

wortung zur Wahrung des Friedens gerecht zu werden. Diese Fähigkeit kann auf vielerlei Weise gestärkt werden. Wenn die Vereinten Nationen verhindern sollen, daß Streitigkeiten zu bewaffneten Auseinandersetzungen führen, so müssen sie sich mit diesen Streitigkeiten zu einem frühen Zeitpunkt befassen. Dazu bedarf es umfassenderer Informationen über mögliche Krisenherde als in der Vergangenheit. Die Mittel der Vereinten Nationen sind begrenzt, meiner Meinung nach kann jedoch viel getan werden. Derzeit werden Schritte unternommen, um die Verfügbarkeit und Nutzung der Informationen im Sekretariat zu verbessern.

Ich selbst versuche, meine häufigen Kontakte mit Regierungschefs zu nutzen, um mich darüber zu unterrichten, wo eine Gefahr droht und welche Möglichkeiten für den Generalsekretär vorhanden sind, rechtzeitig seine guten Dienste auszuüben oder das Problem in Übereinstimmung mit seinem Mandat nach der Charta vor den Sicherheitsrat zu bringen. Daher messe ich den Gesprächen, die ich heute mit Bundespräsident Carstens, Bundeskanzler Kohl und mit Ihnen, Herr Bundesminister, führte, so hohe Bedeutung bei. Doch auch die an einem Konflikt beteiligten Mitgliedstaaten müßten das Problem vor den Sicherheitsrat bringen, solange der Rat noch die ihm verfügbaren Mittel für eine friedliche Lösung nutzen kann. Dies bedeutet, daß man den Rat stärker in Anspruch nimmt. Das wird nur eintreten, wenn die Autorität des Rates durch die aktive Unterstützung und Verpflichtung aller seiner Mitglieder gestärkt wird. Ich sage dies im vollen Bewußtsein der Meinungsverschiedenheiten in den bilateralen Beziehungen einiger Ratsmitglieder. Wir alle brauchen einen Sicherheitsrat, der Streitigkeiten beilegen kann, denn sonst würden diese Meinungsverschiedenheiten noch verschärft, und dies würde keinem Staat nutzen.

Exzellenz, offenkundig sind Frieden und Sicherheit der Staaten und ihr wirtschaftliches und soziales Wohlergehen eng miteinander verknüpft. Dies zeigt sich deutlich in den Entwicklungsländern, die seit dem letzten Weltkrieg Schauplatz der meisten der vielen Konflikte waren.

Ich komme gerade aus Belgrad, wo ich die Eröffnungsrede anlässlich der VI. Tagung der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung hielt. Es erfüllt mich mit Zuversicht, daß das Schlußkommuniqué vom Gipfeltreffen der Industriestaaten in Williamsburg offensichtlich auf den neuen Ansatz einging, den die Entwicklungsländer auf ihren Treffen in Neu-Delhi und Buenos Aires dargelegt haben.

Ich hoffe zuversichtlich, daß die VI. UNCTAD-Tagung im Geist der Partnerschaft zwischen Nord und Süd voll genutzt werden wird, um Maßnahmen zu beschließen, die gewährleisten, daß der sich im Norden abzeichnende Trend eines verstärkten Wirtschaftswachstums sich auch so bald wie möglich auf den Süden überträgt. Diese dringende Notwendigkeit sollte von der gesamten Völkergemeinschaft erkannt werden, denn wenn wir dies nicht tun, werden alle unweigerlich die negativen Konsequenzen zu spüren bekommen.

Exzellenz, als die Bundesrepublik Deutschland gegründet wurde, war noch unmittelbar im Gedächtnis, welche katastrophalen Folgen entstehen, wenn Ziele mit Gewalt angestrebt werden. Als wohlhabendes und angesehenes Land veranschaulicht die Bundesrepublik Deutschland heute, was durch das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen erreicht werden kann.

Erlauben Sie mir, das Glas zu erheben auf das Wohl des Herrn Bundesministers des Auswärtigen, der einen so bedeutenden Anteil an diesen Errungenschaften und dem Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen hat.

## UN-Sanktionen und Hoffnung auf friedlichen Wandel

Handlungsmöglichkeiten der westlichen Staaten gegenüber Südafrika

WINRICH KÜHNE

*Raketendebatte, Arbeitslosigkeit, Gedanken über das Verhältnis zwischen den beiden Staaten in Deutschland — Themen, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu Recht in Anspruch nehmen. Auch die internationale Konfliktlage bietet genügend Stoff zu Sorge wie Diskussion. Mittelamerika, Libanon und Afghanistan lauten die derzeit wichtigsten Stichworte. Ein weiterer, seit langer Zeit schwelender Konfliktherd dagegen wird zwar wie eh und je intensiv in Gremien der Vereinten Nationen behandelt, beschäftigt Regierungen und öffentliche Meinung in den westlichen Ländern aber nur noch am Rande: die Lage in Südafrika. Dies ist nicht zuletzt auf den Versuch der gegenwärtigen amerikanischen Regierung zurückzuführen, sämtlichen internationalen, womöglich auch innergesellschaftlichen Konflikten das Interpretationsmuster des Ost-West-Konflikts überzustülpen. Für die (freilich von mannigfaltigen Widersprüchen gekennzeichnete) amerikanische Menschenrechtspolitik vergangener Jahre, die zeitweilig auch einen Hoffnungsschimmer für die schwarze Mehrheit in Südafrika aufglimmen ließ, ist da kein Platz mehr. Ob dies aber auch im längerfristigen Interesse der westlichen Staaten liegt, wird nachfolgend untersucht.*

Es gibt wahrscheinlich wenige Fragen auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, die durch Gremien der Vereinten Nationen, internationale Konferenzen und die politikberatende Wissenschaft über mehrere Jahre hin so gründlich untersucht und abgehandelt worden sind wie die Sanktionsproblematik in Sachen Südliches Afrika. Von der wissenschaftlich-politikbera-

tenden Seite ist dieser Diskussion eigentlich kaum noch etwas Neues hinzuzufügen und es verwundert nicht, daß die Behandlung der Sanktionsfrage auf Konferenzen und bei öffentlichen Veranstaltungen inzwischen einen rituellen, für die praktische Südafrikapolitik aber weitgehend folgenlosen Charakter angenommen hat. Der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan, die Geiselnahme im Iran, die Unterdrückung der ›Solidarität‹ in Polen und der Falkland-Krieg dagegen haben in den westlichen Hauptstädten eine lebhaft Diskussion über Sinn und Zweck sowie Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ökonomischer Sanktionen in den zwischenstaatlichen Beziehungen aufflammen lassen. Besonders in der Frage, ob die Sowjetunion durch ökonomischen Druck außenpolitisch diszipliniert und systemintern aufgelockert oder sogar das System in seiner Ineffizienz bloßgestellt werden könne, wurden divergierende Auffassungen zwischen den meisten westeuropäischen Regierungen und Washington sichtbar. Die auf den Friedenssichernden Effekt wirtschaftlicher Zusammenarbeit hoffenden Westeuropäer verhielten sich eher zurückhaltend, während die Vereinigten Staaten ihrer Auffassung durch ein Getreideembargo gegen die Sowjetunion und eine Verschärfung des Ausfuhrverbots für fortgeschrittene Technologie Taten folgen ließen. Doch schlossen sich die Westeuropäer 1980 amerikanischen Forderungen nach einem Wirtschaftsboykott gegen den Iran an, um die amerikanischen Geiseln freizubekommen; neue Wirtschaftsabkommen sollten von den EG-Ländern nicht abgeschlossen, die bestehenden aber erfüllt werden. Folge leisteten die meisten EG-Länder schließlich auch, zähneknirschend, der

Aufforderung der britischen Führung, Argentinien durch einen Handelsboykott in die Knie zu zwingen.

Diese vor allem bei den USA gewachsene Bereitschaft zum Einsatz ökonomischer Druckmittel steht in einem auffälligen Gegensatz zu der heute strikter denn je vorgetragenen Weigerung der westlichen Industriestaaten, Südafrika durch Wirtschaftsanktionen zu einem Abbau des Apartheidsystems zu bewegen. Die Apartheidpolitik steht seit mehr als drei Jahrzehnten auf der Agenda der Vereinten Nationen. Wegen der Diskriminierung des indischen Bevölkerungsteils kam sie bereits 1946 auf die Tagesordnung der Generalversammlung. Im September 1952 verlangte eine Gruppe von 13 Ländern dann, daß sich die Generalversammlung ganz generell mit der friedensbedrohenden und menschenrechtsverletzenden Apartheidpolitik Südafrikas befassen solle. Dennoch konnten verbindliche Wirtschaftsanktionen gegen Südafrika, anders als gegen Rhodesien, bis heute nicht durchgesetzt werden, trotz der ständigen Bemühungen der Generalversammlung und ihres 1962 ins Leben gerufenen Sonderausschusses gegen Apartheid. Ergebnislos blieb auch das von der Weltorganisation 1982 durchgeführte »Internationale Jahr zur Inangasetzung von Sanktionen gegen Südafrika«<sup>1</sup>; es bietet aber Anlaß, die wichtigsten Stationen der Debatte über Sanktionen gegen Südafrika in dem dafür letztlich zuständigen UN-Gremium, dem Sicherheitsrat, noch einmal ins Gedächtnis zu rufen, um dann — unmittelbar damit zusammenhängend — der Frage nachzugehen, wie die konstante Weigerung der westlichen Industriestaaten, Wirtschaftsanktionen gegen Südafrika zu verhängen, zu erklären ist. Immerhin verurteilen auch die westlichen Regierungen, in Übereinstimmung mit der überwältigenden Mehrheit der Staaten, das Apartheidsystem seit langem als unmenschlich und völkerrechtswidrig. Angesichts der ungelösten Namibia-Frage und der im Südlichen Afrika insgesamt zu verzeichnenden Eskalation der Gewalt<sup>2</sup> ist dann aber auch der Anspruch der westlichen Industriestaaten kritisch zu betrachten, daß ihre Politik zu einer »friedlichen« Lösung der Probleme im Südlichen Afrika beitrage.

### I. Die Frage der Südafrikasanktionen im Sicherheitsrat

Das gewaltsame Vorgehen der südafrikanischen Polizei im März 1960 gegen eine friedliche Protestdemonstration in Sharpeville, bei dem mehr als 60 Menschen erschossen wurden, veranlaßte den Rat in seiner Resolution 134 vom 1. April 1960 erstmals zu der Feststellung, daß die Politik des Apartheidregimes »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden könnte«. Frankreich und Großbritannien enthielten sich dabei der Stimme. Dennoch machten sich bereits 1963 die führende westliche Macht, die USA, und acht weitere Mitglieder des Rates die Auffassung zu eigen, »daß die Lage in Südafrika ernsthaft den Weltfrieden und die internationale Sicherheit stört« und riefen alle Staaten zu einem freiwilligen Waffenembargo gegen Südafrika auf<sup>3</sup>. Mit dieser Aufforderung folgte der Sicherheitsrat teilweise der Resolution 1761(XVII) der Generalversammlung vom 6. November 1962, in der die Mitgliedstaaten zu einem umfassenden Boykott (Abbruch der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, Einstellung des See- und Flugverkehrs etc.) aufgefordert worden waren. Wenig später trug der Rat, ebenfalls auf Anregung der Generalversammlung, dem Generalsekretär die Einsetzung einer Expertengruppe auf. Sie sollte konkrete Vorschläge für eine friedliche Lösung des Konflikts in Südafrika ausarbeiten. Schon im Mai 1964 legte die Gruppe unter Vorsitz der Schwedin Alva Myrdal einen entsprechenden Bericht vor<sup>4</sup>. Nach einer differenzierten Schilderung der Lage in Südafrika wurde ein ganzes Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen. Oberstes Ziel aller Bemühungen der Weltorganisation sollte »die Bildung eines Nationalkonvents, der für das gesamte südafrikanische Volk repräsentativ ist«, sein. Nicht Boykott, sondern Zusammenarbeit mit der südafrikanischen Regierung sahen Alva Myrdal und die anderen Experten als besten Weg

zur Erreichung dieses Ziels an. Sie ließen aber auch keinen Zweifel daran, daß vom Sicherheitsrat Wirtschaftsanktionen zu verhängen seien, wenn die südafrikanische Regierung diese Zusammenarbeit verweigern sollte. Damit war allerdings zu rechnen, denn die südafrikanische Regierung hatte auch schon die Einladung des Rates zur Mitarbeit am Bericht der Myrdal-Gruppe abgelehnt.

Bekanntlich folgte der Sicherheitsrat nicht den Vorschlägen der von ihm eingesetzten Expertenkommission. Anders als in der Generalversammlung spielte die Sanktionsfrage in diesem Gremium in den nächsten Jahren keine größere Rolle mehr. Wirtschaftsanktionen gegen Südafrika waren für die westlichen Industriestaaten kein Thema. Erst der blutige Schüleraufstand in Soweto vom Juni 1976 mit mehreren hundert Toten und Tausenden von Verletzten zwang den Rat zu neuer Aktivität. Durch Billigung der Resolution 418 vom 4. November 1977<sup>5</sup> erklärten sich die westlichen Mächte erstmals bereit, gegen Südafrika gemäß Kapitel VII der UN-Charta vorzugehen; das freiwillige Waffenembargo von 1963 wurde in ein verbindliches verwandelt. Einstimmig kamen die Ratsmitglieder zu der Auffassung, daß der Erwerb von Waffen durch Südafrika »angesichts der Politik und der Handlungen« seiner Regierung »eine Bedrohung der Aufrechterhaltung des Weltfriedens« darstelle.

Einen Wirtschaftsboykott dagegen lehnten die westlichen Länder als ein untaugliches Mittel der Einwirkung auf das Apartheidsystem weiterhin ab. Statt dessen entschloß sich die EG 1977, durch einen »Verhaltenskodex« Einfluß auf die westlichen Wirtschaftsunternehmen in ihrem Gebaren gegenüber der schwarzen Arbeiterschaft zu nehmen. In erster Linie sollte diese Maßnahme allerdings den Druck der afrikanischen Staaten im Sicherheitsrat auf Sanktionen abfangen. Die USA beschritten mit den »Sullivan-Prinzipien« einen ähnlichen Weg. Außerdem wurde von den fünf damals im Rat vertretenen westlichen Mächten (Bundesrepublik Deutschland und Kanada neben den drei westlichen Ständigen Mitgliedern) eine Namibia-Kontaktgruppe ins Leben gerufen. Sie sollte mit den Frontstaaten, Südafrika und der Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO) eine international annehmbare Lösung für den Konflikt in Namibia aushandeln. 1981 sahen sich die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich allerdings wiederum gezwungen, ihr Veto gegen Resolutionsanträge zur Verhängung von Wirtschaftsanktionen einzulegen. Eine Lösung des Namibia-Konflikts war bis zu diesem Zeitpunkt nicht erreicht worden.

### II. Zur Verweigerung von Sanktionen durch den Westen

Die konstante Weigerung der westlichen Industriestaaten, gegen Südafrika einen Wirtschaftsboykott zu verhängen, ist nicht überraschend. Investitionen in Südafrika werfen international überdurchschnittlich hohe Gewinne ab, und verschiedene Mineralien aus Südafrika wie Mangan, Chrom, Vanadium, Platin und Asbest haben für die Industrie der westlichen Länder überragende Bedeutung. Ärgerlich und aus der Sicht vieler schwarzer Südafrikaner ohne Zweifel erbitternd ist es jedoch, daß diese Weigerung von Politikern, Wirtschaftsführern und Gewerkschaftsfunktionären in den westlichen Ländern vielfach altruistisch mit einem Eintreten für die schwarze Bevölkerung verbäm wird. Jeder, der die Gelegenheit zu Gesprächen mit schwarzen Arbeitern unter vier Augen hatte (das offene Eintreten für Wirtschaftsanktionen wird als Sabotage mit mindestens fünf Jahren Gefängnis bestraft) weiß, wie sehr die meisten von ihnen auf eine druckvolle Politik des Westens zur Beseitigung der Mißstände in Südafrika hoffen — soweit sie derartige Hoffnungen nicht schon aufgegeben haben. Ihnen ist nur allzu klar, daß ohne westlichen Druck gewaltsamer Widerstand in zunehmendem Maße notwendig sein wird, um das Apartheidsystem zu beseitigen. Das wird Tausende, vielleicht Hunderttausende an Todesopfern und Verwundeten fordern. Nur für einige Branchen trifft übrigens das Argument zu, daß

mit Hilfe westlicher Investitionen und Kredite zusätzliche Arbeitskräfte für die notleidende schwarze Bevölkerung geschaffen werden. Für andere ist genau das Gegenteil wahr: Arbeitsplätze gerade der zumeist ungelerten schwarzen Arbeiterschaft werden durch den Einsatz westlichen Kapitals und westlicher Technologie wegrationalisiert. Der Aufbau schwarzer Gewerkschaften mag durch die Präsenz westlicher Unternehmen zwar erleichtert worden sein. Für die Überzeugungskraft der Politik der westlichen Länder wäre es dennoch gut, damit aufzuhören, die Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen mit vorgeblicher Sorge um die schwarze Mehrheit zu bemänteln. Interessenpolitik ist auch aus der Sicht der Schwarzafrikaner nicht per se etwas Unerlaubtes oder Anstößiges, wenn sie nicht gar zu einseitig und kurzfristig begriffen wird.

Nicht sehr überzeugend ist des weiteren die häufig ins Feld geführte Behauptung, daß sich Wirtschaftssanktionen prinzipiell als ineffektiv erwiesen hätten. Zwar trifft historisch zu, daß wirtschaftliche Sanktionen in mehreren Fällen nicht den erhofften politischen Erfolg gehabt haben. Meist war dafür aber mangelnde Entschlossenheit bei ihrer Durchführung der entscheidende Grund. Denn die Effektivität von Sanktionen ist in erster Linie davon abhängig, daß sie *universal* und *umfassend* durchgeführt werden. Der Teilnahme von Großmächten kommt insoweit ausschlaggebende Bedeutung zu. In der Frühzeit des Völkerbundes konnte Jugoslawien von einer Fortsetzung seines kriegerischen Vorgehens gegen Albanien in dem Moment abgehalten werden, als die Sanktionsdrohung der Organisation von einer Großmacht, Großbritannien, nachdrücklich unterstützt wurde. Und was die Forderung nach einem umfassenden Vorgehen betrifft, so soll Mussolini 1935 in einem Gespräch mit Hitler zu verstehen gegeben haben, daß er sich innerhalb weniger Tage aus Abessinien hätte zurückziehen müssen, wenn der Völkerbund auch die Ölversorgung unterbrochen hätte. Bei der Besetzung Abessiniens war übrigens Südafrika neben Neuseeland das einzige Land, das energisch für eine Fortsetzung der Sanktionen eintrat. Schon zuvor hatte der südafrikanische Staatsmann Smuts in einer Schrift über den Völkerbund dafür plädiert, gegen ›Delinquenten-Staaten‹ Sanktionen zu verhängen<sup>6</sup>.

Im wichtigsten Fall von Sanktionen der jüngeren Geschichte — dem umfassenden Boykott Rhodesiens nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung durch das Smith-Regime 1965 — ist die Frage ihrer Effektivität bis heute umstritten. Eine eindeutige Antwort läßt sich vor allem deswegen nicht geben, weil dieser Boykott nicht eingehalten bzw. halbherzig überwacht wurde. Bezüglich den Effizienz von Sanktionen gegen Südafrika kann aus diesem Beispiel jedenfalls keine Schlußfolgerung gezogen werden. Es war gerade der Hilfe Südafrikas zu verdanken, daß der Boykott im entscheidenden Sektor, der Versorgung mit Erdöl, unterlaufen werden konnte. Das Smith-Regime mußte dementsprechend aufgeben, als die südafrikanische Regierung eine weitere Unterstützung nicht mehr für opportun hielt.

Südafrika selbst wird sich bei einem internationalen Boykott nicht auf eine derartige helfende Hand in seiner Umgebung stützen können und es besteht kaum ein vernünftiger Zweifel daran, daß in seinem Falle ein Boykott im Prinzip effektiv durchgeführt werden kann. Südafrika wickelt über 80 vH seines Außenhandels mit den westlichen Industriestaaten ab, zu 15 vH allein mit der Bundesrepublik Deutschland, während umgekehrt sein Anteil am Außenhandel westlicher Länder nur wenige Prozente beträgt — im Falle der Bundesrepublik ca. 1 vH. Der südafrikanische Wirtschaftsprofessor Arndt Spandau kam 1977 in einer Studie zu dem Ergebnis,

»daß ein Investitionsboykott wahrscheinlich nur geringen Schaden auf die südafrikanische Wirtschaft ausüben würde, während ein Außenhandelsboykott kurzfristig geringe, langfristig jedoch außerordentlich hohe Kosten verursachen würde«<sup>7</sup>.

Ausschlaggebend für die Voraussage, daß ein Wirtschaftsboykott das Apartheidsystem so schwer schädigen würde, daß es nicht in der bisherigen Weise fortgesetzt werden könnte, ist die Abhängigkeit Südafrikas vom Rohölimport. Diese Meinung ver-

trat 1964 schon die UN-Expertengruppe unter Alva Myrdal. Durch das Anlegen großer Vorräte in stillgelegten Bergwerken und den Ausbau von Kohleverflüssigungsanlagen (SASOL I und II) hat die südafrikanische Führung zwar energisch darauf hingearbeitet, diese Abhängigkeit zu mindern, konnte sie aber nicht beseitigen. Öl ist unverändert Südafrikas verwundbarster Punkt. Bestätigt wird diese Einschätzung durch ein 1983 dem südafrikanischen Parlament vorgelegtes Memorandum über die Auswirkungen der Revolution im Iran auf die südafrikanische Erdölversorgung<sup>8</sup>. Durch den Sturz des Schah war 1979 der Hauptlieferant der südafrikanischen Raffinerien weggefallen. Gleichzeitig verstärkten die OPEC-Länder, die schon vorher einen Lieferstopp gegen Südafrika verhängt hatten, ihren Druck auf die transnationalen Ölkonzerne, diesem Verbot Folge zu leisten. Nur durch die Zahlung weit überhöhter Preise auf dem sogenannten Spotmarkt und Kompensationszahlungen an das Ölunternehmen Shell in Höhe von 30 Mill US-Dollar für die Risiken illegaler Transaktionen konnte der Stillstand der wichtigsten Raffinerien verhindert werden.

An den Instrumenten für die Durchführung einer Sanktionspolitik gegenüber Südafrika fehlt es also bei entsprechendem politischem Willen (vor allem) der westlichen Industriestaaten nicht. Die Schwierigkeiten liegen anderswo, nämlich in der Unsicherheit, wie das Apartheidsystem auf einen derartigen Frontalangriff zu seiner Beseitigung reagieren würde. Es geht hier um die vielfach an die Wand gemalte Gefahr eines Rückzugs vor allem des burischen Bevölkerungsteils in das ›Lager‹ bzw. die ›Wagenburg‹, das heißt einer Verteidigung der weißen Vorherrschaft mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, möglicherweise auch selbstmörderischen. Das Potential zu paranoidem Verhalten in der südafrikanischen Politik ist zweifellos groß. Die mitleidslose Unterdrückung einer andersfarbigen Mehrheit durch eine rassische Minderheit kann wohl kaum eine andere Haltung produzieren.

So wie die internationale Gemeinschaft über substantielle Sanktionsmöglichkeiten verfügt, verfügt Südafrika über Möglichkeiten, westliche und schwarzafrikanische Länder als Vergeltung für Sanktionen empfindlich zu treffen. Südafrika könnte auf einen Erdölboykott mit der Einstellung aller Rohstofflieferungen reagieren. Das würde der westlichen Industrie zweifellos beträchtliche Schwierigkeiten bereiten, obwohl das Ausmaß der durch ein solches Vorgehen gefährdeten Arbeitsplätze häufig übertrieben und die Fähigkeit der transnationalen Unternehmen, auf einen Lieferstopp flexibel zu reagieren, untertrieben wird<sup>9</sup>. Längerfristig würde Südafrika sich mit einem Gegenboykott allerdings selbst am meisten schaden, denn eine solche Reaktion hätte selbstzerstörerischen Charakter. Der Bedarf der westlichen Industriestaaten an den Rohstoffen des Südlischen Afrika geht zurück, ablesbar unter anderem an fallenden Weltmarktpreisen, so daß Südafrika kein Interesse daran haben kann, eine Umorientierung der westlichen Unternehmen auf andere Märkte zu provozieren. Zum anderen wäre mit der Einstellung der Lieferungen ein drastischer Verlust an Deviseneinkommen verbunden, obwohl dieses für die Finanzierung der zwei wichtigsten Voraussetzungen für das Überleben des Minderheitsregimes — hoher Lebensstandard für die Weißen, umfangreicher Sicherheits- und Militärapparat zur Niederhaltung der Schwarzen — dringend gebraucht wird.

Wahrscheinlicher ist, daß Südafrika die von seiner Wirtschaft und seinen Verkehrswegen in hohem Maße abhängigen Nachbarstaaten, insbesondere das vom südafrikanischen Territorium umschlossene Lesotho, als Geiseln einsetzen wird, um Sanktionen abzuwehren. Lesotho und Swasiland importieren etwa 90 vH der Waren aus Südafrika. Auch die wirtschaftliche Verflechtung Botswanas, Simbabwe und Mosambiks mit Südafrika ist bekanntlich vielfältig. Daß Pretoria als Druckmittel gegebenenfalls auch militärische Aktionen nicht scheuen würde, ist durch die in den vergangenen Jahren betriebene Destabilisierungspolitik gegen verschiedene Regierungen nur allzu deutlich geworden. Bei einer Verhängung von Sanktionen

müßte der Sicherheitsrat daher Vorsorge für entsprechende Hilfsmaßnahmen (Luftbrücke, Kompensationszahlungen etc.) an Lesotho und andere Länder tragen. Das wäre ohne Zweifel kostspielig und eine Last, die in erster Linie die westlichen Industriestaaten treffen würde. Wahrscheinlich müßten diese Hilfsmaßnahmen sogar militärisch abgesichert werden, ähnlich wie ein Ölboycott gegen Südafrika. Im Prinzip ist das machbar, angesichts der großen Entfernung von den Einsatzbasen der NATO und der engen Beziehungen einiger Nachbarstaaten Südafrikas zum Ostblock aber mit beträchtlichen organisatorischen und politischen Schwierigkeiten verbunden.

Es geht keineswegs darum, die These zu vertreten, daß Südafrika bei einem internationalen Wirtschaftsboycott zwangsläufig den Rückzug in die Wagenburg eintreten und so extrem wie beschrieben reagieren wird, obwohl die südafrikanische Propaganda gerne mit diesem Argument arbeitet, um die westliche Öffentlichkeit von einem Boycott abzuschrecken. Die Einschätzung Heribert Adams, daß es sich bei dem Apartheidregime nicht mehr um ein im strengen Sinne rassistisches Regime, sondern um eine »pragmatische Rassenoligarchie« handle, deren Verhalten maßgeblich an rationalen Kosten-Nutzen-Kriterien orientiert ist<sup>10</sup>, läßt ein Zurückweichen bei der ernsthaften Androhung von Sanktionen als durchaus möglich erscheinen. Andere vermuten dagegen eine Wiederholung der Erfahrung, daß stark ideologisch bzw. religiös motivierte Herrschaftseliten unter äußerem Druck nicht auseinanderfallen, sondern zusammenrücken. In der Tat kann man bezweifeln, ob bei einem umfassenden Boycott und der damit einhergehenden Isolierung der Weißen in Südafrika diesen noch klarzumachen ist, daß der Boycott nicht auf ihre Vernichtung, sondern auf die Beendigung der Unterdrückung der schwarzen Bevölkerung zielt.

Man kann also extreme Reaktionen der südafrikanischen Führung nicht ausschließen. Allein diese Gefahr dürfte ausreichen, daß unter den Bedingungen einer pluralistischen Demokratie, für die wirtschaftlicher Wohlstand, Vollbeschäftigung und Sicherheit grundlegende Bedingungen ihrer Stabilität sind, kein innenpolitischer Konsens für ein Vorgehen zu erreichen ist, das mit relativ hohen Kosten (Verlust von Arbeitsplätzen, zurückgehende Gewinne verschiedener Unternehmen etc.) und zahlreichen Unsicherheiten belastet ist. Obwohl das Apartheidsystem in eklatanter Weise gegen westliche Vorstellungen von Menschlichkeit und Demokratie verstößt, gehört es nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu den Wesensmerkmalen westlicher Demokratien, für die außenpolitische Durchsetzung dieser Konzepte große Kosten und Risiken einzugehen — es sei denn, es besteht gegenüber dem betreffenden Land gleichzeitig ein Feindbild bzw. eine Bedrohungslage (siehe die eingangs erwähnte Diskussion über Sanktionen im Ost-West-Verhältnis). Südafrika stellt jedoch keine Bedrohung für den Westen dar, auch wenn die Apartheidpolitik den westlichen Interessen in verschiedener Hinsicht schadet. Zweifellos sind die moralischen Grenzen der Außenpolitik in den westlichen Demokratien für alle die, die Erfahrungen mit den unmenschlichen Auswirkungen der Apartheidpolitik haben, eine schwer zu akzeptierende Realität. Eine ebensowenig bestreitbare Tatsache ist leider aber auch, daß der willkürliche Umgang einiger afrikanischer Regierungen mit den Menschenrechten es der südafrikanischen Propaganda leicht gemacht hat, Behauptungen über den einzigartigen Unrechtscharakter des Apartheidsystems in Frage stellen.

### III. Ableiten des Südlichen Afrika in Gewalt und Zerstörung

Gleichwohl müssen die westlichen Länder nicht auf eine Außenpolitik verzichten, die vorausschauend tätig ist im Hinblick auf grundlegende Wertvorstellungen und längerfristige Interessen. Aufgabe vor allem der politischen Führung ist es, zwischen beiden einen inneren, konzeptionell überzeugenden Zusammenhang herzustellen. Geschieht das nicht, ist eine ziellose, den

Ereignissen eher nachlaufende als sie formende Politik die Folge, die zerstörerische Entwicklungen nicht abzuwenden vermag. Die Südafrikapolitik der westlichen Staaten ist in den letzten Jahren zunehmend in dieses Fahrwasser geraten. Nicht der Westen, sondern in erster Linie Südafrika diktiert den Gang der Ereignisse im Südlichen Afrika und löst dadurch Entwicklungen aus, die fast durchweg zum Schaden längerfristiger westlicher Interessen sind. Nicht zufällig spricht man in Pretoria schon von dem »Papiertiger« westliche Südafrikapolitik.

Insbesondere sind es die folgenden Entwicklungen, die die Glaubwürdigkeit des westlichen Anspruchs, durch Verhandlungen einen »friedlichen Wandel« herbeiführen zu wollen und zu können, nachhaltig unterminieren. In Namibia ist es trotz Einsetzung der westlichen Kontaktgruppe vor über sechs Jahren bis zum heutigen Tage nicht gelungen, eine international akzeptable Lösung auszuhandeln, obwohl führende westliche Politiker immer wieder mit optimistischen Erklärungen den Eindruck erweckt haben, man stünde kurz vor dem endgültigen Durchbruch. Den Diplomaten ist die zumeist mühselige Aufgabe zugefallen, die vielfältigen Einwände der einen oder anderen Seite wieder aus dem Weg zu räumen und ein zerbrechliches Paket des wechselseitigen Ausgleichs konträrer Zielsetzungen zu schnüren. Eine große Chance zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen wurde im Dezember 1978 während eines Besuchs der fünf Außenminister der Länder der Kontaktgruppe bei Premierminister Botha vergeben. Es galt, die südafrikanische Regierung zur Annahme des in den vorhergehenden Monaten mit großen Schwierigkeiten ausgehandelten und dann mit Resolution 435 des Sicherheitsrats<sup>11</sup> gebilligten Plans zu bewegen. Für den Fall einer Weigerung Bothas hatten die fünf Außenminister einen detaillierten Sanktionsplan im Gepäck. Soweit seine Einzelheiten bekannt wurden, konnte er als realistisch gelten. Er forderte von Südafrika nichts Unmögliches, sah aber sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch mit Blick auf die materiellen Auswirkungen gut kontrollierbare Maßnahmen (z. B. Unterbrechung des Frachtflugverkehrs für jeweils drei Monate) vor. Botha dagegen spielte hart und zeigte sich entschlossen, in Namibia »interne« Wahlen im Gegensatz zu den Plänen der Kontaktgruppe durchzuführen. Dagegen protestierten die Außenminister zwar, den Sanktionsplan aber ließen sie fallen. Botha bot ihnen einen vordergründigen Kompromiß an: es könne trotz der Wahlen weiterverhandelt werden.

Gewiß läßt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen, ob die südafrikanische Regierung bei Anwendung der geplanten Sanktionen nachgegeben hätte. Die Tatsache, daß dieser Plan eben nicht einen Frontalangriff auf das Apartheidsystem zum Ziel hatte, macht das aber in hohem Maße wahrscheinlich. Die von Adam hervorgehobene pragmatische, an rationalen ökonomischen Kriterien ausgerichtete Seite des Apartheidsystems hätte zum Tragen kommen können. Die Nachgiebigkeit der fünf westlichen Außenminister aber wurde von Südafrika nicht honoriert. Tatsächlich sind die Bemühungen der Kontaktgruppe seit Ende der siebziger Jahre von einem schleichenden und wie unaufhaltsam erscheinenden Prozeß der Ausweitung kriegerischer Aktionen begleitet. Mit Betroffenheit, aber auch Hilflosigkeit reagierte die internationale Öffentlichkeit insbesondere auf den Einmarsch südafrikanischer Truppen in Südangola im Herbst 1981 (»Operation Protea«). Weitere Aktionen dieser Art folgten und heute ist Südangola bis zu einer Tiefe von ca. 250 km de facto unter der Herrschaft des südafrikanischen Militärs.

Eine kontinuierliche Ausweitung gewaltsamer Aktionen ist seit Ende der siebziger Jahre auch in Südafrika selbst und in den Beziehungen Südafrikas zu seinen Nachbarstaaten zu verzeichnen. Bedingt nicht zuletzt durch das blutige Vorgehen der Regierung gegen den Aufstand der Jugendlichen im Juni 1976, hat die schwarze Bevölkerung die Hoffnungen auf einen friedlichen Wandel überwiegend aufgegeben. Politische Integration der schwarzen Bevölkerung wird von der Führung des weißen Süd-

afrika heute so wenig wie vor 30 Jahren angestrebt, trotz wichtiger Schritte in einigen Bereichen, insbesondere was die Zulassung schwarzer Gewerkschaften betrifft. Ziel von Bothas ›Reformpolitik‹ ist es vielmehr, die Mehrheit der Bevölkerung durch die Zuordnung zu sogenannten unabhängigen schwarzen Staaten Schritt für Schritt ihrer südafrikanischen Staatsbürgerschaft verlustig gehen zu lassen und dadurch die weiße Vorherrschaft zu zementieren. Darauf sowie auf die Sicherung der innenpolitischen Machtstellung der regierenden Nationalen Partei und Bothas selbst zielt auch die geplante Verfassungsreform letztlich ab. Botha und der für die Reform zuständige Minister haben keinen Zweifel daran gelassen, daß sie eine Einbeziehung der schwarzen Mehrheit in diese neue Konstruktion nicht beabsichtigen. De facto wird die südafrikanische Wirtschaft aber auch in Zukunft zu mehr als 70 vH von der Arbeitskraft der schwarzen Bevölkerung abhängen.

Südafrikanische Politiker und Militärs sind sich bewußt, daß ihr Vorgehen auf größten Widerstand bei der schwarzen Bevölkerung stößt und weitere Gewalt produziert wird. Sie glauben jedoch, diesen Widerstand durch Verschärfung der inneren Repression kontrollieren und den bewaffneten Kampf auf niedrigem Niveau halten zu können. Entscheidend dafür ist, den Guerillakämpfern der Befreiungsbewegungen Ausbildungslager, Einsatzbasen und Infiltrationsmöglichkeiten in den Nachbarländern zu versagen. Nach dem Vorbild Israels hat sich Pretoria einer harten, präventiven Antiguerillastrategie verschrieben. Abschreckende Destabilisierungs- und Vergeltungsmaßnahmen gegenüber Mosambik, Simbabwe, Lesotho und anderen Ländern sind zu den wichtigsten Instrumenten dafür geworden. Strategisch wichtige Infrastruktureinrichtungen und Verkehrswege werden entweder durch von Südafrika unterstützte Rebellenbewegungen oder unmittelbar durch Einheiten der südafrikanischen Streitkräfte angegriffen. Nur vereinzelt handelt es sich dabei tatsächlich um Aktionen unmittelbaren Nachsetzens (›hot pursuit‹) gegen Guerilleros des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC).

Es gibt wenig Zweifel, daß dieser Prozeß der Gewalt und Zerstörung weiter eskalieren wird, wenn in ihn nicht von außen eingegriffen wird. Für die längerfristigen westlichen Interessen ist diese Eskalation vor allem in zweifacher Hinsicht gefährlich: Zum einen kollidiert die auf die Nachbarstaaten ausgreifende Strategie Südafrikas unmittelbar mit der westlichen Zielsetzung, das Südliche Afrika durch eine umfangreiche Unterstützung der Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika (Southern African Development Co-ordinating Conference, SADCC) ökonomisch und politisch zu stabilisieren. Der für die SADCC und die westlichen Geberländer so wichtige Verkehrs- und Infrastrukturbereich steht dabei im Mittelpunkt; Millionen von westlichen Entwicklungsgeldern sind in Gefahr, sinnlos verschleudert zu werden. Zum anderen spielt das Vorgehen Südafrikas der östlichen Einflußsuche in die Hände<sup>12</sup>. Die sozialistisch orientierten Regierungen Mosambiks und Angolas wollen sich vor allem aus wirtschaftlichen Gründen wieder verstärkt den westlichen Ländern zuwenden. Ihre enge militärische und politische Zusammenarbeit mit den Staaten des ›sozialistischen Lagers‹ substantiell zu lockern, erlaubt ihnen die von Pretoria ausgehende Bedrohung aber nicht.

#### IV. Was ist zu tun?

Seit langem wird die Apartheidpolitik von den westlichen Regierungen verbal scharf verurteilt. Auch Mitglieder der Reagan-Regierung haben sie als »widerwärtig« bezeichnet. Auf wirtschaftspolitischem Gebiet jedoch verhalten sich die westlichen Länder, so kürzlich ein australischer Südafrikakenner, wie »De-facto-Verbündete« des Apartheidregimes<sup>13</sup>. Ein besonders kras- ses Beispiel hierfür war die große Eile, mit der der südafrikanischen Wirtschaft im November 1982 zur Bewilligung eines 1,2-Mrd-Dollar-Kredits durch den Internationalen Währungsfonds (IMF) verholfen wurde. Dieser Kredit wurde von Süd-

afrika maßgeblich aus politischen Gründen angestrebt. Pretoria wollte die Bonität Südafrikas im internationalen Finanzgeschäft trotz der Rassenpolitik ausdrücklich bestätigt bekommen; der Kredit wurde schließlich größtenteils vorzeitig zurückgezahlt.

Die gegenwärtige amerikanische Regierung hat derartige Formen des Entgegenkommens unter dem Stichwort ›konstruktives Engagement‹ sogar zum außenpolitischen Prinzip erhoben. Sie muß sich fragen lassen, ob sie nicht für die Überzeugungskraft der westlichen Politik insgesamt gefährliche Doppelstandards vertritt, wenn sie einerseits für Südafrika solches Entgegenkommen zeigt, andererseits im NATO-Rahmen dazu aufgefordert hat, die polnische Arbeiterschaft und ihre Gewerkschaftsbewegung durch ökonomische Sanktionen vor Unterdrückung zu schützen. Die Lage der schwarzen Arbeiterschaft und ihrer Gewerkschaften in Südafrika ist in dieser Hinsicht nicht weniger bedrückend. Auf jeden Fall ist festzustellen, daß eine Lösung für Namibia auch mit dieser Politik bis zum heutigen Tage nicht erreicht wurde.

Abschließend soll andeutungsweise skizziert werden, wie eine aktive, friedlichen Wandel überzeugend vertretende Politik wohl auszusehen hätte. Davon mag manches gegenwärtig nicht in die politische Landschaft westlicher Staaten passen, bei anderen Elementen dagegen handelt es sich nur um eine Verstärkung bereits vorhandener Politiken. Grundsätzlich ist dabei von folgendem auszugehen. Erstens ist es trotz der kolonialen Entstehungsgeschichte des Apartheidregimes nicht Aufgabe externer Mächte, die Befreiung der schwarzen Bevölkerung für sie zu erkämpfen. Das wird von den meisten Schwarzen nicht einmal gewünscht und könnte außerdem den komplizierten Prozeß der Entwicklung einer eigenständigen, die weiße Minderheit mit einbeziehenden politischen Kultur behindern. Die Befreiung der Schwarzen ist mehr als lediglich die Zerstörung der äußeren Strukturen des Apartheidsystems. Wohl aber kommt es entscheidend darauf an, daß sich die westlichen Industriestaaten dem Befreiungskampf nicht durch eine wirtschaftliche Absicherung des Apartheidsystems, die über das interessenpolitisch absolute Notwendige hinausgeht, mehr oder weniger wesentlich in den Weg stellen. Die Vergabe des IMF-Kredits ebenso wie die von Hermes-Bürgschaften durch die Bundesregierung im Handel mit Südafrika sind aus dieser Sicht nicht zu rechtfertigen.

Zweifelloos ist es für die Regierungen der westlichen Länder keine leichte Aufgabe, in der Südafrikapolitik die richtige Linie zwischen einer Überforderung der parlamentarisch-repräsentativen Konsensmöglichkeiten und einer Vernachlässigung ihrer Führungsaufgaben im Hinblick auf längerfristige westliche Interessen und Wertvorstellungen zu finden. Der Banken- und Finanzausschuß des amerikanischen Repräsentantenhauses hat — indem er eine Aufstockung des amerikanischen Beitrags zum IMF nur mit der Einschränkung gebilligt hat, daß keine weiteren IMF-Kredite an Südafrika vergeben werden — einen Anstoß in die richtige Richtung gegeben. Weitere Gesetze zur Einschränkung des Handels mit Südafrika liegen dem Repräsentantenhaus vor. Im übrigen sind es häufig weniger die Wähler als führende Kreise der Wirtschaft, die vorausschauendes Handeln durch ihr häufig einseitiges Eintreten für die südafrikanische Politik verhindern. Aufgrund ihrer kurz- bis mittelfristig angelegten Gewinninteressen wird sich daran kaum etwas ändern. Die Unternehmensführungen sollten sich aber darüber im klaren sein, daß sie damit längerfristig dem Trend zur Eskalation der Gewalt Vorschub leisten und Ziel des gewaltsamen Widerstandes in steigendem Maße die recht verwundbare und auch für sie wichtige Infrastruktur Südafrikas sein wird (ebenso wie die westlichen Unternehmen selbst)<sup>14</sup>.

Die wichtigste Aufgabe der westlichen Politik, wenn sie auf einen möglichst friedlichen Wandel hinarbeiten will, liegt darin, sich deutlich erkennbaren Fehlentwicklungen der südafrikanischen Politik energisch in den Weg zu stellen. Hier kommt die Erkenntnis zum Zuge, daß das Apartheidsystem bei begrenzten

Zielsetzungen durchaus auf ökonomischen und anderen Druck reagieren dürfte. Es ist kein Zufall, daß der Weg für schwarze Gewerkschaften freigemacht wurde, als sich der Widerstand in Südafrika 1976 verschärfte und in den westlichen Ländern, insbesondere den USA unter der Regierung Carter, sehr viel ernster über wirtschaftliche Sanktionen und Druckmöglichkeiten nachgedacht wurde als heute.

Abzublocken sind vor allem die drei folgenden Fehlentwicklungen:

- *Die schrittweise Ausbürgerung der schwarzen Mehrheit durch die unter neuen Bezeichnungen fortgeführte Politik der Bantustans.* Diese Politik ist unter mißbräuchlicher Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht das Kernstück aller Bestrebungen, ein politisch gleichberechtigtes Zusammenleben zwischen schwarz und weiß zu verhindern. Die westlichen Regierungen sollten sich so schnell wie möglich darauf einigen, daß die Entlassung weiterer Bantustans in die ›Unabhängigkeit‹ Gegenmaßnahmen zur Folge haben wird, die über die völkerrechtliche Nichtanerkennung hinausgehen. Die Androhung von selektiven ökonomischen Sanktionen (z. B. Unterbrechung des Frachtflugverkehrs) dürfte gerade in dieser Frage erfolgversprechend sein, weil erstens diese Politik unter den Weißen Südafrikas selbst sehr umstritten, zweitens bei den Führern der sogenannten unabhängigen schwarzen Staaten eine beträchtliche Ernüchterung eingetreten ist (und zum Teil wieder eine Reintegration angestrebt wird) und drittens die Regierung Botha selbst das Scheitern dieses Konzepts im Prinzip eingestanden hatte.

- *Die massiven Repressionsmaßnahmen gegen Führer schwarzer Gewerkschaften und anderer politischer Organisationen.* Die Gewerkschaften und verschiedene andere Organisationen der Schwarzen sowie der Südafrikanische Kirchenrat und die katholische Kirche sind gegenwärtig die wichtigsten Träger eines friedlichen Wandels in Südafrika. Angesichts der Tatsache, daß ›friedlicher Wandel‹ auch die Hauptforderung der westlichen Politik ist, bleibt das Eintreten westlicher Politiker oder Gewerkschaftsführer für Führer und Mitglieder dieser Organisationen, wenn sie von südafrikanischen Repressionsmaßnahmen (also von Verhaftung und teilweise Folter) getroffen werden, weit hinter dem Notwendigen zurück, ist häufig unverständlich schwach. Auf der diplomatischen Ebene hat dabei in der Vergangenheit zweifellos eine Rolle gespielt, daß auf einen ungestörten Fortgang der Namibia-Verhandlungen Rücksicht genommen werden sollte; diese Rücksichtnahme ist aber von der südafrikanischen Regierung nicht honoriert worden und sollte daher aufgegeben werden. Um eine entschiedenere Haltung in dieser Frage zu akzentuieren, wäre daran zu denken, sowohl im Bundestag als auch im Europäischen Parlament Gremien mit Abgeordneten aller Fraktionen zu gründen, um in speziell diesen Fällen energisch die Stimme zu erheben und die politische Führung zu einem Einschreiten zu animieren. Auch im NATO-Rahmen wäre ein derartiges Gremium wünschenswert; die Amerikaner Ferguson und Cotter haben schon 1978 die Vielfalt der Möglichkeiten dargelegt, Protesten politischen Nachdruck zu verleihen<sup>15</sup>.

- *Die destabilisierenden Übergriffe, also die Abwälzung des Konflikts auf die Nachbarstaaten.* Die wirtschaftliche Unterstützung der westlichen Industriestaaten für die SADCC ist zweifellos ein wichtiger Schritt, die Auswirkungen des Rassenkonflikts in Südafrika auf die Region in Grenzen zu halten. Gegen militärische Destabilisierungsmaßnahmen ist diese Unterstützung aber offensichtlich nur bedingt wirksam; die westliche SADCC-Politik braucht daher eine Ergänzung auf der sicherheitspolitischen Seite. In gewissen Grenzen mag auch hier die Androhung von ökonomischem Druck mäßigend auf das Vorgehen Pretorias wirken; darüber hinaus wird aber die Frage von militärischen Hilfsmaßnahmen an verschiedene SADCC-Länder einschließlich Mosambiks diskutiert werden müssen. Ansatzpunkte für eine Militärhilfe westlicher Länder finden

sich insbesondere in den Beziehungen Großbritanniens zu Simbabwe sowie Portugals zu Mosambik; sowohl im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit als auch im atlantischen Verhältnis wäre zu überlegen, ob diese Militärhilfemaßnahmen nicht auszuweiten und zu einem integralen Bestandteil der westlichen Politik im Südlichen Afrika zu machen sind. Es ginge dabei sowohl um Waffenlieferungen als auch um Ausbildungshilfe. Ein besonders wichtiger Bereich für die Eindämmung militärischer Übergriffe Südafrikas ist der Luftüberwachungs- und Verteidigungssektor, in dem diese Länder hoffnungslos unterlegen sind. Die östliche Einflußnahme könnte durch ein solches Vorgehen zweifellos gemindert werden; andererseits gibt es verschiedene praktische Schwierigkeiten, die es geraten sein lassen, den Einsatz des Militärhilfe-Instrumentariums gut zu durchdenken.

Das Abblocken der genannten Fehlentwicklungen wird mit einiger Wahrscheinlichkeit zur Folge haben, daß die südafrikanische Regierung wieder auf die internen Gründe des Konflikts verwiesen wird und sich stärker als bisher der Frage ausgesetzt sieht, wie ein Weg zur politischen Integration aller Bevölkerungsteile gefunden werden kann. Wie bisher schon, sollte ein intensiver politisch-diplomatischer Dialog zu dieser Frage angeboten und der bereits 1964 von der Myrdal-Gruppe vorgeschlagene Plan eines ›Nationalkonvents‹ erneut in die Diskussion gebracht werden. Dieser Vorschlag wird von fast allen oppositionellen, insgesamt also die große Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung repräsentierenden Gruppen und Bewegungen unterstützt. Eine völlige diplomatische Isolierung Südafrikas, wie sie von der UN-Generalversammlung verschiedentlich gefordert worden ist, stünde einem solchen, Druckausübung ergänzenden Dialog im Wege. Die Notwendigkeit eines intensiven Dialogs erstreckt sich aber auch auf die von den Vereinten Nationen anerkannten Befreiungsbewegungen, insbesondere den ANC. Die Tatsachen, daß sie einen bewaffneten Kampf führen und mit dem Ostblock zusammenarbeiten, werden zu Unrecht gegen einen solchen Dialog ins Feld geführt. Einwände gegen die Legitimität des bewaffneten Kampfes überzeugen angesichts einer seit Jahren zustimmenden Resolutionspraxis der UN-Generalversammlung — und damit der Staatenmehrheit — zum bewaffneten Widerstand und einer fünfzigjährigen Geschichte des gewaltfreien, aber nicht zum Ziele führenden Widerstandes nicht. Und was die Zusammenarbeit mit den ›sozialistischen‹ Staaten betrifft, so kommt es gerade darauf an, durch eine Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit die sonst zwangsläufige Abhängigkeit der Befreiungsbewegungen von der Sowjetunion zu verhindern.

#### Anmerkungen

- 1 Beschlossen durch Resolution 36/172 B der Generalversammlung; Text: VN 1/1982 S.35.
- 2 Vgl. Winrich Kühne, Südafrika am Beginn eines Guerillakrieges, in: Europa-Archiv, Folge 10/1982, S.297ff. Siehe auch Peter Ripken, Südafrika: Befreiungskampf und Revolution. Anmerkungen zum Charakter des Konflikts, VN 1/1982 S.13ff., sowie das Südafrika-Schwerpunktheft dieser Zeitschrift (VN 6/1978) mit Beiträgen von Heribert Adam, Henning Melber/Wolfgang Schneider-Barthold, Bernhard Streck sowie Heribert Weiland.
- 3 UN-Doc.S/Res/181 v.7.8.1963; Text: VN 5/1963 S.180. Frankreich und Großbritannien enthielten sich wiederum der Stimme.
- 4 UN-Doc. S/5658 v.20.4.1964 mit Add.1-3.
- 5 Text: VN 6/1977 S.198.
- 6 Jan Christiaan Smuts, The League of Nations: A Practical Suggestion, London 1918, S.60ff.
- 7 Arndt Spandau, Wirtschaftsboykott gegen Südafrika, Hamburg 1977, S.135.
- 8 The day South Africa nearly ran out of oil, Observer v.13.3.1983.
- 9 Vgl. dazu insbesondere Barbara Rogers/Brian Bolton, Sanctions against South Africa: Exploding the Myths, Manchester 1981, und Rolf Hofmeier et al., Die wirtschaftliche und rohstoffpolitische Bedeutung Afrikas und seiner einzelnen Regionen (Südafrika, Schwarzafrika, Nordafrika) für die Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1981. Insgesamt wird man sich der Einschätzung von Ministerialrat Sames aus dem Bundesministerium für Wirtschaft anschließen können, der bei einem Vortrag in Südafrika feststellte, daß die mineralischen Rohstoffe Südafrikas für die europäische Industrie auch in Zukunft wichtig sein würden, aber nicht lebenswichtig. Carl-Wolfgang Sames, Europe's strategic mineral needs: economic and political aspects, in: International Affairs Bulletin, Vol.5, No.1 (1981), S.5ff.
- 10 Vgl. Heribert Adam, Modernizing Racial Domination. The Dynamics of South African Politics, London 1971.

- 11 Text: VN 4/1979 S.147f. Kritisch gewürdigt wurde die Namibia-Initiative in dieser Zeitschrift bereits 1978 (Helmut Bley, Die Namibia-Initiative der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats, VN 2/1978 S.54ff.), dann jeweils in Kurzbeiträgen (zuletzt in VN 4/1982 S.137f.).
- 12 Ausführlich zur sowjetischen Afrikapolitik Winrich Kühne, Die Politik der Sowjetunion in Afrika, Baden-Baden (erscheint im Herbst 1983).
- 13 Glen St. J. Barclay, Constellation and Cooperation in Southern Africa, in: ISSUP Strategic Review (Pretoria), März 1983, S.27.
- 14 Siehe dazu die Financial Times v.23.5.1983, S.2, und v.24.5.1983, S.5. Eine gewisse Einsicht in die Gefahr der Eskalation von Gewalt in Südafrika

- scheint bei den Wirtschaftsunternehmen zu wachsen. Nach südafrikanischen Untersuchungen ist eine Verlagerung der ausländischen Investitionen von längerfristigen zu kurz- bis mittelfristigen zu verzeichnen. Vgl. Financial Times v. 30.11.1982, S.4. Anzumerken ist weiter, daß deutsche Investitionen in Südafrika 1982 eine neue Rekordmarke erreicht haben sollen; The Star (International Airmail Weekly) v.6.12.1982, S.16. Seitens angelsächsischer Firmen ist dagegen in den letzten Jahren ein Trend zum Desinvestment zu verzeichnen; dazu auch Rand Daily Mail v.29.4.1983.
- 15 Vgl. Clyde Ferguson/William R. Cotter, South Africa: What is to be done?, in: Foreign Affairs, Januar 1978, S.253ff.

## Rituale, Resolutionen und Frustrationen

### Die internationale Verhandlungsmaschinerie

FRITZ FISCHER

*Die zahlreichen Mammutkonferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen haben nach Ansicht vieler Beobachter trotz oder vielleicht gerade wegen des hohen Aufwands bisher wenig an greifbaren Ergebnissen erbracht. Dabei haben sich erfolgshindernde Rituale herausgebildet, und das verbissene Ringen um vieldeutige und zumeist unverbindliche Resolutionstexte hat den Nord-Süd-Dialog kaum befruchtet. Es ist daher an der Zeit, der zunehmenden Lustlosigkeit und Frustration unter den Dialogteilnehmern entgegenzuwirken und den Weg freizumachen für Reformen auch im Bereich des eigentlichen Verhandlungsmechanismus, der sich zunehmend als ein Hindernis eigener Art erweist. Doch können solche Verbesserungen allein nicht den politischen Willen zu Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ersetzen. Diese aber sind angesichts der dramatischen Verschlechterung der Entwicklung der Weltwirtschaft und der katastrophalen Auswirkungen auf die Länder der Dritten Welt notwendiger denn je<sup>1</sup>.*

Die Zusammenarbeit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern nahm seit der Unabhängigkeit letzterer zwei grundverschiedene Formen an, die sich vereinfacht wie folgt beschreiben lassen: In der Hilfe beim Aufbau der Länder der Dritten Welt gab es ein Miteinander, in den Beziehungen zwischen Nord und Süd hingegen mehr ein Gegeneinander. Während die Industrieländer von Anfang an bereit waren, in der Entwicklungszusammenarbeit Erfahrungen und Geld zur Verfügung zu stellen, taten sie sich ungleich schwerer, in der Ausgestaltung des Nord-Süd-Verhältnisses etwas von ihrem Besitzstand abzugeben und die internationalen Rahmenbedingungen zum Nutzen der Dritten Welt entsprechend anzupassen.

Dieser Konservatismus der ›Reichen‹ gegenüber den militantfordernden ›Armen‹, das Zögern der ›Haves‹ gegenüber den ›Have-nots‹ ist so unverstündlich eigentlich nicht. Doch während im Bereich der Entwicklungshilfe die Partner gemeinsam Lehren aus den nun einmal unvermeidlichen Fehlern zogen und daher die Zusammenarbeit fortlaufend verbesserten, sind ähnliche Folgerungen auf dem ebenso fehlerträchtigen Feld der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bisher kaum gezogen worden. Erst in allerjüngster Zeit haben Untersuchungen einer Commonwealth-Expertengruppe<sup>2</sup> und — darauf aufbauend — die Brandt-Kommission in ihrem Ergänzungsmemorandum<sup>3</sup> auf dieses Problem aufmerksam gemacht, nachdem weder die Vorschläge einer UN-Sachverständigengruppe aus dem Jahre 1975<sup>4</sup> noch die häufigen Hinweise des UN-Generalsekretärs in seinen jährlichen Berichten über die Arbeit der Organisation viel gefruchtet haben.

Da die seit Jahren anhaltende Weltrezession den Nord-Süd-Dialog — falls es ihn jemals im echten Sinne des Wortes gegeben hat — weitgehend zum Erliegen gebracht hat, bietet die aufgezwungene Denkpause vielleicht eine gute Gelegenheit, auch

diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit zu widmen als in der Vergangenheit, zumal gerade für das Beispiel der UNCTAD-Konferenzen eine ausführliche kritische Studie über die Unzulänglichkeiten der bisherigen Verhandlungspraxis vorliegt<sup>5</sup>. Allerdings ist die Anfang Juli mit enttäuschendem Ergebnis beendete neuerliche Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD VI) — ungeachtet erfreulicher Elemente der Mäßigung und der Vernunft in der Sache — im rein Prozeduralen weiter nach dem eingefahrenen Schema abgelaufen. Das hat die ohnehin aufgestauten Frustrationen weiter verstärkt, vielleicht aber auch die Erkenntnis gefördert, daß die bisherige Verhandlungspraxis derart gigantischer Konferenzen mehr und mehr zu einem eigenständigen Hindernis für Fortschritte in den Beziehungen geworden ist. Diese leiden allerdings entscheidend daran, daß der politische Wille zum Ausbau der Zusammenarbeit zu wünschen übrig läßt.

#### Entwicklung des UN-Systems

Demgegenüber war der Gestaltungswille der wichtigsten Industrieländer gegen Ende des letzten Krieges ungleich größer. So wurde die Bildung der Vereinten Nationen und der sogenannten Bretton-Woods-Institutionen als Teil einer vorausschauenden Politik in erster Linie von den Vereinigten Staaten und Großbritannien vorangetrieben. Wenige Jahre danach kam mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) eine weitere internationale Wirtschaftsorganisation hinzu, die allerdings unvollkommen blieb, nachdem der amerikanische Kongreß die weitergehenden Vorschläge zur Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) abgelehnt hatte.

Von der späteren Verdreifachung der Zahl der Staaten sind diese Einrichtungen im Kern weniger berührt worden als die Organisation der Vereinten Nationen. Bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IMF) richtet sich das Stimmengewicht vornehmlich nach den Kapitalquoten der ›Aktionäre‹. Das aber sind, ungeachtet einer bemerkenswerten Fortentwicklung dieser Gremien in der Zwischenzeit, in der Mehrheit weiterhin die westlichen Industrieländer, zumal die Sowjetunion diesen Organisationen und dem GATT nicht beiträgt. Beim GATT wiederum, dem überdies manche bedeutende Entwicklungsländer (wie Mexiko, Venezuela oder Marokko) weiterhin nicht angehören, richtet sich der Einfluß nach der Handelsmacht, die nach wie vor bei den westlichen Industrieländern liegt. Daher stellen diese auch immer die Vorsitzenden dieser Institutionen.

Im Gegensatz hierzu ist die numerische Gleichheit aller Staaten bei den Vereinten Nationen und den meisten Sonderorganisationen durch den Grundsatz ›ein Land, eine Stimme‹ (one country, one vote) gegeben. Formal ist dort ein Kleinststaat mit 70 000 Einwohnern genauso so ›stark‹ wie eine Supermacht mit rund 230 Millionen. Jedenfalls ist festzuhalten, daß die jungen