

Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs

Vor mittlerweile einem Vierteljahrhundert, im März 1977, begann in New York die Namibia-Initiative der ›westlichen Fünf‹. Die westlichen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten – leiteten gemeinsam mit der Bundesrepublik Deutschland und Kanada, die 1977 und 1978 nichtständige Ratsmitglieder waren, einen Verhandlungsprozeß ein, der auf die Unabhängigkeit des de facto von der Republik Südafrika kontrollierten ehemaligen Mandatsgebiets Südwestafrika^a durch unter der Ägide der Vereinten Nationen abzuhaltende freie Wahlen gemäß der Resolution 385 des Sicherheitsrats vom 30. Januar 1976^b abzielte. Heute ist angesichts eines von weitreichenden Konflikten verursachten und dramatisch ansteigenden Vermittlungsbedarfs, den Staaten als Einzelakteure nicht mehr zu erfüllen vermögen und der daher ein Vorgehen in geeigneten Koalitionen zwingend nahelegt, das Interesse daran gewachsen, die Gründe und die Grenzen des Funktionierens jener diplomatischen Aktivitäten näher zu erfassen. An dieser Stelle ist kein Raum, den ganzen Lösungsprozeß darzulegen^c. Vielmehr soll – nach einem Schlaglicht auf den Beginn der Initiative – in erster Linie aufgezeigt werden, welche Interessen die Beteiligten zur Einleitung dieses Prozesses veranlaßt haben und wie ihr taktisches Vorgehen in der Anfangszeit dadurch beeinflusst wurde.

Der Ablauf im Überblick

Verhandlungspartner der ›Kontaktgruppe‹ der westlichen Fünf in Afrika waren Südafrika, die Befreiungsbewegung Südwestafrikanische Volksorganisation (SWAPO), die sogenannten Frontstaaten des Südlichen Afrika und die afrikanische Regionalmacht Nigeria. Südafrika hatte sich zu Verhandlungen mit den Fünf bewegen lassen, nachdem diese im April 1977 in einer gemeinsamen Demarche in Pretoria mit ›harten Maßnahmen‹ (stern action) des Sicherheitsrats gedroht hatten. Die Kontaktgruppe absolvierte 1977 unter anderem vier Gesprächsrunden in Südafrika, vier in New York und Lusaka mit der SWAPO, Gespräche mit den Regierungsspitzen in allen Frontstaaten (Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia, Angola) und in Nigeria sowie zweimal Simultangespräche auf Ministerienebene mit allen Beteiligten einzeln in New York; hinzu kam die Unterrichtung der Interessierten innerhalb Namibias und die stetige Konsultation mit dem UN-Generalsekretär. Unter Auswertung und pragmatischer Zueinanderführung der noch zu weit auseinanderliegenden Konzessionen Südafrikas und der SWAPO erarbeitete die Gruppe einen eigenen Plan und legte ihn im April 1978 dem Sicherheitsrat vor. Sobald ihm Südafrika und (äußerst zögernd) auch die SWAPO zugestimmt hatten, billigte der Rat diesen Plan durch Resolution 435 am 29. September 1978^d. Nachdem Pretoria unter Verletzung dieser Entschließung ›interne Wahlen‹ ohne Einbeziehung der Vereinten Nationen angekündigt hatte, protestierten die Außenminister der Fünf im Oktober 1978 vor Ort in Pretoria, setzten sich aber nicht durch.

Zwischen 1979 und 1982 erzielte die Kontaktgruppe Einigung über zwei ihren Plan ergänzende vertrauensbildende Maßnahmen (Verfassungsprinzipien; Garantien für unparteiisches Verhalten der UN). Entschließung 435 hätte nun bei konzertiertem westlichem Einwirken auf Südafrika verwirklicht werden können. Als sich herausstellte, daß die USA bei der von Präsident Reagan (1981-1989) eingeführten sachfremden – und von den anderen Vier abgelehnten – Zusatzbedingung bleiben würden, wonach die Ausführung der Resolution 435 den Abzug der Kubaner aus Angola zur Voraussetzung haben sollte (linkage), stagnierte der Lösungsprozeß, bis die Politik Gorbatschows 1988 der Rolle der Kubaner im Südlichen Afrika ein Ende machte. 1989/90 ist ›435‹ unter der vorgesehenen Aufsicht der UN voll umgesetzt worden. Nach freien Wahlen wurde das Land am 21. März 1990 unabhängig.

Der Einstieg

In den Vereinten Nationen war zu Beginn der Bonner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat Anfang 1977 das Andauern der seit Jahren gewachsenen Kritik der Staatenmehrheit am westlichen Umgang mit den Problemen Apartheid, Südrhodesien und Namibia festzustellen. Entsprechend hatten sich die Verbindungen des Ostblocks zu Angola, Mosambik und den Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika verdichtet. In der Generalversammlung wurden immer wieder mit überwältigender Mehrheit Resolutionen angenommen, in denen namentlich die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und auch die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer Haltung zu den Problemen des Südlichen Afrika verurteilt wurden. Diese Themen waren damals ein Hauptbestandteil der Tagesordnung der UN. Schon deshalb drängte sich die Idee geradezu auf, angesichts der gleichzeitigen Präsenz von fünf ›gleichgesinnten‹, für Südafrika wirtschaftlich überaus wichtigen westlichen Mitgliedern im Sicherheitsrat – statt die Verurteilungen in der Generalversammlung mehr oder weniger passiv hinzunehmen – einen Weg zu suchen, der von den

leidenden Menschen des Südlichen Afrika und ihren Repräsentanten in den UN als ein konstruktives Bemühen um Lösungen anerkannt würde.

Der damalige Leiter der UN-Unterabteilung im Auswärtigen Amt in Bonn, Helmut Redies, hatte schon unmittelbar nach der Wahl der Bundesrepublik Deutschland in den Sicherheitsrat mir gegenüber die Überlegung angestellt, ob die fünf Staaten nicht auf der Grundlage der Resolution 385 etwas für Namibia unternehmen könnten. Dabei erwähnte er auch, im zuständigen Afrika-Referat des Auswärtigen Amts warne man zwar vor dem von Radikalen in der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) inspirierten Mißtrauen gegen uns; es gebe aber Anzeichen, daß mindestens Nigeria und Tansania glaubwürdige westliche Initiativen nicht a priori blockieren würden. Redies hat dann Ende Februar 1977 bei seinen Konsultationen im US-Außenministerium den Eindruck gewonnen, daß dort bereits vertraulich an einem konkreten Vorschlag für eine Namibia-Initiative der Fünf gearbeitet werde.

Was immer man zuvor oder gleichzeitig in Bonn, London, Paris oder Ottawa überlegt haben mag – nach der schließlich gewonnenen Überzeugung unserer UN-Unterabteilung war das am Ende ins Spiel gebrachte Konzept im wesentlichen ein Expertenprodukt des ›State Department‹ und bedurfte der Zustimmung des Weißen Hauses. Demnach kam dem neuen und in UN-Sachen unerfahrenen Ständigen Vertreter der USA am Sitz der Weltorganisation, Botschafter Andrew Young (der vor Amtsantritt zunächst auf Lernreise nach Afrika geschickt worden war), die Aufgabe zu, mit seinen vier westlichen Kollegen in New York alsbald eine vertrauliche Aussprache über seine Weisungen aus Washington zu arrangieren. Im Anschluß daran erhielt jeder der vier Partner bis Mitte März grünes Licht von seiner Regierung. Was war der Grund dafür?

Zur Interessenlage der westlichen Fünf

In allen vier Hauptstädten war klar, daß ohne das Zusammenwirken mit der Großmacht USA im Sicherheitsrat nicht viel zu bewirken sein würde und daß eine Analyse der Interessen der US-Regierung auf den Ernst ihrer Absichten schließen ließ. Offensichtlich blickten in den Vereinigten Staaten insbesondere zahlreiche afroamerikanische Wähler und die Bürgerrechtsverbände mit kritischer Erwartung auf eine Regierung, deren Oberhaupt vor seiner Wahl zum Präsidenten gegen Rassendiskriminierung und für die Menschenrechte zu Felde gezogen war.

Präsident Carter (1977-1981), assistiert von seinem Sicherheitsberater Brzezinski, verlor zwar das Interesse an der Eingrenzung des sowjetischen Einflusses in Afrika nie aus den Augen. Er wollte aber im Südlichen Afrika abrücken von der Linie Kissingers, für den die Region in erster Linie Austragungsort des Kalten Krieges gewesen war und der daher der Stabilität Südafrikas Vorrang eingeräumt hatte. Neben einer Kombination von Druck und verständnisvoller Geduld in Richtung der notwendigen Reformen in Südafrika (Abbau der Apartheid) maß Carter dem Aufbau konstruktiver Beziehungen zu den Frontstaaten und vor allem zu Nigeria sowie einem überzeugenden US-Engagement zur Lösung der Konflikte um Südrhodesien und Namibia gleichen Stellenwert zu. Er erkannte die Triebkraft des afrikanischen Nationalismus als einen Faktor eigenständigen Behauptungswillens. Washington sollte diesem mit Respekt begegnen und damit – in Verbindung mit Entwicklungshilfe – einen glaubwürdigen Weg zu soliden bilateralen Beziehungen zu den Frontstaaten und zu Nigeria einschlagen. Dazu gehörte auch ein veränderter Umgang mit dem Apartheidregime. Carter hat sich zwar zu keiner Zeit für umfassende Wirtschaftssanktionen eingesetzt, jedoch selektive (vorwiegend auf Bedürfnisse der weißen Führung zielende) Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Allerdings erwies sich 1978, als es – für die fünf Außenminister in Pretoria – wirklich darauf ankam, daß er dem Widerstand der Republikaner und eines Teils der Demokraten im Kongreß nicht mehr gewachsen war.

Für die Bundesrepublik Deutschland standen zwei Hauptinteressen gleichrangig nebeneinander. Erstens wollte sie Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika vermeiden, und zweitens lag ihr – UN-Neumitglied seit 1973 und nun im Sicherheitsrat zum ersten Mal auf die Probe gestellt – sehr daran, diese Chance, an internationalem Profil zu gewinnen und insbesondere in der Dritten Welt glaubwürdiger zu werden, unbedingt zu nutzen. Dahinter stand für Außenminister Hans-Dietrich Genscher, dem Bundeskanzler Helmut Schmidt dieses Feld weitgehend überlassen hatte, neben außenwirtschaftlichen Interessen hauptsächlich das für die KSZE- und die Deutschlandpolitik so wichtige Anliegen, die Menschenrechte und insbesondere das Selbstbestimmungsrecht sichtbar einzufordern. Genscher verstand eine UN-konforme Namibia-Lösung auch als eine Vorstufe zur Überwindung der Apartheid in Südafrika selbst und damit als einen Beitrag zur Entlastung gegenüber der Kritik an unseren Beziehungen zu Südafrika. Seine Haltung zu Sanktionen

war flexibler als die der Mehrheit im Bundestag und entsprach eher der von US-Präsident Carter.

Demgegenüber war die Existenz der Namibiadeutschen zwar auch ein Motiv, aber nicht in dem Maße ausschlaggebend, wie es vielfach dargestellt wird. Die Bundesrepublik hätte mit gleicher Energie auch ohne diesen Faktor die Mitwirkung in der Kontaktgruppe angestrebt. Die Mehrheit der damals rund 20 000 Namibiadeutschen (von denen 6 400 deutsche Staatsangehörige waren), etwa ein Viertel der Weißen, lehnte einen von den UN kontrollierten Lösungsprozeß ab und steigerte über ihre Lobby in Bonn die ohnehin erheblichen innenpolitischen Schwierigkeiten Genschers zusätzlich. Dem widerspricht nicht, daß Bonn ab 1981 einen vertrauensbildenden Beitrag leisten konnte durch die Vermittlung von Treffen zwischen der ›Interessengemeinschaft, die einen kleinen Teil der Namibiadeutschen repräsentierte, und der SWAPO-Führung. Diese hatte Genschers – gegen heftige Anfeindungen aus der Opposition – von Anfang an als Verhandlungspartner akzeptiert. Sachkundige Kontaktgruppen-Partner haben übrigens unsere 1915 beendete Kolonialherrenrolle und das Vorhandensein einer deutschen Minderheit nicht als potentiell besonders hilfreiche Elemente eingestuft. Sie fanden nicht, daß wir uns hier – etwa im Vergleich zu den Briten – durch besondere Kompetenz auszeichneten und sahen unter anderem die Problematik des bis Oktober 1977 fortbestehenden deutschen Konsulats in Windhuk.

Für Großbritannien, traditionell führender Wirtschaftspartner Südafrikas, kam der Vermeidung von Sanktionen (respektive eines britischen Vetos zur Abwehr von Sanktionsbeschlüssen) höchste Priorität zu. Das galt auch für ausschließlich auf Namibia bezogene Sanktionen. Während bei den anderen insoweit Flexibilität in Betracht kam (es ging für alle vorwiegend um Uran, Kupfer und Diamanten), stand für London hier sehr viel auf dem Spiel (vor allem wegen des Anteils des Unternehmens ›British Nuclear Fuels Ltd.‹ am Geschäft mit der Rössing-Mine). Zugleich war es für London von überragender Bedeutung, den gemeinsam mit den USA eingeleiteten Lösungsversuch im Rhodesien-Konflikt nicht stören zu lassen, sondern ihn durch einen Prozeß hin zu einer auch für Südafrika tragbaren Unabhängigkeit Namibias hilfreich zu flankieren.

Aus Pariser Sicht war es eindeutig das Hauptanliegen, Sanktionen gegen Südafrika und die negativen Auswirkungen eines Vetos in Afrika, das gerade für die Franzosen so überaus wichtig war, zu vermeiden. Mit Namibia und Südrhodesien hatten sie bis 1977 relativ wenig zu tun; entsprechend unauffällig gestaltete sich ihre Rolle während der gesamten Namibia-Initiative.

Origineller war der Hintergrund des kanadischen Engagements. Ottawa hatte bei weitem weniger Schwierigkeiten mit Sanktionen, hätte aber bei einem vom übrigen Westen abweichenden Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat innenpolitisch doch erhebliche Unwetter heraufbeschworen. Andererseits hatten die – 1977 auch schon bei uns zunehmend wirksamen – Anti-Apartheid-Bewegungen starken Einfluß auf die öffentliche Meinung in Kanada. Wie die Bundesrepublik Deutschland wollte auch Kanada aus dem nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat das Beste für sein internationales Profil machen. Dabei konnten und wollten sich die Kanadier auf einen bereits fest etablierten guten Ruf als Vermittler (vor allem bei Konflikten im Commonwealth) und als aktive Teilnehmer an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN stützen. Diesem – ihren außenpolitischen Anliegen generell so förderlichen – Vertrauen wollten sie nun im Südlichen Afrika gerecht werden.

Mitwirkung der Frontstaaten und Nigerias

Alle Frontstaaten – deren Kreis 1980 um Simbabwe, das ehemalige Südrhodesien, erweitert wurde – litten schwer unter der selbst auferlegten und weitgehend eingehaltenen Wirtschafts- und Verkehrssperre nach Süden. (Bei Lesotho, Malawi und Swasiland war die Abhängigkeit von Südafrika indes derart stark, daß diese Staaten von den afrikanischen Sanktionen praktisch dispensiert waren und sich sogar in den Vereinten Nationen der Stimme enthalten durften. Sie galten nicht als Frontstaaten.) Zu diesem vitalen Interesse an einer baldigen Lösung der Regionalkonflikte kam aus Gründen der Selbstachtung und der Sicherheit der Wunsch aller nach friedlich herbeigeführter Mehrheits Herrschaft in Namibia, Südrhodesien und Südafrika. Keiner zweifelte ernsthaft an Mehrheiten für die Befreiungsbewegungen bei freien Wahlen. Die Kontaktgruppe führte ihre erste Verhandlungsrunde anhand ihrer vorläufigen Lösungsskizze in den Hauptstädten der fünf Frontstaaten und in Lagos in der Zeit vom 21. November bis zum 7. Dezember 1977 durch. Gesprochen wurde mit Präsident Nyerere in Daressalam, mit Außenminister Chissano in Maputo, mit Präsident Khama in Gaborone, mit Präsident Kaunda in Lusaka, mit Premierminister Do Nascimento in Luanda und mit Präsident Obasanjo in Lagos. Keiner von ihnen stellte sich gegen die Kontaktgruppen-Vermittlung. Alle erklärten aber auch ganz klar, sie würden letztlich keine Regelung unterstützen, der die

SWAPO nicht zugestimmt habe. Nyerere und (deutlicher) Obasanjo sagten zu, die SWAPO zum Entgegenkommen bewegen zu wollen. Mehrere Staatsmänner äußerten ihre Sorge darüber, daß die notwendige Präsenz von Befreiungsbewegungen in ihren Ländern Südafrika zunehmend als Vorwand für militärische Übergriffe diene. Nyerere warnte vor dem Schaden, den ein Scheitern der Kontaktgruppe im Hinblick auf den südrhodesischen Unabhängigkeitsprozeß verursachen würde. Do Nascimento setzte sich für ein militärisches Auseinanderrücken nördlich und südlich der Südgrenze Angolas ein.

Schlüsselfaktoren SWAPO und Südafrika

Der SWAPO-Führung war – ungeachtet der gegenteiligen eigenen Propaganda – weitgehend klar, daß ein militärischer Erfolg im Lande unmöglich war (der Höchststand bewaffneter SWAPO-Angehöriger belief sich am Ende auf etwa 9 000, während Pretoria in Namibia 1976 etwa 44 000, 1981 etwa 80 000 Mann unter Waffen hatte). Auch erschien es als ausgeschlossen, daß die SWAPO jemals innerhalb Namibias feste Stützpunkte errichten könnte.

Die SWAPO fuhr zweigleisig: entsprechend ihrem Anspruch, »einzige und wahre« Vertretung des Volkes von Namibia zu sein, forderte sie die bedingungslose Machtübertragung bei sofortigem Abzug aller südafrikanischen Truppen und führte einen bewaffneten Kampf. Gleichzeitig stützte sie sich auf das Modell gemäß der Resolution 385 und verhandelte über die Einleitung eines demokratischen Prozesses. Sie tat dies über weite Strecken widerwillig, zumal ihr die westliche Rolle in diesem Prozeß nicht geheuer war. Ihre Helfer in Moskau und Ostberlin unterließen nichts, sie in diesem Mißtrauen zu bestärken. Der konstruktive Einfluß der Frontstaaten und Nigerias sowie das Gefühl, auf eine ihr vermeintlich günstige Parteinahme »der Vereinten Nationen« sei Verlaß, gewannen jedoch die Oberhand.

Pretoria wollte in Südafrika das Regime der Rassentrennung bei Herrschaft der Weißen um jeden Preis erhalten und fürchtete die als tödlich betrachtete Ansteckungsgefahr einer UN-Lösung in Namibia. Also galt es einen demokratischen Prozeß in Namibia durch eine manipulierte interne Lösung ohne die SWAPO zu unterlaufen. Das südafrikanische System sollte weiterhin statt »am Oranje« (Südgrenze Namibias) »an den Flüssen Cunene und Cubango« (Nordgrenze) verteidigt werden. Andererseits mußte unbedingt der Gefahr westlicher Wirtschaftssanktionen vorgebeugt werden. Und so fuhr auch Pretoria zweigleisig: in Namibia wurde 1978 – unter Verletzung des von Südafrika schon akzeptierten Plans gemäß ›435‹ – eine dann mit dem Begriff »Turnhalle« verbundene pseudodemokratische interne Lösung ohne die SWAPO stetig vorangetrieben. Gleichzeitig aber wurde dem damals realen Druck des Westens^e die Spitze genommen und die westliche Abneigung gegen Wirtschaftssanktionen ausgebeutet durch ein schlaues arrangiertes Wechselbad von Konzessionen und immer wieder neu hervorgezogenen Bedingungen: »Zeit schinden« war seit der Verabschiedung von Resolution 435 de facto die Devise. Zuweilen waren die Konzessionen angesichts der beschriebenen Durchhalte-Maximen des Regimes in Pretoria fast verblüffend. Man muß dabei jedoch berücksichtigen, daß diese Regierung fest davon überzeugt war, die »kommunistische Terrorbande« SWAPO werde sich westlichen Zumutungen sowieso nicht beugen. Verkannt hat Pretoria immer wieder die Richtung, die der Einfluß der fest ins anti-westliche Lager eingebunden geglaubten Frontstaaten nehmen würde.

Hier tritt eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit Pretorias mit Moskau zutage: Die Sowjetunion hatte – im Vertrauen auf eine im Südlichen Afrika vermeintlich zunehmende ideologische Verbrüderung mit Regierungen, Parteien und Befreiungsbewegungen im Kampf gegen »Imperialismus und Neokolonialismus« – schon jahrelang laut verkündet, das Südliche Afrika gehöre den afrikanischen Brüdern, und sie werde somit jeder von diesen bejahen Politik in ihrer Region zustimmen. Sie hatte die Verwandtschaft falsch eingeschätzt, und so blieb ihr bei der Entscheidung über den westlichen Namibia-Plan am 29. September 1978 im Sicherheitsrat nur die Stimmenthaltung.

Hans-Joachim Vergau □

Der Verfasser hat als für Namibia zuständiger deutscher Staatenvertreter vom Anfang (1977) bis zum Abschluß (1990) bei nahezu allen Schritten der Kontaktgruppe selbst aktiv mitgewirkt. In dieser Darstellung gibt er ausschließlich seine persönlichen Erfahrungen und Schlußfolgerungen wieder.

a 1968 von der UN-Generalversammlung in ›Namibia‹ umbenannt.

b Text: VN 2/1976 S. 62f.

c Siehe aber die konzentrierte Gesamtdarstellung des Verfassers mit umfassenden Quellenangaben: Hans-Joachim Vergau, Genschers und das südliche Afrika, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), Genschers, Deutschland und Europa, Baden-Baden 2002, S. 223-239.

d Text: VN 4/1979 S. 147f.

e Siehe das vom Sicherheitsrat mit seiner Resolution 418 v. 4.11.1977 (Text: VN 6/1977 S. 198) verhängte bindende Waffenembargo.