

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

hatte sich bereits am 28. September in der einstimmig verabschiedeten Resolution 479 (Text: VN 5/1980 S.187) niedergeschlagen. Darin wurden Iran und Irak aufgefordert, ihre kriegerischen Auseinandersetzungen einzustellen und den Konflikt friedlich beizulegen. Beiden Staaten wurde zudem nahegelegt, auf alle Vermittlungsbemühungen einzugehen.

Der Konflikt zwischen den beiden islamischen Ländern schwelt seit langem. Bereits 1974 war der Sicherheitsrat in die Grenzstreitigkeiten eingeschaltet worden. Damals hatten sich die Delegierten auf irakischen Antrag mit den blutigen Zwischenfällen der vorangegangenen Monate befaßt. Ursache des Streits waren Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung des irakisch-iranischen Grenzvertrags von 1937. Die Vorschläge des Sicherheitsrats für eine friedliche Beilegung in seiner Entschließung 348 vom 28. Mai 1974 (Text: VN 3/1974 S.94) wurden schließlich von beiden Seiten akzeptiert.

II. Den noch laufenden Bemühungen der Vereinten Nationen war ein solcher Erfolg bisher nicht beschieden. Freilich haben sich inzwischen auch die Akzente des Konflikts verschoben. Während es bei den damaligen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ländern noch hauptsächlich um gewisse Abschnitte der gemeinsamen Grenze sowie die Nutzung des Grenzflusses Shattal-Arab ging, spielen heute grundsätzlichere Probleme eine Rolle. Sowohl Iran wie auch Irak werfen sich gegenseitig Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten vor. Hinzu kommen weltanschauliche Dimensionen. Vor allem die Teheraner Führung beruft sich in ihrer Argumentation immer wieder auf einen neuinterpretierten Islam, der sie zum Sprachrohr aller Unterdrückten mache, auch derer — so sieht sie es — im Irak.

Bereits vor Ausbruch des offenen Krieges im vergangenen September hatten beide Seiten ihre jeweiligen Standpunkte den Mitgliedern des Sicherheitsrats zur Kenntnis gebracht und auf mögliche Konfliktherde aufmerksam gemacht. In einem Telegramm vom 16. April 1980 wies der damalige iranische Außenminister Ghotbzadeh den UN-Generalsekretär darauf hin, daß in den vergangenen Wochen tausende von Iranern und Irakern iranischer Herkunft — später war von 40 000 Menschen die Rede — vom Nachbarland in den Iran ausgewiesen worden seien. Schon zuvor, mit Schreiben vom 2. April, hatte sich Iraks Außenminister Hammadi an Waldheim gewandt (UN-Doc.S/13918) und die Beendigung der »illegalen Besetzung« der drei im Golf an strategisch wichtiger Stelle gelegenen Inseln Großer Tunb, Kleiner Tunb und Abu Mussa durch die Iraner gefordert.

In darauffolgenden Schreiben an die vereinten Nationen äußerten sich beide Staaten zu den historischen Anrechten auf diese Inseln, die nach dem Abzug der Briten aus der Golfregion 1971 nach Auffassung Teherans »wieder« Teil des iranischen Staatsgebietes geworden waren. Der Irak berief sich auf eine Zugehörigkeit der Inseln zur »arabischen Nation«, beanspruchte sie aber nicht. Die Forderung auf »Rückgabe« stellten die Vereinigten Arabischen Emirate (S/14111).

III. Wichtiger noch als das Problem der Inselzugehörigkeit wurde jedoch die Frage der Einmischung in innere Angelegenheiten. Man beschuldigte sich gegenseitig, die Op-

position im Nachbarland ermutigt und sogar militärisch unterstützt zu haben. Für die iranische Führung stand fest — wie Präsident Bani-Sadr in einem Brief an Generalsekretär Waldheim (S/14206) ausführte —, daß vom Irak aus die Unruhen in den Provinzen Khusistan und Kurdistan geschürt worden waren. Bagdad auf der anderen Seite warf dem Iran vor, die Bürger iranischer Herkunft im eigenen Land gegen die Staatsführung aufzuhetzen (S/14020).

Am 17. September kündigte Irak den Vertrag von Algier, in dem 1975 beide Staaten ihren Grenzstreit beigelegt hatten. Wenige Tage später, am 22. September, marschierten irakische Truppen im Iran ein; iranische Flughäfen wurden bombardiert. UNO-Generalsekretär Waldheim appellierte noch am gleichen Tag an die kriegführenden Parteien, ihre bewaffneten Aktionen einzustellen und miteinander ins Gespräch zu kommen — ein Appell, dem sich am folgenden Tage auch der Präsident des Sicherheitsrats anschloß (Text: VN 5/1980 S.187).

Auf Antrag von Mexiko und Norwegen trat der Sicherheitsrat am 26. September zusammen, um eine Lösung zu finden. Die zwei Tage später verabschiedete Aufforderung zur sofortigen Feuereinstellung in der bereits erwähnten Resolution 479 wurde vom Irak akzeptiert. Aus Teheran dagegen kam ein eindeutiges Nein (Brief von Staatspräsident Bani-Sadr an den Generalsekretär, S/14206).

In leidenschaftlichen Worten begründete am 17. Oktober der aus Teheran angereiste Ministerpräsident Rajai vor dem Sicherheitsrat die Haltung seiner Regierung. Vor der Einstellung der Kampfhandlungen — so argumentierte er — müsse der Aggressor erst die von ihm besetzten Gebiete wieder freigeben. Er müsse zerschlagen und bestraft werden. Schließlich sei der Irak in sein Land eingefallen und habe es verwüstet. Sechs Tage später, am 23. Oktober, forderte der iranische UNO-Vertreter Ardakani dann, der Sicherheitsrat müsse den Irak als Angreifer verurteilen und verlangen, daß er seine Truppen sofort von iranischem Territorium abziehe. Der Rat solle den Irak zudem auffordern, Schadensersatz an sein Land zu entrichten und außerdem die Behörden des Irak als Kriegsverbrecher brandmarken. Dagegen warf der irakische Außenminister Hammadi im Sicherheitsrat am 15. Oktober dem Iran vor, den Versuch unternommen zu haben, seine Regierung zu stürzen. Subversion, Sabotage und Terrorismus seien von Teheran aus betrieben worden. Dies stelle einen Bruch der Vereinbarungen von Algier dar, die somit der Iran längst vor der offiziellen Aufkündigung durch sein Land verletzt habe.

IV. Weder ein neuerlicher Appell des Präsidenten des Sicherheitsrats am 5. November (Text s. S.37 dieser Ausgabe) noch die Bemühungen der Blockfreien oder der Islamischen Konferenz oder einzelner Staatsoberhäupter haben bisher zum gewünschten Erfolg geführt: An der iranisch-irakischen Grenze wird weiter gekämpft. Auch der Sonderbeauftragte Olof Palme, den Generalsekretär Waldheim im November in das Krisengebiet geschickt hatte, kehrte am 25. November unverrichteter Dinge aus Teheran und Bagdad zurück. Mitte Januar 1981 brach der ehemalige schwedische Ministerpräsident zu einer zweiten Mission auf, um im

Krieg zwischen den beiden Staaten zu vermitteln; sie blieb freilich ebenso wie sein dritter, im Februar vor Ort unternommener Vermittlungsversuch ohne unmittelbaren Erfolg. Jk

### 35. Generalversammlung: Flüchtlingsinitiative der Bundesrepublik Deutschland — Konzeption des vorbeugenden Flüchtlingsschutzes (4)

I. Das Flüchtlingsproblem ist weltweit zu einer wachsenden Bedrohung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten und damit zu einem Weltordnungsproblem geworden. Hoffnungen auf einen allmählichen Abbau der Zahl von schätzungsweise 10 bis 12 Millionen Flüchtlingen haben sich bisher nicht erfüllt. Insbesondere in der Dritten Welt bedeuten ungelöste Flüchtlingsfragen eine Gefährdung der politischen und sozialen Stabilität sowie der wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Staaten und ganzer Regionen.

Auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1980 nicht nur wie bisher mit den humanitären Aspekten der weltweiten Flüchtlingsfrage, sondern erstmalig auch mit der Problematik vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Flüchtlingsströme befaßt. Zum Tagesordnungspunkt 122 »Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme« verabschiedete die 35. Generalversammlung am 11. Dezember 1980 die Resolution 35/124, nachdem ein entsprechender Resolutionsentwurf, der von der Bundesrepublik Deutschland und weiteren 24 Staaten des Westens und der Dritten Welt eingebracht worden war, am 5. Dezember 1980 nach teilweise turbulenten Auseinandersetzungen den Politischen Sonderausschuß passiert hatte. Mit einer überwältigenden Mehrheit von 105 Ja-Stimmen wurde die Resolution 35/124 bei 16 Gegenstimmen vorwiegend von Staaten des Ostblocks und 14 Enthaltungen von der Generalversammlung angenommen.

II. Materiell enthält die Resolution 35/124 folgende wesentliche Elemente:

- Grundsätzliche Bestätigung des Rechts und der Pflicht der Generalversammlung, das weltweite Flüchtlingsproblem nicht nur unter humanitären und sozialen Gesichtspunkten, sondern auch unter dem Aspekt der Prävention zu untersuchen (Präambel);
- Bekräftigung des Rechts auf Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatländer (Präambel);
- Feststellung, daß die Folgen von Massenflüchtlingsströmen über individuelles menschliches Leid hinaus in schweren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Belastungen der gesamten Staatengemeinschaft, insbesondere der Entwicklungsländer, liegen (Präambel);
- Feststellung, daß Massenflüchtlingsströme nicht nur die innere Ordnung und Stabilität von Aufnahmestaaten, sondern auch die Stabilität ganzer Regionen und damit Weltfrieden und internationale Sicherheit gefährden können (Präambel);
- Verurteilung von Unterdrückungs- und Rassisten-Regimen sowie Aggressionsakten, Fremdherrschaft und ausländischer Besetzung als Hauptursachen für