die Ausrichtung der OAU-Gipfeltreffen der Jahre 2000 und 2001 zu tragen.

Die AU-Gründungsakte schreibt im Kern die Bildung einer supranationalen Organisation fest, die die Integration und eine nachhaltige menschliche Entwicklung in Afrika effektiver bündeln kann, als es die OAU je vermocht hatte. Unter den Hauptzielen der Union werden – mit deutlichen Anklängen an die OAU-Charta – in Art. 3 ihrer Gründungsakte genannt:

- (a) größere Einheit und Solidarität;
- (c) beschleunigte politische und sozioökonomische Integration;
- (e) Förderung der internationalen Zusammenarbeit unter gebührender Beachtung der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

In ihrem Artikel 4(h) legt die Gründungsakte ein Interventionsrecht der Union im Falle von »Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit« fest. Bemerkenswerterweise nimmt sie dabei nicht auf den Sicherheitsrat Bezug, der das vorrangige Instrument der Vereinten Nationen zur Befassung mit eben jenen Notlagen ist, auf die sich Art. 4(h) bezieht. Im vorangegangenen Art. 4(g) wurde allerdings die »Nichteinmischung der Mitgliedstaaten in die inneren Angelegenheiten eines anderen« bekräftigt und damit der Art. 4(h) mit Erfolg bereits zunichte gemacht. Denn ein Regime, das sich schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, wie sie im Art. 4(h) genannt werden, schuldig macht, könnte unter Hinweis auf diese Nichteinmischungsklausel einer Intervention seitens der AU auf legalem Wege entgegenreten.

Dieser offensichtliche Widerspruch in der Gründungsakte bietet ein nachgerade klassisches Beispiel für die noch immer ambivalente Haltung vieler afrikanischer Länder gegenüber der heiklen Frage der Staatensouveränität⁹ und dürfte den Eindruck verstärken, im großen und ganzen habe sich die alte OAU bloß eine neue Fassade zugelegt.

Im Hinblick auf die friedliche Streitbeilegung (Art. 4(e)) geht die AU-Gründungsakte mit der UN-Charta konform. Gleiches gilt für die in Art. 1 Ziffer 3 der UN-Charta angestrebte »internationale Zusammenarbeit ..., um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen«, die im bereits angeführten Art. 3(e) der Gründungsakte ihre Entsprechung findet.

Diese Konvergenzen schließen nicht aus, daß es auch Differenzen gibt. Denn im Hinblick auf »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen« ist die Charta der Vereinten Nationen in ihrem Kapitel VII ziemlich ausführlich. In der Gründungsakte der AU wird die »Verhängung von Sanktionen« lediglich in Art. 23 behandelt, bezieht sich interessanterweise aber zunächst nur auf das Vorgehen gegen bei der Beitragszahlung säumige Mitglieder. Anschließend heißt es jedoch, daß

»des weiteren ... jeder Staat, der den Entscheidungen und Maßnahmen der Union nicht entspricht, Sanktionen unterworfen werden (kann), wie beispielsweise die Verweigerung von Transport- und Kommunikationsverbindungen

mit anderen Mitgliedstaaten sowie weiteren Maßnahmen politischer und wirtschaftlicher Art ...«.

Die Bindung von Zwangsmaßnahmen an die »Ermächtigung des Sicherheitsrats«, die Art. 53 der UN-Charta festlegt, wird nicht erwähnt, wie überhaupt jede Erwähnung des Rates unterbleibt. Damit ist auch keine ausdrückliche Verpflichtung auf die Mitwirkung an der Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats über Zwangsmaßnahmen niedergelegt; sie ergibt sich freilich für die OAU/AU-Mitgliedstaaten aus ihrer Eigenschaft als Mitglieder der Vereinten Nationen. Gerade diese bestehende Verpflichtung aber wurde in der Vergangenheit mehrfach mißachtet, denn vom Sicherheitsrat verhängte Sanktionen gegen Libyen (Fall Lockerbie) und die angolische Rebellenbewegung UNITA¹⁰ wurden mehrfach von Mitgliedstaaten der OAU unterlaufen.

Die Zusammenarbeit zwischen der OAU und dem Sicherheitsrat

Am deutlichsten sichtbar wird die Kooperation zwischen der OAU und dem Sicherheitsrat beziehungsweise dem System der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung und der Friedensmissionen. Völlig ungetrübt verläuft sie indes nicht.

Gleichgültigkeit des Sicherheitsrats gegenüber Afrika

Bekanntlich weist die UN-Charta »dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« zu (Art. 24, Abs. 1). Bei verschiedenen OAU-Treffen wurde jedoch immer wieder die Einschätzung zum Ausdruck gebracht, daß die Weltorganisation mit zweierlei Maß mißt, wenn es um die Friedenssicherung in Afrika oder aber in anderen Krisengebieten geht. In ihrer Ansprache vor den Teilnehmern eines internationalen Symposiums zur Rolle der subregionalen und nichtstaatlichen Organisationen bei der Konfliktprävention, das im März 2000 von der japanischen Regierung in Tokyo ausgerichtet worden war, hob Südafrikas Außenministerin Nkosazana Clarice Dlamini Zuma hervor, die Tatsache, daß bei der Konfliktbewältigung

»Regionalorganisationen Verantwortung übernehmen, sollte nicht bedeuten, daß die Vereinten Nationen, und hier insbesondere der Sicherheitsrat, ihrer Verantwortung ... entsagen sollen. In den vergangenen Jahren haben wir beobachtet, daß die UN in manchen Fällen, in denen sie im Hinblick auf Afrika zum Handeln aufgefordert wurden, die Sache mit dem Tempo eines Elefanten angingen, während sie sonst eher mit der Geschwindigkeit eines Geparden reagiert haben.«

Dieser Punkt – die relative Gleichgültigkeit, die der Sicherheitsrat gegenüber humanitären Katastrophen in Afrika an den Tag legt – ist auch durch den ehemaligen Generalsekretär Boutros-Ghali artikuliert worden. Er schilderte, warum der Rat die bestehende UN-Mission in Rwanda gerade in dem Augenblick verkleinerte, als das Land im Frühjahr 1994 in Anarchie und Völkermord abglitt:

»Das Verhalten des Sicherheitsrates war schockierend; er folgte widerspruchslos dem Beispiel der Vereinigten Staaten und leugnete die Realität des Völkermords. Obwohl es sich eindeutig um Völkermord handelte, waren die Sprecher der USA offenbar angewiesen, den Begriff zu vermeiden und damit auch ihre vertraglichen Verpflichtungen aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 zu umgehen.«¹¹

Kooperation bei der Friedenssicherung

Im Gegensatz zu früheren Zeiten, als Kriege hauptsächlich zwischen Staaten ausgefochten wurden, brachte die zunehmende Zahl innerstaatlicher Konflikte in Afrika und die veränderte Natur dieser Auseinandersetzungen die OAU dazu, ihre eigene Rolle bei der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung auf dem Kontinent neu zu bestimmen. Obwohl von den Ursprüngen und den Rahmenbedingungen her verschieden, wiesen die meisten der am Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre entstandenen Konflikte gewisse überstimmende Charakteristika auf: die Fragmentierung der kriegführenden Parteien; massive Verletzungen des humanitären Völker-

rechts, die sich vor allem in der Benutzung der Zivilbevölkerung als Zielscheibe und in unbeschreiblichen Greueln gegen diese ausdrückten; die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen zur Finanzierung der Kriegshandlungen; und in einigen Fällen die Implosion des Staates. Als Folge mußte die OAU nicht nur eine neue institutionelle Dynamik in den Prozeß der Konfliktbewältigung einbringen, sondern sie war auch gezwungen, ihren Ansatz grundlegend zu überdenken.

Die von der 26. Ordentlichen Tagung der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU im Juli 1990 in Addis Abeba verabschiedete ›Erklärung zur politischen und sozioökonomischen Situation in Afrika und zu dem gegenwärtigen grundlegenden Wandel in der Welt‹¹² stellte einen Wendepunkt dar, denn sie enthält eine klare Neubestimmung:

»Wir erkennen ... an, daß die Chancen, die selbstgesetzten Ziele« der sozioökonomischen Transformation und Integration »zu erreichen, so lange eingeschränkt bleiben werden, wie in Afrika kein Klima des dauerhaften Friedens und der Stabilität herrscht. Wir erneuern daher unsere Entschlossenheit, gemeinsam auf eine friedliche und rasche Lösung aller Konflikte auf unserem Kontinent hinzuwirken. Die Beilegung der Konflikte wird zur Entstehung von Frieden und Stabilität auf dem Erdteil beitragen und wird zudem eine Senkung der Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit zur Folge haben, wodurch zusätzliche Ressourcen für die sozioökonomische Entwicklung freigesetzt werden. Ebenso entschlossen sind wir, erneute Anstrengungen zur Ausmerzung der Ursachen für das Flüchtlingsproblem zu unternehmen. Nur durch die Schaffung stabiler Bedingungen kann Afrika seine menschlichen und materiellen Ressourcen in vollem Umfang nutzbar machen und sie in die Entwicklung fließen lassen.«¹³

In Umsetzung dieser Verpflichtung verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der OAU Ende Juni 1993 ihre Erklärung von Kairo¹⁴ zur Schaffung eines ›Mechanismus für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten‹ im Rahmen der OAU¹⁵. Dessen oberstes Ziel ist die Früherkennung und Verhütung von Konflikten. In Kairo erkannten die Gipfelteilnehmer an, daß »kein einzelner interner Faktor mehr zu den gegenwärtigen sozioökonomischen Problemen auf dem Kontinent beigetragen hat als die Geißel der Konflikte innerhalb unserer Länder und zwischen ihnen«¹⁶. Die Beziehung des Mechanismus zu den Vereinten Nationen wurde so beschrieben:

»Falls Konflikte jedoch dergestalt eskalieren sollten, daß eine kollektive internationale Intervention und Überwachung erforderlich ist, wird um die Unterstützung beziehungsweise gegebenenfalls die Dienste der Vereinten Nationen nach Maßgabe der Bestimmungen ihrer Charta ersucht. In diesem Fall werden unsere Mitgliedsländer Wege und Möglichkeiten prüfen, mittels derer sie einen praktischen Beitrag zu einer solchen Unternehmung der Vereinten Nationen leisten und sich wirksam an Friedenssicherungseinsätzen in Afrika beteiligen können.«¹⁷

Immer häufiger haben seither der OAU-Mechanismus und subregionale Organisationen wie etwa die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) bei der Vermittlung von Friedensübereinkommen vor Ort die Führung übernommen; den Vereinten Nationen kam dabei lediglich eine Unterstützerrolle zu.

Um unter Beweis zu stellen, daß die Weltorganisation Afrikas Sicherheitsbelangen und humanitären Problemen nicht gleichgültig gegenübersteht, brachte Generalsekretär Annan im Nachgang zu seinem 1998 dem Sicherheitsrat vorgelegten Bericht ›Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika‹¹⁸ einige spezifische Folgemaßnahmen auf den Weg. Darunter waren

- die Verabschiedung mehrerer Resolutionen des Rates zur Verbesserung der Durchsetzung und Überwachung regionaler Waffenembargos, zur Verbesserung der Sicherheitslage für afrikanische Flüchtlinge und Erhöhung der Hilfsleistungen an die Flüchtlingsaufnahmeländer sowie zur Erweiterung der Kooperation mit der OAU und subregionalen Organisationen¹⁹,
- die Ernennung von Sonderbeauftragten und Sonderabgesandten zur Unterstützung der afrikanischen Vermittlungsbemühungen in

Sierra Leone, in der Demokratischen Republik Kongo, am Horn von Afrika und im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet;

- die Erhöhung der Zahl der afrikanischen Staaten, die sich am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der UN für Friedenssicherungseinsätze beteiligen.

Mangelnde Kooperation bei der Durchsetzung von Sanktionen

In den vergangenen Jahren ist das Zusammenwirken von Sicherheitsrat und OAU in bezug auf die Durchsetzung beschlossener internationaler Zwangsmaßnahmen ernsthaft auf die Probe gestellt worden. Zu Spannungen zwischen dem Rat und der OAU führten die Sanktionsregime gegen Libyen und die UNITA.

Im Verlauf der im April 2000 in New York abgehaltenen Aussprache des Sicherheitsrats über allgemeine Fragen im Zusammenhang mit Sanktionen bemerkte der Vertreter Malaysias, es sei

»bedauerlich, daß der Rat immer wieder rasch mit der Anordnung von Sanktionen bei der Hand ist, aber keine Eile bei ihrer Aufhebung zeigt, wenn die Umstände, die zu ihrer Verhängung geführt hatten, nicht mehr bestehen. Ein derartiger Fall sind die Sanktionen gegen Libyen, die nur ausgesetzt, aber noch nicht aufgehoben wurden.«²⁰

Hier geht es um die an sich schon lange ausgestandene Angelegenheit im Zusammenhang mit dem Anschlag auf ein Pan-American-Verkehrsflugzeug über dem schottischen Lockerbie Ende 1988²¹. Mit der Einsetzung eines Sanktionsregimes gegen Libyen durch den Sicherheitsrat hatten nach Ansicht der OAU sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien dieses Instrumentarium der UN dazu benutzt, um aus Libyen eine finanzielle Kompensation herauszupressen, da die Mehrzahl der Toten bei der schrecklichen Tragödie von Lockerbie amerikanische oder britische Staatsbürger waren. Eine weitere strategische Überlegung der beiden Mächte dürfte die politische und wirtschaftliche Schwächung Libyens durch das Sanktionsregime gewesen sein; schließlich hatte das Land durchgängig gegen Israel Position bezogen und auch sonst die Kreise des Westens oft genug gestört. Dies erklärt, weshalb die OAU ungeachtet des Zorns in Washington und London 1998 den Entschluß gefaßt hatte, sich diesem Sanktionsregime der UN nicht mehr zu beugen²². Demonstrativ brachen mehrere afrikanische Staatsoberhäupter das Flugverkehrsembargo und reisten auf dem Luftweg nach Libyen an.

Im Gegensatz zum Fall Libyen schienen die wichtigsten Mächte im Sicherheitsrat, allen voran die Vereinigten Staaten und Großbritannien, nicht annähernd so großen Eifer dabei zu entwickeln, das Sanktionsregime durchzusetzen, mit dem die UNITA in ihrem langjährigen Krieg gegen die Regierung und das Volk Angolas empfindlich getroffen werden sollte. So wurde die Fähigkeit der UNITA, den Bürgerkrieg weiter zu betreiben, trotz der Verabschiedung einer Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrats nicht stark genug beschnitten. Es war sogar so, daß eine Reihe von OAU-Mitgliedstaaten aus diesem vergleichsweise laschen Umgang des Rates mit einem Sanktionsregime Vorteil geschlagen hat, indem die Sanktionen trotz der Ermahnung der OAU an ihre Mitglieder, die UN-Zwangsmaßnahmen gegen die UNITA mitzutragen, teilweise verletzt wurden.

Erst als Folge der Veröffentlichung des sogenannten Fowler-Berichts im März 2000 über die weitverbreiteten und systematischen Verletzungen der gegen die UNITA erlassenen Sanktionen²³, der neben anderen explizit die Staatschefs Burkina Faso und Togos als Sanktionsbrecher anprangerte, entschied sich die OAU notgedrungen, bei der Umsetzung der Maßnahmen ihrer Durchkreuzung der Aktivitäten der UNITA stärker Flagge zu zeigen. Im Juli des gleichen Jahres drückte der Ministerrat der OAU in Lomé daher nicht nur sein Bedauern »über die Tatsache, daß die UN-Zwangsmaßnahmen gegen die UNITA nicht wirksam umgesetzt werden« aus, sondern richtete auch einen aus fünf Staaten bestehenden Ad-hoc-Ausschuß zwecks Unterstützung des UN-Ausschusses für die Überwachung der Sanktionen gegen die UNITA ein²⁴.

Die OAU und die Reform des Sicherheitsrats

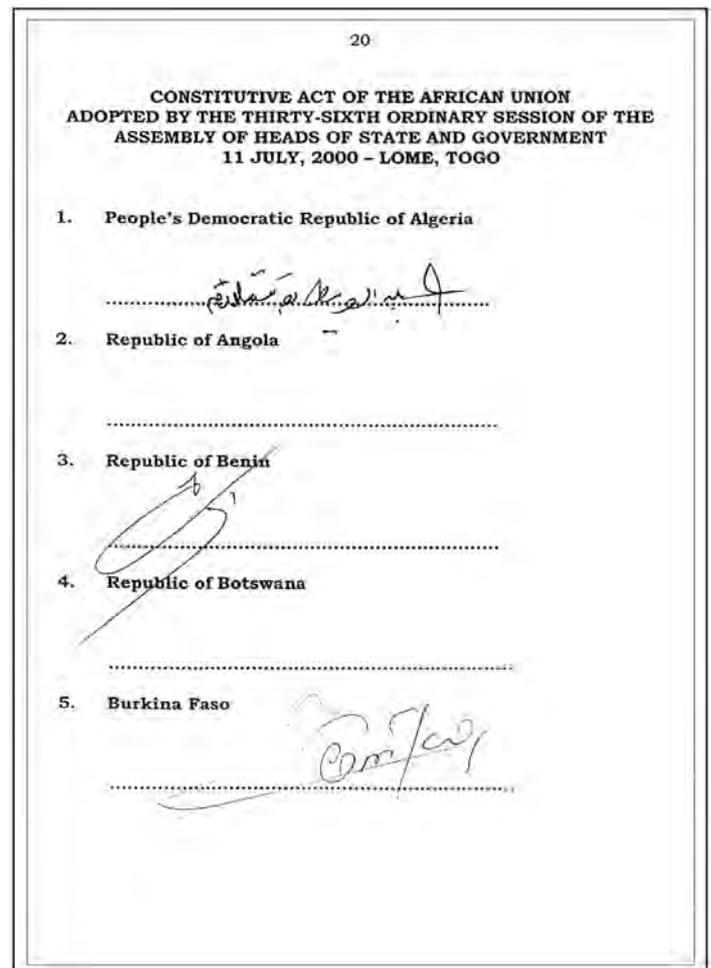
Afrika stellt seit 1966 drei nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat. Das ist ein Fünftel der Mitgliedschaft dieses Organs; der Anteil der 53 Mitglieder der afrikanischen Regionalgruppe²⁵ an der Gesamtmitgliederzahl der UN liegt deutlich über einem Viertel. Die offizielle Position der OAU im Hinblick auf die Reform des Rates ist, daß dessen gegenwärtige Zusammensetzung die Mitgliedschaft der Vereinten Nationen nicht proportional abbildet und daß dieses Hauptorgan Gefahr läuft, das Vertrauen der Gesamtheit der UN-Mitglieder zu verlieren, solange es nicht eine ausgewogenere Vertretung der gesamten internationalen Staatengemeinschaft erreicht hat. Zudem haben die Entwicklung Japans und Deutschlands zu wirtschaftlichen Supermächten und der Abstieg Frankreichs und Großbritanniens von Weltmächten zu Mittelmächten deutliche und nachvollziehbare Rufe nach der Aufnahme Japans und Deutschlands als Ständige Mitglieder des Rates nach sich gezogen²⁶.

Eine vorsichtige Unterstützung derer, die sich für die Erweiterung des Rates aussprechen, brachte UN-Generalsekretär Annan zum Ausdruck:

»Ich habe stets die Meinung vertreten, daß der Sicherheitsrat reformbedürftig ist und daß wir ihn den heutigen Realitäten anpassen müssen. ... Ich hoffe, daß die Mitgliedstaaten nach vorn blicken und den Sicherheitsrat einer Reform unterziehen werden. Das Argument, der Rat solle klein bleiben, um wirksam arbeiten zu können, ist die Position einer Gruppe. Andere halten dagegen; er solle erweitert werden, um einen Zugewinn an Demokratie und damit Legitimität zu erhalten. Auch dieses Argument ist gewichtig. Ich glaube, daß es möglich sein sollte, den Rat zu reformieren und repräsentativer zu machen, ohne dabei seine Effektivität zu schmälern.«²⁷

Die OAU vertritt die Auffassung, daß Afrika bei einer Reform zwei ständige sowie fünf nichtständige Sitze im Sicherheitsrat zugebilligt werden sollten. In diesem Sinne äußerte sich beispielsweise Angolas Außenminister Joao Bernardo de Miranda auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000. Allerdings hat die OAU keinen offiziellen Segen an bestimmte Kandidaten erteilt, auch wenn sich die Regierungen Nigerias und Südafrikas um die Zustimmung der Regionalorganisation zu ihren Aspirationen bemühen. In diesen Kontext läßt sich einordnen, daß die Präsidenten Olusegun Obasanjo und Thabo Mbeki Anfang 2000 ihre »Millenniums-Partnerschaft« für die Gesundung Afrikas verkündeten, die im wesentlichen zur internationalen Unterstützung der afrikanischen Eigenanstrengungen anregen soll. Mit einer konkurrierenden Initiative, durch die klargestellt werden sollte, daß das französischsprachige Afrika sich nicht mit einer Führung Achse Abuja-Pretoria abfindet, veröffentlichte der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade seinen »OMEGA-Plan für Afrika«, dem die ECA »die gleiche Vision für Afrika« bescheinigte wie der nigerianisch-südafrikanischen Initiative.

Offizielle Stellungnahmen, wie sie auf Treffen der OAU verabschiedet werden, hindern die Mitgliedstaaten der OAU aber keineswegs daran, in globalen Foren, etwa im UN-System, abweichende Positionen einzunehmen. Ein klassisches Beispiel dafür, wie leichtfertig die Mitgliedstaaten der OAU ihre diplomatische Solidarität preisgeben, findet sich im Jahre 2000. Während der Ministerrat der OAU zuvor die Kandidatur Sudans für eine Amtsperiode als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat gebilligt hatte, durchbrach Mauritius die einheitliche Linie und kündigte im Herbst 2000 seine eigene Kandidatur an. Bei der Wahl in der Generalversammlung schlug Mauritius dann den (insbesondere in Washington ganz und gar nicht geschätzten) offiziellen Kandidaten der Regionalorganisation, Sudan, und rückte für die Jahre 2001 und 2002 als eines von drei afrikanischen nichtständigen Mitgliedern in den Rat ein. Das Beispiel lehrt, daß selbst eine von der OAU erklärte diplomatische Unterstützung für Nigeria und Südafrika nicht automatisch auf das tatsächliche Verhalten der einzelnen afrikanischen Staaten in der UN-Generalversammlung durchschlagen mußte.



Auf der 36. Gipfelkonferenz der Organisation der Afrikanischen Einheit unterzeichneten am 11. Juli 2000 in Lomé zahlreiche afrikanische Staats- und Regierungschefs die Gründungsakte der Afrikanischen Union.

Aus Furcht und Abneigung gegenüber einer entstehenden Achse Abuja-Pretoria²⁸ und deren mögliche Auswirkungen auf eine Reform des Sicherheitsrats haben einige kleinere OAU-Mitgliedstaaten daher inoffiziell bekundet, sie zögen es vor, wenn die beiden gewünschten »ständigen« Sitze Afrikas nach dem Rotationsprinzip von Staaten besetzt würden, die jeweils auf den Gipfeltreffen der OAU zu bestimmen wären. Wie eine solche Formel in praktischer Hinsicht mit der parallelen Forderung nach fünf »nichtständigen« afrikanischen Sitzen im Rat in Einklang zu bringen wäre, kann man sich nur schwer vorstellen.

Eine weitere Belastung für den Versuch der Herstellung eines Konsenses zugunsten von OAU-Kandidaten erwächst aus den Befürchtungen der französischen Regierung, daß die Aufnahme »anglophoner« Staaten wie Nigeria und Südafrika dem Gebrauch des Französischen im UN-System weiteren Abbruch tun könnte. Die Vermutung dürfte nicht ganz fehlgehen, daß Paris ein Forum wie etwa den alljährlich stattfindenden französisch-afrikanischen Gipfel oder die »Internationale Organisation der Frankophonie« (deren Generalsekretär kein Geringerer als Boutros-Ghali ist) dazu nutzen könnte, den Widerstand französischsprachiger OAU-Mitgliedstaaten gegen die Großmachtambitionen Abujas und Pretorias anzufachen. Schließlich spielte im vergangenen Jahr Frankreich eine wichtige Rolle hinter den Kulissen im Zusammenhang mit der Wahl des ehemaligen Außenministers von Côte d'Ivoire, Amara Essy, zum neuen OAU-Generalsekretär auf dem OAU-Gipfel von Lusaka²⁹. Der Ivorer, der den langjährigen Generalsekretär Salim Ahmed Salim ablöste, hatte den namibischen Außenminister Theo Ben Gurirab hauptsächlich deshalb besiegen können, weil seine Kandidatur durch sämtliche

Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs

Vor mittlerweile einem Vierteljahrhundert, im März 1977, begann in New York die Namibia-Initiative der ›westlichen Fünf‹. Die westlichen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten – leiteten gemeinsam mit der Bundesrepublik Deutschland und Kanada, die 1977 und 1978 nichtständige Ratsmitglieder waren, einen Verhandlungsprozeß ein, der auf die Unabhängigkeit des de facto von der Republik Südafrika kontrollierten ehemaligen Mandatsgebiets Südwestafrika^a durch unter der Ägide der Vereinten Nationen abzuhaltende freie Wahlen gemäß der Resolution 385 des Sicherheitsrats vom 30. Januar 1976^b abzielte. Heute ist angesichts eines von weitreichenden Konflikten verursachten und dramatisch ansteigenden Vermittlungsbedarfs, den Staaten als Einzelakteure nicht mehr zu erfüllen vermögen und der daher ein Vorgehen in geeigneten Koalitionen zwingend nahelegt, das Interesse daran gewachsen, die Gründe und die Grenzen des Funktionierens jener diplomatischen Aktivitäten näher zu erfassen. An dieser Stelle ist kein Raum, den ganzen Lösungsprozeß darzulegen^c. Vielmehr soll – nach einem Schlaglicht auf den Beginn der Initiative – in erster Linie aufgezeigt werden, welche Interessen die Beteiligung zur Einleitung dieses Prozesses veranlaßt haben und wie ihr taktisches Vorgehen in der Anfangszeit dadurch beeinflusst wurde.

Der Ablauf im Überblick

Verhandlungspartner der ›Kontaktgruppe‹ der westlichen Fünf in Afrika waren Südafrika, die Befreiungsbewegung Südwestafrikanische Volksorganisation (SWAPO), die sogenannten Frontstaaten des Südlichen Afrika und die afrikanische Regionalmacht Nigeria. Südafrika hatte sich zu Verhandlungen mit den Fünf bewegen lassen, nachdem diese im April 1977 in einer gemeinsamen Demarche in Pretoria mit ›harten Maßnahmen‹ (stern action) des Sicherheitsrats gedroht hatten. Die Kontaktgruppe absolvierte 1977 unter anderem vier Gesprächsrunden in Südafrika, vier in New York und Lusaka mit der SWAPO, Gespräche mit den Regierungsspitzen in allen Frontstaaten (Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia, Angola) und in Nigeria sowie zweimal Simultangespräche auf Ministeriebene mit allen Beteiligten einzeln in New York; hinzu kam die Unterrichtung der Interessierten innerhalb Namibias und die stetige Konsultation mit dem UN-Generalsekretär. Unter Auswertung und pragmatischer Zueinanderführung der noch zu weit auseinanderliegenden Konzessionen Südafrikas und der SWAPO erarbeitete die Gruppe einen eigenen Plan und legte ihn im April 1978 dem Sicherheitsrat vor. Sobald ihm Südafrika und (äußerst zögernd) auch die SWAPO zugestimmt hatten, billigte der Rat diesen Plan durch Resolution 435 am 29. September 1978^d. Nachdem Pretoria unter Verletzung dieser Entschliebung ›interne Wahlen‹ ohne Einbeziehung der Vereinten Nationen angekündigt hatte, protestierten die Außenminister der Fünf im Oktober 1978 vor Ort in Pretoria, setzten sich aber nicht durch.

Zwischen 1979 und 1982 erzielte die Kontaktgruppe Einigung über zwei ihren Plan ergänzende vertrauensbildende Maßnahmen (Verfassungsprinzipien; Garantien für unparteiisches Verhalten der UN). Entschliebung 435 hätte nun bei konzertiertem westlichem Einwirken auf Südafrika verwirklicht werden können. Als sich herausstellte, daß die USA bei der von Präsident Reagan (1981-1989) eingeführten sachfremden – und von den anderen Vier abgelehnten – Zusatzbedingung bleiben würden, wonach die Ausführung der Resolution 435 den Abzug der Kubaner aus Angola zur Voraussetzung haben sollte (linkage), stagnierte der Lösungsprozeß, bis die Politik Gorbatschows 1988 der Rolle der Kubaner im Südlichen Afrika ein Ende machte. 1989/90 ist ›435‹ unter der vorgesehenen Aufsicht der UN voll umgesetzt worden. Nach freien Wahlen wurde das Land am 21. März 1990 unabhängig.

Der Einstieg

In den Vereinten Nationen war zu Beginn der Bonner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat Anfang 1977 das Andauern der seit Jahren gewachsenen Kritik der Staatenmehrheit am westlichen Umgang mit den Problemen Apartheid, Südrhodesien und Namibia festzustellen. Entsprechend hatten sich die Verbindungen des Ostblocks zu Angola, Mosambik und den Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika verdichtet. In der Generalversammlung wurden immer wieder mit überwältigender Mehrheit Resolutionen angenommen, in denen namentlich die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und auch die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer Haltung zu den Problemen des Südlichen Afrika verurteilt wurden. Diese Themen waren damals ein Hauptbestandteil der Tagesordnung der UN. Schon deshalb drängte sich die Idee geradezu auf, angesichts der gleichzeitigen Präsenz von fünf ›gleichgesinnten‹, für Südafrika wirtschaftlich überaus wichtigen westlichen Mitgliedern im Sicherheitsrat – statt die Verurteilungen in der Generalversammlung mehr oder weniger passiv hinzunehmen – einen Weg zu suchen, der von den

leidenden Menschen des Südlichen Afrika und ihren Repräsentanten in den UN als ein konstruktives Bemühen um Lösungen anerkannt würde.

Der damalige Leiter der UN-Unterabteilung im Auswärtigen Amt in Bonn, Helmut Redies, hatte schon unmittelbar nach der Wahl der Bundesrepublik Deutschland in den Sicherheitsrat mir gegenüber die Überlegung angestellt, ob die fünf Staaten nicht auf der Grundlage der Resolution 385 etwas für Namibia unternehmen könnten. Dabei erwähnte er auch, im zuständigen Afrika-Referat des Auswärtigen Amts warne man zwar vor dem von Radikalen in der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) inspirierten Mißtrauen gegen uns; es gebe aber Anzeichen, daß mindestens Nigeria und Tansania glaubwürdige westliche Initiativen nicht a priori blockieren würden. Redies hat dann Ende Februar 1977 bei seinen Konsultationen im US-Außenministerium den Eindruck gewonnen, daß dort bereits vertraulich an einem konkreten Vorschlag für eine Namibia-Initiative der Fünf gearbeitet werde.

Was immer man zuvor oder gleichzeitig in Bonn, London, Paris oder Ottawa überlegt haben mag – nach der schließlich gewonnenen Überzeugung unserer UN-Unterabteilung war das am Ende ins Spiel gebrachte Konzept im wesentlichen ein Expertenprodukt des ›State Department‹ und bedurfte der Zustimmung des Weißen Hauses. Demnach kam dem neuen und in UN-Sachen unerfahrenen Ständigen Vertreter der USA am Sitz der Weltorganisation, Botschafter Andrew Young (der vor Amtsantritt zunächst auf Lernreise nach Afrika geschickt worden war), die Aufgabe zu, mit seinen vier westlichen Kollegen in New York alsbald eine vertrauliche Aussprache über seine Weisungen aus Washington zu arrangieren. Im Anschluß daran erhielt jeder der vier Partner bis Mitte März grünes Licht von seiner Regierung. Was war der Grund dafür?

Zur Interessenlage der westlichen Fünf

In allen vier Hauptstädten war klar, daß ohne das Zusammenwirken mit der Großmacht USA im Sicherheitsrat nicht viel zu bewirken sein würde und daß eine Analyse der Interessen der US-Regierung auf den Ernst ihrer Absichten schließen ließ. Offensichtlich blickten in den Vereinigten Staaten insbesondere zahlreiche afroamerikanische Wähler und die Bürgerrechtsverbände mit kritischer Erwartung auf eine Regierung, deren Oberhaupt vor seiner Wahl zum Präsidenten gegen Rassendiskriminierung und für die Menschenrechte zu Felde gezogen war.

Präsident Carter (1977-1981), assistiert von seinem Sicherheitsberater Brzezinski, verlor zwar das Interesse an der Eingrenzung des sowjetischen Einflusses in Afrika nie aus den Augen. Er wollte aber im Südlichen Afrika abrücken von der Linie Kissingers, für den die Region in erster Linie Austragungsort des Kalten Krieges gewesen war und der daher der Stabilität Südafrikas Vorrang eingeräumt hatte. Neben einer Kombination von Druck und verständnisvoller Geduld in Richtung der notwendigen Reformen in Südafrika (Abbau der Apartheid) maß Carter dem Aufbau konstruktiver Beziehungen zu den Frontstaaten und vor allem zu Nigeria sowie einem überzeugenden US-Engagement zur Lösung der Konflikte um Südrhodesien und Namibia gleichen Stellenwert zu. Er erkannte die Triebkraft des afrikanischen Nationalismus als einen Faktor eigenständigen Behauptungswillens. Washington sollte diesem mit Respekt begegnen und damit – in Verbindung mit Entwicklungshilfe – einen glaubwürdigen Weg zu soliden bilateralen Beziehungen zu den Frontstaaten und zu Nigeria einschlagen. Dazu gehörte auch ein veränderter Umgang mit dem Apartheidregime. Carter hat sich zwar zu keiner Zeit für umfassende Wirtschaftssanktionen eingesetzt, jedoch selektive (vorwiegend auf Bedürfnisse der weißen Führung zielende) Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Allerdings erwies sich 1978, als es – für die fünf Außenminister in Pretoria – wirklich darauf ankam, daß er dem Widerstand der Republikaner und eines Teils der Demokraten im Kongreß nicht mehr gewachsen war.

Für die Bundesrepublik Deutschland standen zwei Hauptinteressen gleichrangig nebeneinander. Erstens wollte sie Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika vermeiden, und zweitens lag ihr – UN-Neumitglied seit 1973 und nun im Sicherheitsrat zum ersten Mal auf die Probe gestellt – sehr daran, diese Chance, an internationalem Profil zu gewinnen und insbesondere in der Dritten Welt glaubwürdiger zu werden, unbedingt zu nutzen. Dahinter stand für Außenminister Hans-Dietrich Genscher, dem Bundeskanzler Helmut Schmidt dieses Feld weitgehend überlassen hatte, neben außenwirtschaftlichen Interessen hauptsächlich das für die KSZE- und die Deutschlandpolitik so wichtige Anliegen, die Menschenrechte und insbesondere das Selbstbestimmungsrecht sichtbar einzufordern. Genscher verstand eine UN-konforme Namibia-Lösung auch als eine Vorstufe zur Überwindung der Apartheid in Südafrika selbst und damit als einen Beitrag zur Entlastung gegenüber der Kritik an unseren Beziehungen zu Südafrika. Seine Haltung zu Sanktionen

war flexibler als die der Mehrheit im Bundestag und entsprach eher der von US-Präsident Carter.

Demgegenüber war die Existenz der Namibiadeutschen zwar auch ein Motiv, aber nicht in dem Maße ausschlaggebend, wie es vielfach dargestellt wird. Die Bundesrepublik hätte mit gleicher Energie auch ohne diesen Faktor die Mitwirkung in der Kontaktgruppe angestrebt. Die Mehrheit der damals rund 20 000 Namibiadeutschen (von denen 6 400 deutsche Staatsangehörige waren), etwa ein Viertel der Weißen, lehnte einen von den UN kontrollierten Lösungsprozeß ab und steigerte über ihre Lobby in Bonn die ohnehin erheblichen innenpolitischen Schwierigkeiten Genschers zusätzlich. Dem widerspricht nicht, daß Bonn ab 1981 einen vertrauensbildenden Beitrag leisten konnte durch die Vermittlung von Treffen zwischen der ›Interessengemeinschaft, die einen kleinen Teil der Namibiadeutschen repräsentierte, und der SWAPO-Führung. Diese hatte Genschers – gegen heftige Anfeindungen aus der Opposition – von Anfang an als Verhandlungspartner akzeptiert. Sachkundige Kontaktgruppen-Partner haben übrigens unsere 1915 beendete Kolonialherrenrolle und das Vorhandensein einer deutschen Minderheit nicht als potentiell besonders hilfreiche Elemente eingestuft. Sie fanden nicht, daß wir uns hier – etwa im Vergleich zu den Briten – durch besondere Kompetenz auszeichneten und sahen unter anderem die Problematik des bis Oktober 1977 fortbestehenden deutschen Konsulats in Windhuk.

Für Großbritannien, traditionell führender Wirtschaftspartner Südafrikas, kam der Vermeidung von Sanktionen (respektive eines britischen Vetos zur Abwehr von Sanktionsbeschlüssen) höchste Priorität zu. Das galt auch für ausschließlich auf Namibia bezogene Sanktionen. Während bei den anderen insoweit Flexibilität in Betracht kam (es ging für alle vorwiegend um Uran, Kupfer und Diamanten), stand für London hier sehr viel auf dem Spiel (vor allem wegen des Anteils des Unternehmens ›British Nuclear Fuels Ltd.‹ am Geschäft mit der Rössing-Mine). Zugleich war es für London von überragender Bedeutung, den gemeinsam mit den USA eingeleiteten Lösungsversuch im Rhodesien-Konflikt nicht stören zu lassen, sondern ihn durch einen Prozeß hin zu einer auch für Südafrika tragbaren Unabhängigkeit Namibias hilfreich zu flankieren.

Aus Pariser Sicht war es eindeutig das Hauptanliegen, Sanktionen gegen Südafrika und die negativen Auswirkungen eines Vetos in Afrika, das gerade für die Franzosen so überaus wichtig war, zu vermeiden. Mit Namibia und Südrhodesien hatten sie bis 1977 relativ wenig zu tun; entsprechend unauffällig gestaltete sich ihre Rolle während der gesamten Namibia-Initiative.

Origineller war der Hintergrund des kanadischen Engagements. Ottawa hatte bei weitem weniger Schwierigkeiten mit Sanktionen, hätte aber bei einem vom übrigen Westen abweichenden Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat innenpolitisch doch erhebliche Unwetter heraufbeschworen. Andererseits hatten die – 1977 auch schon bei uns zunehmend wirksamen – Anti-Apartheid-Bewegungen starken Einfluß auf die öffentliche Meinung in Kanada. Wie die Bundesrepublik Deutschland wollte auch Kanada aus dem nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat das Beste für sein internationales Profil machen. Dabei konnten und wollten sich die Kanadier auf einen bereits fest etablierten guten Ruf als Vermittler (vor allem bei Konflikten im Commonwealth) und als aktive Teilnehmer an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN stützen. Diesem – ihren außenpolitischen Anliegen generell so förderlichen – Vertrauen wollten sie nun im Südlichen Afrika gerecht werden.

Mitwirkung der Frontstaaten und Nigerias

Alle Frontstaaten – deren Kreis 1980 um Simbabwe, das ehemalige Südrhodesien, erweitert wurde – litten schwer unter der selbst auferlegten und weitgehend eingehaltenen Wirtschafts- und Verkehrssperre nach Süden. (Bei Lesotho, Malawi und Swasiland war die Abhängigkeit von Südafrika indes derart stark, daß diese Staaten von den afrikanischen Sanktionen praktisch dispensiert waren und sich sogar in den Vereinten Nationen der Stimme enthalten durften. Sie galten nicht als Frontstaaten.) Zu diesem vitalen Interesse an einer baldigen Lösung der Regionalkonflikte kam aus Gründen der Selbstachtung und der Sicherheit der Wunsch aller nach friedlich herbeigeführter Mehrheits Herrschaft in Namibia, Südrhodesien und Südafrika. Keiner zweifelte ernsthaft an Mehrheiten für die Befreiungsbewegungen bei freien Wahlen. Die Kontaktgruppe führte ihre erste Verhandlungsrunde anhand ihrer vorläufigen Lösungsskizze in den Hauptstädten der fünf Frontstaaten und in Lagos in der Zeit vom 21. November bis zum 7. Dezember 1977 durch. Gesprochen wurde mit Präsident Nyerere in Daressalam, mit Außenminister Chissano in Maputo, mit Präsident Khama in Gaborone, mit Präsident Kaunda in Lusaka, mit Premierminister Do Nascimento in Luanda und mit Präsident Obasanjo in Lagos. Keiner von ihnen stellte sich gegen die Kontaktgruppen-Vermittlung. Alle erklärten aber auch ganz klar, sie würden letztlich keine Regelung unterstützen, der die

SWAPO nicht zugestimmt habe. Nyerere und (deutlicher) Obasanjo sagten zu, die SWAPO zum Entgegenkommen bewegen zu wollen. Mehrere Staatsmänner äußerten ihre Sorge darüber, daß die notwendige Präsenz von Befreiungsbewegungen in ihren Ländern Südafrika zunehmend als Vorwand für militärische Übergriffe diene. Nyerere warnte vor dem Schaden, den ein Scheitern der Kontaktgruppe im Hinblick auf den südrhodesischen Unabhängigkeitsprozeß verursachen würde. Do Nascimento setzte sich für ein militärisches Auseinanderrücken nördlich und südlich der Südgrenze Angolas ein.

Schlüsselfaktoren SWAPO und Südafrika

Der SWAPO-Führung war – ungeachtet der gegenteiligen eigenen Propaganda – weitgehend klar, daß ein militärischer Erfolg im Lande unmöglich war (der Höchststand bewaffneter SWAPO-Angehöriger belief sich am Ende auf etwa 9 000, während Pretoria in Namibia 1976 etwa 44 000, 1981 etwa 80 000 Mann unter Waffen hatte). Auch erschien es als ausgeschlossen, daß die SWAPO jemals innerhalb Namibias feste Stützpunkte errichten könnte.

Die SWAPO fuhr zweigleisig: entsprechend ihrem Anspruch, »einzige und wahre« Vertretung des Volkes von Namibia zu sein, forderte sie die bedingungslose Machtübertragung bei sofortigem Abzug aller südafrikanischen Truppen und führte einen bewaffneten Kampf. Gleichzeitig stützte sie sich auf das Modell gemäß der Resolution 385 und verhandelte über die Einleitung eines demokratischen Prozesses. Sie tat dies über weite Strecken widerwillig, zumal ihr die westliche Rolle in diesem Prozeß nicht geheuer war. Ihre Helfer in Moskau und Ostberlin unterließen nichts, sie in diesem Mißtrauen zu bestärken. Der konstruktive Einfluß der Frontstaaten und Nigerias sowie das Gefühl, auf eine ihr vermeintlich günstigste Parteinahme »der Vereinten Nationen« sei Verlaß, gewannen jedoch die Oberhand.

Pretoria wollte in Südafrika das Regime der Rassentrennung bei Herrschaft der Weißen um jeden Preis erhalten und fürchtete die als tödlich betrachtete Ansteckungsgefahr einer UN-Lösung in Namibia. Also galt es einen demokratischen Prozeß in Namibia durch eine manipulierte interne Lösung ohne die SWAPO zu unterlaufen. Das südafrikanische System sollte weiterhin statt »am Oranje« (Südgrenze Namibias) »an den Flüssen Cunene und Cubango« (Nordgrenze) verteidigt werden. Andererseits mußte unbedingt der Gefahr westlicher Wirtschaftssanktionen vorgebeugt werden. Und so fuhr auch Pretoria zweigleisig: in Namibia wurde 1978 – unter Verletzung des von Südafrika schon akzeptierten Plans gemäß ›435‹ – eine dann mit dem Begriff »Turnhalle« verbundene pseudodemokratische interne Lösung ohne die SWAPO stetig vorangetrieben. Gleichzeitig aber wurde dem damals realen Druck des Westens^e die Spitze genommen und die westliche Abneigung gegen Wirtschaftssanktionen ausgebeutet durch ein schlaues arrangiertes Wechselbad von Konzessionen und immer wieder neu hervorgezogenen Bedingungen: »Zeit schinden« war seit der Verabschiedung von Resolution 435 de facto die Devise. Zuweilen waren die Konzessionen angesichts der beschriebenen Durchhalte-Maximen des Regimes in Pretoria fast verblüffend. Man muß dabei jedoch berücksichtigen, daß diese Regierung fest davon überzeugt war, die »kommunistische Terrorbande« SWAPO werde sich westlichen Zumutungen sowieso nicht beugen. Verkannt hat Pretoria immer wieder die Richtung, die der Einfluß der fest ins anti-westliche Lager eingebunden geglaubten Frontstaaten nehmen würde.

Hier tritt eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit Pretorias mit Moskau zutage: Die Sowjetunion hatte – im Vertrauen auf eine im Südlichen Afrika vermeintlich zunehmende ideologische Verbrüderung mit Regierungen, Parteien und Befreiungsbewegungen im Kampf gegen »Imperialismus und Neokolonialismus« – schon jahrelang laut verkündet, das Südliche Afrika gehöre den afrikanischen Brüdern, und sie werde somit jeder von diesen bejahen Politik in ihrer Region zustimmen. Sie hatte die Verwandtschaft falsch eingeschätzt, und so blieb ihr bei der Entscheidung über den westlichen Namibia-Plan am 29. September 1978 im Sicherheitsrat nur die Stimmenthaltung.

Hans-Joachim Vergau □

Der Verfasser hat als für Namibia zuständiger deutscher Staatenvertreter vom Anfang (1977) bis zum Abschluß (1990) bei nahezu allen Schritten der Kontaktgruppe selbst aktiv mitgewirkt. In dieser Darstellung gibt er ausschließlich seine persönlichen Erfahrungen und Schlußfolgerungen wieder.

a 1968 von der UN-Generalversammlung in ›Namibia‹ umbenannt.

b Text: VN 2/1976 S. 62f.

c Siehe aber die konzentrierte Gesamtdarstellung des Verfassers mit umfassenden Quellenangaben: Hans-Joachim Vergau, Genschers und das südliche Afrika, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), Genschers, Deutschland und Europa, Baden-Baden 2002, S. 223-239.

d Text: VN 4/1979 S. 147f.

e Siehe das vom Sicherheitsrat mit seiner Resolution 418 v. 4.11.1977 (Text: VN 6/1977 S. 198) verhängte bindende Waffenembargo.

frankophonen Staaten West- und Zentralafrikas mitgetragen wurde, während sein namibischer Gegenkandidat im wesentlichen nur von den Ländern der SADC unterstützt wurde. Immerhin war vor dem Gipfel von Lusaka spekuliert worden, daß das Südliche Afrika den neuen Generalsekretär der OAU stellen würde, da die Vorgänger aus anderen Teilen des Kontinents kamen. Nach der zwölf Jahre dauernden Amtszeit des sich des Englischen bedienenden Salim aus dem ostafrikanischen Tansania waren die frankophonen Staaten jedoch der Ansicht, daß Sprecher des Englischen im Generalsekretariat überproportional an Einfluß gewonnen hatten³⁰.

Einig sind sich Nigeria und Südafrika darin, daß sowohl Deutschland als auch Japan den Status eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats verdient haben, daß es aber gleichermaßen wichtig ist, daß auch Berlin und Tokyo ihrerseits öffentlich ihre Unterstützung für den Anspruch der führenden afrikanischen Kandidaten erklären. Nigeria und Südafrika befürchten, daß die derzeitigen Ständigen Mitglieder eine Erweiterung des Rates unter der Bedingung billigen könnten, daß es künftig zwei Klassen von Ständigen Mitgliedern – solche mit und solche ohne Vetorecht – gibt. Zwischen Deutschland und Japan auf der einen Seite und der OAU auf der anderen Seite könnte sich, wie nigerianische und südafrikanische Diplomaten in Addis Abeba durchblicken ließen, daher ein echter Interessenkonflikt anbahnen, falls sich Berlin und Tokyo auf einen Handel mit den P-5 einlassen, um ihre eigenen Ambitionen auf die ständige Mitgliedschaft auf Kosten der afrikanischen Ansprüche leichter durchsetzen zu können. Auch wenn die Diskussion um die »Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und damit zusammenhängenden Fragen« in New York ins Stocken geraten ist, besteht kein Zweifel an der Notwendigkeit, dieses politische und Verfassungsproblem der internationalen Staatengemeinschaft zu lösen.

Tragfähige Grundlage für künftige Kooperation notwendig

Die OAU weiß den Beitrag der Vereinten Nationen in den eng verflochtenen Bereichen von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung in Afrika zu schätzen. Und doch schleicht sich bei den Afrikanern immer wieder der Verdacht ein, daß die Weltorganisation, derzeit fest im Griff der Angloamerikaner, für die Anliegen Afrikas im Blick auf Frieden und Sicherheit nur Lippenbekenntnisse übrig hat. Von Zeit zu Zeit führt dies zu Spannungen zwischen dem Sicherheitsrat und der OAU. Verstärkt wird die Skepsis in Addis Abeba durch den Eindruck einer selektiven Umsetzung, wenn nicht willkürlichen Handhabung von Sanktionen.

Wiederum ist das Beispiel Libyen anzuführen. Nachdem das Land alle im Zusammenhang mit dem Fall Lockerbie stehenden Forderungen des Sicherheitsrats erfüllt hatte, verweigerte der Rat unverständlicherweise die Beendigung des Sanktionsregimes. Im September 2000 notierte ein fünfköpfiger Ausschuß der OAU (bestehend aus Vertretern Ghanas, Kameruns, Simbabwe, Tunesiens und Ugandas), daß 18 Monate vergangen seien, seit die beiden libyschen Verdächtigen zum ersten Mal vor schottischen Richtern in den Niederlanden erschienen waren, und bereits weitere fünf Monate seit dem Beginn des Gerichtsverfahrens verstrichen seien. Moniert wurde, daß die Sanktionen weiterhin gültig blieben, obwohl der Rat selbst vorgesehen hatte, daß die Sanktionen aufzuheben sind, sobald die Verdächtigen vor Gericht erscheinen, und obwohl Generalsekretär Annan in einem Bericht bestätigt hatte, daß Libyen allen Auflagen nachgekommen war. Gegenwärtig besteht der »Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 748(1992) betreffend die Libysch-Arabische Dschamahirija« noch immer, sind die Sanktionen nur suspendiert. Im Dezember 2001 wurde dies noch einmal ausdrücklich von dem Ausschuß der OAU kritisiert³¹.

Will der Sicherheit seine moralische Autorität in Sachen Weltfrieden, nachhaltige menschliche Entwicklung, Sicherheit und gute Regierungsführung weiterhin geltend machen, so ist eine Reform dieses Gremiums unerlässlich. Wenn er die Unausgewogenheit zugunsten der Industrieländer nicht beseitigt, wird diese Autorität weiter erodieren. In der Tat sehen die meisten OAU-Mitgliedstaaten seit dem Ende des Kalten Krieges den Rat als willfähriges Instrument der US-amerikanischen Außenpolitik an. Aus der Sicht der OAU benutzen die Vereinigten Staaten den Rat im Rahmen ihrer hegemonialen Strategie als ein Mittel zur Ausschaltung von Ländern wie Irak oder Libyen, die ihrerseits eine militante Variante der Blockfreiheit verfolgen, die in scharfem Gegensatz zu den Paradigmen einer Weltordnungspolitik, wie sie von den USA betrieben wird, steht. Die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten sich der Aufhebung der Sanktionen gegen Irak und Libyen immer wieder entgegengestellt haben, wird daher in OAU-Kreisen als Teil einer umfassenderen Strategie angesehen, mit der sichergestellt werden soll, daß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die außenpolitischen Prioritäten der einzig verbliebenen Supermacht in der gegenwärtigen Ära umsetzt.

Die große Herausforderung, die sich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts der gesamten Mitgliedschaft der Vereinten Nationen stellt, besteht darin, einen Weg zu finden, wie der Sicherheitsrat repräsentativer wird, ohne daß seine Effektivität darunter leidet. Eine einfache Aufgabe ist dies nicht.



Internationale Konflikte, an denen viele verschiedene Akteure beteiligt und unterschiedliche Interessen involviert sind, erfordern zunehmend häufig die koordinierte Aktion mehrerer Länder im Auftrag der gesamten Staatengemeinschaft. Ein Beispiel bietet die von fünf westlichen Staaten gebildete »Kontaktgruppe«, die sich seit 1977 um einen von allen Beteiligten getragenen Übergang des ehemaligen Südwestafrika zur Unabhängigkeit bemühte. Am 24. November 1977 traf sie in ihrer sozusagen klassischen Besetzung in Gaborone mit der botswanischen Regierung zusammen: Hans-Joachim Vergau für die Bundesrepublik Deutschland (2. v.r.), Albert Thabault für Frankreich (3. v.r.), Donald McHenry für die Vereinigten Staaten (4. v.r.), Paul Lapointe für Kanada (6. v.r.) und James Murray für Großbritannien (7. v.r.). Verhandlungspartner waren Präsident Seretse Khama (2. v.l.) und Vizepräsident Quett Ketumile Masire (1. v.l.).

- 1 Die Entscheidung zur Gründung der AU wurde von den Staats- und Regierungschefs der OAU auf einem Sondergipfel am 9.9.1999 in Sirte/Libyen getroffen. Die 36. Ordentliche Versammlung der Staats- und Regierungschefs im Juli 2000 in Lomé gab dann Gelegenheit, die Gründungsakte der AU zu unterzeichnen. Siehe auch Njunga M. Mulikita, *Enhancing African Integration: The African Union Treaty*, in: ECA News, Vol. III, No. 3 (August-October 2000), S. 17. Die Gründungsakte trat am 26.5.2001 in Kraft, wonach die OAU in eine gut einjährige Übergangsphase eingetreten ist.
- 2 UN-Dok. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992; als Nr. 43 der »Blauen Reihe« der DGVN erschienen.
- 3 S/23500 v. 31.1.1992; Text: VN 2/1992 S. 66f.
- 4 Text: VN 1/1965 S. 32.
- 5 Michael Bothe / Bernd Martenczuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt. Eine völkerrechtliche Standortbestimmung, VN 4/1999 S. 125ff. (127).
- 6 Konstantinos D. Magliveras / Gino J. Naldi, The African Union – A New Dawn for Africa?, in: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, No. 2 (April 2002), S. 415-425 (418f.).
- 7 Organisation de l'Unité Africaine, Charte de l'OUA et Règlements Intérieurs, Addis Abeba 1992.
- 8 Constitutive Act of the African Union; im Internet abzurufen unter dieser Kennung: <http://www.oau-oua.org/LOME2000/Africa%20Union%20Constitutive%20Act%20ENG.htm> Auszugsweise in deutscher Übersetzung abgedruckt in: *Internationale Politik*, Nr. 11/2001, S. 78-85.
- 9 Indessen stand die bezugte Interventionsneigung einzelner Staaten nicht immer im Einklang mit der politischen Theorie; siehe Oliver Furley / Roy May (eds.), *African Interventionist States*, Aldershot 2001.
- 10 União Nacional para a Independência Total de Angola.
- 11 Boutros Boutros-Ghali, Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen, Hamburg 2000, S.166.
- 12 OAU-Erklärung AHG/Decl.1(XXVI), in: UN Doc. A/45/482 v. 6.9.1990.
- 13 AHG/Decl.1(XXVI) (Anm. 12), Ziff. 11.
- 14 AHG/Decl.3(XXIX), in: A/48/322 v. 19.8.1993.
- 15 Siehe hierzu im einzelnen den nachfolgenden Beitrag von Volker Matthies, Regionalisierung der Konfliktbearbeitung in Afrika. Der »Mechanismus« der OAU und die Zusammenarbeit mit den UN.
- 16 AHG/Decl.3(XXIX) (Anm. 14), Ziff. 9.
- 17 AHG/Decl.3(XXIX) (Anm. 14), Ziff. 16.
- 18 A/52/871-S/1998/318 v. 13.4.1998.
- 19 Details zur Zusammenarbeit zwischen OAU und UN finden sich in diesem OAU-Dokument: Joint OAU/UN Report on Cooperation between the United Nations System and the Organization of African Unity, UN/OAU/MTG/011/2000/Rev.2 v. 11.4.2000.
- 20 S/PV. 4128 v. 17.4.2000.
- 21 Siehe auch Kirsten Schmalenbach, Späte Gerechtigkeit für Lockerbie, VN 1/2000 S. 28f.
- 22 OAU-Beschluß AHG/Dec.127(XXXIV), in: A/53/179 v. 15.7.1998.
- 23 S/2000/203 v. 10.3.2000.
- 24 OAU-Beschluß CM/Dec.521(LXXII), in: A/55/286 v. 15.8.2000.
- 25 Zusammensetzung: S. 87 dieser Ausgabe.
- 26 Njunga-Michael Mulikita, Reforming the UN Security Council: What Role for the OAU?, in: *Southern African Political and Economic Monthly*, Vol.11, no.11 (September/October 1998), S. 14ff.
- 27 Annan auf einer Pressekonferenz in New York am 3.4.2000.
- 28 Einige am Sitz der OAU tätige Diplomaten aus Mitgliedstaaten der SADC führen (nichtöffentliche) Klage über die Tendenz Südafrikas, unilaterale außenpolitische Entscheidungen zu treffen, die negative Auswirkungen auf ihre Länder haben können. Zu nennen ist etwa das Freihandelsabkommen, das Pretoria 2000 mit der Europäischen Union abschloß, ohne seine SADC-Partner zu konsultieren. Bestrebungen Südafrikas, einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu gewinnen, stehen sie daher skeptisch gegenüber.
- 29 Der ivorische Kandidat führte eine großangelegte Imagekampagne (zu der auch eine beeindruckende Internet-Homepage gehörte) durch. Das einflußreiche Wochenmagazin »Jeune Afrique« sorgte für die weite Verbreitung des Kandidatenprofils. Siehe Cherif Ouazani, *Quel Successeur pour Salim?*, in: *Jeune Afrique* No. 2110 (Juin 2001), S. 28f. In einem Kasten »Amara Essy, Un CV Impressionnant« sprach sich der Autor dafür aus, den äußerst erfahrenen Ivorer zum Spitzen diplomaten Afrikas zu küren. In einem weiteren Kasten »Theo Ben Gurirab: A la Demande de Mbeki« zum namibischen Außenminister, dem von der SADC gestützten Kandidaten, charakterisierte der Autor diesen als »distanziert und etwas arrogant«.
- 30 Senegal offerierte die Kandidatur von Ibrahim Fall, eines Beigeordneten Generalsekretärs der UN, Guinea schlug Lansana Kouyate, den scheidenden Exekutivsekretär der ECOWAS, vor, und Côte d'Ivoire präsentierte Amara Essy, den Präsidenten der 49. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung (1994/95), der 1996 der von Frankreich hoch favorisierte Kandidat für die Nachfolge Boutros-Ghalis im Amt des UN-Generalsekretärs gewesen war. Schließlich zogen Kouyate und Fall ihre Kandidatur zugunsten Essys zurück.
- 31 S/2001/1152 v. 6.12.2001.

Regionalisierung der Konfliktbearbeitung in Afrika

Der »Mechanismus« der OAU und die Zusammenarbeit mit den UN

VOLKER MATTHIES

Im jüngsten Mitgliedsland der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) wird in Kürze der Eröffnungsgipfel der Afrikanischen Union (AU) stattfinden. Vom 1. bis 11. Juli werden die Vertreter des Kontinents in Durban¹ zusammenkommen und die am 25. März 1963 gegründete OAU in eine neue Organisation mit neuem Institutionengefüge – die AU – überleiten². Die Gründungsakte der AU wurde im Juli 2000 von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs auf dem OAU-Gipfel von Lomé angenommen. Die Prognosen für die AU sind unterschiedlich. Während wohlwollende Beobachter in dem neuen gesamtafrikanischen Gebilde eine historische Chance für die Stärkung der Einheit Afrikas sehen und sich ökonomische Integrationsgewinne und politische Stabilisierungseffekte erhoffen, stehen andere der AU eher skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf fehlende gesellschaftliche, politische und ökonomische Voraussetzungen für eine funktionsfähige supranationale, den gesamten Kontinent umfassende Union und monieren zudem den eklatanten Mangel an klaren Bestimmungen, Instrumenten und Mechanismen zur praktisch-politischen Umsetzung der AU-Gründungsakte.

In ihrem Artikel 4(h) sieht die Gründungsakte der Afrikanischen Union³ das Recht der Union zur Intervention in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten vor, »und zwar im Hinblick auf schwerwiegende Umstände, namentlich: Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit«. Nach Art. 9 gehört es zu den Befugnissen und Aufgaben der (aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten oder ihren Vertretern bestehenden) Versammlung der Union, »dem Exekutivrat Direktiven hinsichtlich der Bewältigung von Konflikten, Kriegen und anderen Notlagen sowie der Wiederherstellung von Frieden zu erteilen«. In der Gründungsakte der AU findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf

den seit 1993 bestehenden OAU-Mechanismus zur Konfliktbearbeitung. Das Zentralorgan dieses Mechanismus wird aber auf Beschluß des OAU-Gipfeltreffens von Lusaka vom Juli 2001 unter die »Organe der Union« aufgenommen; zugleich soll es einer Überprüfung unterzogen werden⁴. Damit besteht das in der OAU entstandene Verfahren vorerst fort. Insgesamt wird man ohnehin von einer erheblichen Kontinuität bisheriger kollektiver Institutionen, Mechanismen und Verhaltensmuster ausgehen können.

Immerhin begründen die afrikanischen Staats- und Regierungschefs die Formierung der AU auch friedenspolitisch, nämlich

»im Bewußtsein der Tatsache, daß die Geißel der Konflikte in Afrika ein Haupthindernis für die sozioökonomische Entwicklung des Kontinents darstellt und daß die Notwendigkeit besteht, Frieden, Sicherheit und Stabilität als eine Vorbedingung für die Durchführung unserer Entwicklungs- und Integrationsagenda zu fördern«.

Als friedens- und sicherheitspolitisch relevant sind die folgenden Grundsätze der Gründungsakte (Art. 4) anzusehen:

- Anerkennung der postkolonialen Grenzen;
- Schaffung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik;
- friedliche Beilegung von Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten;
- Nichteinmischung der Mitgliedstaaten in die inneren Angelegenheiten anderer;
- friedliche Koexistenz sowie Recht der Mitgliedstaaten auf ein Leben in Frieden und Sicherheit;
- »Respekt vor der Unantastbarkeit des menschlichen Lebens, Verurteilung und Ablehnung von Straflosigkeit sowie politischen Mordanschlägen, terroristischen Akten und subversiven Aktivitäten«.

In einem deutlichen Spannungsverhältnis zu dem Prinzip der Nichteinmischung stehen drei weitere Grundsätze der Gründungsakte:

- das bereits genannte Recht der Union zur Intervention »im Hinblick auf schwerwiegende Umstände« (Art. 4(h)),
- »das Recht der Mitgliedstaaten, um das Eingreifen der Union zu versuchen, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen« sowie die