Verantwortung muß den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle zukommen. Die Vereinten Nationen haben in den zurückliegenden 30 Jahren wesentlich dazu beigetragen, das Entstehen von Krisen zu verhindern, Krisen einzudämmen oder zu überwinden. Sie haben beigetragen, den Prozeß der Entkolonisierung zu beschleunigen. Sie haben die Forderung nach Verwirklichung der Menschenrechte in alle Welt getragen. Und sie haben die entscheidende Aufgabe unserer Zeit, die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt überhaupt erst in ihrem ganzen Umfang bewußtgemacht und eine zusammenhängende Strategie entwickelt, diese Aufgabe anzugehen. Mit zunehmender Erkenntnis der globalen Interdependenz muß auch die Rolle der Vereinten Nationen, der einzigen universalen Organisation in unserer Welt, weiter zunehmen. Das setzt voraus, daß wir alles tun, um die Universalität zu verwirklichen und zu bewahren. Wir müssen die Struktur der Organisation dem Wandel der weltpolitischen Verhältnisse und Aufgaben kontinuierlich anpassen.

Die neun Staaten der Europäischen Gemeinschaft haben sich in einer Erklärung vom 17. Juni 1975 erneut zur Unterstützung der Vereinten Nationen und zu ihrer Stärkung bekannt. Der Präsident der Gemeinschaft, der italienische Außenminister Rumor, hat diesen Willen der Gemeinschaft gestern hier in eindrucksvoller Weise vorgetragen. Die Bundesrepublik Deutschland steht voll und ganz hinter dem Bekenntnis der Neun zu den Vereinten Nationen.

Nur wenn die Völker der Welt zum Geist echter Zusammenarbeit finden, werden die Aufgaben der Vereinten Nationen gemeistert werden können. Nur wenn es uns gelingt, den Geist echter Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen überall durchzusetzen, werden wir die uns gestellten Aufgaben meistern: den internationalen Frieden zu sichern, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Menschenrechte überall zu verwirklichen und durch wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ein universales Gemeinwohl zu fördern. Die Bundesregierung ist entschlossen, alle Bemühungen zu unterstützen, die in diese Richtung weisen.

Der Entkolonialisierungsprozeß der Spanischen Sahara

CONRAD KÜHLEIN

Der Sommer und der Frühherbst 1975 waren vergangen, ohne daß sich die Weiterentwicklung im Streit um die West-Sahara (Spanisch-Sahara) wesentlich geändert hätte. Dann, im Oktober, explodierte die Lage. Um die darauffolgende Entwicklung noch einzubeziehen, hat der Autor seinen bereits abgeschlossenen Beitrag kurzfristig ergänzt. Einige Unebenheiten im Gesamttext wurden dadurch unvermeidlich, sind aber hinsichtlich des Inhalts unwesentlich. Spanien, Marokko und Mauretanien haben sich geeinigt, Algerien aber hat diese Vereinbarungen für null und nichtig erklärt. Algerien stützt sich hierbei auf das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner der West-Sahara und stimmt darin mit der Auffassung der Vereinten Nationen überein (siehe S. 189).

Im Sommer 1974 schien die Auseinandersetzung zwischen Marokko und Spanien um die Frage der Entkolonialisierung der Spanischen Sahara in einen militärischen Konflikt zu eskalieren. Diese Gefahr dürfte im wesentlichen gebannt sein, gelöst[1] ist das Problem aber noch keineswegs. Dabei weist der Streit Besonderheiten auf, die von grundsätzlicher, über den Fall als solchen hinausweisender, Bedeutung sind, und das gilt insbesondere im Hinblick auf die Vereinten Nationen (VN). Es erscheint erforderlich, die Entwicklung zurückgreifend zu skizzieren, weil so der Einblick in die spezifische Problematik am ehesten zu gewinnen ist.

Eine der Besonderheiten dieses Entkolonialisierungsfalles besteht darin, daß seine Konfliktstruktur nicht wie meist als Teil des Nord-Süd-Gegensatzes auf der Polarisierung zwischen den Interessen der ehemaligen Kolonialmacht und der ehemaligen Kolonie beruht. Hier herrscht vielmehr weitgehende Einmütigkeit zwischen der Mehrheit der Bevölkerung und Spanien, das ein Referendum zur Selbstbestimmung nach den Richtlinien und unter der Kontrolle der VN zugesagt hat. Indessen erheben die Nachbarn Marokko und Mauretanien Besitzansprüche auf die westliche Sahara, und Marokko bestreitet sogar das Recht der Einwohner auf die von den Vereinten Nationen geforderte Selbstbestimmung, weil sie »keine eigene Identität als Volk« besäßen.

Für die Vereinten Nationen ergibt sich aus diesem Verhalten der Mächte des Raumes das schwerwiegende Problem, ob sie an ihrer Grundsatzforderung nach der Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes festhalten, oder — der Forderung Marokkos folgend — die Selbstbestimmung hier als ungeeigneten Weg zur Verwirklichung der Entkolonialisierung erklären sollen. Diese Frage, in der zweifellos Recht und Unrecht nicht einseitig verteilt sind, erscheint auch über den Einzelfall hinaus von Bedeutung.

Zur Vorgeschichte und den Akteuren

1. Seit seinem Wiedererstehen (1956) erhob Marokko territoriale Ansprüche, die sich auf folgende Gebiete richteten:

- die spanischen Presidios Melilla und Ceuta,
- die Enklave Ifni,
- Spanische Sahara,
- Mauretanien, das zu diesem Zeitpunkt noch französische Kolonie war,
- Gebiete im Grenzraum gegenüber Algerien (Colomb Béchar und Tindouf, Region von Gara Djebilet).

Wichtigster Träger dieser Forderungen Marokkos waren zunächst weniger der König[2] und die von ihm eingesetzten Regierungen als vielmehr die in Opposition dazu stehenden Parteien, allen voran die mächtige, islamische Istiqlal-Partei (deutsch: Unabhängigkeit), die schon im Kampf um die Selbständigkeit des Landes selbst eine wichtige Rolle gespielt hatte.

Ifni wurde 1969 von Spanien übergeben, der Grenzstreit mit Algerien durch den Vertrag von Tlemcen 1970 beendet und im gleichen Jahr der Verzicht Marokkos auf Mauretanien ausgesprochen. So bleiben die Presidios und die Spanische Sahara als offene Fragen stehen.

2. Seit 1884 beherrscht Spanien die Spanische Sahara, in der auf einem Territorium, das mit 260 000 qkm etwas größer als die Bundesrepublik ist, nur etwa 65 000 Menschen, die Sahraouis[3], leben. Die Sahraouis gehören in der Mehrzahl vier Nomadenstämmen an, deren wichtigster die R'guibats sind. Beträchtliche Teile dieser Stämme leben, soweit man sie bei ihren Wanderungen überhaupt fest einer Region zuschreiben kann, auf dem Territorium Mauretaniens.

Staatlicher Autorität waren die westliche Sahara und ihre Bewohner in der wechselvollen Geschichte des Raumes nur zeitweise unterworfen. Das Reich der Almorawiden schloß die westliche Sahara ein, als es Ende des 11./Anfang des 12. Jahrhunderts seine größte Ausdehnung hatte (vom Senegal bis nach Spanien). Bereits unter der nachfolgenden Herrschaft der Almohaden (1147/1269) beginnend, konnten jedoch die Wüstenscheichs des Südens ihre Selbständigkeit vergrößern, eine Entwicklung, die sich unter der anschließenden Herrschaft der Meriniden noch verstärkte. Erst im 16.Jahrhundert, als die scherifischen Dynastien im Nordwesten Afri-

kas erneut ein Reich schufen, erfaßte für begrenzte Zeit nochmals staatliche Ordnung auch die Stämme der westlichen Sahara, doch wird heute vielfach geleugnet (z. B. von Mauretanien), daß es dabei zu wirklicher Machtübernahme kam. Ob die Spanier bei ihrer Landnahme im Jahre 1884 staatliche Strukturen vorfanden, mit denen sie sich auseinanderzusetzen hatten, ist jedenfalls strittig und bildet einen wichtigen Gegenstand des aktuellen Konflikts.

Die heutige Spanische Sahara gliedert sich in die nördliche Provinz Seguiet El Hamra und die südliche Rio de Oro. Die Grenzen des Landes, größtenteils in der Wüste, werden als ›unnatürlich‹ mißachtet, wenn die Stämme von Weidegrund zu Weidegrund ziehen. Auch heute noch leben nämlich 80 vH der Bevölkerung als Nomaden in einer Stammesstruktur, von Scheichs paternalistisch geführt.

Die Bedeutung der Spanischen Sahara erschien lange Zeit derart gering, daß der Widerstand gegen die spanische Präsenz mehr prinzipieller Natur blieb. Diese Einschätzung änderte sich aber drastisch, als 1963 von den Spaniern ein ungewöhnlich großes Phosphatvorkommen hoher Qualität (geschätzt 1 400—1 600 Mill. Tonnen) bei BuCra'a entdeckt wurde. Die Entkolonialisierung des bisherigen Zuschußgebietes wurde von nun an schrittweise dringlicher gefordert.

3. Es erscheint erforderlich, hier einige Anmerkungen über *Phosphat* einzufügen. Phosphat bildet die Grundlage eines der drei wichtigsten chemischen Düngemittel, deren ausreichende Lieferung zu angemessenem Preis für die Welternährung von hoher Bedeutung ist.

Marokko — zwar nur der drittgrößte Phosphatproduzent (nach USA und SU) — ist größter Exporteur mit gegenwärtig marktbeherrschender Position, weil beide Supermächte ihre Produktion vorwiegend für die eigene Landwirtschaft benötigen. Rabat, für das die Einkünfte aus dem Phosphatexport entscheidende Grundlage seiner Entwicklungspläne sind, hat in Ausnützung seiner Marktsituation die Preise derart drastisch heraufgesetzt (von 12 US-Dollar im Oktober 1973 auf 63 US-Dollar im Juli 1974), daß sich besonders für die Entwicklungsländer ernste Schwierigkeiten ergeben, durch welche die UNCTAD zu einer eingehenden Prüfung veranlaßt wurde[4].

Spanien hat bisher ca. eine Mrd. (in DM gerechnet) in das Projekt des Phosphatabbaus in der Sahara investiert, deren Amortisierung etwa 7—8 Jahre ungehinderte Produktion ab 1974 voraussetzen würde. Hierbei ist eine Steigerung von einer Mill. Tonne im Jahr 1974 auf zehn Mill. Tonnen bis 1978 geplant.

Diese Zusammenhänge müssen bei der Auseinandersetzung um die Spanische Sahara gesehen werden.

4. Mauretanien erlangte erst 1960 eine zunächst begrenzte Unabhängigkeit von seiner Kolonialmacht Frankreich und nennt sich seitdem Islamische Republik Mauretanien. Präsident dieser Republik ist seit 1961 der profilierte Mokthar Ould Daddah. Die Bevölkerung besteht zu 70 vH aus hellhäutigen Mauren (Mischung aus Berbern und Arabern), die mit den Nomaden der Spanischen Sahara die Sprache (Hassania, einen berberisch eingefärbten Dialekt des Arabischen), die Religion (Islam) und die Lebensgewohnheiten gemeinsam haben, worauf sie im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Konflikt nachdrücklich hinweisen.

Präsident Ould Daddah betrieb von Anfang an eine Politik mit doppelter Zielrichtung:

> Befreiung von der verbliebenen französischen Bevormundung[5] und Lösung aus dem als Relikt der Kolonialzeit empfundenen Verbund mit den Staaten des frankophonen Bereichs von Schwarz-Afrika.

> Parallel mit dieser Entwicklung und Schritt für Schritt behutsam damit abgestimmt, erfolgte die Zuwendung Mauretaniens zur arabischen Welt (Gemeinschaft des Maghreb).

Diese Doppelstrategie wurde zunächst durch den marokkanischen Anspruch auf Mauretanien blockiert. Dagegen entwickelten sich besonders gute Beziehungen zu Algerien, die durch eine enge persönliche Bindung zwischen Boumedienne und Ould Daddah unterstützt wurden. Durch Vermittlung Boumediennes kam es im September 1969 auf der Islamischen Gipfelkonferenz in Rabat zur de facto-Anerkennung Mauretaniens durch König Hassan II., der am 8. Juni 1970 der offizielle Verzicht Marokkos auf seine Ansprüche folgte. Seit 1973 ist Mauretanien auch Mitglied der Arabischen Liga.

Die Bemühungen um die Entkolonialisierung vor der Krise im Sommer 1974

Der Verzicht König Hassans auf Mauretanien — von der Opposition heftig kritisiert — verfolgte vor allem das Ziel, eine gemeinsame Front der Mächte der Region (Marokko, Mauretanien und Algerien) zu bilden, die ihm als Voraussetzung für die Entkolonialisierung der Spanischen Sahara unerläßlich schien.

Die neu geschaffene Einigkeit der Drei wurde auf einem Treffen ihrer Staatsoberhäupter in Nouadhibou, Mauretanien, am 14. September 1970 besiegelt. In einem gemeinsamen Kommuniqué drängten die drei Staatsoberhäupter auf die rasche Entkolonialisierung der Spanischen Sahara in Durchführung des inzwischen von den Vereinten Nationen geforderten Referendums.

Die Vereinten Nationen hatten nämlich bereits seit 1965 die Freigabe der spanischen Besitzungen in Afrika verlangt, also noch ehe die Mächte der Region den Weg zu gemeinsamer Aktion gefunden hatten. Mit der Resolution 2072 der Generalversammlung vom 16. Dezember 1965 war Spanien aufgefordert worden, in der Spanischen Sahara und in der Enklave Ifni die »notwendigen Maßnahmen für die Befreiung dieser Gebiete vom Kolonialismus zu treffen«. Die Generalversammlung berief sich dabei auf die Resolution 1514 (XV) vom 14. 12.1960, der ›Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker‹. Diese Deklaration bildet die Grundlage für die Behandlung der individuellen Entkolonialisierungsfälle von seiten der Vereinten Nationen. Der entscheidende Passus, auf den auch im Falle der Spanischen Sahara mehrfach Bezug genommen wurde, lautet: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status und verfolgen frei ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung.«

Spanien hatte zwar auf die Resolution 2072 hin die Ifni-Frage relativ schnell gelöst. In der Spanischen Sahara dagegen begann es, schrittweise dem VN-Auftrag folgend, nur mit der Herstellung der Voraussetzungen für die Freiheit:

- Da der Großteil der Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt aus Analphabeten bestand, mußten zunächst vermehrt Schulen geschaffen werden, außerdem studieren zur Zeit 58 Stipendiaten an spanischen Hochschulen. Noch gibt es aber nur etwa ein Dutzend Sahraouis mit Universitätsbildung als Ärzte, Anwälte oder Ingenieure[6].
- Im Jahre 1967 wurde die »Generalversammlung der Sahraouis«, die Jema'a, von den Spaniern gebildet. Sie setzt sich vorwiegend aus den Stammesscheichs zusammen. Sechs Angehörige der Jema'a sind Mitglieder des Cortes in Madrid[7].

Diese Maßnahmen der Spanier zur Vorbereitung der Entkolonialisierung waren jedoch für die Erwartung der Dritten Welt nicht schnell und wirksam genug. Nachdem sich die drei Nachbarn in Nouadhibou geeinigt zu haben schienen, forderten auch die VN in der Resolution 2711 vom 14. Dezember 1970 nicht mehr lediglich die Vorbereitung, sondern nunmehr die beschleunigte Durchführung der Entkolonialisierung und zwar durch ein Referendum. Diese Forderung wurde in der Folgezeit von den drei Nachbarn immer dringlicher erhoben.

Aber auch andere Institutionen unterstützten den Wunsch nach Entkolonialisierung der Spanischen Sahara durch Selbstbestimmung:

- Die 2. Konferenz der Blockfreien in Georgetown am 12.Oktober 1972 und die 4. Konferenz in Algier, September 1973;
- die 15. Sitzung des Ministerrates der OAU in Addis Abeba, August 1970, und die 10. OAU-Konferenz in Addis Abeba, Mai 1973[8]

verlangten die Durchführung des Referendums entsprechend den Resolutionen der Vereinten Nationen.
Für Spanien ergab sich damit eine Situation, die ein Handeln unausweichlich machte. Ende September 1973 wurde schließlich von Madrid ein Programm der ›Progressiven Participation‹ verkündet[9]. Für Spanien bestand jetzt kein Zweifel mehr daran, daß die Durchführung des Referendums nur noch eine Frage begrenzter Zeit war.

Die Krise im Sommer 1974

Doch nun trat eine überraschende Änderung der Lage ein. Am 8. Juli 1974 hielt König Hassan eine Rede an die Nation, in welcher er der verblüfften Weltöffentlichkeit eine Kehrtwendung der marokkanischen Position verkündete: Marokko lehne ein Referendum ab. »Wir werden im Süden unseres Landes keinen Marionettenstaat dulden!« Marokko erhebe Anspruch auf das gesamte Territorium der Spanischen Sahara. Mit Mauretanien werde man sich auseinandersetzen, wenn die Sahara erst in Marokko eingegliedert sei.
König Hassan beließ es aber keineswegs bei dieser Rede, sondern er untermauerte seine Forderungen durch militärische, diplomatische und innenpolitische Maßnahmen:

- Die marokkanische Armee wurde in einen kampfbereiten Zustand versetzt und zu erheblichen Teilen in das Grenzgebiet verlegt. Marokko drohte, seine Forderungen notfalls mit Waffengewalt durchzusetzen.
- Von außen- und innenpolitischer Bedeutung in gleichem Maße erwies sich, daß Hassan nicht nur seinen Außenminister (nach Moskau), sondern auch die Führer der ihm gegenüber oppositionell eingestellten politischen Parteien als seine Sonderbotschafter zu den wichtigsten Regierungen mit dem Auftrag entsandte, dort für die Unterstützung der marokkanischen Ansprüche auf die Spanische Sahara zu werben[10]. Früher hatten die Parteiführer den König ständig in dieser Frage bedrängt, jetzt setzte er sich selbst an die Spitze der bisherigen Opposition.
- Dieser Schachzug wurde innenpolitisch durch die Ankündidigung ergänzt, bis spätestens Oktober 1975 Parlamentswahlen abzuhalten. Dieser Zeitpunkt wurde später dahingehend relativiert, daß die Wahlen erst nach der ›Befreiung‹ der Spanischen Sahara stattfinden sollten.

Die Kombination dieser Ankündigungen veränderte die politische Szene innerhalb Marokkos — wenigstens für den Augenblick — drastisch. Eine Welle der Solidarisierung mit dem König war die Folge, wie er sie bisher noch nie erfahren hatte[11].
Wesentlich gedämpfter waren dagegen die Reaktionen der fremden Regierungen, über die von den Sonderbotschaftern berichtet wurde. Hier zeigte sich eher Zurückhaltung. Wer in der Vergangenheit die Forderung nach dem Referendum unterstützt hatte, fühlte sich — zunächst wenigstens — ratlos und düpiert.
Spanien handelte nun, an seiner Interessenlage gemessen, schnell und zweckmäßig: Am 21. August 1974 kündigte die Regierung an, sie werde in der ersten Hälfte des Jahres 1975 das Referendum abhalten, und zwar nach den Richtlinien und unter der Kontrolle der VN Jetzt war überraschenderweise Spanien die Macht, die ein VN-konformes Handeln zusagte, und Marokko erschien als Störenfried.
Militärisch verstärkte Spanien in aller Ruhe seine Truppen in der Spanischen Sahara und auf den Kanarischen Inseln und schuf damit eine Kräfterelation, die einem Angriff der marokkanischen Armee kaum eine Erfolgsaussicht ließ.
König Hassan schien sich in eine widersprüchliche und gefährliche Situation hineinmanövriert zu haben. Seine militärischen Drohungen riefen in der Weltöffentlichkeit die Befürchtung eines Krieges hervor.
Als die Spannungen einen Höhepunkt erreicht hatten, unternahm jedoch Hassan einen erneuten Überraschungscoup: In einer Pressekonferenz am 17. September 1974 erklärte er, die Entkolonialisierung der Spanischen Sahara solle nicht durch einen Krieg gelöst werden, sonderen durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag, dessen Spruch er auch dann anerkennen werde, wenn er gegen die Interessen Marokkos ausfalle.
Die Erklärung war insgesamt versöhnlich gehalten und schloß auch die Wiederholung eines alten Angebots an Spanien ein, im Falle einer Abtretung der Westsahara die spanischen Investitionen im Phosphatabbau zu garantieren und über den vorläufigen Verbleib spanischer Militärstützpunkte mit sich reden zu lassen.
Die allgemeine Reaktion der Weltöffentlichkeit auf dieses Zurückstecken Marokkos bestand im Ausdruck der Erleichterung über die Beseitigung der Kriegsgefahr. Der Vorschlag, die Frage dem Internationalen Gerichtshof zu übertragen, fand jedoch nur eine reservierte Aufnahme.

Versuch einer Analyse des marokkanischen Vorgehens

Als Motivation für Hassans Vorgehen kann folgendes angesehen werden:

- Der Anspruch auf die Spanische Sahara stellt in marokkanischer Perzeption ein gerechtes nationales Anliegen dar, das bisher von König Hassan nur zeitlich zurückgestellt worden war.
- Es schien sich im Sommer 1974 eine günstige Stunde zu bieten, weil die Erkrankung Staatschefs Francos — fälsch-

Die West-Sahara, die noch unter der Oberhoheit Spaniens steht, wird, vor allem wegen ihrer großen Phosphat-Vorkommen, von Spanien, Marokko, Mauretanien, aber auch von Algerien in Anspruch genommen. Über ihre Bedeutung und über die politischen Hintergründe siehe den Beitrag auf S. 169 ff.

lich — ein handlungsunfähiges Spanien erwarten ließ. Zudem schien die Entwicklung in den afrikanischen Besitzungen Portugals für das marokkanische Anliegen günstig zu sein.

- Die schwierige wirtschaftliche Lage Marokkos ließ ein schnelles Handeln im Hinblick auf die zu erwartende Konkurrenz durch den spanischen Phosphatabbau geraten erscheinen.
- Die wohl wichtigste Begründung für Hassans Vorgehen dürfte aber in der inneren Lage Marokkos zu suchen sein. Spätestens, seit der König nicht mehr mit allen Teilen der Armee sicher rechnen konnte, schienen die Stunden seiner Regierung gezählt. Sein Vorgehen in der Sahara-Frage gab ihm eine ungewöhnlich günstige Gelegenheit, alle politischen Kräfte des Volkes zu solidarisieren.

Diese Gründe für Hassans Handeln sind nicht alternativ zu sehen, sondern sie addieren sich, wobei wohl dem innenpolitischen Moment das größte Gewicht zukommt. Die mit soviel Mühe hergestellte Einheit der drei Mächte der Region schien allerdings am rivalisierenden Besitzanspruch Marokkos und Mauretaniens zerbrochen zu sein.

Letzte Entwicklungen

Eine kaum noch zu erwartende Wende trat ein, als der mauretanische Vertreter bei der Generaldebatte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 1. Oktober 1974, Ould Mouknass, in einer groß angelegten Rede[12] recht überraschend das mauretanische Einverständnis mit dem marokkanischen Vorschlag erklärte, ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofes einzuholen. Mauretanien erwartet von diesem Gutachten einen für seine Ansprüche günstigen Ausgang. Ould Mouknass stützte die mauretanische Argumentation in der Generaldebatte in langen Ausführungen besonders auf Formulierungen des Friedensvertrags zwischen Marokko und Spanien vom 28. Mai 1767 und auf Abmachungen, die von den Spaniern bei der Landnahme 1886 mit mauretanischen Stammesscheichs getroffen worden waren. Allerdings, zu welchem Ergebnis auch immer der Internationale Gerichtshof kommen werde, das Recht des Volkes der Sahara auf Selbstbestimmung dürfe durch nichts und niemanden verhindert werden. Die verwaltende Macht (Spanien) müsse das Referendum nach den Richtlinien der Vereinten Nationen abhalten.

Auf der 7.Gipfelkonferenz der arabischen Staaten in Rabat, Ende Oktober 1974, wurde eine Resolution einstimmig angenommen, in der an Spanien, den »Freund der Araber«, der Appell gerichtet wurde, sich mit Marokko und Mauretanien über das jetzt »besetzte Land« zu einigen[13]. Diese Empfehlung ignoriert die Resolutionen der Vereinten Nationen, in denen ein Referendum gefordert wird.

Damit in eine schwierige Lage gebracht, nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. Dezember 1974 die Resolution 3292(XXIX) an, die entsprechend dem marokkanischen Vorschlag den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten (advisory opinion) darüber ersucht, ob die Westsahara zur Zeit der spanischen Besitznahme »lands without masters and administration« und damit ohne staatliche Ordnung (res nullius) war, und falls nein, welche rechtlichen Bande zu Marokko und Mauretanien bestanden.

Mit diesem Gutachten wird eigentlich nichts gelöst, sondern eine Entscheidung eher hinausgezögert, weil es weniger für das von niemandem bestrittene Aufgeben der spanischen Kolonialherrschaft von Belang sein wird, als vielmehr für eine Schlichtung zwischen den marokkanischen und mauretanischen Ansprüchen. Immerhin aber schiebt der Gang zum Gerichtshof die Durchführung des Referendums auf, das ein für Rabat negatives Ergebnis erwarten ließe. Auf längere Sicht glaubte Hassan die Gesamtlage zugunsten von Marokko ändern zu können. Inzwischen hat aber die Lage einige noch unübersichtliche Entwicklungen erfahren.

Innerhalb der Spanischen Sahara haben sich zwei Gruppen gebildet: Die eine, repräsentiert durch die Mehrheit in der Jema'a und durch die mit spanischer Unterstützung gebildete Partido Unificado Nacional del Sahara (PUNS), will zwar Selbstbestimmung durch ein Referendum, hält danach aber ein Verbleiben der Spanier — wenn auch unter verändertem Vorzeichen — schon deshalb für erforderlich, weil sie andernfalls die Okkupation durch Marokko fürchtet.

Dieser politischen Gruppe steht die Befreiungsfront ›Frente Polisario‹ gegenüber, die besonders bei der Jugend des Landes Rückhalt hat. Auch sie wünscht Selbstbestimmung, sucht jedoch ›wahre Unabhängigkeit‹, auch von Spanien und will diese durch Algerien garantiert sehen. Damit hat sich eine echte Alternative zu Spanien entwickelt, für den Fall, daß es zu dem Referendum kommt.

Da beide Gruppen eine Fusion mit Marokko ablehnen, wird für dessen Interessen ein Referendum immer unannehmbarer.

Spanien sah sich in dieser Lage veranlaßt, am 23. Mai 1975 zu erklären, daß es das umstrittene Territorium so schnell wie möglich räumen wolle, und es gibt gute Gründe zu der Annahme, daß es einen Kolonialkrieg um die Sahara unbedingt vermeiden möchte. Die Vereinten Nationen hatten im Mai 1975 eine Untersuchungskommission in die Spanische Sahara entsandt, die von der Polisario geschickt mit in ihrem Sinne demonstrierenden Bevölkerungsteilen konfrontiert wurde.

Der Sommer und frühe Herbst 1975 vergingen ohne eine wesentliche Weiterentwicklung der Lage, aber im Oktober explodierte die aufgestaute Spannung.

Anfang dieses Monats wurde der Bericht der Untersuchungskommission der VN bekanntgegeben[14]. Die sehr umfangreichen Erhebungen der aus Vertretern von Kuba, Iran und der Elfenbeinküste bestehenden Mission machen insgesamt gesehen einen ausgewogenen und um Unparteilichkeit bemühten Eindruck. Der Bericht kommt zu der Meinung, daß eine dauerhafte Friedenslösung unter Mitwirkung aller beteiligten Mächte ausgearbeitet werden solle und daß nach einer Beruhigungsphase unter Präsenz der VN die Bevölkerung in voller Freiheit ihr eigenes Schicksal zu bestimmen habe. Hierbei sollten auch die im Exil lebenden Sahraouis teilhaben. Der Bericht selbst zeigt aber, welche Schwierigkeiten gerade aus dieser Forderung zu entstehen drohen: Spanien beziffere die Flüchtlinge in Marokko mit 3 bis 4000 und in Mauretanien mit 4 bis 5000, Marokko dagegen gebe an, mindestens 30 bis 40 000 Flüchtlinge zu beherbergen, und Mauretanien argumentiere, es habe keine Flüchtlinge, weil Sahraouis und Mauretanier ohnehin auf beiden Seiten der ›Verwaltungsgrenzen‹ lebten.

Am 16. Oktober 1975 veröffentlichte der Internationale Gerichtshof sein Rechtsgutachten[15]. Darin wird die Meinung vertreten, daß die Westliche Sahara zur Zeit der Kolonialisierung durch die Spanier kein herrenloses Land (terra nullius) gewesen sei und daß zwar gewisse legale Bande einzelner Stämme zu Marokko und anderer zu dem heutigen Mauretanien bestanden hätten, nicht jedoch eine territoriale Souveränität. Der Gerichtshof habe keine Bindungen feststellen können, die der Selbstbestimmung der Bevölkerung in Anwendung der VN-Resolution 1514 (V) entgegenstünden.

Mit dem Bericht der VN-Untersuchungskommission und dem Gutachten des Gerichtshofes wurde also die Forderung der Vereinten Nationen auf ein Referendum eindeutig untermauert. König Hassan hätte sich nun an seine Zusage halten müssen, daß er den Spruch von Den Haag respektieren werde, wie immer er ausfalle. Aber noch am Tage der Veröffentlichung des Gutachtens, am Nachmittag des 16. Oktober 1975 erklärte der König in einer offensichtlich seit langem sorgfältig vorbereiteten Rede: Die vom Internationalen Gerichts-

hof festgestellten, legalen Bande begründeten eine Abhängigkeit (allegiance), die nach islamischem Recht — mit seiner Verknüpfung staatlicher und kirchlicher Obrigkeit — den marokkanischen Anspruch auf die Westliche Sahara legitimierten. Er kündigte zugleich einen ›Friedensmarsch‹ von 350 000 Unbewaffneten an, die sich in der Gegend von Tarfaya (hart nördlich der Grenze zur Westlichen Sahara) versammeln und von dort in die Hauptstadt El Aioun ziehen würden.

Auf Antrag Spaniens[16] wurde daraufhin der Sicherheitsrat einberufen, der nach umfangreichen Beratungen am 20. und 22. Oktober 1975[17] sich darauf beschränkte, in einer Resolution vom 27. Oktober die beteiligten Mächte zu Mäßigung und Zurückhaltung aufzurufen. Generalsekretär Waldheim begab sich unverzüglich auf eine Rundreise zu den Konfliktländern.

Wohl mitbestimmt durch die zurückhaltende Stellungnahme des Sicherheitsrats und unter dem Druck der sofort anlaufenden, offenbar gut organisierten Vorbereitungen für den ›Friedensmarsch‹, begann Madrid Verhandlungen mit Marokko und Mauretanien. Diese erweckten zunehmend den Eindruck, als ob das Einverständnis der drei Mächte zu einer Aufteilung der West-Sahara auf Marokko (die Phosphat-Provinz Seguiet El Hamra) und Mauretanien (die südliche Provinz Rio de Oro) unmittelbar bevorstünde. Spanien wurden dabei — Pressemeldungen nach — weitgehende Zusagen gemacht, die ihm vor allem die Investitionen in den Phosphatabbau garantieren sollten.

Unerwartet wurden jedoch am 30. Oktober 1975 die Verhandlungen sine die vertagt. Als Begründung dafür kann vermutet werden:

> Eine massive Intervention Algeriens, das erklärte, sich einer Teilung ›par tous les moyens‹ widersetzen zu wollen, und das zur Unterstreichung dieser Drohung Truppen an der Grenze zusammenzog. Hinzu kam der Hinweis auf wirtschaftliche Folgen für Spanien, dessen Handel mit Algerien zehnfach umfangreicher ist als mit Marokko.

> Die Gespräche, die Generalsekretär Waldheim auf seiner Rundreise führte, ließen erkennen, daß er — den Empfehlungen der VN-Mision folgend — eine Lösung dergestalt anstrebte, daß die Westliche Sahara für ein halbes Jahr unter VN-Verwaltung gestellt werden und sich danach in einem Referendum selbst entscheiden solle.

Inzwischen nahmen die Vorbereitungen für den ›Friedensmarsch‹ immer bedrohlichere Ausmaße an, und zugleich wuchs die Unsicherheit, wie die spanische Armee dem Eindringen unbewaffneter Massen begegnen solle. Der Flug des spanischen Regenten, Prinz Juan Carlos, am 1. November 1975 nach El Aioun machte den Zweifeln ein Ende. Die spanische Armee zog sich zwar in minengesicherte Stellungen mehr als 10 Kilometer südlich der Grenze zurück, erklärte aber, ein Vordringen darüber hinaus würde verhindert werden.

Der ›Friedensmarsch‹ Marokkos, nun zum ernsten Kriegsrisiko geworden, war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr abzublasen. Täglich trafen Zehntausende von Marschierern ein, die durch eine äußerst wirksame Propaganda in einen Taumel der Begeisterung versetzt waren. Alle wichtigen politischen Kräfte Marokkos standen hinter dem König.

Elf der 20 Staaten der Arabischen Liga begrüßten den ›Friedensmarsch‹, darunter Ägypten und Saudi Arabien. Sieben Staaten, darunter Syrien und Irak, äußerten sich nicht eindeutig, und nur Algerien lehnte den Marsch ab. Sein Standpunkt fand vor allem in sozialistischen Ländern (SU und besonders DDR) Unterstützung.

König Hassan schien durch den von Spanien bekundeten Abwehrwillen in einer schwierigen Situation. Fast kann man aber vermuten, daß der von ihm gewählte Ausweg vorher mit Spanien abgestimmt war. Am 5. November 1975 kündigte er in einer flammenden Rede den Beginn des Marsches für den 6. November an. Die begeisterten Massen überschritten in großer Zahl die Grenze und marschierten etwa 10 km nach Süden, machten aber dann vor den Minenfeldern halt und lagerten sich. Am 9. November hielt König Hassan erneut eine Rundfunk-Rede[18]: Der Marsch habe seine Aufgabe erfüllt. Die künftigen Beziehungen zu Spanien, Freund und Nachbar, könnten auf der wichtigen Grundlage aufbauen, daß es weder Sieger noch Besiegte gebe. »So laßt uns denn umkehren!«

Diese Lösung, sicher eine Enttäuschung für viele Marokkaner und besonders die Marschierer, war zweifellos der einzige Ausweg Hassans aus der verfahrenen Lage.

Zur Zeit gehen die Bemühungen des Generalsekretärs Waldheim weiter, aber am 14. November wurde gemeldet, daß sich Spanien mit Marokko und Mauretanien geeinigt habe, das Land zu teilen, nachdem bis Februar 1976 die spanischen Truppen das Land verlassen hätten. Eine Volksabstimmung solle später abgehalten werden. Zur Stunde ist weder die Reaktion der Vereinten Nationen noch Algeriens bekannt.

Sollte das Referendum unter diesen Umständen ohne Kontrolle durch die Vereinten Nationen erfolgen, so ist die Freiheit der Entscheidung der Bevölkerung ohne Zweifel fragwürdig. Wenn nach einer Abkühlungspause unter der VN-Ägide abgestimmt wird, ist ein tatsächlicher Sinneswandel der Mehrheit der Bevölkerung in Richtung auf Anschluß nach Marokko immerhin denkbar. Die Stammesscheichs und die hinter ihnen stehenden Bevölkerungsteile könnten, angesichts der Entschlossenheit Spaniens zum Abzug, in einer solchen Lösung das geringere Übel sehen, im Vergleich mit der Anlehnung an Algerien und die von ihm unterstützte radikale Frente Polisario. Das Überlaufen des Vorsitzenden der Jema'a Kathri Ould Said Al-Dschammani zu König Hassan[19] kann als wichtigstes Indiz dafür angesehen werden. Ob aber Algerien das hinnehmen würde, ist offen. Zumindest wäre mit einem Guerilla-Krieg der Frente Polisario zu rechnen, die über einen nicht unbeträchtlichen Anhang gerade unter der Jugend der Sahara-Bevölkerung verfügt.

Bewertungen und Perspektiven

So zeichnet sich jetzt die Möglichkeit ab, daß es doch noch zu einer Lösung kommt, die das Selbstbestimmungsrecht, wenn auch mit Mühe, respektiert. Trotzdem scheint es erforderlich, dieses Grundprinzip der Vereinten Nationen, wie es sich in diesem Sachzusammenhang stellt, zu diskutieren, weil es im Verlaufe des Konfliktes mehrfach mißachtet wurde und auch jetzt noch die Gefahr besteht, daß der Weg des geringeren Widerstandes zu einer Lösung führt, die dem freien Willen der Bevölkerung nicht entspricht:

1. Selbstbestimmung durch einen Volksentscheid setzt logischerweise die Existenz eines Volkes voraus. Es wird aber von Marokko bestritten, daß die Sahraouis über eine ausreichende ethnische und geschichtliche Identität verfügen, um für sich die Qualität, ein ›Volk‹ zu sein, in Anspruch nehmen zu können. Die oben skizzierten Stammeszusammenhänge und geschichtlichen Entwicklungen lassen diese Zweifel nicht ganz unberechtigt erscheinen.

Es stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, in welchem Maße Rückverweise auf die Geschichte für Ordnungsvorstellungen in der Gegenwart zwingend oder überhaupt angemessen sind, zumal, wenn sich daraus Gegensätze zu den Wünschen der von der Neuordnung betroffenen Menschen ergeben. Die Charta der Vereinten Nationen spricht jedenfalls in Kap. I Art. 1 Abs. 2 von »self-determination of peoples«. In dem Kommentar von Leland M. Goodrich[20] wird dieses Prinzip, unter Berufung auf die Praxis der Generalversammlung und des Special Committee wie folgt definiert: »The principle of ›self-determination of peoples‹ has been interpreted to mean that the inhabitants of a territory treated as an administrative unity by the colonial power should determine its political status on the basis of universal adult suffrage and by majori-

ty vote«. Das läßt keinen Raum für geschichtliche Ansprüche.

2. Mit diesem Problem eng verknüpft ist der Disput über die Frage zu sehen, daß das Referendum innerhalb von Grenzen stattfinden soll, die weder durch die Landschaft noch durch ethnische Gliederungen vorgegeben seien. Die Grenzen wären vielmehr von den Kolonialmächten entsprechend deren Bedürfnissen und Machtumfang festgelegt worden.

Diese Problematik ergibt sich aber auch in anderen früher kolonisierten Territorien. Wie bereits oben ausgeführt, entspricht es jedoch der Praxis der Vereinten Nationen bei der Entkolonialisierung grundsätzlich von der »administrative unity by the colonial power«[20] auszugehen.

3. Es wird argumentiert, daß die Schaffung eines selbständigen Sahara-Staates wenigen Menschen (65 000 Sahraouis) großen Reichtum zukommen ließe, während ringsum in Marokko und Mauretanien viele Menschen in bitterer Not leben müßten. So entstünde ein ›Kuwait am Atlantik‹. Den Sahraouis wird als Motiv für ihr Streben nach Selbständigkeit unterstellt, den zu erwartenden Reichtum nicht teilen zu wollen. Es wird grundsätzlich als besser und gerechter bezeichnet, Bodenschätze in Entwicklungsländern einer größeren staatlichen Einheit zuzuordnen, hier also Marokko (mit 15,4 Mill. Einwohnern) oder Mauretanien (mit 1,5 Mill. Einwohnern).

Dieser Gedanke mag es wert sein, grundsätzlich überdacht zu werden, doch wäre seine Verwirklichung bedenklich, weil damit die Machtpolitik freie Bahn erhielte. Die Vereinten Nationen bezeichnen zudem in ihrer Resolution 1803(XVII) der Generalversammlung vom 18. Dezember 1962 die Frage der Souveränität von Völkern und Nationen über ihre natürlichen Hilfsmittel als einen wesentlichen Bestandteil des Rechtes auf Selbstbestimmung. Es sollen also die Menschen über ihre Rohstoffe und nicht die Rohstoffe über die staatliche Zuordnung der Menschen bestimmen.

4. Der entscheidende Gesichtspunkt für die Vereinten Nationen dürfte jedoch sein, daß sie von ihrer Forderung auf Selbstbestimmung nicht abgehen können, ohne ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren und einen Präzedenzfall mit ernsten Folgen zu schaffen. Die Entwicklung der letzten Zeit ruft ohnehin die Sorge hervor, daß Meinungsbildung und Abstimmungsverhalten in den Vereinten Nationen immer weniger durch völkerrechtliche Normen und beschlossene Grundsätze bestimmt werden, als durch Mehrheiten, die auf der Gemeinsamkeit nationaler Interessen beruhen. Jeder neue Verstoß — hier gegen das bisher weitgehend unumstrittene Selbstbestimmungsrecht — würde die Unsicherheit noch erhöhen.

Es zeigt sich also insgesamt eine widersprüchliche Situation, in der Recht und Unrecht nicht nur einer Seite zuzumessen sind, auch wenn man letztlich die Argumente für die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts als überzeugend ansieht.

Anmerkungen

1 Auf eine erneute Kriegsdrohung durch König Hassan II vom 20.8.1975, siehe SWB, ME/4988 vom 22.8.1975, wird später noch einzugehen sein.
2 1957 wurde Sultan Mohamed ben Youssouf unter dem Namen Mohamed V König von Marokko. Er gehört der seit 1660 regierenden scherifischen Dynastie an. 1961 folgt ihm sein Sohn Hassan II.
3 ›Sahraouis‹ ist die französische Transkription. Die von der deutschen Presse meist gebrauchte Form ›Sahauris‹ ist als weniger korrekt anzusehen.
4 Vgl. Bericht der UNCTAD über Phosphat, erstellt auf der Basis von Konsultationen der betroffenen Regierungen vom 29.4.1974 bis 3.5.1974. In: Development Forum, Juni 1974.
5 Klaus Frhr. v. d. Ropp: Strukturelle Änderungen in den franko-afrikanischen Beziehungen, SWP-S 233, Ebenhausen, Oktober 1974.
6 Süddeutsche Zeitung, 3.12.1974, S.3.
7 Vgl. Alvin J. Correl/James D. Theberge (Hrsg.): The Western Mediterranean, its Political, Economic and Strategic Importance.
8 Vgl. Colin Legum (Hrsg.): Africa Contemporary Record. Annual Survey and Documents 1970—1971, S.C6.
9 Vgl. Le Monde, 7./8.7.1974.
10 Vgl. Le Monde, 28.8. und 17.9.1974.
11 Vgl. Le Monde, 17.9.1974.
12 Vgl. UN-Doc.A/PV.2251, S.67—87.
13 Vgl. Afrika-Forum, Vol.10, Nr.11(1974.11) S.623—627.
14 UN-Doc.A/AC.109/L.1063 vom 9.10.1975 mit den Addendis 1—8, die einzeln bis zum 24.10.1975 herausgegeben worden sind.
15 UN-Press Release ICJ/360 vom 16.10.1975 und 361 vom 17.10.1975.
16 UN-Doc.S/11851 vom 18.10.1975.
17 UN-Doc.S/PV.1849 vom 20.10.1975 und 1850 vom 22.10.75.
18 Monitordienst, Nahost vom 10.11.1975, S. 1.
19 Monitordienst, Nahost vom 5.11.1975.
20 Vgl. Leland M. Goodrich: Charter of the United Nations. Commentary and Documents. New York 1969, S.34, Kommentar zu Artikel 1.

Israel, UNESCO und die öffentliche Meinung

KLAUS HÜFNER

Vorbemerkung

Entscheidungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York und der Generalkonferenz der UNESCO in Paris, die direkt oder indirekt Israel betrafen, haben im Spätherbst 1974 ein weltweites Echo hervorgerufen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurden diese Beschlüsse heftig diskutiert, wobei die Kritik an der UNO und der UNESCO bei weitem überwog. Besonderen Anteil an dieser Kritik hatten einige bekannte Schriftsteller, Künstler und Wissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland, vor allem Vertreter des PEN-Clubs, welche einen erheblichen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung ausübten.

Sowohl das Zustandekommen als auch die Kritik an den Entschließungen sollten unter politischen, ökonomischen, kulturell-ideologischen und völkerrechtlichen Gesichtspunkten analysiert werden. Der folgende Bericht wird daher nur ein erster Versuch sein können, die damit aufgeworfenen Probleme zu analysieren, mit der Beschränkung auf die beiden Israel betreffenden UNESCO-Entschließungen und die darüber geführten Kontroversen. Das Zustandekommen der Entscheidungen der UNESCO-Generalkonferenz, die Voraussetzungen der Kritik an der UNESCO und die daraus entwickelten Schlußfolgerungen sollen hier näher untersucht werden — in der Hoffnung, daß eine Versachlichung allen Beteiligten, in erster Linie der UNESCO und Israel, aber auch den Vertretern der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik Deutschland dienlich ist.

1. Einleitung

Mit großen Mehrheiten hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 1974 beschlossen, der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) die Gelegenheit zu geben, im Plenum der Versammlung zum Palästina-Problem selbst Stellung zu nehmen[1]. Sie beschloß weiterhin, dem palästinensischen Volk — ohne Erwähnung des Existenzrechtes Israels — das Recht auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit zuzuerkennen[2] und der PLO den Beobachterstatus bei der UNO zu gewähren[3].

Ebenfalls im November 1974 hat die alle zwei Jahre tagende Generalkonferenz der UNESCO beschlossen,

1. die Praxis der Ausgrabungen Israels in Jerusalem zu rügen und die finanzielle Förderung der archäologischen Arbeiten durch die UNESCO einzustellen,
2. den Antrag Israels auf Zugehörigkeit zu der europäischen Regionalgruppe abzulehnen,
3. die Tätigkeit der Erziehungs- und Kultureinrichtungen in den von Israel besetzten Gebieten zu überwachen und mit