

Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen

PROFESSOR DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Paul Guggenheim, der bedeutende schweizer Völkerrechtler, hat in dieser Zeitschrift schon vor Jahren (1/1962) bei einer Bewertung der Vereinten Nationen bemerkt, es müsse als politischer Erfolg der Weltorganisation verbucht werden, daß die Entkolonisierungsphase der Weltgeschichte dank der Entwicklungshilfe und der Möglichkeit der Entstehung neuer Staaten, die ihrerseits in den Vereinten Nationen Aufnahme fanden, einigermaßen konstruktiv vor sich gegangen sei. Bedenkt man zum Beispiel, daß es am Ende des letzten Kriegsjahres 1945, zugleich dem Gründungsjahr der Vereinten Nationen, nur vier afrikanische Mitgliedstaaten (Ägypten, Äthiopien, Libanon, Südafrika) gegeben hat und diese Zahl gegenwärtig 45 beträgt, ohne daß es durch diese Entkolonisierung bisher zu weltpolitischen Erschütterungen und Gefahren von den Ausmaßen der Vietnam- oder der Nahost-Kriege gekommen ist (auch wenn diese selbst partiell Dekolonisierungsprobleme sind), so ist das in der Tat eine erstaunliche Leistung. Heute steht die Weltpolitik und stehen die Vereinten Nationen vor der letzten hohen Stufe der Entkolonisierung: Die portugiesischen Kolonien sind in die Selbständigkeit ihrer Bewohner zu überführen, Südrhodesien (Zimbabwe) hat zwar einseitig seine Unabhängigkeit von Großbritannien erklärt, aber das Mutterland will sie nur bestätigen, wenn die weiße Minderheit einer Viertelmillion Herrschender die Macht im Lande mit der überwältigenden Mehrheit von fünf Millionen Schwarzer angemessen teilt. Und die ehemalige deutsche Kolonie Südwestafrika, das heutige Namibia, erstrebt seine Unabhängigkeit von illegitimer südafrikanischer Herrschaft. Sind diese Gebiete politisch unabhängig, dann ist die geschichtliche Phase der Entkolonisierung im wesentlichen abgeschlossen. — Der folgende Beitrag, fertiggestellt vor der kürzlichen Umwälzung im Mutterland Portugal mit der im Prinzip bereits anerkannten Forderung der Kolonien nach Selbständigkeit, zeichnet erstmals im einzelnen nach, wie die für die Unabhängigkeit ihrer Heimatländer kämpfenden sogenannten Befreiungsbewegungen mit ihren Wünschen und Forderungen in die Vereinten Nationen Eingang und Unterstützung gefunden haben, welche Strategie von ihnen verfolgt wurde und wie ihr gegenwärtiger Status ist.

Schritt um Schritt dringen seit kurzem die afrikanischen Befreiungsbewegungen in die Vereinten Nationen (VN) ein und haben dort in wenigen Jahren Rechtspositionen gewonnen, wie sie sonst keine andere nichtstaatliche Organisation innehat. Ein erster, bald übertroffener Höhepunkt in diesem gegen Südafrika, Südrhodesien und Portugal geführten Zermürbungskampf wurde mit der Resolution der Generalversammlung 3061 (XXVIII) vom 2. November 1973¹ erreicht, die billigend von der Ausrufung der »Republik Guinea (Bissau)« Kenntnis nahm. Es folgte auf der 17. Konferenz der FAO die Aufnahme als Vollmitglied², durch die der Republik ein fester Platz im VN-System verschafft wurde. Nach ihrer Anerkennung durch fast alle Länder der Dritten Welt erhielt sie innerhalb der Weltorganisation selbst den Beobachterstatus des Nichtmitgliedes. Eine ganze Fülle von Weiterungen schloß sich an oder zeichnet sich doch bereits ab: Auf der Genfer Rotkreuz-Konferenz über humanitäres Kriegsrecht vom Februar/März 1974 wurde Guinea (Bissau) als vollberechtigtes Konferenzmitglied zugelassen³. Eine Einladung zur kommenden Seerechtskonferenz in Caracas liegt ihm vor⁴. Bereits jetzt steht fest, daß auf der Versammlung der WHO im Mai 1974 ein förmlicher Antrag auf Aufnahme als Vollmitglied gestellt werden wird^{5a}.

I. Historische Entwicklung

1. Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, daß die Dekolonisierung vor allem in der Generalversammlung (GV) und dem von ihr eingesetzten sog. »24er-Ausschuß«⁶ einen Antriebsmotor gefunden hat, dessen bisherige Erfolge keineswegs unterschätzt werden sollten, mögen sie sich gemessen an der entfalteten Rhetorik vielleicht auch in manchen Punkten bescheiden ausnehmen. Wenn Mitglieder der VN heute überwiegend Staaten sind, die in der Vergangenheit als abhängige Gebiete selbst unter Kolonialherrschaft gestanden haben, so wäre es auch verwunderlich, wenn nicht in der GV als dem Organ, das auf dem Grundsatz der formalen Gleichheit der Staaten beruht, alle Bestrebungen zur Beseitigung der letzten Überbleibsel des Kolonialismus mit mehrheitlicher Unterstützung rechnen könnten. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß die Befreiungsbewegungen dort die größten Statusgewinne erzielt haben, wo das Mehrheitsprinzip regiert. Infolgedessen hat sich eine recht aussagekräftige, je nach Organ und Organisation verschiedene Abstufung der Mitwirkungsrechte ergeben.

2. a) Das für eine Befreiungsbewegung überhaupt erreichbare Maximum stellt die Akzeptierung ihres Herkunftsgebietes als vollberechtigtes Mitglied einer Organisation, eines Organs oder einer Konferenz dar. Die Befreiungsbewegung erscheint dann als Vertreter dieses Gebiets, d. h. als de iure-Regierung, die wegen der faktischen Machtlage nur einen Teil der ihr an sich zustehenden Befugnisse wahrzunehmen vermag.

Zum ersten Mal wurde ein mitgliederschaftlicher Status, wenn auch ein solcher minderen Rechts, im Jahre 1971 an Angola, Guinea (Bissau), Moçambique und Namibia verliehen. Eine Resolution der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA), welche die Zulassung dieser Gebiete als assoziierte Mitglieder vorsah⁶, wurde von der GV ausdrücklich gutgeheißen⁷. Gewisse Unsicherheiten in der rechtlichen Bewertung dieses Vorganges sind freilich nicht zu übersehen. So heißt es an einer Stelle im Jahresbericht der ECA für die Zeit bis Februar 1973, es hätten an der Ministerkonferenz im Februar 1973 die folgenden assoziierten Mitglieder teilgenommen: Frankreich, Spanien, Großbritannien und »Vertreter der Befreiungsbewegungen der Territorien Angola und Moçambique«⁸. Trotz dieser Formulierungsschwächen kann aber in der Sache wohl kein Zweifel bestehen, daß Mitglieder die genannten Territorien selbst sein sollen. Von vornherein hatte das vom Wirtschafts- und Sozialrat (WSR) festgelegte Statut der ECA⁹ vorgesehen, daß jedes noch nicht zur Selbstregierung gelangte Territorium in Afrika mit Zustimmung der für die Wahrnehmung von dessen auswärtigen Angelegenheiten zuständigen Macht als assoziiertes Mitglied¹⁰ aufgenommen werden könne¹¹. Neu und eigenartig an der Zulassung der portugiesischen Gebiete war also nur, daß hier eine Entscheidung gegen den ausdrücklichen Willen Portugals erfolgte¹².

Noch deutlicher tritt der Gegensatz zu der Kolonialmacht in Rechtsakten hervor, die davon ausgehen, daß eine Befreiungsbewegung einen Teil des Kolonialgebiets unter ihre Kontrolle gebracht habe und daß damit ein neues Staatswesen entstanden sei. Zwangsläufig muß eine solche Wertung der Tatsachenlage in die Forderung ausmünden, dem nascitus im völkerrechtlichen Verkehr alle Attribute der Staatlichkeit zuzuerkennen und ihm den Eintritt in die Organisationen der VN-Familie sowie die Teilnahme an internationalen Konferenzen zu gestatten, wie das zugunsten der Republik Guinea (Bissau) bereits in weitem Umfang geschehen ist.

b) Eine echte mitgliedschaftliche Stellung haben die Befreiungsbewegungen in den übrigen VN-Organen, vor allem in den von der VN-Charta selbst vorgesehenen Hauptorganen, bisher nicht zu erringen vermocht. Immerhin sind ihnen gewisse Mitwirkungsrechte zugestanden worden, wobei sich der von ihnen erzielte Terraingewinn vor allem an den Resolutionen der GV gleichsam wie an Jahresringen ablesen läßt. In den regelmäßig gefaßten Entschlüssen über die Durchführung der grundlegenden Dekolonisierungs-Resolution 1514 (XV) aus dem Jahre 1960¹³ werden die Befreiungsbewegungen bis zum Jahre 1964 überhaupt nicht erwähnt, verständlicherweise nicht zuletzt auch deshalb, weil die ersten festen organisatorischen Zusammenschlüsse nur bis auf die Jahre 1962/1963 zurückzudatieren sind¹⁴. Mit dem Jahre 1965 wird der Ton schärfer. Die GV beschränkt sich nicht mehr darauf, im wesentlichen an die Verantwortung der die Herrschaft ausübenden Mächte zu appellieren, sondern verfolgt nunmehr ein anderes Konzept, nämlich selbst durch aktives Handeln die Sache der Dekolonisierung in die Hand zu nehmen. Demgemäß enthält die Resolution 2105 (XX)¹⁵ erstmals eine Reihe praktischer Empfehlungen, von denen eine (Nr. 10) lautet, daß alle Staaten aufgefordert würden, den Befreiungsbewegungen in den Kolonialgebieten materielle und moralische Unterstützung zu gewähren. Dieses Hilfsersuchen ist zu einer Standardformulierung geworden, an der man in den folgenden Jahren bis zur Gegenwart festgehalten hat, freilich mit einer wesentlichen Erweiterung des Adressatenkreises, in den auch die Sonderorganisationen¹⁶ sowie die nichtstaatlichen internationalen Organisationen¹⁷ einbezogen worden sind.

c) Erscheinen hier noch die Befreiungsbewegungen als bloßes Objekt der Förderung durch die VN, so ändert sich das Bild mit dem Jahre 1970. Erstmals wird in der Präambel der Resolutionen über Süd-Rhodesien und die portugiesischen Territorien festgestellt, daß man Vertreter der Befreiungsbewegungen — und nicht nur »petitioners« — angehört habe¹⁸. Darüber hinaus enthält das Aktionsprogramm für die volle Durchführung der Deklaration 1514 (XV)¹⁹ die Aufforderung an sämtliche VN-Organen sowie an die internationalen Organisationen im VN-Bereich, Vertreter der Befreiungsbewegungen zur Teilnahme an ihrer Arbeit insoweit einzuladen, als es um Angelegenheiten des Heimatlandes der jeweiligen Bewegung geht. Die Rolle, welche die Befreiungsbewegungen dabei übernehmen sollen, wird nicht näher spezifiziert, vielmehr behilft man sich mit der Pauschalformel, die Teilnahme solle in einer »angemessenen Eigenschaft« (appropriate capacity) erfolgen. Wesentlich abgeschwächt heißt es in der Resolution 2704 (XXV)²⁰ der gleichen Sitzungsperiode, die sich speziell mit dem Beitrag der Sonderorganisationen zur Dekolonisierung befaßt, die Sonderorganisationen sollten im Benehmen mit der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) die Möglichkeiten einer Teilnahme der Führer der afrikanischen Befreiungsbewegungen an den von ihnen einberufenen Konferenzen, Seminaren und anderen Regionalveranstaltungen prüfen (Nr. 10), wobei auch hier wieder die rechtliche Qualität der Teilnahme mit der flexiblen Wendung »angemessene Eigenschaft« umschrieben wird.

In Ausführung dieser Resolution entsandte der 24er-Ausschuß im Jahre 1971 eine Ad-hoc-Gruppe von Delegierten nach Afrika, wo in den Städten Lusaka, Dar es Salaam und Addis Abeba Kontakte mit den Befreiungsbewegungen aufgenommen und Besprechungen mit Bediensteten der OAU geführt wurden²¹. Sprecher der Befreiungsbewegungen trugen dabei die Forderung vor, auch die Vereinten Nationen sollten die Befreiungsbewegungen anerkennen, und zwar als einzige Repräsentanten der Völker in den Kolonialgebieten. Damit wäre auch eine wichtige politische Grundlage für die Aufnahme bilateraler Beziehungen mit Staaten geschaffen, die bisher noch den »kolonialistischen und rassistischen Mächten« die Anerkennung gewährten. Hinsichtlich der befreiten Gebiete

sollten die Befreiungsbewegungen als alleinige Repräsentanten von Volk und Gebiet bestätigt werden²². Von den Bediensteten der OAU andererseits wurde nachdrücklich betont, daß es ratsam wäre, wenn die VN ihre Anerkennung von der durch die OAU gewährten abhängig machen würden. Die OAU berücksichtige allein Effektivität und Authentizität; sie scheidet die völlig bedeutungslosen Bewegungen aus sowie diejenigen, die von den Kolonialmächten finanziert würden und lediglich Marionettencharakter besäßen²³.

Auf Grund der von der ad hoc-Gruppe in Afrika geführten Konsultationen unterbreitete der 24er-Ausschuß der GV den Vorschlag, er wolle Schritte unternehmen, um künftig den Vertretern der Befreiungsbewegungen die Teilnahme an seinen Beratungen über das jeweilige Kolonialgebiet zu ermöglichen; die GV billigte diesen Vorschlag²⁴.

In Bewegung gerieten die Dinge wieder im Jahre 1972. Durch einen Beschluß vom 25. August 1972²⁵ räumte der 24er-Ausschuß den Befreiungsbewegungen den Status des Beobachters ein; die Befreiungsbewegungen wurden eingeladen, an den Beratungen über ihre jeweiligen Länder teilzunehmen. Bereits vorher schon hatte der Ausschuß in einer Resolution vom 12. April 1972²⁶ den PAIGC (Afrikanische Partei für die Unabhängigkeit Guineas (Bissau) und der Kapverdischen Inseln) als den »einzigsten und authentischen Vertreter des Volkes« von Guinea (Bissau) und Cap Verde bezeichnet, und über die rhodesischen Befreiungsbewegungen hatte er sich dahin geäußert, daß sie für »die Mehrheit der Völker von Zimbabwe« (Süd-Rhodesien) sprächen²⁷.

Der Vierte Ausschuß der GV stand nicht lange zurück. Am 27. September 1972 erkannte er den Befreiungsbewegungen im gleichen Umfang die Rechte des Beobachters zu²⁸. Die GV stellte sich voll hinter die Entscheidungen ihrer Ausschüsse. Am 14. Dezember 1972²⁹ richtete sie an alle Sonderorganisationen und anderen Organisationen des VN-Systems das generelle Ersuchen, in Konsultation mit der OAU die Vertretung der Kolonialgebiete in Afrika durch die betreffenden Befreiungsbewegungen sicherzustellen; die Befreiungsbewegungen sollten in angemessener Eigenschaft an der Behandlung der Angelegenheiten dieser Gebiete teilnehmen. Eine besondere Aufforderung erging an den Rat für Namibia (Südwestafrika), Vertreter des namibischen Volkes zu seiner Arbeit zuzuziehen³⁰. Damit war der Durchbruch erreicht. Die grundsätzlich neue Orientierung tritt besonders klar in den Resolutionen über die einzelnen Gebiete hervor. In den Präambeln handelt jetzt übereinstimmend ein Absatz speziell von der Anhörung der Befreiungsbewegungen, wobei diese sowie ihre Anführer ausdrücklich mit Namen genannt werden³¹. Darüber hinaus wird in der Resolution über die portugiesischen Gebiete mit einer geschickten Formulierung gleichsam zur Begründung die förmliche Feststellung getroffen, daß die nationalen Befreiungsbewegungen in Angola, Guinea (Bissau) und Cap Verde sowie Moçambique die »authentischen Vertreter der wahren Bestrebungen der Völker jener Gebiete« seien³², ein Zusatz, der in den Resolutionen derselben Sitzungsperiode über Namibia und Süd-Rhodesien noch fehlt.

Erst im Jahre 1973 nimmt die GV von solcher Zurückhaltung im Hinblick auf einzelne Gebiete Abstand. Gleich im zweiten Absatz aller Resolutionen über die unter Kolonialherrschaft stehenden Gebiete im Südlichen Afrika wird nunmehr die Grundsatzklärung abgegeben, daß die Befreiungsbewegungen die Sprecher der betroffenen Völker seien³³. Bei genauem Hinsehen stellt sich dabei allerdings ein neuer Unterschied in der Formulierung heraus, der sicherlich nicht auf Zufälligkeiten der Redaktionstechnik beruht: Während die South West Africa People's Organization (SWAPO) ausdrücklich als einzige Organisation in Namibia genannt und ohne Umschweife als »wahrer Vertreter des namibischen Volkes« bezeichnet wird³⁴, hält man in den Resolutionen über die portugiesischen Gebiete Angola und Moçambique sowie über

Rhodesien an der wesentlich vorsichtigeren Wortfassung fest, daß die jeweiligen Befreiungsbewegungen — eine Namensnennung unterbleibt hier im operativen Teil im Gegensatz zur Präambel — die »authentischen Vertreter der wahren Bestrebungen« der Völker dieser Gebiete seien³⁵. Hervorzuheben ist von den Geschehnissen des Jahres 1973 im übrigen noch, daß die GV am 5. Oktober ausdrücklich eine Empfehlung ihres Vierten Ausschusses billigt, wonach die Anführer der Befreiungsbewegungen weiterhin zur Teilnahme als Beobachter an den Beratungen über die Angelegenheiten ihrer Länder eingeladen werden sollen³⁶. Erstmals gelingt es dem Rat für Namibia auch, angemessene Formen der Zusammenarbeit mit der SWAPO zu finden³⁷, während in dem der 27. GV vorgelegten Bericht noch offen zugegeben worden war, daß die Teilnahme der SWAPO an der Arbeit des Rates nicht habe gelöst werden können³⁸.

d) Betrachtet man den Sicherheitsrat (SR), so ergibt sich ein völlig verschiedenartiges Bild von der Rechtsstellung der Befreiungsbewegungen. Von Ende Januar bis Anfang Februar 1972 hielt der SR erstmals eine Reihe von Sitzungen in Afrika ab und erteilte bei dieser Gelegenheit auch den Anführern der verschiedenen Befreiungsbewegungen das Wort³⁹. In den beiden am 4. Februar 1972 angenommenen Resolutionen wird ausdrücklich auf diese Stellungnahmen Bezug genommen, gleichzeitig aber klargestellt, daß damit keine unmittelbare rechtliche Beziehung zu den Befreiungsbewegungen geknüpft worden sei. Denn jede der beiden Präambeln präzisiert ausdrücklich, daß die Betroffenen lediglich in ihrer persönlichen Eigenschaft als Individuen angehört worden seien⁴⁰.

Als im November 1972 der SR sich im Anschluß an die Verabschiedung der Resolution der GV 2918 (XXVII)⁴¹ mit der Lage in den portugiesischen Gebieten in Afrika befaßte, wurde von der afrikanischen Staatengruppe ein Vorstoß unternommen, um die in jener Resolution ausgesprochene förmliche Anerkennung der Befreiungsbewegungen auch im SR durchzusetzen. Da die GV Portugal in logischer Konsequenz des den Befreiungsbewegungen ausgestellten Legitimationsschecks aufgefordert hatte, mit den Befreiungsbewegungen Verhandlungen über eine zügige Durchführung der Resolution 1514 (XV) aufzunehmen (Nr. 3), drangen die afrikanischen Staaten auf die Einberufung einer Sitzung des SR. Portugal antwortete zunächst mit einem Protestschreiben, in dem u. a. ausgeführt war, daß das Votum einer mechanischen Mehrheit in der Generalversammlung den sog. Befreiungsbewegungen nicht die Eigenschaft legitimer Vertreter der afrikanischen Völker von Guinea (Bissau), Cap Verde, Angola und Moçambique verleihen könne⁴². Guinea, Somalia und der Sudan legten nun jedoch einen Resolutionsentwurf vor, in dem gerade eine solche Feststellung vorgesehen war:

»Die von der OAU anerkannten Freiheitsbewegungen sind die legitimen Vertreter der Völker dieser Gebiete.«⁴³

Widerspruch erhob in der anschließenden Debatte der Vertreter Belgiens. Er äußerte, lediglich eine Volksbefragung, möglichst unter VN-Aufsicht, könnte Gewißheit über den repräsentativen Charakter der Befreiungsbewegungen verschaffen⁴⁴. Da offenbar diese Stellungnahme in Abstimmung mit der gesamten westlichen Staatengruppe abgegeben worden war, zogen die Initianten ihren Vorschlag zurück und ersetzten ihn durch zwei neue Entwürfe⁴⁵, von denen keiner in seinem operativen Teil noch einen Hinweis auf die Rolle der Befreiungsbewegungen enthielt. In der am 22. November 1972 schließlich angenommenen Resolution 322 heißt es in der Präambel lediglich, der SR habe u. a. in Betracht gezogen, daß die OAU die Befreiungsbewegungen von Angola, Guinea (Bissau) und Cap Verde sowie von Moçambique als legitime Vertreter der Völker dieser Gebiete betrachte⁴⁶. Im übrigen wird in der Präambel ausdrücklich klargestellt, daß die Anhörung dreier Personen — über deren Eigenschaft als Anführer der Befreiungsbewegungen FRELIMO, PAIGC und

MPLA sich die Resolution selbst ausschweigt — auf Grund von Art. 39 der Vorläufigen Verfahrensordnung des Rates erfolgt sei⁴⁷; die Vorschrift sieht vor, daß der SR zu seiner Unterrichtung Einzelpersonen vorladen kann. In einer späteren Resolution über Südwestafrika⁴⁸ wird die Tatsache, daß ein Vertreter der SWAPO das Wort erhalten hatte⁴⁹, nicht einmal erwähnt.

e) Aufmerksamkeit verlangt schließlich noch die Rechtsentwicklung innerhalb der Sonderorganisationen. Nachdem die GV mit der Resolution 2980 (XXVII) vom 14. Dezember 1972⁵⁰ den Aufruf erlassen hatte, die Vertretung der Kolonialgebiete durch die Befreiungsbewegungen sicherzustellen, verlegte der 24er-Ausschuß im Jahre 1973 das Schwergewicht seiner Tätigkeit auf die Durchsetzung dieses Zieles. Dabei fand er ein unterschiedliches Echo. Die UNESCO⁵¹, die ILO⁵², die Fernmelde-Union⁵³, die FAO⁵⁴ und die IMCO⁵⁵ entsprachen noch im Jahre 1973 der Forderung der GV und räumten den Befreiungsbewegungen — im einzelnen mit unterschiedlichen Nuancierungen — die Rechte eines Beobachters ein. Die Weltgesundheitsorganisation und der Weltpostverein werden sich im Laufe dieses Jahres auf den anstehenden Konferenzen mit der Frage befassen. Für einige der technisch hochspezialisierten Organisationen wie die Atomenergie-Organisation⁵⁶ in Wien und die WMO⁵⁷ hat das Problem — offenbar wegen Mangels an politisch diskussionsfähigem Streitstoff — keine sachliche Bedeutung. Eine Absage hat die GV von der Weltbank erhalten mit der Begründung, die Weltbankgruppe habe an keines der in Betracht kommenden Gebiete Anleihen oder Kredite vergeben, noch dort Investitionen getätigt, so daß es schon an dem notwendigen territorialen Bezugspunkt für eine Einladung von Vertretern der Befreiungsbewegungen fehle⁵⁸. Was sich bisher schon faktisch aus der Institutionalisierung des Mitwirkungsrechts in den Sonderorganisationen ergeben hat, läßt sich schwer absehen. Einmal liegen die maßgebenden Entscheidungen nur wenig zurück, so daß es im Augenblick noch wenig Erfahrungen geben kann — die wohl auch kaum ihren Niederschlag in einem amtlichen Dokument finden werden. Andererseits geht man sicherlich nicht fehl in der Annahme, daß die Befreiungsbewegungen sich gerade in den Sonderorganisationen recht schwer tun werden, einen sinnvollen Beitrag zu leisten, da es ihnen an dem notwendigen Sachverstand ganz zwangsläufig fehlen muß.

Als vorläufiges Ergebnis kann festgehalten werden: Fast überall dort im VN-Bereich, wo Entscheidungen auf der Basis der formalen Gleichheit der Staaten getroffen werden, haben die Befreiungsbewegungen heute den Rechtsstatus eines Beobachters inne; noch sehr viel weitergehende Erfolge hat der PAIGC im Hinblick auf Guinea (Bissau) erzielt. Eine Anerkennung ist den Befreiungsbewegungen bisher versagt geblieben in den Organen oder Organisationen, wo den westlichen Großmächten wie im SR ein Vetorecht zusteht oder wo die westliche Staatengruppe wie in den Finanzorganisationen durch das Prinzip der Stimmenwägung begünstigt wird.

3. Die Tragweite der zugunsten der Befreiungsbewegungen zustande gekommenen Rechtsakte wird in ihrem vollen Umfang erst sichtbar, wenn man zugleich die zu Lasten von Portugal und Südafrika ergangenen Entscheidungen mit in die Betrachtung einbezieht.

Der Verleihung des status als assoziiertes Mitglied der Wirtschaftskommission für Afrika an die portugiesischen Kolonialgebiete sowie an Namibia hatten im Jahre 1963 der Ausschluß Portugals⁵⁹ sowie die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte Südafrikas⁶⁰ den Weg geebnet⁶¹. In der Resolution 151 (VIII) der Ministerkonferenz der ECA vom 21. Februar 1967⁶² wird ausdrücklich festgestellt (Präambel Nr. 3), daß angesichts des eingetretenen Vakuums kein durchschlagender rechtlicher Grund mehr bestehe, den portugiesischen Kolonialgebieten und Namibia die Eigenmitgliedschaft vorzuenthalten.

Auch in den Sonderorganisationen ist eine klare Tendenz erkennbar, die im Endergebnis auf den Ausschluß von Portugal und Südafrika hinauslaufen muß. Die Auseinandersetzungen haben bereits im Jahre 1963 begonnen. Nachdem die Konferenz der FAO am 5. Dezember 1963 beschlossen hatte, Südafrika künftig zu keiner Veranstaltung im Rahmen der Organisation mehr einzuladen, erklärte Südafrika am 18. Dezember 1963 seinen Austritt⁶³. Eine bereits im Juni 1963 vom Verwaltungsrat der ILO getroffene sachlich gleichbedeutende Entscheidung⁶⁴ quittierte Südafrika im März 1964 mit der Kündigung⁶⁵. In der Folgezeit wurde auch Portugal zunehmend das Opfer zu seinen Lasten getroffener Organisationsbeschlüsse. Heute muß es mit einem Minderstatus vorlieb nehmen in ILO, WHO, ICAO, im Weltpostverein und in der Fernmelde-Union⁶⁶, in genau der gleichen Weise wie Südafrika, das allerdings, wie gesagt, die ILO aus eigenem Antrieb verlassen hat. Im Jahre 1971 wählte Portugal seinerseits zum erstenmal den Weg des freiwilligen Rückzugs, und zwar aus der UNESCO, nachdem diese Organisation ihr erstes Programm der Hilfeleistung für die nationalen Befreiungsbewegungen durchgeführt hatte⁶⁷.

Freilich: Eine innere Beziehung zwischen der allmählichen rechtlichen Aufwertung der Befreiungsbewegungen und den Portugal und Südafrika aufgezwungenen Rechtseinbußen läßt sich anhand der bisher gegebenen Beispiele noch nicht mit Sicherheit ausmachen. Die Diskriminierungen waren zunächst konzipiert als Sanktion, die ganz allgemein an die Politik der beiden Länder (Portugal: Afrika-Politik; Südafrika: Apartheids-Politik) anknüpfte und deren einzelne Ausprägungen deswegen auch genereller Natur waren, während es an einer irgendwie gearteten territorialen Zuordnung jener Rechtsverluste fehlte. Schärfere mußte sich eine Korrelation zunächst für Südwestafrika herauschälen, nachdem die GV im Jahre 1966 das Mandat widerrufen hatte^{67a}. In der Konsequenz der in der Widerrufs-Resolution verfüigten unmittelbaren Übernahme der Verwaltung des Territoriums durch die VN lag es, eine völkerrechtliche Vertretungsmacht Südafrikas hinfort nicht mehr anzuerkennen. Als erste Sonderorganisation traf im Jahre 1967 die Fernmelde-Union eine dahingehende förmliche Feststellung^{67b}. Der SR bezeichnete im Jahre 1970 alle von Südafrika mit (erstrebter) Wirkung für Namibia vorgenommenen Handlungen als rechtswidrig^{67c}. Erst vom Jahre 1971 an ging aber die GV dazu über, in ihren alljährlichen Resolutionen alle Staaten ausdrücklich zu ersuchen, mit Südafrika alle Namibia betreffenden Beziehungen abzubrechen^{67d}; das Recht der internationalen Vertretung sprach sie dem Rat für Namibia zu^{67e}.

Im Hinblick auf die portugiesischen Gebiete in Afrika kam es, soweit ersichtlich, erstmals im Jahre 1973 bei der diplomatischen Konferenz der Fernmelde-Union in Málaga zu einer solchen Verknüpfung negativer mit positiven Beschlüsselementen. Dort stimmte einerseits eine Mehrheit dafür, die Delegationen Südafrikas und Portugals von der Konferenz auszuschließen und auch künftig zu den Veranstaltungen im Rahmen der Union nicht mehr zuzulassen. Zusätzlich zu dieser *capitis diminutio* entschied die Konferenz, daß Südafrika nicht das Recht habe, Namibia zu vertreten, und Portugal wurde in gleicher Weise das Recht aberkannt, für seine afrikanischen Gebiete aufzutreten⁶⁸. Damit war exakt vorweggenommen, was kurze Zeit später auch die GV auf Empfehlung ihres Beglaubigungsausschusses beschloß, daß nämlich die Vollmachten der portugiesischen Delegation nicht die Vertretung der afrikanischen Gebiete deckten⁶⁹; die Vollmachten der südafrikanischen Delegation waren in toto zurückgewiesen worden⁷⁰. Völlig auf der gleichen Linie liegt es auch, wenn in der Resolution 3113 (XXVIII) vom 12. Dezember 1973⁷¹ an alle Staaten die Aufforderung erlassen wird (Nr. 9 c), nicht zuzulassen, daß Portugal mit Wirkung für Angola und Moçambique bilaterale oder multilaterale Verträge schließt;

insbesondere der Abschluß von Handelsverträgen solle verhindert werden. Unschwer läßt sich erkennen, daß damit nicht zuletzt die Bemühungen um den Abschluß eines neuen marktregelnden Kaffee-Abkommens gemeint sind.

Daß schließlich eine Vertretungsmacht der Kolonialmacht ausscheidet, wenn und sobald der Befreiungskampf zur Etablierung eines selbständigen Staatswesens geführt hat, ist mit Händen zu greifen. Gleichwohl hat es die GV in der genannten Resolution über die sachliche Reichweite der Vertretungsmacht der portugiesischen Delegation in bezug auf Guinea (Bissau) noch einmal ausdrücklich erwähnt.

II. Inhalt und Tragweite des Rechtsstatus der Befreiungsbewegungen

1. Mit wenigen Worten läßt sich zunächst die Fallkonstellation abtun, wo es einem Kolonialgebiet, repräsentiert durch die in seinem Namen auftretende Befreiungsbewegung, gelingt, als Vollmitglied oder assoziiertes Mitglied in eine Organisation des VN-Bereichs oder zumindest in ein Organ oder Unterorgan einzurücken. Das Kolonialgebiet genießt dann alle Rechte, wie sie jedem anderen Mitglied auch zustehen.

2. Nicht so einfach zu definieren ist der Status des Beobachters, zu dem sich das Beteiligungsrecht der Befreiungsbewegungen aus der ursprünglich gewählten blassen Formel von der Beteiligung in »angemessener Eigenschaft« überwiegend verdichtet hat.

a) aa) Der »klassische« Beobachterstatus der Nichtmitgliedstaaten⁷² hat niemals eine rechtlich verbindliche Regelung erfahren. Spezifische Rechtsgrundlagen gibt es nur für die nationalen ad hoc-Vertreter bei den Tagungen der VN-Organen sowie für die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Die VN laden Beobachter weder ein, noch erteilen sie ein Agrément, vielmehr haben sie die Zusammenarbeit stets ohne weitere Förmlichkeiten aufgenommen, sobald ein Land, sofern es nur von der Mehrzahl der VN-Mitgliedstaaten anerkannt war⁷³, eine Beobachtermission bestellt hatte. Da es so an einer eigentlichen rechtlichen Fixierung fehlt, konnten Nichtmitgliedstaaten Missionen mit diplomatischem Status am Hauptquartier in New York immer nur als Ableger einer bei der US-Regierung akkreditierten Botschaft oder eines Konsulats einrichten⁷⁴.

Die große Untersuchung von A. Glenn Mower unter dem Titel »Observer Countries: Quasi Members of the United Nations«⁷⁵ nennt als Rechte des Beobachters dessen Zugang zum VN-Hauptquartier und den dort abgehaltenen Sitzungen, die Versorgung mit allen erscheinenden Dokumenten, soweit sie nicht ausdrücklich als beschränkt öffentlich gekennzeichnet sind — aber was kann in der riesigen diplomatischen Fabrik schon wahrhaft geheim bleiben —, und die Konsultation in allen die inneren Verhältnisse des Beobachters betreffenden Fragen⁷⁶. Zusammenfassend versteht Glenn Mower sich gar zu der Aussage, der Beobachter könne all das tun, was der Vertreter eines Mitgliedstaates auch tun könne, ausgenommen, in offiziellen Sitzungen das Wort zu erheben oder abzustimmen. Es handele sich also um eine indirekte Mitwirkung am Willensbildungsprozeß der VN, deren Vorzug es sei, daß sie lediglich eine beschränkte diplomatische Haftung begründe⁷⁷. Der Beobachter wirkt an der ganzen Breite der VN-Arbeit mit, wenn ihn auch nicht die Verpflichtung trifft, sich zu allen Fragen zu äußern, er sich vielmehr gleichsam die Rosinen aus dem Kuchen herauspicken kann.

bb) Die Rechtsstellung der Befreiungsbewegungen unterscheidet sich in signifikanter Weise von derjenigen, die den Nichtmitgliedstaaten der Weltorganisation eingeräumt worden ist. Da die Befreiungsbewegungen in den USA und in der Schweiz keine diplomatischen oder konsularischen Missionen unterhalten — auch Guinea (Bissau) ist bisher von keinem der beiden Länder als Staat anerkannt —, sind sie auch nicht in der Lage, eine ständige Beobachtermission mit diplomatisch privilegier-

tem Status an den Hauptsitzen der VN in New York und Genf einzurichten. Soweit ersichtlich, ist es in der Vergangenheit immer nur zu sporadischen Kontaktaufnahmen gekommen, indem entweder ein Zusammentreffen in Afrika organisiert wurde, wenn VN-Organen dort Tagungen abhielten, oder indem die Sprecher der Befreiungsbewegungen an den jeweiligen Sitz der sie anerkennenden Organisationen reisten. Ob und inwieweit es Guinea (Bissau) gelingen wird, gleich den übrigen Nichtmitgliedstaaten die Rechte des Beobachters durch eine ständige Vertretung wahrzunehmen, läßt sich gegenwärtig noch nicht absehen.

Während der ›klassische‹ Beobachter nicht nur zur spezifischen Vertretung der Interessen seines Landes zugelassen ist, sondern in das volle Spektrum der Aktivitäten der Weltorganisation einbezogen sein kann, handelt es sich bei der Mitwirkung der Befreiungsbewegungen grundsätzlich um eine solche sachlich beschränkter Art. In Nr. 7 der jüngsten einschlägigen Resolution 3118 (XXVIII) vom 12. Dezember 1973⁷⁸ wird wie auch in den Jahren zuvor⁷⁹ ganz unmißverständlich klargestellt, daß die von allen Organisationen und Organen im VN-Bereich verlangte Vertretung der Völker der Kolonialgebiete in Afrika durch die nationalen Befreiungsbewegungen nur für die Behandlung der Angelegenheiten dieser Gebiete gelte. An sich wäre nun zwar nicht ausgeschlossen, daß eine sich auf diese Resolution (oder die vorangegangene Resolution des Jahres 1972) stützende Entscheidung über diese Begrenzung hinausginge, um den Befreiungsbewegungen ein allgemeines Äußerungsrecht zu verschaffen. Innerhalb der GV und ihrer Unterorgane hat man sich indes bisher zu einer solchen Erweiterung des Katalogs der konsultationsfähigen Gegenstände nicht veranlaßt gesehen. Die Rechte des Beobachters sind auf den 24er-Ausschuß und den Vierten Ausschuß beschränkt, und im Rahmen dieser beiden Ausschüsse haben die Anführer der Befreiungsbewegungen immer nur zu den spezifischen Problemen ihrer Heimat Stellung genommen.

Etwas grundsätzlich anderes ist es wohl, wenn eine Befreiungsbewegung als Beobachter mit Rede- und Antragsrecht zu einer diplomatischen Konferenz zugelassen wird, die sich mit der Ausarbeitung eines neuen multilateralen Vertrages befaßt. Von der Natur der Sache her erscheint es ausgeschlossen, daß dabei die besonderen Verhältnisse im Ursprungsland der Befreiungsbewegung den unmittelbaren Gegenstand der Erörterungen bilden. Zwangsläufig wird also ein solcher Konferenzbeschluß dazu führen, daß die Befreiungsbewegung sich generell über den zur Verhandlung anstehenden Rechtsstoff äußert, mag sie dabei auch die sie in spezieller Weise interessierenden Punkte herausgreifen. Damit verwischen sich dann die Unterschiede zwischen der Zulassung als Vollmitglied und derjenigen als Beobachter fast bis zur Unkenntlichkeit.

Hervorgehoben sei schließlich noch, daß die den Befreiungsbewegungen zugestandene Möglichkeit, sich zu den Angelegenheiten ihres jeweiligen Heimatlandes zu äußern, von den VN-Organen mit äußerster Skrupelhaftigkeit effektiviert wird. Seitdem der Beobachter-Status eingeführt wurde, sind die Befreiungsbewegungen regelmäßig angehört worden, und diesen Anhörungen ist breite Publizität zuteil geworden. Der ›klassische‹ Beobachter hat sich dagegen meist auf die Abgabe schriftlicher Äußerungen beschränkt. In keinem Falle hat er eine derartig intensive Förderung erfahren, wie sie den Befreiungsbewegungen gewährt wird.

b) Zum Verständnis der Beobachterrolle der Befreiungsbewegungen reicht es allerdings nicht aus, wenn man lediglich den Vergleich mit den Beteiligungsrechten des Nichtmitgliedstaates anstellt. Denn das hervorstechende Wesensmerkmal der Befreiungsbewegungen, ihr Machtanspruch, der dem Souveränitätsrecht des für das Gebiet verantwortlichen Staates entgegentritt, wird durch diesen Vergleich gar nicht erfaßt. Hinsichtlich der als Beobachter zugelassenen Staaten lag

bzw. liegt das Hindernis, welches einer vollen Teilnahme an der Arbeit der VN entgegensteht, in der mangelnden Mitgliedschaft begründet, während Zweifel, daß die Regierung dieser Staaten und die von ihnen entsandten Beobachtermissionen die notwendige rechtliche und faktische Legitimation besitzen, nicht bestehen oder jedenfalls keinen inneren Zusammenhang mit dem Beobachterstatus aufweisen. Die Befreiungsbewegungen treten dagegen als eine mit der bisherigen Staatsmacht rivalisierende Regierungsgewalt auf. Ihr Bestreben, kolonialherrschaftliche Verhältnisse abzulösen, haben die VN anerkannt, indem sie — mit den bereits geschilderten Nuancierungen — ihnen die Qualität als Sprecher der Völker ihrer Heimatländer bestätigt und die Forderung aufgestellt haben, daß ihnen die ›Vertretung‹ dieser Völker anvertraut werden sollte. Was es mit dieser ›Vertretung‹ auf sich hat, mag sich am ehesten vor dem Hintergrund dreier bekannter Rechtsfiguren abzeichnen, nämlich der Aufständischen, der de facto-Regierung sowie der Exilregierung.

aa) Nach völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht kann eine Personengruppe, die gewaltsam gegen die Regierung eines Staates vorgeht und deren Beseitigung anstrebt, von dritten Staaten als kriegführende Partei anerkannt werden, sobald sie die tatsächliche Herrschaft in einem größeren geschlossenen Gebiet errungen hat⁸⁰. Mit der Anerkennung werden in erster Linie bestimmte kriegsrechtliche Wirkungen erzielt: der Drittstaat erwirbt den status der Neutralität⁸¹. Zugleich legt er mit der Anerkennung das Fundament für die Aufnahme eines gewissen Minimums an amtlichem Verkehr, um seine Interessen im Machtbereich der Rebellen zu wahren⁸². Weder von den Voraussetzungen noch von den Folgen her ist damit aber die Anerkennung der Aufständischen geeignet, Licht auf das Verhältnis der VN zu den Befreiungsbewegungen zu werfen. Zunächst sehen die VN es als ganz unerheblich an, wieweit sich eine Befreiungsbewegung faktisch hat durchsetzen können — die angebliche Beherrschung eines größeren Gebiets in Guinea (Bissau) durch den PAIGC⁸³ hat die GV in Abweichung von allen hergebrachten Grundsätzen zum Anlaß genommen, die dort ausgerufenen Republik als Staat anzuerkennen —, und das mit der Anerkennung der Befreiungsbewegungen verfolgte Ziel ist nicht lediglich kriegsrechtlicher Natur. Zwar erhebt die GV seit längerem ständig die Forderung, daß Portugal auf die kämpfenden Angehörigen der Befreiungsbewegungen die Regeln des Genfer Abkommens von 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen⁸⁴ anwenden solle⁸⁵, aber es wird ja sehr viel weitergehend angestrebt, die ›Vertretung‹ der Völker der Kolonialgebiete ganz generell und ausschließlich in die Hände der Befreiungsbewegungen zu legen. Während mit der Anerkennung von Aufständischen amtliche Notiz von einer faktischen Machtlage genommen wird, geht es hier umgekehrt darum, eine faktische — und nach herkömmlichem Verständnis auch rechtlich abgesicherte — Machtlage unter Berufung auf den Rechtstitel des Selbstbestimmungsrechts in Frage zu stellen und zu illegalisieren⁸⁶.

bb) Aus den gleichen Gründen führt auch der Rückgriff auf die allgemeinere Rechtsfigur der lokalen de facto-Regierung, von der die (anerkannten) Aufständischen nach neuerer Auffassung nur einen Unterfall bilden⁸⁷, nicht weiter. Denn ganz unbestritten üben die Befreiungsbewegungen — mit Ausnahme möglicherweise des PAIGC — nicht die tatsächliche Herrschaft in den von ihnen vertretenen Gebieten aus; allenfalls bestimmte Grenzstreifen mögen sie dort kontinuierlich besetzt halten.

cc) Viel mehr Ähnlichkeiten lassen sich mit der Exilregierung aufzeigen, und zwar einer ganz bestimmten — untypischen — Erscheinungsform der Exilregierung, die sich bereits vor Entstehung eines Staates als politische Organisation bildet, welche den Anspruch erhebt, für die künftige Rechtsperson als nasciturus zu sprechen. *Karl-Heinz Mattern*⁸⁸ hat im Jahre 1953 sehr gründlich die bis dahin bekannten Fälle aus

der diplomatischen Praxis dargestellt, wo es zu einem solchen Handeln für ein noch nicht existierendes Völkerrechtssubjekt gekommen war⁸⁹. Nur die wichtigsten seien hier genannt. Im November 1915 wurde in Paris das tschechoslowakische Auslands-Komitee, später tschechoslowakischer Nationalrat, gegründet. Im Jahre 1917 bildete sich ebenfalls in Paris ein polnisches Nationalkomitee. Beide Organisationen wurden noch im Laufe des Krieges zunächst von Frankreich als dem Sitzland, dann auch von Großbritannien und den USA anerkannt.

Wie *Georg Dahm*⁹⁰ zutreffend bemerkt, handelte es sich bei den Nationalkomitees um keine echten Nationalregierungen, da es noch keine Staaten gab, welche die Komitees hätten vertreten können. Allerdings sollte der Unterschied zu der echten Exilregierung, die im Ausland bei einer befreundeten Regierung weiterhin für einen völkerrechtlich existenten Staat handelt, dessen Gebiet von einer feindlichen Macht militärisch besetzt worden ist, nicht überschätzt werden. Auch die Handlungsmöglichkeiten der Exilregierung im strengen Sinne sind beschränkt. Sie vermag zwar völkerrechtliche Rechtsgeschäfte abzuschließen, doch läßt sich auch dabei nicht an der Tatsache vorbeikommen, daß ihr die effektive Gebietshoheit fehlt — was etwa den Abschluß von Handelsverträgen von vornherein als ausgeschlossen erscheinen läßt. Die Exilregierung vermag im wesentlichen zwei Funktionen auszuüben: Einmal kann sie versuchen, die Personalhoheit über die eigenen Staatsangehörigen geltend zu machen, wobei der Erfolg solchen Bemühens entscheidend von einer entsprechenden Gestattung durch die Gastländer abhängt; zum anderen wird sie die politischen Forderungen ihres Volkes artikulieren. Beide Funktionsbereiche haben auch die Nationalkomitees wahrgenommen, wenngleich hinsichtlich der Personalhoheit in geringerem Umfang: so haben sie beispielsweise einem Paß gleichwertige Bescheinigungen ausgestellt, die von den sie anerkennenden Staaten akzeptiert wurden⁹¹. Bei diesen Staaten unterhielten sie auch diplomatische Vertretungen⁹². Allerdings stieß die Arbeit der Nationalkomitees auf zwei Schwierigkeiten, mit denen die echte Exilregierung nicht oder doch nur in geringem Maße belastet ist. Es konnte weder im Falle Polens noch in dem der Tschechoslowakei ein sicheres Urteil darüber abgegeben werden, welche Grenzen der angestrebte Nationalstaat haben würde, so daß auch nicht feststand, für welches Gebiet und welche Bevölkerung die Nationalkomitees sprechen konnten. Zweitens ließ sich auch die Legitimation niemals völlig dem Zweifel entrücken, da ja die angeblich Vertretenen, da noch unter fremder Herrschaft stehend, nicht in der Lage waren, selbst ihre Stimme zu erheben.

Ob die GV ihren zahlreichen Erklärungen zugunsten der Befreiungsbewegungen derart weitreichende Wirkungen beilegen wollte, wie sie mit der Anerkennung einer Exilregierung (Nationalkomitee) verbunden sind, muß angesichts einer ganzen Reihe spezifischer Gegebenheiten als zweifelhaft erscheinen. Zunächst ist daran zu erinnern, daß den Befreiungsbewegungen — mit Ausnahme der namibischen — nicht die Eigenschaft als Vertreter der Völker ihrer jeweiligen Herkunftsgebiete schlechthin zugesprochen worden ist, sondern daß man sie lediglich als die Vertreter der wahren Bestrebungen der Völker dieser Gebiete bezeichnet hat. Schon allein diese Formulierung deutet darauf hin, daß man ihnen die Rolle eines politischen Sprechers zugestehen will, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Sachlich hat ja auch die Einräumung des Beobachterstatus keine andere Bedeutung, als daß die Befreiungsbewegungen sich Gehör verschaffen können und auf diese Weise in der Lage sind, den politischen Willen der Völker, für die sie auftreten, in den Willensbildungsprozeß innerhalb der VN einzubringen. Vor allem auch die im Hinblick auf Namibia eingeschlagene Rechtspraxis vermag die rechtlichen Konturen der Befreiungsbewegungen zu verdeutlichen. Obwohl die GV ihr Urteil über die SWAPO sehr viel aussagekräftiger gefaßt hat und von einer unmittelbaren Vertretung

des namibischen Volkes spricht, hat sie aus dieser Feststellung doch nicht die Folgerung gezogen, die SWAPO als die de jure-Regierung von Namibia anzusehen. Diese Funktion übt vielmehr als Treuhänder der Rat für Namibia aus⁹³, indem er etwa Reisedokumente ausstellt⁹⁴, im Namen von Namibia an der Arbeit internationaler Organisationen⁹⁵ sowie an zwischenstaatlichen diplomatischen Konferenzen⁹⁶ teilnimmt und wohl demnächst auch Verträge abschließt⁹⁷. Er ist es also, der rechtlich verbindliche Erklärungen für das Treuhandgebiet und damit für einen künftigen Staat Namibia abgibt, während die SWAPO mit der Arbeit des Rates lediglich als Beobachter verbunden ist. Befugnisse wie dem Rat sind auch keiner der übrigen Befreiungsbewegungen zugestanden worden, weder den in Angola und Moçambique operierenden noch den in Süd-Rhodesien kämpfenden, ganz folgerichtig, da ihre Legitimation ja von der GV selbst als weit weniger gefestigt angesehen wird als diejenige der SWAPO.

Nicht nur die an der Legitimität der Befreiungsbewegungen bestehenden Zweifel aber können wohl als ausschlaggebender Grund für die von der GV bisher geübte Zurückhaltung angesehen werden. Gewiß haben sie zu einer Einschaltung der OAU und damit zu einer gewissen Abschiebung der Verantwortung geführt. Anders als bei den geschilderten Nationalkomitees wirft aber vornehmlich die Individualisierung des vertretenen Substrats keine Schwierigkeiten auf. Die Grenzlinien stehen fest, so daß damit die territoriale und personelle Basis des Vertretungsanspruchs mit mathematischer Genauigkeit bestimmt ist. Entscheidend ins Gewicht fallen dürfte vielmehr, daß den Befreiungsbewegungen bisher der apparative Unterbau fehlt, welcher es ihnen gestatten würde, die einer Exilregierung (Nationalkomitee) üblicherweise zugestandenen Hoheitsrechte wahrzunehmen. Erfahrungen auf dem Gebiete des völkerrechtlichen Verkehrs besitzen die Befreiungsbewegungen nicht. Die Zahl ihrer im Ausland lebenden oder zum Verlassen des Operationsgebietes befähigten Angehörigen ist äußerst gering. Insofern fehlt es an Grundvoraussetzungen für den Aufbau und für die Anerkennung von effektiven, handlungsfähigen Exilregierungen. Unlösbar werden die Probleme auch dann, wenn sich mehrere Gruppen rivalisierend gegenüberstehen.

Es bleibt also von den Funktionen des Nationalkomitees im wesentlichen die Artikulation des politischen Willens der betroffenen Völker⁹⁸. Erinnerung wird man unter diesen Umständen zwangsläufig an den sog. Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland, der trotz einiger konkreter rechtlicher Folgerungen im wesentlichen einen politischen Inhalt hatte, nämlich den wahren Willen des gesamten deutschen Volkes in Ost und West zum Ausdruck zu bringen⁹⁹.

(Wird fortgesetzt)

Anmerkungen

Auflösungen von nachstehend benutzten Abkürzungen in der Reihenfolge ihres Auftretens: UNPR für UN Press Release; GA für General Assembly (Generalversammlung); A für Assembly (Generalversammlung); YUN für Yearbook of the United Nations; ESCOR für Economic and Social Council Official Records; E für Economic and Social Council; UNMC für UN Monthly Chronicle; GAOR General Assembly Official Records.

- 1 A/Res/3061 (XXVIII) vom 2. 11. 1973, UNPR GA 4940 vom 19. 12. 1973. Deutsch VN 1974 S. 60.
- 2 Resolution vom 26. 11. 1973.
- 3 Annahme des Resolutionsentwurfs CDDH/12 vom 12. 2. 1974 am 28. 2. 1974 durch bloße Akklamation.
- 4 A/Res/3067 (XXVIII) Nr. 7 vom 16. 11. 1973. UNPR GA/4940 (Anm. 1).
- 4a Am 16. 5. 1974 wurde Guinea (Bissau) mittlerweile als 140. Staat in die WHO aufgenommen, vgl. FAZ vom 17. 5. 1974 S. 5.
- 5 Ins Leben gerufen durch A/Res/1654 (XVI) vom 27. 11. 1961, YUN 1961 S. 56.
- 6 233(X) vom 13. 2. 1971, ESCOR, 51st Session, Supp. No. 5 (E/4997) Vol. 1 S. 124.
- 7 A/Res/2795 (XXVI) vom 10. 12. 1971, YUN 1971 S. 574 Nr. 12.
- 8 ESCOR, 55th Session, Supp. No. 3 (E/5253) S. 31 Nr. 212.
- 9 E/Res/671A (XXV) vom 29. 4. 1958, ESCOR, 25th Session, Supp. No. 1 (E/3123) S. 1 Nr. 6.
- 10 Über die Rechte des assoziierten Mitgliedes der ECA vgl. YUN 1958 S. 153.
- 11 Zum Rechtsstatus des assoziierten Mitgliedes internationaler Organisationen im allgemeinen vgl. R. Kovar, La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales,

- AFDI 1969 S. 522, 530 ff.; H. G. Schermers, *International Institutional Law*, Vol. 1, 1972, S. 69 f.
- 12 Bis zu diesem Zeitpunkt war stets daran festgehalten worden, daß alle die Mitgliedschaft betreffenden Entscheidungen in der Hand der verantwortlichen Macht liegen, vgl. Kovar (Anm. 11), S. 538, 540, 542. Ohne Beteiligung Südafrikas ist jetzt auch Namibia in die WHO aufgenommen worden, vgl. FAZ vom 17. 5. 1974 S. 5.
- 13 YUN 1960 S. 49. Deutsch VN 1962 S. 117.
- 14 Vgl. die Angaben über die Befreiungsbewegungen in Rhodesien, in: A/9023/Add.1 Chap. VII Nr. 140-143; in den portugiesischen Territorien: *ibid.*, Chap. IX, A/9023/Add.3B Nr. 5-19; C Nr. 4-16; D Nr. 7-14; ferner F. Ansprenger, *Der Schwarz-Weiß-Konflikt in Afrika*, 1971, S. 50-53.
- 15 Vom 20. 12. 1965, YUN 1965 S. 554.
- 16 Ausdehnung auf die Sonderorganisationen durch A/Res/2704 (XXV) vom 11. 12. 1970, YUN 1970 S. 711 Nr. 4, und A/2708 (XXV) vom 14. 12. 1970, YUN 1970 S. 709 Nr. 6.
- 17 Mit Bezug auf die portugiesischen Gebiete erstmals: A/Res/2918 (XXVII) vom 14. 11. 1972, GAOR, 27th Session, Supp. No. 30 (A/8730) S. 75 Nr. 4; mit Bezug auf Süd-Rhodesien erstmals: A/Res/3115 (XXVIII) Nr. 7 vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 216.
- 18 A/Res/2652 (XXV) vom 3. 12. 1970, YUN 1970 S. 185; Präambel Abs. 3; A/Res/2707 (XXV) vom 14. 12. 1970, *ibid.*, S. 770; Präambel Abs. 4.
- 19 A/Res.2621 (XXV) vom 12. 10. 1970, YUN 1970 S. 706 Nr. 3 Abs. 6 (c). 20 S. Anm. 16.
- 21 Vgl. den Bericht über die Reiselmission, in: A/8423/Add.1 Chap. V. 22 *Ibid.*, Nr. 34.
- 23 *Ibid.*, Nr. 65, 71.
- 24 A/Res/2878 (XXVI) vom 20. 12. 1971, YUN 1971 S. 521 Nr. 14.
- 25 S. AFDI 1972, S. 533.
- 26 A/8723/Add.3 Chap. X Nr. 34 Nr. 2.
- 27 Res. vom 27. 4. 1972, *ibid.*, A/8723/Add.1 Chap VIII Nr. 23 Nr. 2.
- 28 UNMC 1973 Nr. 5 S. 41.
- 29 A/Res/2980 (XXVII) vom 14. 12. 1972, GAOR 27th Session Supp. No. 30 S. 81 Nr. 7.
- 30 A/Res/3031 (XXVII) vom 18. 12. 1972, *ibid.*, S. 88 Nr. 9 (b).
- 31 A/Res/2918 (XXVII) vom 14. 11. 1972 (Portugiesische Territorien), *ibid.*, S. 75; Präambel Abs. 4; A/Res/2945 (XXVII) vom 7. 12. 1972 (Süd-Rhodesien), *ibid.*, S. 77; Präambel Abs. 4; A/Res/3031 (XXVII) vom 18. 12. 1972 (Namibia) (Anm. 30); Präambel Abs. 6.
- 32 A/Res/2918 (XXVII) (Anm. 31) Nr. 2: »the authentic representatives of the true aspirations of the peoples of those Territories«.
- 33 A/Res/3111 (XXVIII) I Nr. 2 vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 204 (Namibia); A/Res/3113 (XXVIII) Nr. 2 vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 210 (Portugiesische Gebiete); A/Res/3115 (XXVIII) Nr. 2 vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 216 (Süd-Rhodesien).
- 34 »2. Recognizes that the national liberation movement of Namibia, the South West African People's Organization, is the authentic representative of the Namibian people...«
- 35 »national liberation movements... are the (sole and) authentic representatives of the true aspirations of the people(s)...«
- 36 UNPR GA/4940, S. 247 (Anm. 1).
- 37 S. die Deklaration von Lusaka vom 14. 6. 1973, UNMC 1973 Nr. 7 S. 76 Nr. 1.
- 38 A/8724, S. 29, Nr. 187.
- 39 S. Report of the Security Council, 16 June 1971—15 June 1972, GAOR, 27th Session, Supp. No. 2 (A/8702) S. 93-110; UNMC 1972 Nr. 3 S. 28-38. Dazu B.-O. Bryde, *Der Sicherheitsrat tagt in Afrika*, VN 1972 S. 54-57.
- 40 S/Res/311 (1972), UNMC 1972 Nr. 3, S. 51; Präambel Nr. 2; S/Res/312 (1972), *ibid.*: Präambel Nr. 2.
- 41 Anm. 31.
- 42 UNMC 1972 Nr. 11, S. 4.
- 43 *Ibid.*, S. 9, 10; Nr. 5.
- 44 *Ibid.*, S. 12.
- 45 *Ibid.*, S. 14 f.
- 46 *Ibid.*, S. 20; Nr. 5.
- 47 Nr. 6.
- 48 S/Res/323 (1972) vom 6. 12. 1972, UNMC 1973 Nr. 1, S. 12.
- 49 *Ibid.*, S. 4.
- 50 Anm. 29.
- 51 Entscheidung des Exekutivrats vom 11. 5. 1973, abgedruckt in: A/9051/Add.3 S. 3; Nr. 3, 4.
- 52 Entscheidung des Verwaltungsrats vom Juni 1973, 190. Sitzungsperiode, lt. Auskunft im Schreiben an den Verf. vom 2. 4. 1974.
- 53 Entscheidung der Fernmeldekonzferenz von Málaga, Okt. 1973, ITU, Press Release, ITU/73-38, 26. 10. 1973.
- 54 Resolution der Konferenz vom 21. oder 22. 11. 1973.
- 55 Beschluß der Vollversammlung vom November 1973; vgl. IMCO, Annual Report 1973/74 S. 2 No. 9.
- 56 Vgl. das Schreiben der IAEA vom 9. 3. 1973, abgedruckt in: A/9051, S. 19, 20 Nr. 5.
- 57 Vgl. Executive Committee, Report of the 25th Session (1973), Nr. 9.2.2.7 und 9.2.2.8.
- 58 Vgl. das Schreiben der IBRD vom 26. 2. 1973, abgedruckt in: A/9051 S. 10, 11 Nr. 6.
- 59 E/Res/974 D III (XXXVI) vom 24. 7. 1963, ESCOR, 36th Session, Supp. No. 1, S. 3.
- 60 E/Res/974 D IV (XXXVI) vom 30. 7. 1963, *ibid.*, S. 4.
- 61 Dazu D. Ruzié, *Organisations internationales et sanctions internationales*, 1971, S. 54 f.; L.B. Sohn, *Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization*, Harvard Law Review 77 (1964), S. 1381, 1409-1412. Darstellung des Verfahrensganges auch in YUN 1963, S. 271-273.
- 62 ESCOR, 43rd Session, Supp. No. 5 S. 167.
- 63 Vgl. YUN 1963 S. 604.
- 64 Vgl. YUN 1963 S. 598: Ausschluß von allen Veranstaltungen mit Ausnahme der Konferenz.
- 65 Vgl. YUN 1964 S. 493. Zu dem gesamten Vorgang Ruzié (Anm. 61), S. 42-44; Schermers (Anm. 11), S. 59, 61; Sohn (Anm. 61), S. 1412-1416; J. Soubeyrol, *L'action internationale contre l'apartheid*, RGDI 1965, S. 326, 350-351.
- 66 Ausführliche Angaben in den Berichten des Generalsekretärs über die Unterstützung der Dekolonisierungsbemühungen durch die Sonderorganisationen, A/8647 mit Add. 1-2; A/9051 mit Add. 1-3; ferner A/AC.109/L.897. Die wichtigsten Vorgänge sind auch geschildert im Rechtsgutachten des UNCTAD-Sekretariats über die Frage, ob Südafrika die UNCTAD-Mitgliedschaft verweigert werden kann, United Nations Juridical Yearbook (UNJY) 1968 S. 195 = ILM 1969 S. 213; Nr. 21-23.
- 67 Vgl. A/AC.109/L.897 S. 4 Nr. 9.
- 67a A/Res/2145 (XXI) vom 27. 10. 1966, YUN 1966 S. 605.
- 67b YUN 1967 S. 906.
- 67c S/Res/276 (1970) vom 30. 1. 1970, YUN 1970 S. 752; 283 (1970) vom 29. 7. 1970, *ibid.*, S. 753.
- 67d A/Res/2871 (XXVI) vom 20. 12. 1971, YUN 1971 S. 562 Nr. 6 (b); A/Res/3031 (XXVII) (Anm. 30) Nr. 7 (b).
- 67e A/Res/2871 (XXVI) Nr. 13 (a); A/Res/3031 (XXVII) Nr. 9 (a,1); A/Res/3111 (XXVIII) (Anm. 33) I Nr. 16, 17, II Nr. 1.
- 68 ITU, Press Release, ITU/73-33 vom 27. 9. 1973.
- 69 A/Res/3181 (XXVIII) vom 17. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 18.
- 70 Abstimmung vom 5. 10. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 21. Zur Kontroverse über die sachliche Bedeutung dieses Votums vgl. UNMC 1973 Nr. 10 S. 76-78. Entgegen den Vorstellungen der afrikanischen Staatengruppe hat Südafrika weiterhin an den Arbeiten der GV teilgenommen.
- 71 A/Res/3113 (XXVIII) vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 210.
- 72 Vgl. A. Glenn Mower, *Observer Countries: Quasi Members of the United Nations*, International Organization 20 (1966), S. 266-283; E. v. Puttkamer, *Die deutschen Auslandsvertretungen bei den Vereinten Nationen*, in: Dröge/Münch/Puttkamer, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen*, 1966 S. 20-22; Schermers (Anm. 11), S. 72-76.
- 73 Auf diese einzige Vorbedingung hat Generalsekretär Dag Hammarskjöld bei einer Pressekonferenz im Jahre 1960 ausdrücklich hingewiesen, vgl. Glenn Mower, (Anm. 72), S. 273, und v. Puttkamer, (Anm. 72), S. 21.
- 74 Dazu Glenn Mower, (Anm. 72) S. 268, 274.
- 75 Anm. 72.
- 76 *Ibid.*, S. 267.
- 77 *Ibid.*, S. 268.
- 78 A/Res/3118 (XXVIII) vom 12. 12. 1973, UNPR (Anm. 1) S. 224.
- 79 Vgl. vor allem A/Res/2621 (XXV) (Anm. 19) Nr. 3; 2980 (XXVII) (Anm. 29) Nr. 7.
- 80 Vgl. etwa G. Dahm, *Völkerrecht* Bd. 1, 1958, S. 185; J.A. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, 1968, S. 22; L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law*, Vol. 2, 7. Aufl. 1952, S. 249; I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 1969, S. 596.
- 81 Vgl. Dahm, *ibid.*, S. 183; Frowein, *ibid.*, S. 30; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, S. 137; J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, 7. Aufl. 1972, S. 167.
- 82 Vgl. Dahm, *ibid.*, S. 184; Frowein, *ibid.*, S. 22; Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, S. 137; Starke, *ibid.*, S. 165 f.
- 83 Dazu jüngst der Bericht von G. Ruetz, in: *Zeitmagazin*, Nr. 15 vom 15. 4. 1974 S. 4 ff.
- 84 Vom 12. 8. 1949, UNTS 75 S. 135.
- 85 Zuletzt: A/Res/3113 (XXVIII) vom 12. 12. 1973 (Anm. 33) Nr. 5.
- 86 Mit solchen Legitimitätserwägungen hat die Anerkennung als kriegführende Partei oder als lokale de facto-Regierung nichts zu tun, vgl. die Äußerung des britischen Außenministers Sir Anthony Eden aus dem Jahre 1937, wiedergegeben bei Starke (Anm. 81) S. 167; Frowein (Anm. 80) S. 30.
- 87 Frowein (Anm. 80) S. 23; D.P. O'Connell, *International Law*, Vol. 1, 2. Aufl. 1970, S. 87 f.
- 88 Die Exilregierung, 1953.
- 89 *Ibid.*, S. 29 ff.
- 90 *Völkerrecht* (Anm. 80) S. 308. W. Schaumann, *Exilregierung*, in: Strupp/Schlochauer, *WBVR*, Bd. 1, 1960, S. 498, will die Nationalkomitees generell aus dem Begriff der Exilregierung ausschneiden.
- 91 Mattern (Anm. 88) S. 37.
- 92 Mattern (Anm. 88) S. 31 Anm. 9 S. 37.
- 93 Vgl. die Umschreibung seines Mandats in der Errichtungs-Resolution 2248 (S-V) vom 19. 5. 1967, YUN 1967 S. 709; II Nr. 1. Bezeichnenderweise hat der Verwaltungs-Generalsekretär der OAU, Nzo Ekwagaki, im Sept. 1973 den Council aufgefordert, sich nicht auf die (gegenwärtige) bloße Rolle einer Exilregierung zu beschränken, vgl. UNMC 1973 Nr. 9 S. 31, 32.
- 94 Dazu das Rechtsgutachten des VN-Sekretariats vom 27. 10. 1967, UNJY 1967 S. 309. Die Reisedokumente werden gegenwärtig von über 80 Staaten anerkannt, vgl. Report of the UN Council for Namibia, Vol. 1, GAOR, 27th Session, Supp. No. 24 (A/8724) S. 51 f.
- 95 Der Council hat erstmals am 5. Africa-India Ocean Regional Air Navigation meeting der ICAO (Januar/Februar 1973) im Namen von Namibia teilnehmen können, vgl. UNMC 1973 Nr. 3 S. 21. Wegen der von ihm geplanten Teilnahme an einer Sitzung der International Commission on Southeast Atlantic Fisheries (April 1972) kam es zu einem Zerwürfnis zwischen der Kommission und der FAO, die bis dahin Sekretariats-Hilfsdienste geleistet hatte, vgl. Report of the UN Council for Namibia (Anm. 94) S. 20 f., Nr. 125-131, sowie den Bericht in AFDI 1972, S. 536 f.

96 Der Council ist zu der kommenden VN-Seerechtskonferenz eingeladen worden, vgl. A/Res/3067(XXVIII) (Anm. 4): Nr. 8 (b).

97 Aufforderung an alle Staaten, im Hinblick auf Namibia nur mit dem Council zu kontrahieren, in A/Res/3111(XXVIII) (Anm. 33): Nr. I 16, vgl. Anm. 67e.

98 I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2. Aufl. 1973, S. 68, äußert sich wie folgt: »The legal status of an »exile govern-

ment« is consequential on the legal condition of the community it claims to represent, which may be a state, belligerent community, or non-self-governing people«.

99 Dazu W. Kewenig, in: Doehring/Kewenig/Res, *Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik*, 1971, S. 91, 128; E. Schmidt-Jortzig, *Die interpretative Minute vom 19. 9. 1950*, JZ 1973, S. 771, 773; C. Tomuschat, EWG und DDR, EuR 1969, S. 298, 299-305; BVerfG, 31. 7. 1973, E 36, 1, 19 f.

Portugals Kolonialismus in Afrika und die Bundesrepublik Deutschland

DR. WILFRIED SKUPNIK

Portugal sorgte im Jahre 1973 für unerwartete Bewegung auf der politischen Szene in der Bundesrepublik Deutschland. Die von verschiedenen Seiten behaupteten und schließlich offiziell bestätigten Massaker portugiesischer Truppen gegenüber der afrikanischen Zivilbevölkerung in Mozambique riefen der deutschen Öffentlichkeit die weitgehend verdrängten Kolonialkriege Portugals ins Bewußtsein zurück. Die daraufhin einsetzende Diskussion trug dazu bei, Fronten zu klären und Positionen abzustecken, ein Ergebnis, das insbesondere im Hinblick auf die noch junge Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen zu begrüßen war. Da die Bundesrepublik auf vielfältige Weise in diese Kriege verwickelt ist, war eine öffentliche Diskussion des Komplexes überfällig.

Die Bundesrepublik Deutschland und Portugal sind militärische Verbündete als Mitglieder der NATO, die es sich zum Ziel gesetzt hat, »die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten«¹. Diese gemeinsame Mitgliedschaft bedeutete in der Vergangenheit umfangreiche, öffentlich zugegebene Lieferungen an Waffen und militärischen Ausrüstungsgütern durch die Bundesrepublik an Portugal, die entgegen den Bestimmungen des NATO-Vertrags² und unter Bruch einer zwischen den beiden Partnern ausgehandelten Endverbleibsklausel fast ausschließlich in den afrikanischen Kolonien verwendet wurden.

Diese deutsche Politik wurde als eine direkte Unterstützung Portugals im Kampf gegen die afrikanischen Befreiungsbewegungen angesehen und hat u. a. scharfe Kritik der unabhängigen schwarzafrikanischen Staaten hervorgerufen, die noch nicht verstummt ist.

Intensive und sich vertiefende Beziehungen bestehen zwischen der Bundesrepublik und Portugal auf wirtschaftlichem Gebiet. Abgesehen von erheblichen Investitionen im portugiesischen Mutterland haben sich bundesdeutsche Unternehmen in den Kolonien Angola und Mozambique engagiert. Als Musterbeispiel kann die Beteiligung am Bau des Staudamms von Cabora-Bassa in Mozambique gelten.

Zusätzliche Aktualität besitzt dieser Themenkomplex seit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen. Die Weltorganisation hat sich seit Anfang der 60er Jahre mit dem portugiesischen Kolonialismus befaßt und in vielen Resolutionen und anderen Aktionen den Kampf der Befreiungsbewegungen in diesen Gebieten unterstützt und durch moralischen Druck versucht, Portugal zur Aufgabe seiner Kolonien zu zwingen.

Verstärkt wurde das öffentliche Interesse in der Bundesrepublik auch durch die Proklamation der Unabhängigkeit der Republik Guinea-Bissau durch die dortige Befreiungsbewegung. Fast alle Medien berichteten mit teilweise gegensätzlichem Tenor über dieses Ereignis, so daß eine zusätzliche Sensibilisierung der politisch interessierten Öffentlichkeit zu verzeichnen war. Die dann im Sommer 1973 bekanntgewordenen Massaker in Mozambique, die mit dem Namen Wiriyamu verbunden sind, machten überdeutlich, in

welche politische und militärische Lage sich Portugal in Afrika hineinmanövriert hatte.

Die Diskussion in der Bundesrepublik, die sich an diesen Massakern entzündete, nahm sehr schnell eine grundsätzliche Wendung und hatte dadurch den Vorteil, der Öffentlichkeit die Grundpositionen der politischen Gruppierungen zu diesem Thema darzulegen. Allerdings war auffallend — wenn auch keineswegs überraschend —, daß viele seit Jahren vorgebrachte Tatsachen und Argumente für alle politischen Richtungen ein unüberwindliches Tabu darstellten und in der öffentlichen Diskussion ausgespart blieben.

Historischer Kontext

Die historische Entwicklung des portugiesischen Kolonialismus ist für das heutige Geschehen von Bedeutung, da sich das Regime in Lissabon stets auf seine in Jahrhunderten gewachsenen Rechte in Afrika beruft und von daher seine Politik ideologisch absichert und weitgehend legitimiert.

Der Beginn der überseeischen Expansion Portugals ist mit dem Namen Heinrichs des Seefahrers verbunden, der im 15. Jahrhundert als nicht erbberechtigter Königssohn die zeitgemäße »Sehnsucht nach Indien« in praktische Politik umsetzte³. An der afrikanischen Küste wurden Stützpunkte angelegt, die aber nicht als Basen für die Kolonisation dienten, sondern den Seeweg nach Indien zu sichern hatten. Der Handel mit der einheimischen afrikanischen Bevölkerung blieb für lange Zeit unbedeutend. Eine grundlegende Änderung trat mit dem Sklavenhandel ein, an dem sich Portugal sofort stark beteiligte.

Vorsichtige Schätzungen gehen dahin, daß zwischen 1580 und der offiziellen Abschaffung der Sklaverei im 19. Jahrhundert Afrika etwa 40 Millionen Menschen verloren hat, die entweder ermordet wurden oder als Arbeitssklaven in der »Neuen Welt« ihr Leben fristen mußten. Die heutige, relativ dünne Besiedlung Angolas ist weitgehend auf den Aderlaß durch den Sklavenhandel zurückzuführen. Nach Schätzungen lebten Mitte des 15. Jahrhunderts zwischen 16 und 18 Millionen Einwohner in Angola. Um 1700 waren es noch 8 Millionen und um 1900 nur noch 2 Millionen⁴. Heute beläuft sich die Gesamtzahl Angolas auf rund 5,5 Millionen, davon sind etwa 400 000 Portugiesen. Nach dem Berliner Kongreß (1878), auf dem die imperialistischen Großmächte Afrika unter sich aufgeteilt hatten, begann Portugal seine nun international anerkannten Kolonien zu »erschließen«, um nicht erneut den Appetit seiner englischen, französischen und deutschen Rivalen zu wecken. Diese Eroberung des Landesinnern ging nicht widerstandslos vor sich, so daß noch in den 20er Jahren unseres Jahrhunderts einzelne Stämme erbittert gegen die Etablierung der portugiesischen Herrschaft ankämpften.

Sozio-ökonomischer Kontext

Bis 1961 hat Portugal praktisch nichts unternommen, um das soziale und ökonomische Niveau der von ihm beherrschten Gebiete zu heben oder den dort lebenden Afrikanern die Ausübung der elementaren Menschenrechte zu gestatten.