Wie kommt Südafrika über den Berg?

OLUSEGUN OBASANJO

Kurz vor dem symbolträchtigen 10. Jahrestag des Aufstandes von Soweto bereiste zwischen Februar und Mai letzten Jahres eine vom Commonwealth entsandte ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ mehrmals das Südliche Afrika und führte Gespräche auch in Südafrika selbst. Die Gruppe wurde brüskiert und ihre Bemühungen desavouiert, als südafrikanisches Militär noch während ihrer Anwesenheit in Südafrika am 19. Mai in die Nachbarländer Botswana, Sambia und Simbabwe einfiel. Seither sind die Gräben eher noch tiefer geworden; fast ein Jahr nach dem Scheitern der Commonwealth-Mission plädiert der vom afrikanischen Kontinent stammende Mitvorsitzende — der andere war der ehemalige australische Ministerpräsident Malcolm Fraser — für Besonnenheit auf allen Seiten und stellt den Lösungsansatz der ›namhaften Persönlichkeiten‹ als noch immer wegweisend vor.

I

Mit der Entsendung der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ schien die Verheißung verbunden, durch ihre Suche nach einer friedlichen und auf dem Verhandlungswege erreichbaren Lösung des scheinbar unüberwindlichen Problems der Apartheidpolitik und der rassischen Disharmonie in Südafrika könne das Eis gebrochen werden. Wir Mitglieder der Gruppe wurden von der Hoffnung umgetrieben, daß alle betroffenen Parteien Entgegenkommen zeigen, unseren Vorschlag eines Verhandlungskonzepts akzeptieren und den Konferenzraum aufsuchen würden, um eine wechselseitig annehmbare künftige demokratische Verfassung und ein entsprechendes gesellschaftliches und politisches System für Südafrika zu entwerfen.

Was mich betrifft, der ich Südafrika zum ersten Male besuchte, so war ich überwältigt von der Schönheit des Landes, seiner verhältnismäßig gut entwickelten Volkswirtschaft, den Kontrasten seiner Landschaft, der Verschiedenheit seiner Menschen – und von den mit Händen zu greifenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten und der enormen Verschwendung an Humankapital, die alle in der Apartheidpolitik ihren Ursprung haben. Während wir das Land bereisten und mit Menschen sämtlicher Rassen, sozialen Schichten und Lebensbereiche sprachen, dämmerte uns allen der offenkundige institutionalisierte Widerspruch dieses (seinem Potential nach) großen Landes.

Im politischen Leben war ich als Verfechter der Ansicht bekannt, daß einzig Gewalt das südafrikanische Minderheitsregime verändern könnte. Apartheid an sich ist Gewalt in ihrer reinsten Ausprägung. Aber ich habe die Initiative des Commonwealth als einen positiven und friedfertigen Ansatz angesehen, der in Erfolg münden könnte und daher nicht unversucht bleiben sollte. Ich glaubte, daß die Initiative eine Chance — und sei sie noch so klein — auf Erfolg hätte. Und die Sache, um die es geht, ist aller Mühen und Zeit wert; wert, sämtliche Gelegenheiten zu positivem Tun zugunsten des friedlichen Wandels zu erproben. Und beinahe hätten wir Erfolg gehabt. Ich bedauere es nicht, an dieser positiven und konstruktiven Aktion teilgenommen zu haben, deren Ergebnis als ein Scheitelpunkt in den Bemühungen, eine allgemein befriedigende Lösung des Südafrika-Problems zu finden, gelten muß.

Obwohl alle Gruppen und Individuen, die wir trafen und befragten, ihre Standpunkte darlegten, gab es nur ein oder zwei Fälle, bei denen die Schilderungen von Bitterkeit und Schärfe durchsetzt waren. Da wir während der fünf Wochen, die wir uns insgesamt in Südafrika und den Nachbarländern aufhielten, mit Hunderten von Menschen gesprochen hatten — mit einigen sogar mehr als drei- oder viermal —, können und sollten ein oder zwei Fälle von Bitterkeit nicht als schwerwiegend angesehen werden.

II

Bei der weißen Gemeinschaft und der weißen Minderheitsregierung stellten wir Angst fest: Angst um das Überleben, Angst vor der Minderung, wenn nicht gar dem Verlust von Privilegien, Angst vor möglicher Vergeltung seitens der Mehrheit nach deren Machtantritt in Politik und Wirtschaft, schließlich unbestimmte Angst vor dem Unbekannten. Diese Angst wird noch durch das gesteigert, was die Regierung als Undankbarkeit und Verständnislosigkeit der schwarzen Gemeinschaft und ihrer Führer gegenüber den ›wesentlichen Reformen‹, die die Regierung nach eigenem Urteil herbeigeführt hat, ansieht — Reformen wie zum Beispiel die Aufhebung des ›Mischehen‹gesetzes, wodurch eine Ehe über die Rassenschranken hinweg nicht länger als Verbrechen gilt; die Legalisierung der Gewerkschaften schwarzer Arbeiter; die Genehmigung für Schwarze, Geschäfte in den Stadtzentren zu betreiben; und die Reduzierung rassischer Beschränkungen im Sport.

Auf der anderen Seite stellten wir bei der schwarzen Gemeinschaft und ihrer Führung absolute Skepsis und Mißtrauen gegenüber der Regierung und ihrem Handeln fest. Die schwarzen Führer sind zumeist hinter Schloß und Riegel oder im Exil. Mit Ausnahme eines Bantustan-Chefs legten die Schwarzen, mit denen wir sprachen, Zeugnis ab von Versprechungen, die die Regierung gebrochen hatte, von Mißtrauen und von schlimmen Taten, die hinsichtlich Glaubwürdigkeit und Kommunikation die Kluft zwischen der Regierung und der Mehrheit des südafrikanischen Volkes nur noch erweitert haben.

Aus dieser Erkenntnis heraus urteilte unsere Gruppe, daß sowohl seitens der Regierung als auch seitens der politischen Organisationen, die die Mehrheit der Schwarzen vertreten, vertrauensbildende Maßnahmen getroffen werden müssen, bevor beide Parteien in sinnvolle und ergebnisorientierte Verhandlungen eintreten können, die den Abbau der Apartheid und die Errichtung einer neuen Struktur für ein sozial gerechtes demokratisches politisches System zum Ziel haben. Allen, denen an der Ausarbeitung einer friedlichen Problemlösung für Südafrika auf dem Verhandlungswege gelegen ist — der Regierung, ihren Helfern und Handlungsbeauftragten, dem Afrikanischen Nationalkongreß (ANC) und anderen Gruppen und Organisationen, mit denen die Regierung bis jetzt nicht geredet hat — schlugen wir das folgende ›Mögliche Verhandlungskonzept‹ vor:

Autoren dieser Ausgabe

Dieter Göthel, geb. 1939, ist Personalchef der ICAO in Montreal; zuvor Leiter des Personalgrundsatz- und -organisationsreferats der IAEA in Wien. Mitglied im UN-Pensionsrat und im Beratenden Ausschuß für Verwaltungsfragen.

Dr. Henning Melber, geb. 1950, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Gesamthochschule Kassel. 1972 Redakteur bei der ›Allgemeinen Zeitung‹ in Windhoek. 1984 Anhörung als Experte bei einem Symposium des UN-Namibia-Rates in New York.

Olusegun Obasanjo, geb. 1935, General a. D., 1976–1979 Staatsoberhaupt Nigerias; Mitglied der Palme-Kommission und des ›InterAktions‹-Rates ehemaliger Regierungschefs für internationale Zusammenarbeit; 1986 Ko-Vorsitzender der Gruppe namhafter Persönlichkeiten des Commonwealth zu Südafrika.

Dr. Hermann Weber, geb. 1936, ist Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Völkerrechtsfragen, auch in dieser Zeitschrift.

Vereinte Nationen, Commonwealth und Südafrika

Die Apartheid als staatlich verordnetes System institutionalisierter Rassendiskriminierung und -trennung stellt seit 1948 die Regierungspolitik in Südafrika dar. Unmittelbare Auswirkung dieser Apartheidpolitik ist, daß den schwarzen Südafrikanern, die die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung des Landes stellen, die Grundrechte und Grundfreiheiten versagt werden. Sie können nicht am politischen Leben des Landes teilnehmen und sind Hunderten von repressiven Gesetzen und Bestimmungen unterworfen. Die Generalversammlung und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen — die ja im Kampf gegen einen mit einer Rassenideologie begründeten Herrschaftsanspruch geboren wurden — haben die Apartheid als mit der UN-Charta unvereinbar erklärt. Darüber hinaus hat die Generalversammlung die Apartheid als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gebrandmarkt; der Sicherheitsrat, der sich mit dieser Frage seit 1960 befaßt, verurteilte die Apartheid als Verbrechen gegen das Gewissen und die Würde des Menschen.

Die Rassenpolitik Südafrikas wird von den Vereinten Nationen bereits seit der Frühzeit der Organisation behandelt, und seit 1952 steht die Frage der Apartheid regelmäßig auf der Tagesordnung der Generalversammlung. In den fünfziger Jahren richtete diese wiederholt Appelle an die südafrikanische Regierung, ihre Politik mit den Grundsätzen der UN-Charta in Einklang zu bringen. Diese Aufrufe und unzählige weitere Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats blieben ohne Widerhall.

Treibende Kräfte bei der Befassung der Vereinten Nationen mit der Südafrikafrage sind nunmehr schon traditionell die (mittlerweile 50 Staaten umfassende) Afrikanische Regionalgruppe der Generalversammlung und die Bewegung der Blockfreien. Im Rahmen der Vereinten Nationen kommt dem Commonwealth kein vergleichbares politisches Gewicht zu, doch sollte nicht übersehen werden, daß Commonwealth-Staaten und auch das Commonwealth als politischer Verband in der internationalen Diskussion um Südafrika einige wesentliche Akzente gesetzt haben.

Ein Mitglied des ›Britischen Commonwealth‹ — wie es bis 1951 hieß — war es, das (wenn auch nur im Blick auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe) die Vereinten Nationen erstmals mit der Rassendiskriminierung in Südafrika befaßte: Indien (damals noch nicht unabhängig, aber als britisches Dominion bereits UN-Mitglied) legte 1946 die »Frage der Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union« der Generalversammlung vor. In späteren Jahren wuchs sich die Apartheidpolitik des Mitglieds Südafrika zur Belastung des Commonwealth aus; die Gipfelkonferenz 1961 wurde unter dem Eindruck des Massakers von Sharpeville (1960) eröffnet, und die kritische Erörterung dort führte dazu, daß Südafrika den ›Club‹ verließ. Ein Jahrzehnt später stand das Gipfeltreffen von Singapur (Januar 1971) ganz im Zeichen der Diskussion darüber, ob Mitglieder des Commonwealth Waffen an Südafrika liefern sollten; Großbritannien hatte damals erwogen, Fregatten und Hubschrauber an Südafrika zu verkaufen. Im Juni 1977 forderten in London die Regierungschefs des Commonwealth (im Zusammenhang mit Namibia) die internationale Gemeinschaft zur Verhängung eines Waffenembargos gegen Südafrika auf und bereiteten dergestalt den Grund für die entsprechende Resolution des Sicherheitsrats vom November des gleichen Jahres. Ebenfalls 1977 verabschiedete das Commonwealth die nach dem schottischen Ort, wo die entsprechenden Beratungen stattgefunden hatten, benannte ›Vereinbarung von Gleneagles zur Apartheid im Sport‹, auf der dann die ›Internationale Erklärung gegen Apartheid im Sport‹ der 32. Generalversammlung (und schließlich die ›Internationale Konvention gegen Apartheid im Sport‹ von 1985) basierte.

Ein Versuch des Commonwealth, zur Überwindung der Apartheid auf friedlichem Wege beizutragen, scheiterte im letzten Jahr. Auf dem Gipfeltreffen von Nassau im Oktober 1985 wurde eine ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ (Eminent Persons Group, EPG) eingesetzt, die vor Ort im Südlichen Afrika durch zahllose direkte Kontakte mit allen Beteiligten, einschließlich der Anti-Apartheid-Bewegungen und der südafrikanischen Regierung, ein allgemein akzeptables Verhandlungskonzept für eine friedliche Lösung des sich eskalierenden Konflikts innerhalb Südafrikas zu entwickeln suchte. Eine Einigung scheiterte letztlich an der Intransigenz der südafrikanischen Regierung. Der Bericht der Gruppe wurde dem ›Minigipfel‹ des Commonwealth in London im Juli 1986 vorgelegt, bei dem dann die beteiligten Staaten relativ milde Sanktionen beschlossen, durch die zusätzlicher Druck auf Südafrika ausgeübt werden soll, den Weg einer Verhandlungslösung an Stelle einer Politik der zunehmenden Repression zu wählen.

In den Vereinten Nationen ist der Südafrikafrage im Lauf der Jahre zunehmend größeres Gewicht zugekommen:

Mit der Vorenthaltung der Gleichberechtigung gegenüber den Indern Südafrikas beschäftigt sich die Generalversammlung ab 1946 mehrfach; zwischen 1955 und 1961 ruft sie wiederholt zu Verhandlungen zwischen Südafrika, Indien und Pakistan auf.

Als eigenständiger Tagesordnungspunkt wird auf Initiative arabischer und asiatischer Staaten die »Frage des aus der Apartheidpolitik der Regierung der Südafrikanischen Union resultierenden Rassenkonflikts« 1952 erstmals von der Generalversammlung behandelt. Das Anwachsen der internationalen Kritik führt dazu, daß Südafrika bereits Mitte der fünfziger Jahre erstmals aus einer UN-Sonderorganisation, nämlich der UNESCO, austritt; weitere Austritte oder Suspendierungen folgen in den sechziger und siebziger Jahren.

1960 erklärt der Sicherheitsrat unter dem Eindruck des Massakers von Sharpeville vom 21. März, daß die Lage in Südafrika internationale Spannungen hervorgerufen hat, deren Fortdauer den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden könne. UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld besucht auf Verlangen des Rates im Januar 1961 Südafrika, doch kann in Gesprächen mit dem Premierminister keine für beide Seiten akzeptable Lösung gefunden werden.

Angesichts der anhaltend intransigenten Haltung Südafrikas ruft die Generalversammlung 1962 nach einer bereits in diese Richtung zielenden Resolution des Jahres 1961 alle Staaten auf, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um Südafrika zum Einlenken zu bewegen. Diese Maßnahmen sollen beispielsweise den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, den Boykott südafrikanischer Waren und den Verzicht auf jeglichen Export (einschließlich Waffen) nach Südafrika umfassen. Ferner setzt die Generalversammlung einen Sonder-

»Die südafrikanische Regierung hat sich verpflichtet, das Apartheidsystem abzubauen, die Rassendiskriminierung zu beenden und in Verhandlungen auf breiter Grundlage einzutreten, die zu neuen verfassungsrechtlichen Übereinkommen zwecks Machtteilhabe des gesamten südafrikanischen Volkes führen. Im Lichte vorbereitender und noch nicht abgeschlossener Diskussionen mit Vertretern der verschiedenen Organisationen und Gruppen innerhalb und außerhalb Südafrikas glauben wir, daß im Rahmen von spezifischen und ernsthaften Schritten zum Abbau der Apartheid die folgenden zusätzlichen Maßnahmen die Verhandlungen zu gewährleisten und den Kreislauf der Gewalt zu durchbrechen geeignet sind.

Seitens der Regierung:

a) Abzug des Militärs aus den Townships, um die Versammlungs- und Redefreiheit und die Aussetzung der Verhaftungen ohne Gerichtsverfahren zu ermöglichen.
b) Freilassung Nelson Mandelas und anderer politischer Gefangener und Inhaftierter.
c) Aufhebung des Verbots des ANC und des Panafrikanistischen Kon-

ausschuß zur Apartheid ein, der die Rassenpolitik Südafrika verfolgen und der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat entsprechende Berichte unterbreiten soll. In der Folge wird das Mandat des Sonderausschusses (seit 1974 heißt er ›Sonderausschuß gegen Apartheid‹) erweitert und schließt nun eine Beobachtung aller Aspekte der Apartheidpolitik und ihrer internationalen Auswirkungen ein. In seiner Arbeit wird der Ausschuß vom ›Zentrum gegen Apartheid‹ des UN-Sekretariats unterstützt.
1963 beschließt der Sicherheitsrat ein freiwilliges Waffenembargo gegen Südafrika, wonach alle Staaten den Verkauf und die Lieferung von Waffen, Munition und Militärfahrzeugen einstellen sollen. Im selben Jahr verlangt sowohl die Generalversammlung als auch der Rat die bedingungslose Freilassung aller Personen, die auf Grund ihrer Gegnerschaft zur Apartheid inhaftiert sind.
1965 appelliert die Generalversammlung an die bedeutendsten Handelspartner Südafrikas, ihre zunehmende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Apartheidstaat abzubrechen. Sie fordert ferner ein unnachsichtiges Waffenembargo und errichtet den aus freiwilligen Beiträgen gespeisten ›Treuhandfonds der Vereinten Nationen für Südafrika‹, aus dem Organisationen Zuschüsse für den Rechtsschutz der Verhafteten, für die Unterstützung ihrer Angehörigen sowie für die Unterstützung südafrikanischer Flüchtlinge erhalten können.
1966 verurteilt die Generalversammlung die Politik der Apartheid als Verbrechen gegen die Menschlichkeit.
1967 ruft die Generalversammlung die Welt zu einer intensiven Informations- und Aktionskampagne gegen die Apartheid auf und richtet einen Appell an alle Staaten, der Bevölkerung Südafrikas moralische, politische und materielle Hilfe in ihrem legitimen Kampf um die Erlangung der in der UN-Charta verankerten Rechte zu gewähren. Die Generalversammlung ruft auch das ›Erziehungs- und Ausbildungsprogramm der Vereinten Nationen für das Südliche Afrika‹ ins Leben, unter dem Studenten aus Namibia, Südafrika und Südrhodesien Stipendien erhalten sollen.
1968 fordert die Generalversammlung dazu auf, der Einwanderung (insbesondere von qualifiziertem Personal) nach Südafrika Einhalt zu gebieten.
1970 bezeichnet der Sicherheitsrat die Lage in Südafrika als »mögliche Bedrohung des Weltfriedens« und verurteilt alle Fälle der Verletzung des Waffenembargos; er ersucht alle Staaten, das Embargo zu verschärfen und uneingeschränkt durchzuführen. Etwas später fordert die Generalversammlung alle Staaten auf, diplomatische und andere offizielle Beziehungen sowie alle Formen der militärischen, wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit mit Südafrika abzubrechen. Sie verurteilt auch die Errichtung sogenannter Homelands (Bantustans) und die Zwangsumsiedlung von mehr als drei Millionen schwarzen Südafrikanern in diese künstlich geschaffenen Gebiete.
1971 ruft die Generalversammlung unter anderem zum Boykott von Sportveranstaltungen auf, welche die olympischen Grundsätze der Nichtdiskriminierung verletzen, und richtet einen Appell an die Gewerkschaften der Welt, ihre Maßnahmen gegen die Apartheid zu intensivieren.
Im November 1972 tritt der Sicherheitsrat in Addis Ababa zusammen und beschließt, den Kampf gegen die Apartheid als legitim anzuerkennen. Er fordert ferner die Freilassung aller Personen, die auf Grund der Apartheidpolitik inhaftiert sind, und ersucht alle Staaten, das Waffenembargo strikt einzuhalten.
1973 verabschiedet die Generalversammlung das ›Internationale Übereinkommen über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid‹, das 1976 in Kraft tritt.
1974 lädt die Generalversammlung die Vertreter der von der Organisation der Afrikanischen Einheit anerkannten südafrikanischen Befreiungsbewegungen ANC und PAC (die bereits im Vorjahr als »die wahren Vertreter der überwältigenden Mehrheit des südafrikanischen Volkes« charakterisiert worden waren) ein, als Beobachter an den Erörterungen der Apartheidfrage teilzunehmen. Im gleichen Jahr wird Südafrika, nachdem im Sicherheitsrat ein Antrag auf Ausschluß aus der Weltorganisation am Veto Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten gescheitert ist, von den Arbeiten der Generalversammlung ausgeschlossen.
1975 empfiehlt die Generalversammlung ein freiwilliges Embargo für Erdöl, Erdölprodukte und strategische Rohstoffe.
1976 verurteilt der Sicherheitsrat Südafrika im Gefolge der Ereignisse von Soweto wegen der massiven Gewaltanwendung auch gegenüber Schulkindern. Die Generalversammlung weist die erste Erklärung der ›Unabhängigkeit‹ eines Bantustans, der Transkei, zurück.
1977 wird vom Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen Südafrika verhängt, das erste gegen einen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen. Die Generalversammlung verabschiedet ihre ›Internationale Erklärung gegen Apartheid im Sport‹.
1978 beginnt am 21. März, dem ›Internationalen Tag zur Beseitigung der Rassendiskriminierung‹, das von der Generalversammlung proklamierte ›Internationale Anti-Apartheid-Jahr‹.
1982 gilt auf Beschluß der Generalversammlung als ›Internationales Jahr zur Ingangsetzung von Sanktionen gegen Südafrika‹.
1983 drückt die Generalversammlung ihre tiefe Besorgnis darüber aus, daß die von der weißen Wahlbevölkerung am 2. November 1983 gutgeheißenen Verfassungsvorschläge die Apartheid tiefer verankern werden, und erklärt diese Vorschläge als mit den Prinzipien der UN-Charta unvereinbar. Die Generalversammlung erklärt feierlich, daß nur die vollständige Beseitigung der Apartheid und die Errichtung einer nichtrassischen, demokratischen Gesellschaftsform auf der Grundlage des Mehrheitsprinzips und durch die vollständige und freie Ausübung des Wahlrechts aller Erwachsenen in einem vereinten und nicht zersplitterten Südafrika zu einer gerechten und dauerhaften Lösung der explosiven Situation in Südafrika führen kann.
1985 empfiehlt der Sicherheitsrat bei Stimmenthaltung Großbritanniens und der Vereinigten Staaten freiwillige Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika.
1986 bemüht sich der Sicherheitsrat, das bindende Waffenembargo von 1977 wirksamer auszugestalten.
1987 scheitert ein Versuch blockfreier Staaten, auch von westlichen Ländern bereits getroffene freiwillige Sanktionsmaßnahmen international verbindlich zu machen, am Veto Großbritanniens und der Vereinigten Staaten — so wie zahlreiche frühere Versuche, bindende Wirtschaftssanktionen gegen Pretoria durchzusetzen.

Die unablässige Befassung der Vereinten Nationen mit bestimmten Themen, die stets wiederkehrenden Erörterungen etwa der Südafrikafrage, die sich immer wieder ähnelnden Entschließungstexte werden häufig als Beleg für rhetorische Selbstbefriedigung angesehen und für einen Ausdruck der Ineffizienz der Organisation gehalten. Weniger wäre da in der Tat mitunter mehr. Manche Kritik kommt freilich von denen, denen die Vereinten Nationen als ständiger Mahner in Sachen Südafrika lästig sind — denn die Mahnungen und Forderungen bleiben nicht völlig ohne Wirkung, wenngleich sie manchmal eher von Teilen der öffentlichen Meinung als von den Regierungen zur Kenntnis genommen werden. Doch auch in den Vereinten Nationen haben sich die westlichen Industriestaaten den Forderungen der Staatenmehrheit nicht gänzlich verweigern können, wie die langjährige Diskussion über Sinn und Zweck von Sanktionen gegen Südafrika zeigt. Hatte der Sicherheitsrat zunächst zu einem freiwilligen Waffenembargo aufgerufen, so wurde später ein bindendes verhängt (und unlängst zur Vermeidung von Umgehungen präzisiert). Bilaterale Maßnahmen wurden in letzter Zeit von einer ganzen Reihe westlicher Staaten, auch der EG, ergriffen, so daß sich statt der Frage des grundsätzlichen Für und Wider eher die der Dosierung und die der Bestimmung des Verhältnisses von Mittel und Ziel des auf die Herrschenden in Pretoria auszuübenden Drucks stellt. Kurt von Schirnding, bis Ende letzten Jahres UN-Botschafter Pretorias, bemerkte denn auch, »(im) allgemeinen habe die Feindseligkeit gegenüber Südafrika während der letzten vier Jahre enorm zugenommen«; er selbst mußte erleben, daß der Wechsel der ›Reformpolitik‹, den er auftragsgemäß dem internationalen Publikum anzubieten suchte, von der eigenen Regierung nicht gedeckt war.

gresses von Azania (PAC) sowie Zulassung normaler politischer Aktivitäten.

Seitens des ANC und anderer:

> Eintritt in Verhandlungen und Aussetzung gewaltsamer Handlungen.

Nach unserem Dafürhalten könnte über die gleichzeitige Ankündigung dieser Zusagen verhandelt werden, sofern sich die Regierung dafür interessieren ließe, diesen breitgefächerten Ansatz zu verfolgen.

Im Lichte der uns von der Regierung gegebenen Fingerzeige, daß sie

i) nicht grundsätzlich gegen die Freilassung Nelson Mandelas und vergleichbarer Gefangener ist;
ii) nicht prinzipiell die Aufhebung des Verbots von irgendwelchen Organisationen ablehnt;
iii) bereit ist, in Verhandlungen mit den anerkannten Führern des südafrikanischen Volkes einzutreten;
iv) sich auf die Beendung der Diskriminierung festgelegt hat, nicht

nur im Gesetzbuch, sondern für die südafrikanische Gesellschaft als Ganzes;
v) der Beendigung der weißen Herrschaft verpflichtet ist;
vi) nicht vorschreiben wird, wer die schwarzen Gemeinschaften in den Verhandlungen über eine neue Verfassung für Südafrika vertreten wird;
vii) bereit ist, nach einer offenen Tagesordnung zu verhandeln,
könnte die südafrikanische Regierung den in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz ernsthaft in Betracht ziehen.«

III

Energisch warben wir um Unterstützung für dieses Konzept in Regierungskreisen, in der Geschäftswelt, der akademischen Gemeinschaft, bei Kirchenführern, bei ANC, PAC und Vereinigter Demokratischer Front (UDF) sowie bei Individuen wie Nelson Mandela. Wir trafen allgemein auf Verständnis und Bereitschaft seitens der schwarzen Führer, unser ›Mögliches Verhandlungskonzept‹ als Ausgangspunkt zu akzeptieren. Und zeitweise hat man uns glauben gemacht, daß auch die Regierung dem Kern des ›Möglichen Verhandlungskonzepts‹ zustimmen würde. Unter den Ministern, mit denen wir sprachen, stellten wir das Fehlen einer gemeinsamen Front fest. Während einige Regierungsmitglieder die Dringlichkeit einer friedlichen Klärung auf dem Verhandlungswege einzusehen schienen, glaubten andere, die Sache durchstehen und ›ausschießen‹ zu müssen. Man muß sagen, daß Tauben wie auch Falken gern eine irgendwie geartete effektive Kontrolle darüber behalten möchten, wie man damit anfangen kann, die Schranken zwischen den verschiedenen Gruppen in Südafrika niederzureißen, die Angst der weißen Gemeinschaft und der weißen Minderheitsregierung abzubauen, die Erwartungen der schwarzen Mehrheit zu mäßigen und allgemein Verständnis und Glaubwürdigkeit zu fördern. Das Ergebnis der Verhandlungen wird eine ›ausgehandelte Regierung‹ sein, die den Bestrebungen sämtlicher Betroffenen entgegenkommt. Eine Verfassung im Ergebnis dieser Verhandlungen wird demokratisch sein, soziale Gerechtigkeit garantieren, die grundlegenden Menschenrechte wahren, die erforderlichen Kontroll- und Gleichgewichtsmechanismen vorsehen und die private wie die korporative Initiative ermuntern.

Die Regierung hat die benötigten reifen, unabhängigen und erfahrenen schwarzen Führer in ANC, PAC, UDF und der Inkatha-Bewegung, um zu verhandeln, um Kompromiß und Verständigung zu suchen. Bei erfolgreicher Verhandlungsführung wird die Regierung weder den ultrarechen Flügel der Weißen noch den ultralinken Flügel der Schwarzen zu fürchten haben. Wie Professor Lodge von der Universität Witwatersrand in seinem Artikel über den ANC schrieb, ist — was von Nelson Mandela bestätigt wurde — der ANC keine kommunistische Organisation, sondern eine Einrichtung wie das britische Parlament der Nachkriegszeit, das auch einige Kommunisten zu seinen Mitgliedern zählte. Die kommunistischen Mitglieder des Unterhauses brauchten nur eine Wahl zu gewinnen, um in die Ränge des Parlaments aufgenommen zu werden, und die wenigen kommunistischen Mitglieder des ANC brauchen nur ihre Gegnerschaft zur Apartheid zu erklären. Schließlich müssen wir erkennen, daß in einem Zustand ungeheurer und schwerwiegender politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ungerechtigkeiten der Terrorismus die Antwort der Schwachen gegenüber den Starken ist, auch wenn er sich selbstzerstörerisch oder für beide Seiten destruktiv auswirkt. Die Starken können und müssen Konzessionen machen, um zu einer beiderseitig akzeptablen politischen Lösung zu gelangen. Südafrika könnte somit für die Südafrikaner, für Afrika und für die Welt gerettet werden — durch die vereinten Anstrengungen der Gemäßigten bei weiß wie schwarz. Präsident Pieter W. Botha besaß die Autorität, die Reife und die Erfahrung, die Nation über den Berg zu bringen — wofür Nachwelt und Geschichte ihm auf ewig das Gedenken bewahrt hätten —, aber es schien ihm an Willen, Vorstellungskraft und historischem Denken zu gebrechen, um dies in die Tat umzusetzen. Die Anstrengungen unserer Commonwealth-Gruppe wurden torpediert, Südafrika der Wahrscheinlichkeit einer in Afrika bislang ungekannten, unermeßlichen Zerstörung von Leben und Besitz, die allenfalls den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs nachsteht, ausgesetzt.

IV

Seit die ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ ihren Bericht vorgelegt hat, laufen uns die Ereignisse davon. Einige Punkte sind aber klar geworden:

1.
hat die von der US-Regierung verfolgte, Pretoria entgegenkommende Politik des ›konstruktiven Engagements‹ nicht funktioniert und wird es auch nicht.

2.
sind die meisten Weißen innerhalb und außerhalb der südafrikanischen Regierung nunmehr davon überzeugt, daß sich etwas ändern muß, aber sie haben eine tödliche Furcht vor dem Unbekannten, vor den Ungewißheiten des Wandels.

3.
wird die schwarze Gemeinschaft niemals aufgeben, ganz gleich welches Maß an Gewalt und Unterdrückung sie durch Handlanger und Instrumente der Apartheid erfährt.

Der Vorhang öffnet sich daher zu einem noch steileren Abstieg in noch größere Gewalt und Zerstörung, bis nach vielen Jahren eine neue politische Kraft — radikalisiert, dem Westen entfremdet, verhältnismäßig jung und noch zu unreif, um mit der gewaltigen Menge wirtschaftlicher und sozialer Probleme, die mit Gewißheit auftauchen werden, umzugehen — aus den Ruinen und der Asche emporsteigen wird. Was jetzt als das Feld der wirtschaflichen und strategischen Interessen der westlichen Industriewelt angesehen werden kann, würde in der folgenden Explosion und dem Holocaust, die dann das ganze Südliche Afrika einschließen würden, zerstört.

Gibt es keine Erlösung aus diesem Verhängnis? Gemach, so ist es nicht. Obwohl die Zeit unter den Fingern zerrinnt, glaube ich, daß noch nicht alles verloren ist. Alle wohlmeinenden Helfer müssen bereitstehen und Südafrika dabei unterstützen, sich selbst zu retten. Wirtschaftssanktionen, Rückzug des Auslandskapitals, internationale Isolierung und andere Druckmöglichkeiten sollen die südafrikanische Regierung zur Vernunft friedlichen Verhandelns bringen. Werden solche Maßnahmen umfassend und ohne Schlupflöcher angewandt, so werden sie die weißen Angehörigen der Gesellschaft Südafrikas treffen, die dann in der Lage sein sollten, wirksamen Druck auf ihre Regierung — auf eine Veränderung hin — auszuüben. Die Rede von der ›Lager‹-Mentalität ist nichts als Desinformation. Südafrika braucht den Westen mehr als der Westen (in seiner Gesamtheit oder ein einzelnes Land) Südafrika benötigt. Die schwarze Bevölkerung Südafrikas — mit einer Arbeitslosenrate von 60 bis 70 Prozent, Tag für Tag brutal behandelt, eingesperrt, enteignet und umgebracht — verkündet, daß die Last von außen verhängter Sanktionen leichter für sie zu tragen wäre als die Bürde der Apartheid.

Es liegt in niemandes Interesse, daß Südafrikas Wirtschaft zerstört wird. Die Volkswirtschaft eines von einer demokratischen Mehrheitsregierung geführten Südafrika muß als Ergänzungsstück zu den Volkswirtschaften des übrigen Afrika — und in der Tat auch gegenüber denen der restlichen Welt — gesehen werden. Deshalb müssen die größten Anstrengungen unternommen werden, diese Volkswirtschaft zu retten und zu bewahren. Sanktionen und Investitionsrückzug müssen daher in Gang gesetzt werden — mit aller Härte, um wohltuende Auswirkungen haben zu können. Die Alternative kann nur massive Zerstörung sein. Die Industrieländer, insbesondere die EG-Staaten Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Portugal sowie OECD-Mitglied Japan müssen diese letztlich wohlwollende Geste zustandebringen, durch effektive Wirtschaftssanktionen die südafrikanische Minderheitsregierung dazu zu bringen, mit den noch ansprechbaren Führern der Schwarzen über einen friedlichen politischen Wandel zu verhandeln, bevor diese aus

Gründen des Alters oder mangelnden Erfolgs die Szene verlassen. Maßnahmen wie die, die vom Kongreß der Vereinigten Staaten mit seinem ›Umfassenden Anti-Apartheid-Gesetz‹ vom 2. Oktober 1986 eingeleitet wurden, bieten sich zur Annahme durch die Vereinten Nationen und zur Verwirklichung durch alle Industriestaaten an; dies gilt auch nach dem 20. Februar 1987, als durch das Veto der Vereinigten Staaten (und Großbritanniens) im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein Antrag zu Fall gebracht wurde, der die amerikanischen Sanktionsmaßnahmen international verbindlich machen wollte. Südafrika braucht die Hilfe der internationalen Gemeinschaft — und insbesondere die seiner erklärten Freunde —, um über den Berg zu kommen, um seinen Untergang zu vermeiden. Die Aussage eines schwarzen Jugendlichen aus einer jener Vorstädte nahe Pretoria muß für uns alle, wo immer auch wir uns auf diesem Planeten befinden, lehrreich sein. Er sagte:

»Wir sind heute in dieser Lage, weil unsere Vorfahren Angst hatten zu sterben; aber schließlich starben sie doch. Wir werden kämpfen und sterben, damit unsere Kinder ein besseres Leben führen können. Und wenn alles vorüber ist, werden wir wissen, wer unsere Freunde sind, und sie sollten wissen, wer wir sind.«

Durch positives und konstruktives Handeln unsererseits können wir verhindern, daß dieser junge Mensch sterben muß, und wir können zeigen, daß wir ebenso seine Freunde sind, wie wir die Freunde anderer Südafrikaner sind.

Die internationale Gemeinschaft sollte ebenfalls rasch tätig werden, um Südafrikas Ränken gegenüber seinen Nachbarstaaten entgegenzutreten, und vermittels der Vereinten Nationen sollte die Staatengemeinschaft die Wirtschaftsentwicklung dieser Nachbarn Südafrikas — besonders Mosambiks, das in jüngster Zeit kaum das schiere Überleben sichern kann, und Simbabwes — fördern, um eine weitere Verschlechterung der Sicherheitslage zu verhindern; dadurch würde es ihnen möglich, zu innerer Stabilitität zu gelangen, so daß mehr Ressourcen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verwandt werden können. Insbesondere die Regierungen der traditionellen Geberländer sollten ihre wirtschaftliche Unterstützung für die unter dem ökonomischen Würgegriff Pretorias ächzenden Staaten wesentlich steigern, um deren Abhängigkeit von Südafrika zu verringern. Schließlich sollte auch die internationale Geschäftswelt ermutigt werden, durch den Ausbau der Geschäftsverbindungen und durch Investitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilität der Frontstaaten beizutragen.

Das Konzept friedlichen Wandels braucht noch nicht aufgegeben zu werden — entschlossenes Handeln der internationalen Gemeinschaft und insbesondere des Westens vorausgesetzt.

Bonns Namibia-Politik

Resolution 435, Kontaktgruppe und besondere Verantwortung: eine kritische Bestandsaufnahme

HENNING MELBER

Vor zehn Jahren, im April 1977, haben die damaligen westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ihre ›Namibia-Initiative‹ eingeleitet, mit der sie den Übergang des Territoriums zur Unabhängigkeit unter Aufsicht und Kontrolle der Weltorganisation sicherstellen wollten. Zu jenen fünf Staaten gehörte seinerzeit die Bundesrepublik Deutschland, die auch im folgenden Jahr an der Erarbeitung eines konkreten Plans beteiligt war, den sich der Sicherheitsrat im September 1978 zu eigen machte. Ein Ruhmesblatt in den Annalen der Weltpolitik wurde damit nicht aufgeschlagen.

Um die Entkolonisierung Namibias

Mit der Unabhängigkeit der ehemals portugiesischen Kolonien entwickelte sich Namibia zur Pufferzone für das weiße Minderheitsregime am Kap. Unter wachsendem außenpolitischem Druck und angesichts verstärkter Erfolge der 1960 gegründeten ›Südwestafrikanischen Volksorganisation‹ (SWAPO), die 1966 den bewaffneten Kampf gegen das südafrikanische Besatzungsregime aufgenommen hatte und nun vom unabhängigen Angola aus günstigere militärische Operationsmöglichkeiten wahrnehmen konnte, begann Südafrika eine eigene ›Reformpolitik‹ in Namibia zu initiieren. Gestützt auf die Mehrzahl der weißen Siedler und eine geringe Zahl kooperationswilliger Afrikaner wurde die nach dem Tagungsort so benannte ›Turnhallen-Konferenz‹ ins Leben gerufen, die 1977 einen ›Unabhängigkeitsplan‹ proklamierte. Vertreter aller Bevölkerungsgruppen sollten auf der Grundlage ethnischer Differenzierung eine Regierung bilden, die unter der Aufsicht eines südafrikanischen Verwaltungsbeamten die begrenzte Selbstverwaltung ausüben sollte. Der drohende südafrikanische Alleingang, der einer internationalen Anerkennung einer solch offenkundigen Marionettenregierung keine Aussicht auf Erfolg einräumte, veranlaßte die damaligen westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats zur Initiative: die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und die Vereinigten Staaten konstituierten sich zur ›Kontaktgruppe‹[1]. Diese von den Vereinten Nationen gebilligte Intervention mit dem erklärten Ziel der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien Südafrika und SWAPO vereitelte vorerst die einseitige Unabhängigkeitserklärung. In getrennten diplomatischen Verhandlungen mit Südafrika und der SWAPO wurde ein Lösungsplan erarbeitet, der 1978 durch Resolution 435[2] des Sicherheitsrats gebilligt und zur Grundlage einer Entkolonisierung Namibias erhoben wurde. Die Entschließung sieht die Durchführung freier und allgemeiner Wahlen unter Aufsicht der UNO vor.

Die SWAPO erklärte sich zur Umsetzung des Verhandlungsergebnisses bereit und hat seither mehrfach der südafrikanischen Regierung den Waffenstillstand als ersten Schritt zur Verwirklichung der Resolution 435 angeboten. Südafrika dagegen nutzte die bislang verstrichene Zeit, die Strukturen in Namibia zugunsten einer Weichenstellung nach eigenen Vorstellungen weiter auszubauen. Diese Verzögerungstaktik wurde seit Amtsantritt des Präsidenten Reagan von den USA zumindest geduldet; sie boten den Südafrikanern die notwendige Schützenhilfe, um die Durchführung der Resolution 435 vorerst zu verhindern. Als Hauptinstrument diente dazu ein nachträglich formuliertes ›Junktim‹, das für die Abhaltung allgemeiner Wahlen in Namibia den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola zur Voraussetzung machte.

Die dadurch seit Anfang der achtziger Jahre geschaffene Pattsituation verhalf Südafrika zu beträchtlichem Zeitgewinn. Nach einem Anfang 1983 endgültig gescheiterten ähnlichen Anlauf wurde Mitte 1985 — das Datum des 17.Juni hatte man womöglich nicht ganz ohne Bedacht gewählt — die bislang nur von Südafrika selbst offiziell anerkannte ›Übergangsregierung der nationalen Einheit‹ proklamiert, die freilich von einem Generaladministrator Pretorias kontrolliert wird. Ihre Kompetenzen liegen im Bereich der Durchführung begrenzter Reformen unter Beibehaltung der ›großen Apartheid‹, also der Aufrechterhaltung des Prinzips einer ethnisch-regionalen Aufteilung des Landes sowohl im politischen als auch im ökonomischen Bereich auf Grundlage der zu Beginn der sechziger Jahre festgelegten Reservatsstrukturen. Das Fazit nach einem Jahr ›Interimsregierung‹