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‹

formulierte die katholische Kommission für Gerechtigkeit und Versöhnung in Windhoek in einem Offenen Brief vom 17. Juni 1986 mit dem Schlußsatz: »Sie haben Ihr Ziel der Nationalen Einheit fast erreicht: die meisten Namibier stehen vereint gegen Sie.«[3]

Zehn Jahre nach Einleitung der westlichen Namibia-Initiative gilt weiterhin, was der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Möllemann, am 6. November vergangenen Jahres im Deutschen Bundestag feststellte: »(Die) Verwirklichung des Lösungsplans nach der Resolution 435 liegt zugegebenermaßen nicht in greifbarer Nähe«. Seine »Durchführung . . ., und zwar ohne Verzögerungen, ohne weitere Vorbedingungen und ohne weitere Umgehungsversuche« werde aber von der Bundesregierung unverändert verlangt. Deren Rolle in der Fünfergruppe beschrieb er so:

»Sie hat sich bemüht, als Mitglied der ›Kontaktgruppe der westlichen Fünf‹ zusammen mit den USA, Kanada, Frankreich und Großbritannien, aber auch mit anderen Partnern einen Weg zur Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit zu entwickeln, den sie als einer der Hauptinitiatoren der Resolution 435 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vorzuzeichnen half.«

Nun führt die ›Kontaktgruppe‹ seit geraumer Zeit kaum mehr ein Schattendasein; die Mitgliedschaft in derselben wurde gleichwohl als Begründung dafür angeführt, daß dem Namibia-Rat der Vereinten Nationen die Abhaltung einer Konferenz in der Bundesrepublik Deutschland versagt wurde. Am 23. Januar 1986 hatte sich Staatsminister Lutz Stavenhagen im Bundestag auf eine Frage der Grünen-Abgeordneten Ursula Eid hin auf die sich aus der Mitgliedschaft ergebende »Neutralitätspflicht« berufen und mitgeteilt, eine Gastgeberrolle für die Veranstaltung »hätte als Abgehen von der bisherigen Position der Neutralität interpretiert werden können«.

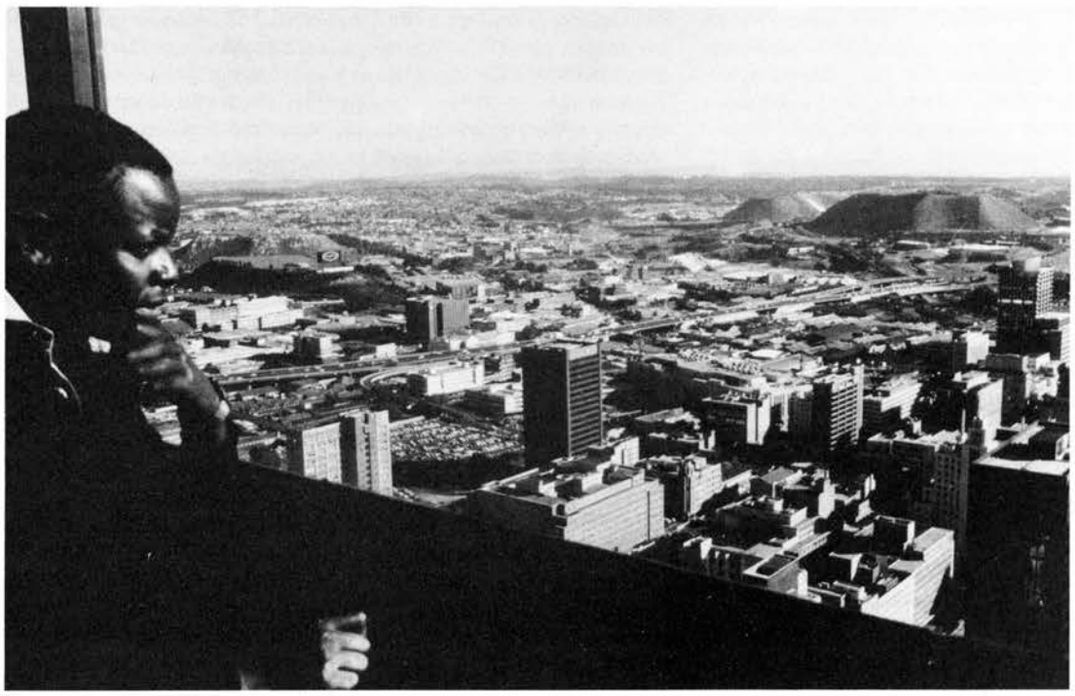
Schatten deutscher Kolonialherrschaft

In einem grundsätzlichen Punkt der höchst kontrovers geführten Diskussion um Namibia sind sich alle im Bundestag vertretenen Parteien einig: Auf Grund der historischen Hypothek gegenüber der ehemaligen deutschen Kolonie habe die Bundesrepublik Deutschland eine besondere Verantwortung in den internationalen Bemühungen zur Lösung des Entkolonisierungskonflikts[4]. Dieser Konsens allerdings ist vordergründig: In der Frage, wie dieser Verpflichtung Rechnung zu tragen sei und wie sich entsprechendes (außen-)politisches Handeln inhaltlich definiert, werden unüberbrückbare Meinungsunterschiede deutlich.

Einzig die Grünen artikulieren uneingeschränkte Solidarität mit den Zielsetzungen der nationalen Befreiungsbewegung SWAPO. Aber auch die SPD fordert in ihrer Rolle als Oppositionspartei nunmehr eine stärkere Berücksichtigung dieser von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1973 als »die wahre Vertretung des namibischen Volkes« anerkannten, 1976 mit Beobachterstatus versehenen Organisation. Die Regierungspolitik dagegen hat sich — verstärkt seit dem Wechsel im Herbst 1982 — immer einer eindeutigen und vorbehaltlosen Parteinahme in der polarisierten Situation enthalten. Mehr noch: Neuere Entwicklungen verdeutlichen, daß sich die offizielle Namibia-Politik zunehmend an Optionen orientiert, die weder einem in freier Entscheidung zum Ausdruck gebrachten Mehrheitswillen der namibischen Bevölkerung noch dem Standpunkt der Mehrheit in den Vereinten Nationen entsprechen.

Nicht nur in Namibia selbst sind die Auswirkungen des deutschen Kolonialismus in den grundlegenden Strukturen gesellschaftlicher Herrschaft und Ungleichheit bis heute verankert geblieben. Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es nach wie vor enge emotionale Bindungen an die deutsche Sprachgemeinschaft Namibias. Die ungefähr 15—20 000 deutschstämmigen Siedler im Lande, die einen erheblichen Teil der 70—80 000 Weißen ausmachen, haben qualitativ ein noch größeres Gewicht, als es ihrem quantitativen Anteil ohnehin entspräche. Die mit diesen Namibia-Deutschen augenscheinlich verknüpfte Vorstellung einer deutschen zivilisatorischen Mission vergangener Tage bleibt hierzulande hoch geschätzt, wenngleich höchst umstritten. Die Existenz dieser Gemeinschaft in Namibia ist als konkretes Resultat der historischen Verflechtung immer ein erheblicher Faktor in der Namibia-Politik der Bundesrepublik Deutschland geblieben, der im Sinne einer ›Fürsorgepflicht‹ in das politische Handeln einfloß; mit der Gründung der ›Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester‹ (IG) im Jahre 1978 fand die Bonner Politik einen — hauptsächlich kulturgruppenspezifisch definierten — institutionalisierten Ansprechpartner.

Demgegenüber findet sich in den kolonialismuskritischen Betrachtungsweisen hinsichtlich Namibias eher die Auffassung einer ›Wiedergutmachungspflicht‹ gegenüber der kolonisierten Mehrheit. Unter Verweis auf den von der Bundesrepublik vertretenen Anspruch, Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches zu sein, versuchen diese Befürworter einer stärker dem nationalen Befreiungskampf zugeneigten Politik bislang vergeblich, eine moralische Pflicht gegenüber der kolonisierten Mehrheit einzu-



Johannesburg: Zentrum des Goldbergbaus und der Industrie Südafrikas. Ohne die Arbeitskraft der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit käme der gewaltige Wirtschaftskomplex zum Stillstand. Doch dürfen nur wenige afrikanische Arbeiter — meist Dienstboten — hier oder in anderen Städten Südafrikas leben. Ihnen sind mehr oder minder entfernte ›Townships‹ zugewiesen; teils müssen sie aus den weitab gelegenen Bantustans — den von der Minderheitsregierung mittlerweile mit gefälligeren Namen versehenen Arbeitskräftereservoirs des Apartheidsystems — einpendeln.

klagen, die bezogen auf die deutschstämmige Klientel Namibias durchaus von Regierungspolitikern gesehen und akzeptiert wird. Der zumindest latente ideologische Stellenwert, der dem Entkolonisierungskonflikt in Namibia aufgrund der kolonialgeschichtlichen Verbundenheit beigemessen wird, scheint jedenfalls in der Sicht weiter Teile damit befaßter Kreise von ganz besonderer Bedeutung zu sein.

Die Namibia-Politik der Sozialliberalen

Schon die Regierung der sozialliberalen Koalition bot in puncto Namibia-Politik bereits hinreichend Anlaß zu kritischen Stellungnahmen. Verbale Verständnis-, wenn nicht gar Solidaritätsbekundungen mit der kolonisierten Mehrheit kollidierten häufig mit der faktischen Weigerung, solchen Willenserklärungen auch die notwendigen Taten folgen zu lassen. So hielt die Bundesregierung noch jahrelang als weltweit einziger Staat am Konsulat in Windhoek fest und traf dann mit der Delegierung der Betreuung an eine in Südafrika ansässige Vertretung eine denkbar unglückliche Entscheidung. Auch die zögerliche Haltung in Fragen des deutsch-südafrikanischen Kulturabkommens, das lange Zeit Namibia einschloß, verriet wenig Fingerspitzengefühl. Ebenso standen die von der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Umfang geförderten deutschen Privatschulen im Lande schon lange vor dem Regierungswechsel unter der Kritik von Apartheidgegnern, da ihr tatsächlicher Wille zur Verständigung mit der Bevölkerungsmehrheit durchaus zu bezweifeln war und ist. Lippenbekenntnisse zu einer mehr als formalen Entkolonisierung widersprachen auch der tatsächlichen Passivität und selbstauferlegten Zurückhaltung im Rahmen der Verhandlungen mit Südafrika seitens der westlichen Kontaktgruppe[5]. Kompetente Kritiker monierten bereits Ende der siebziger Jahre, daß die bundesdeutsche Außenpolitik zum Südlichen Afrika einem Konzept verpflichtet sei, das de facto

»dem Aufbau von kooperationsfähigen Gruppen in Simbabwe, Namibia und Südafrika Vorrang gab vor der Eindämmung der Kriegsgefahr« und dieses Anlaß zu dem Mißtrauen gebe, »daß letztlich doch nur eine verdeckte Hegemonie der weißen Minderheiten — abgesichert durch kollaborierende afrikanische Mittelschichten — angestrebt werde«[6].

Eine kritische Bilanz desselben Autors aus dem Jahre 1982 bescheinigte der Bundesregierung

»maßgeblichen Anteil an der Verfestigung der Herrschaft Südafrikas in Namibia, der diplomatischen Aufwertung Südafrikas und der Tolerierung der Eskalation des Krieges im Südlichen Afrika«[7].

Interessant und aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang auch die von dem damals noch der FDP angehörenden heutigen SPD-Parlamentarier Günter Verheugen vorgebrachte Charakterisierung der Handlungsmaxime Außenminister Genschers, der als Nachfolger Scheels eine aktive bundesdeutsche Namibia-Politik maßgeblich initiierte. Die angeführten Motive lassen auf ein aufgeklärtes Verständnis von Machtpolitik schließen, wenn Verheugen seinem ehemaligen Parteivorsitzenden konzediert, daß er

»über die emotionale Bindung hinaus die Notwendigkeit (sah), durch eine Beteiligung am Dekolonisierungsprozeß ein weiteres Vordringen der sowjetischen Einflußsphäre zu verhindern«[8].

Angesichts dieser liberal-pragmatischen Handlungsmaxime der Namibia-Politik der Bundesrepublik Deutschland unter der Federführung des Auswärtigen Amts konnte so das Ende der sozialliberalen Regierungsära im Herbst 1982 mit dem Fazit bedacht werden, daß Hans-Dietrich Genschers Anspruch auf Kontinuität in relevanten Fragen der Außenpolitik im Falle Namibias durchaus nicht zwangsläufig und grundsätzlich den Zielsetzungen der Unionsparteien entgegenstand, wenngleich sich aus deren Reihen alsbald kritische Stimmen zu Wort meldeten.

Kontinuität und Wende: Namibia-Politik nach dem Regierungswechsel

Mit dem Regierungswechsel in Bonn wurde zunächst eine in den Unionsparteien vertretene Lobby, bei der »die merkwürdige Hinwendung zu einem längst nicht mehr vorhandenen ›Deutsch-Südwest‹ . . . noch . . . lebendig ist«[9], Teil der formalen politischen Machtbasis. Damit vermochten diese ›Südwester‹, die bereits seit Jahren rege Aktivitäten betrieben, aus ihrem tolerierten Schattendasein herauszutreten und aktiv-gestaltend in die offizielle Namibia-Politik einzugreifen. So wird insbesondere anhand der Akzentverschiebung konservativer Bewertung der außenpolitischen Linie Genschers exemplarisch die veränderte Perzeption deutlich.

Wurde noch 1981 in einer Broschüre der ›Deutschen Afrika-Stiftung‹ (deren damaliger Vorsitzender Hans Stercken (CDU) während der vergangenen Legislaturperiode auch Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages wurde) darauf hingewiesen, »daß die FDP in der Namibia-Frage eine zunehmend konstruktivere Haltung einnimmt« und die »Standhaftigkeit der Freien Demokraten gegenüber der SPD« gelobt[10], monierte bereits zwei Jahre später derselbe Autor, daß »die Überlagerung des Dekolonisationskonfliktes in Namibia durch den Ost-West-Konflikt nicht in vollem Ausmaß erkannt worden« sei[11]. Jetzt wurden Impulse gefordert, »die aus der Sackgasse einer Namibia-Lösung unter UNO-Vorzeichen herausführen«. Eine »Deutsche Friedenspolitik« für Namibia solle künftig unter anderem folgende Empfehlungen beherzigen:

Politische und materielle Hilfe für die »Kräfte des ›peaceful change‹«, damit sie »in den Augen der Bevölkerung mehr und mehr als die *wahren Befreier* des Landes erscheinen«; »eine entschiedene Verurteilung des Friedensstörers . . . SWAPO«; »Entwicklungshilfe für militante Frontstaaten . . . drastisch zu reduzieren bzw. einzustellen« und »Mut zu international unpopulären Entscheidungen«.

Der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jürgen Warnke, würdigte diese Studie eines der exponiertesten Protagonisten einer südafrikafreundlichen Politik in einem Brief an ihren Autor folgendermaßen:

»Durch Ihre umfassende Analyse und Ihren engagierten Beitrag zu den ›Perspektiven einer neuen deutschen Namibia-Politik‹ hat die Diskussion in dieser schwierigen Frage eine Grundlage erhalten, die ihr in der Bundesrepublik Deutschland allzulange gefehlt hat. Daß Sie den Namibia-Konflikt in den relevanten globalen Rahmen eingeordnet haben, findet meine besondere Anerkennung.«[12]

Dieser relevante globale Rahmen findet bereits eingangs der gelobten Studie seinen Ausdruck in markigen Sentenzen, die davor warnen,

»daß gewisse Kreise des Westens objektiv als Agenten der sowjetischen Expansionspolitik in Afrika fungieren. Durch ihr Eintreten für militante marxistische Bewegungen ebnen sie der UdSSR nicht nur den Weg von Luanda über Windhoek nach Kapstadt, sondern langfristig auch an den Rhein und die europäische Atlantikküste«[13].

Hier wird in anerkennenswerter Offenheit ein Weltbild artikuliert, das anscheinend der Betrachtungsweise großer Teile der Unionsparteien und eines kleineren Teils der FDP-Fraktion entspricht.

»Daß die SWAPO ein völlig normales Produkt des Kolonialismus auf der Grundlage eines völlig normalen afrikanischen Nationalismus ist, mochte und mag der christliche Parteienverbund nicht einsehen. Dieser vollständige Realitätsverlust hängt zusammen mit der geopolitischen Obsession führender Außenpolitiker der Unionsparteien«,

versuchte der jetzige Oppositionspolitiker Verheugen diese Grundhaltung zu charakterisieren[14]. Auch die Versuche einer nüchternen Beurteilung der SWAPO durch gemäßigte und in konservativen Kreisen als kompetent geschätzte Wissenschaftler wie den Politologen Franz Ansprenger von der Arbeitsstelle ›Politik Afrikas‹ der FU Berlin vermögen an dieser Wahrnehmung wohl kaum etwas zu ändern: Ansprenger wendet sich in seiner SWAPO-Studie explizit gegen eine »Verschwörungstheorie«, die in der SWAPO alleine das Instrument und den Erfüllungsgehilfen Moskaus sieht[15]. Bezüglich der Repräsentativität der SWAPO in Namibia stellt Ansprenger »mehr oder weniger deutliche Reflexe einer massiven Zustimmung« fest. Sein Fazit:

»Die Loyalität breiter Massen des schwarzen Volkes von Namibia zur SWAPO reicht sicher auf absehbare Zeit aus, im Falle freier Wahlen die SWAPO-Anhänger zur Abgabe ihrer Stimme für SWAPO zu veranlassen.«

Gerade darin aber dürfte eine der Hauptursachen der gegenwärtigen Pattsituation zu sehen sein, die eine Durchführung der

Resolution 435(1978) verhindert: Weder Südafrika noch die Regierungen der westlichen Staaten scheinen ein von der SWAPO regiertes Namibia riskieren zu wollen, solange dafür nicht zumindest ausreichende Kontrollmöglichkeiten und entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen worden sind. Angesichts der von ihm attestierten klaren Mehrheitsverhältnisse zugunsten der SWAPO zieht auch Ansprenger in Zweifel, daß das noch immer als Haupthindernis geltende ›Junktim‹ tatsächlich die letzte Hürde vor der Verwirklichung von Wahlen unter Aufsicht der Vereinten Nationen darstelle.

Wurden seitens der SPD/FDP-Regierung zur Lösung des Namibia-Konflikts wenigstens noch Versuche zur Einbeziehung der SWAPO in Form einer Gesprächs- und im humanitären Bereich auch partiellen Hilfsbereitschaft unternommen, scheint die Berührungsangst der gegenwärtigen Regierungskoalition aufgrund der skizzierten spezifischen Wahrnehmung stärker die Tendenz zu Aus- und Abgrenzung in den Vordergrund zu rükken.

Politikverzicht im Auswärtigen Amt?

Mit dem erdrutschartigen, so nicht erwarteten Wahlerfolg der ›radikalen‹ ZANU 1980 in Simbabwe, der Wahl des US-Präsidenten Reagan im gleichen Jahr sowie dem bald darauf formulierten ›Junktim‹ in der Namibia-Frage wurde zudem eine erhebliche Zäsur geschaffen, die bis heute nachhaltige Wirkung zuungunsten der SWAPO zeigt. Mit der Einführung des ›Junktims‹ verbindet Verheugen gar das Ende der gemeinsamen westlichen Namibia-Politik: Außenminister Genscher habe dasselbe formal nie akzeptiert, sich aber gefügt, indem es in Beantwortung einer Großen Anfrage der SPD-Opposition zur Politik im Südlichen Afrika im Dezember 1983 als »ein unübersehbares politisches Faktum« qualifiziert wurde[16].

Das Außenministerium beugte sich so in der Namibia-Politik zunehmend dem Kurs der USA unter der Reagan-Administration und verzichtete fortan weitgehend auf eigene Initiativen. Diesen freiwilligen Verzicht auf eine eigenständige bundesdeutsche Außenpolitik zu Namibia verdeutlichte im Frühjahr 1986 die Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktion der Grünen zur Namibia-Politik der Bundesregierung. Nach der unzweifelhaften Dominanz US-amerikanischer Politikauffassung im Rahmen der internationalen Verhandlungen befragt, vertrat die Bundesregierung die Auffassung,

»daß die Bemühungen der USA um eine Lösung des Namibia-Problems gegenwärtig die besten Aussichten auf Erfolg bieten. Gerade weil sich die Bundesregierung zu einer besonderen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für Namibia bekennt, wünscht sie einen raschen Erfolg dieser Bemühungen.«[17]

Diese Bescheidenheit war wohl auch dem wachsenden Druck aus den Reihen der eigenen Regierungskoalition geschuldet. Die relative Bedeutung der Kontroverse zum Südlichen Afrika in der westdeutschen Außenpolitik wurde offensichtlich, als Mitte 1985 in einer öffentlich geführten Debatte Mitglieder der Regierungskoalition nicht nur Genschers Ostpolitik kritisierten, sondern zugleich auch die Aufmerksamkeit auf die Position zum Südlichen Afrika lenkten, wobei der CSU-Vorsitzende und bayrische Ministerpräsident Franz Josef Strauß einmal mehr die Meinungsführerschaft beanspruchte. Er exponierte sich damit allerdings nur stellvertretend für eine erhebliche Zahl von Parlamentariern aller drei Regierungsparteien, in denen

»ein ständiger und zahlenmäßig beachtlicher Druck auf die Bundesregierung (besteht), 435 endlich aufzugeben, die Regierung der Vielparteienkonferenz anzuerkennen und Entwicklungsprojekte in Namibia zu beginnen«[18].

Erfolge dieser Lobby-Arbeit zeigten sich in der Antwort auf die bereits erwähnte Große Anfrage der Grünen in bezug auf die verbale Zurückhaltung gegenüber der ›Interimsregierung‹: Wurde diese bei ihrer Einsetzung im Juni 1985 von der Bundesregierung in Übereinstimmung mit den anderen Mitgliedern der westlichen Kontaktgruppe und den Staaten der Europäischen Gemeinschaft als »null und nichtig« verurteilt, wurde von dieser Formulierung nun kein Gebrauch mehr gemacht. Statt dessen findet sich der Verweis auf eine Gemeinsame Erklärung der Außenminister der Zehn vom 30. April 1985 — die somit vor Proklamierung der ›Interimsregierung‹ abgefaßt worden war. FDP-MdB Wolfgang Rumpf kommentierte die Antwort der Bundesregierung auf diese Große Anfrage in aufschlußreicher Weise, indem er es begrüßte,

»daß die starre Formel der UN-Sicherheitsresolution 435 nicht mehr in den Mittelpunkt aller Betrachtungen zur Beilegung des Namibia-Konfliktes gesetzt wurde. . . . Daß auch die Bundesregierung dem Lösungsplan der Kontaktgruppe verpflichtet bleibt, solange Südafrika ihm verpflichtet ist (sic!), ist politisch verständlich.«[19]

So lassen sich nach Ablauf einer vollen Legislaturperiode unter der christdemokratisch-liberalen Koalitionsregierung doch einige gravierende Modifikationen in der Namibia-Politik ausmachen: Zwar wird noch immer an der Resolution 435 (1978) des Sicherheitsrats verbal festgehalten, die Bezugnahme darauf nimmt aber zunehmend formelhafte Züge an. Gleichzeitig wird eine ›interne Lösung‹ nicht mehr mit der gebotenen Eindeutigkeit zurückgewiesen, sondern das Gespräch »mit allen politischen Kräften Namibias« als »Teil der politischen Praxis« stärker betont[20].

Darüber hinaus deutet sich eine stärkere Arbeitsteilung auf der Ebene der außen- und entwicklungspolitischen Ressorts an, die sich in unterschiedlicher Form zum Namibia-Konflikt verhalten: Während Minister Genschers Anspruch auf Kontinuität in einer zunehmend passiven Haltung des Auswärtigen Amts resultierte, wurde im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) unter Minister Warnke eine entwicklungspolitische Offensive zugunsten von Hilfsmaßnahmen in Namibia eingeleitet. Ob die Erörterungen der unlängst eingerichteten Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen zur Namibia-Politik zu einer weiteren Verlagerung der Gewichte führen werden, bleibt abzuwarten.

›Nebenaußenministerium‹ BMZ

Während das Auswärtige Amt durch die Einbindung in die westliche Kontaktgruppe und die aus dem damaligen Verhandlungsergebnis resultierenden Vorgaben der Resolution 435 (1978) über einen relativ eingeengten Spielraum verfügt, scheint das BMZ solcherart definierter außenpolitischer Räson nicht strikt zu unterliegen. Entwicklungspolitische Hilfsmaßnahmen innerhalb Namibias sind seit den umfangreichen personellen Änderungen im BMZ mit dem Regierungswechsel 1982 die auffälligsten Indizien einer revidierten Namibia-Politik. Die völkerrechtlichen Implikationen solcher Hilfe — auch wenn sie unterhalb der Ebene offizieller Regierungsinstitutionen arrangiert und durchgeführt wird — sind zumindest höchst fragwürdig und umstritten. Schwerpunkt dieser entwicklungspolitischen Maßnahmen ist der Ausbildungsbereich, der auch der ›Interimsregierung‹ als vorrangiges Feld gesellschaftlicher Reformen gilt. In welcher Grauzone hierbei das BMZ operiert, machte der Abgeordnete Rumpf deutlich:

»›Nicht-Regierungsebene‹ heißt . . ., daß wir keine Projekte der Übergangsregierung fördern können. Es heißt aber auch, daß wir alle für die Entwicklung des Landes sinnvollen Projekte fördern können und wollen, gleichgültig, ob der private Träger freundliche, unfreundliche oder gar keine Beziehungen zur Übergangsregierung unterhält.«[21]

Mittlerweile operieren mehr als zehn Nichtregierungsorganisationen mit Mitteln des BMZ kontinuierlich und zum Teil mit mehreren Projekten innerhalb Namibias. Die staatlich finanzierte Otto-Benecke-Stiftung hat nach mehrjährigen komplizierten Vorverhandlungen inzwischen den Bau eines Berufsbildungszentrums in Windhoek begonnen. Für dieses Großprojekt mit dem Namen ›Vocational Training Centre Namibia‹ (VTCN), das nach Auskunft von Minister Warnke das berufsbildende Schulwesen in Namibia begründen soll[22] und gemeinsam mit der bundeseigenen Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit abgewickelt wird, wurden alleine mehr als 16 Mill DM aus dem BMZ-Haushalt bewilligt. Es scheint nur die erste größere Maßnahme auf dem Weg zu einem systematischen Ausbau des entwicklungspolitischen Engagements im Lande zu

sein. Anfang 1987 erklärte CDU-MdB Alois Graf von Waldburg-Zeil:

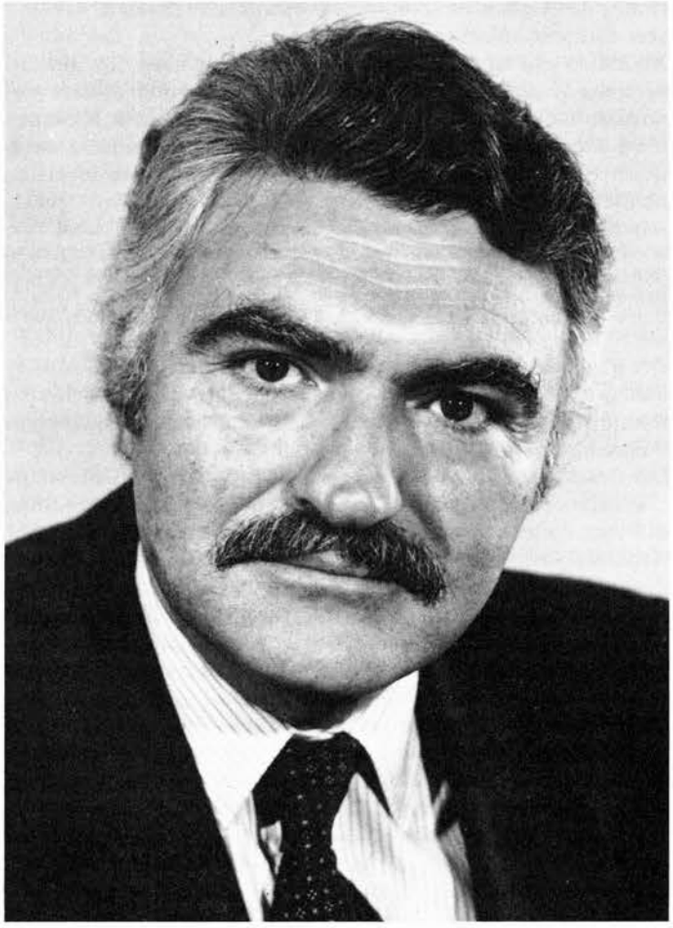
»Meine Fraktion ist . . . entschlossen, nach der Bundestagswahl zu konkreten Vereinbarungen in der Koalition zu kommen. . . . (Die) Entwicklungspolitiker . . . sind sich in dieser Frage völlig einig: Wir wissen, daß für Namibia dringender Handlungsbedarf besteht und ausreichende Handlungsmöglichkeiten über private Organisationen gegeben sind.«[23]

Berührungsängste hinsichtlich der ›Interimsregierung‹ scheinen nicht vorhanden: »Ich halte es durchaus für sinnvoll, daß private deutsche Organisationen auch mit ›halbstaatlichen Stellen‹ Namibias zusammenarbeiten«, führte Waldburg-Zeil weiter aus. Auch das geplante Finanzvolumen wird bereits mit einem auf vier Jahre verteilten »Hundert-Millionen-Mark-Programm« näher prognostiziert und deutet an, daß die Bundesregierung bereit scheint, sich ihre historische Verantwortung auch etwas kosten zu lassen. Diese entwicklungspolitischen Initiativen werden derzeit massiv propagiert. — Angesichts ihrer erklärten Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Strukturen in Namibia ist die Prognose erlaubt, daß diese Maßnahmen weniger dem Unabhängigkeitsstreben der kolonisierten Mehrheit dienlich sind als vielmehr dem Anliegen der ›Interimsregierung‹, durch begrenzte soziale Reformen einen Zuwachs an Glaubwürdigkeit sowohl innerhalb wie auch außerhalb des Landes zu erzielen. Es ist zu bezweifeln, ob dies Namibia der tatsächlichen Unabhängigkeit wirklich näher bringen wird.

Die Neubesetzung des Ministeramtes im BMZ mit dem CSU-Parlamentarier Hans Klein gibt jedenfalls keinen Hinweis darauf, daß die Bundesregierung mehrheitlich willens ist, in der neuen Legislaturperiode vom Kurs der vergangenen Jahre abzurücken. Im Gegenteil: Die Koalitionsverhandlungen verdeutlichten erneut die Uneinigkeit in der Politik gegenüber dem Südlichen Afrika. Eine als »Bestandsaufnahme« deklarierte Kapitulation vor der Unvereinbarkeit der Standpunkte war der sibyllinische Kompromiß in einer augenscheinlich festgefahrenen Situation. Das Auswärtige Amt scheint sich noch immer von den skizzierten Tendenzen — jenen eines noch stärkeren Verständnisses für die südafrikanische Regierung und einer Präferenz für ›interne‹ Lösungen ohne ausreichende Berücksichtigung der von den Befreiungsbewegungen und den Vereinten Nationen vertretenen Grundforderungen — abheben zu wollen. Das Revirement stärkt aber die Vermutung, daß eine bewußtere Arbeitsteilung im außenpolitischen Bereich zum Konzept der nächsten Regierungsära gehört. Zum einen wurde das Außenministerium in den Spitzenämtern gänzlich der FDP überlassen. Zum anderen rückt mit Hans Klein ein standfester und prinzipientreuer, seinem Parteivorsitzenden loyal verbundener CSU-Politiker an die BMZ-Spitze, mit dem — nach eigenem Bekunden am Tag der Vereidigung[24] — ein weiterer Außenpolitiker am Kabinettstisch Platz nimmt.

Klein, in der vergangenen Legislaturperiode außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und zu Anfang der Koalitionsverhandlungen bezeichnenderweise als Staatsminister für das Auswärtige Amt im Gespräch, ist in Sachen Namibia kein Neuling: Gemeinsam mit Wolfgang Rumpf, dem entwicklungspolitischen Sprecher der FDP-Fraktion, war Klein der Unterzeichner einer Grußbotschaft zum ersten Jahrestag der ›Interimsregierung‹ im Juni 1986. Darin wurde die Bundesregierung aufgefordert, »großzügige Hilfe an Namibia auf Nicht-Regierungsebene abzusichern und Projekte privater Träger unabhängig von ihrer Beziehung zur Übergangsregierung zu fördern«[25]. Ein Jahr vorher weilte er in Windhoek, um den Einsetzungsfeierlichkeiten dieser ›Regierung‹ beizuwohnen, für die er eine faire Chance forderte[26]. In der Mai-Ausgabe des ›Deutschland-Magazin‹ hatte Klein bereits die bevorstehende Einrichtung der ›Interimsregierung‹ begrüßt und die Auffassung kritisiert, daß die SWAPO eine Mehrheit repräsentiere. Die westlichen Staaten, so Klein weiter, hätten keinen Anlaß zu verschüchterter Unterordnung unter eine marxistisch manipulierte UNO-Meinung.

In einem Pressegespräch mit dem ›Namibia Information Office‹ versprach Klein schon im Herbst 1985, »die parlamentsinternen Aktivitäten zugunsten Namibias zu steigern«, wobei er davon



Dr. Sotirios G. Mousouris ist als Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen neuer Leiter des Zentrums gegen Apartheid im UN-Sekretariat. Der am 1. November 1934 geborene Grieche Mousouris studierte Rechts- sowie Politik- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Athen; in Harvard wurde er zum Doktor der Betriebs- und Volkswirtschaft promoviert. Er ist, abgesehen von einer einjährigen Unterbrechung, seit 1966 bei der Weltorganisation tätig; unter anderem hatte er eine leitende Stellung beim UN-Zentrum für transnationale Unternehmen inne.

ausgehe, »daß die Interimsregierung in Windhoek ein richtiger Schritt in die richtige Richtung sei«. Gefordert sei jetzt Aufbauhilfe:

»Man habe die Chance, wesentlich mit deutscher Hilfe in Namibia ein Modell zu schaffen. Dieses Modell sei jedoch nicht zu realisieren, wenn man in der Bundesrepublik versuche, sich in heuchlerischen Moralposen gegenseitig zu überbieten.«[27]

Mit der Kabinettsumbildung zeichnet sich also die Verfestigung des latenten Kollisionskurses zwischen Auswärtigem Amt und BMZ hinsichtlich der Bonner Haltung zum Konflikt im Südlichen Afrika ab. In Hans Klein hat die Entwicklungspolitik einen Nachfolger Warnkes bekommen, der noch nachdrücklicher ein spezifisches Engagement in der ehemals deutschen Kolonie vertritt — ein Engagement, das dem Standpunkt der Vereinten Nationen keinerlei Respekt zollt. Es ist abzusehen, daß das BMZ in der Namibia-Frage tatsächlich eine ›Nebenaußenpolitik‹ aktiv zu gestalten bemüht sein wird.

›Vergangenheitsbewältigung‹ nicht in Sicht

»In Namibia könnte eine Schuld aus der Vergangenheit abgetragen werden, es könnte die Geschichte ein Stück weit korrigiert werden. Keine Bundesregierung hat das so gesehen«,

stellt Günter Verheugen in seinem engagierten Buch zur Politik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Südlichen Afrika fest[28]. Es bedarf keiner prophetischen Gabe vorherzusagen, daß eine solche Korrektur der Geschichte (sofern sich Geschichte überhaupt korrigieren läßt) auch von der neuen alten Bundesregierung nicht beabsichtigt ist. Schließlich ist das genozidartige Vorgehen kaiserlicher Truppen gegen die Hereros und

Namas 1904 kaum im öffentlichen Bewußtsein präsent, das eher von ›Südwest‹-Nostalgie geprägt ist.

Anläßlich des 25. Jahrestags der ›Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker‹ verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 2. Dezember 1985 bei 13 Stimmenthaltungen zumeist westlicher Staaten ihre Resolution 40/56[29]. Darin — wie in vielen ähnlichen Bekundungen — bittet sie

»die Mitgliedstaaten eindringlich, sämtliche Namibia betreffenden Wirtschafts-, Finanz- und Handelsbeziehungen sowie sonstigen Beziehungen zu dem rassistischen Minderheitsregime Südafrikas abzubrechen und keinerlei Beziehungen zu Südafrika aufzunehmen, die seiner fortgesetzten illegalen Besetzung des Gebiets Legitimität und Unterstützung verschaffen könnten«.

Die gegenwärtigen Akzentverschiebungen der Bonner Außen- und Entwicklungspolitik deuten darauf hin, daß sie sich vom Inhalt dieser Mehrheitsposition der internationalen Staatengemeinschaft weiter entfernen.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört derzeit wieder dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an. Es steht zu vermuten, daß sich dieses mit der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit betraute Organ auch in Zukunft intensiv mit dem weiterhin ungelösten Konflikt in und um Namibia zu beschäftigen haben wird. Die Bundesregierung ist gefordert, ihr Verständnis hinsichtlich ihrer »besonderen historischen Verantwortung« offenzulegen. Eine nüchterne Bestandsaufnahme der letzten Jahre läßt freilich erwarten, daß sie auch künftig dem Verdacht nicht entgehen kann, die durch die Mitwirkung an Resolution 435 des Sicherheitsrats eingegangene Verpflichtung vornehmlich verbal zu erfüllen, dabei aber dem Mehrheitswillen der Kolonisierten wie auch dem Wunsch der afrikanischen Staatengruppe in den Vereinten Nationen weniger Beachtung zu schenken als den (wahren?) Interessen einer kleinen Gruppe in Namibia.

Anmerkungen

1 Dazu: Helmut Bley, Die Namibia-Initiative der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats, VN 2/1978 S.54ff. — Die Entwicklungen um Namibia und insbesondere die Befassung der Vereinten Nationen damit wurden in größeren Abständen in dieser Zeitschrift nachgezeichnet; siehe S.66ff. dieser Ausgabe.
2 Text: VN 4/1979 S.147f. Die Entschließung wurde mit zwei Stimmenthaltungen (Sowjetunion, Tschechoslowakei) bei Nichtteilnahme Chinas an der Abstimmung angenommen.
3 Zitiert nach: Namibia Nachrichten, Windhoek, v.20.6.1986.
4 Explizit etwa Staatsminister Möllemann (FDP) am 6.11.1986 im Bundestag: »Die Bundesregierung trägt für Namibia, das ehemalige Deutsch-Südwest-Afrika, und seine Menschen eine besondere historische Verantwortung.« Teils wird diese Verantwortung freilich enger eingegrenzt; so zitierte in der gleichen Debatte der FDP-Abgeordnete Rumpf den Beschluß des FDP-Parteitags in Hannover, in dem von der »besonderen Verantwortung für die deutschsprachige Bevölkerung in Namibia« die Rede war.
5 Siehe an ausführlicher, auf Insider-Kenntnis basierender Kritik hinsichtlich der Verhandlungsführung der westlichen ›Kontaktgruppe‹ insbesondere: Geisa Maria Rocha, In Search of Namibian Independence. The Limitations of the United Nations, Boulder 1984.
6 Helmut Bley, Die Bundesrepublik, der Westen und die internationale Lage um Namibia, in: ders./Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik, Reinbek 1978, S.145—168 (hier: 157).
7 Ders., Namibia, die Bundesrepublik und der Westen: 15 Jahre Krisenverschärfung, in: Reiner Steinweg (Redaktion), Hilfe + Handel = Frieden? Die Bundesrepublik in der Dritten Welt, Frankfurt 1982, S.109—138 (hier: 133).
8 Günter Verheugen, Apartheid. Südafrika und die deutschen Interessen am Kap, Köln 1986, S.221.
9 So die Frankfurter Rundschau v.11.8.1986.
10 Henning von Löwis of Menar, Bonn und Namibia. Die Position der Bundestagsparteien in der Namibia-Frage, Bonn 1981, S.18.
11 Ders., Namibia im Ost-West-Konflikt, Köln 1983, S.153 (die beiden folgenden Zitate: S.154, S.155f.).
12 Zitiert nach: Allgemeine Zeitung, Windhoek, v.13.10.1983.
13 v. Löwis (Anm. 11), S.10.
14 Verheugen (Anm. 8), S.225.
15 Franz Ansprenger, Die SWAPO. Profil einer afrikanischen Befreiungsbewegung, Mainz-München 1984, S.231f. (die drei folgenden Verweise: S.160, S.169, S.225).
16 Verheugen (Anm. 8), S.228. Vgl. hierzu: Bundestags-Drucksache 10/833 v.21.12. 1983 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD zur Politik der Bundesregierung im Südlichen Afrika).
17 Bundestags-Drucksache 10/5312 v.14.4.1986. An derselben Stelle wird das ›Junktim‹ erneut als »ein unübersehbares politisches Faktum« beurteilt; ähnlich auch Staatsminister Möllemann am 6.11.1986 im Bundestag bei der Beratung der Großen Anfrage der Grünen.
18 Verheugen (Anm. 8), S.232.
19 Zitiert nach: Allgemeine Zeitung, Windhoek, v.24.6.1986.
20 Bundestags-Drucksache 10/5312 (Anm. 17).
21 Siehe Anm. 19.
22 Der Spiegel v.10.11.1986, Interview mit Minister Warnke. Darin erklärte dieser unmißverständlich hinsichtlich etwaiger Rücksichtnahmen auf politische Vorgaben des Außenministeriums: »Wir werden, falls es nötig ist, dem Auswärtigen Amt mit Nachdruck sagen: Bei unserem Vorhaben, in Namibia ein Berufsbildungswesen zu installieren, sollten uns keine Knüppel in den Weg gelegt werden.«
23 Pressedienst Namibia, Nr.76/1987. — Dieser Pressedienst wird vom ›Namibia Information Office‹ in Bonn herausgegeben; das Büro wird aus dem Haushalt der ›Interimsregierung‹ finanziert.
24 Am 12.3.1987 in der abendlichen Life-Sendung ›Was nun, ihr neuen Minister?‹ des Zweiten Deutschen Fernsehens, in deren Verlauf sich zwischen Klein und Möllemann auch die unterschiedlichen Positionen zu Südafrika deutlich manifestierten.
25 Zitiert nach: Namibia Nachrichten, Windhoek, v.20.6.1986.
26 Berichte aus Namibia, Nr.26, Juni 1985. — In diesem vom ›Namibia Information Office‹ in Bonn herausgegebenen Periodikum findet sich auch der Hinweis auf das ›Deutschland-Magazin‹.
27 Berichte aus Namibia, Nr.28, Oktober 1985.
28 Verheugen (Anm. 8), S.214.
29 Text: VN 4/1986 S.145f. (zitiert: Ziffer 10).

Gewalt, Gegengewalt, Gewaltverbot

Der internationale Terrorismus als Herausforderung der Vereinten Nationen

HERMANN WEBER

Eine neue Welle diffuser Gewalt ist seit dem Herbst vorvergangenen Jahres über Europa und den Mittelmeerraum hinweggegangen. Neu ist das Phänomen des internationalen Terrorismus indes nicht; in den Vereinten Nationen wird es seit geraumer Zeit behandelt, und die Bundesrepublik Deutschland hat in diesem Rahmen einen Achtungserfolg mit der von ihr angeregten Ausarbeitung einer Konvention gegen Geiselnahme[1] verzeichnen können. Einen Ad-hoc-Ausschuß zum internationalen Terrorismus hatte die Generalversammlung bereits 1972 eingerichtet; er legte 1979 seine Empfehlungen[2] vor. Traten damals Einschätzungsunterschiede noch deutlich zutage, so läßt sich in jüngster Zeit — ohne daß damit die Kontroverse über die politischen Ursachen ausgeräumt wäre — angesichts der Terrorakte eine gesteigerte Empfindsamkeit der Staatenmehrheit in der Weltorganisation registrieren; aus gleichem Anlaß freilich auch eine zunehmende Unbekümmertheit der westlichen Führungsmacht um die Grenzen legitimer Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen.

I

Die nicht abreißende Kette von Terroranschlägen, aber auch die zu ihrer Abwehr ergriffenen Gegenmaßnahmen, wie sie vor allem im Herbst 1985 und im Frühjahr 1986 die öffentliche Meinung erregten, bedrohen den Frieden aller Staaten in einem Maße, wie dies noch vor zwei Jahrzehnten für unmöglich gehalten worden wäre. Der Beginn dieser besorgniserregenden Entwicklung kann etwa mit dem Ausbruch des libanesischen Bürgerkrieges vor zwölf Jahren angesetzt werden. Zu diesem Zeitpunkt war der Strategie der Palästinenser, durch Flugzeugentführungen und Bombenanschläge auf israelische Einrichtungen die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die ungelöste Palästinafrage zu lenken, nicht der Erfolg beschieden, den sich die für diese Anschläge Verantwortlichen, die zum größten Teil unter dem Dach der PLO zusammengefaßt waren, erhofft hatten. Seither hat sich die Terrorszene regional erheblich ausgeweitet und ist einem Untergrundkampf aller gegen alle gewichen, in dem eine unüberschaubare Zahl miteinander rivalisierender politischer Gruppen und Grüppchen ohne erkennbare Verantwortung nach außen die bis dahin im Nahen Osten begrenzt wirksamen Mechanismen der Friedenssicherung der Vereinten Nationen außer Kraft gesetzt hat. Die metastasengleichen Weiterungen und Steigerungen dieses verdeckten Krieges und die Passivität, mit der das internationale System lange Zeit auf diese Bedrohung reagierte, führten dazu, daß die Vereinigten