

# Perspektiven einer Lösung des Namibia-Konflikts

(Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der BR Deutschland)

Von *Klaus Frhr. von der Ropp*

## I. Namibia – Eine Herausforderung an die westdeutsche Politik

Die Namibia-Debatte des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen von Anfang April 1987 und hier insbesondere die scharfen Angriffe, die afrikanische Delegierte gegen die Politik der Bundesrepublik Deutschland richteten, lenkte die Aufmerksamkeit auch deutscher Medien auf ein Thema, das ein Jahrzehnt zuvor auf der Liste der westdeutschen Außenpolitik hohe Priorität genossen hatte. Waren es doch die damalige Bundesregierung und die seinerzeitige US-Administration, die im März 1977 die neue westliche Namibia-Politik initiiert hatten. Die gemeinsamen Bemühungen der in der westlichen »Kontaktgruppe« auftretenden seinerzeitigen westlichen Mitglieder des SR der UN, d. w. die USA, Großbritannien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und Kanada, sollten zur Entlassung der ehemaligen deutschen Kolonie Südwestafrica in die international anerkannte Unabhängigkeit führen.<sup>1</sup> Die Verteilung der außenpolitischen Kompetenzen unter den Mitgliedern der Regierungen Helmut Schmidt und Jimmy Carter führte dazu, daß die Namibia-Initiative bis in viele Einzelheiten hinein die persönliche Handschrift von Bundesaußenminister H.-D. Genscher und des amerikanischen UN-Botschafters Andrew Young trug.

Die Bemühungen der westlichen Kontaktgruppe<sup>2</sup> (die weiße Afrikaner sahen in ihr allerdings eher eine »gang of five«) führten nach mit großer Intensität geführten, mehr als achtzehnmonatigen Verhandlungen im September 1978 zur Verabschiedung von Res. 435 des UN-Sicherheitsrates. An den Verhandlungen hatten auch die zunächst fünf und später sechs afrikanischen Frontstaaten (Tanzania, Zambia, Mozambique, Botswana und Angola sowie ab Frühjahr 1980 auch Zimbabwe) entscheidenden Anteil. Auch sie hatten es übernommen, zu vermitteln. Gar keine Rolle spielte in den Verhandlungen überraschenderweise die Organisation der Afrikanischen Einheiten (OAE), obwohl sie sich seit ihrer Gründung im Jahre 1963 vornehmlich mit den Konflikten im südlichen Afrika beschäftigt.

1 Zu den Anfängen dieser Politik s. Robert von Lucius und Gerhard Töttemeyer »Namibia – Regionalkonflikt und Weltproblem« in Außenpolitik 1979/1, S. 68–81.

2 S. dazu den informativen Beitrag von André du Pisani »A Review of the Diplomatic Efforts of the Western Contact Group on Namibia« (Occasional Paper of the South African Institute of International Affairs, SAIIA), Braamfontein, Suid Afrika, 1980.

Resolution 435 enthält den völkerrechtlich verbindlichen Plan für die Entlassung Namibias in die staatliche Unabhängigkeit.<sup>3</sup> So trifft er Vorkehrungen für die Durchführung international überwachter, freier und geheimer Wahlen, deren Sieger die Geschicke der künftigen Republik Namibia bestimmen wird. Insbesondere die hier besonders stark involvierten Westmächte haben seit Herbst 1978 eine kaum zu überblickende Zahl von Versuchen unternommen, Resolution 435 in die Tat umzusetzen. Zu nennen sind u. a. die von Bundesaußenminister Genscher initiierte Namibia-Konferenz von Mitte Oktober 1978 in Pretoria;<sup>4</sup> das sog. »Pre-Implementation-Meeting« von Januar 1981 in Genf sowie Initiativen im Rahmen der Politik des »konstruktiven Engagements« Präsident Reagans, d. w. die Erarbeitung wesentlicher Bestandteile<sup>5</sup> der Verfassung einer künftigen Republik Namibia sowie die Namibia-Konferenz<sup>6</sup> von Mai 1984 in Lusaka. Sie scheiterten letztlich alle daran, daß Südafrika nicht bereit war, in Namibia freie Wahlen stattfinden zu lassen. Denn diese hätten SWAPO einen Erdrutschsieg gebracht. Und die Westmächte sahen sich nicht imstande, Pretoria zum Einlenken zu zwingen; ein Ruhmesblatt westlicher Politik wurde hier nicht geschrieben.<sup>7</sup>

Das Scheitern der »Fünf« traf das schwarze Afrika umso mehr, als es trotz anfänglichen großen Mißtrauens gegenüber den diplomatischen Bemühungen des Westens jetzt die Hoffnung hegte, daß der Westen aus schierem Eigeninteresse heraus zunächst die Konflikte um Namibia (und Zimbabwe) und dann eben auch das Ringen um die Zukunft Südafrikas im Sinne der Befreiungsbewegungen regeln werde. Diese Hoffnung hegten wohl auch drei der hier involvierten westlichen Staaten, nämlich die USA, die BR Deutschland und Kanada. Großbritannien und Frankreich, die über weit größere Erfahrungen in Afrika verfügen als ihre westlichen Partner, waren hier viel weniger ambitiös. Sozialistische wie konservative Regierungen in London und Paris wußten, daß jede Verknüpfung der Konflikte in den Siedlerkolonien Namibia und Zimbabwe mit den Auseinandersetzungen um die Zukunft des Mehrvölkerstaates Südafrika fatale Folgen für das

3 S. dazu die Dokumentation »Dokumente zur Problematik Südwestafrika/Die Suche nach einem friedlichen Übergang zum Staat Namibia« in Europa Archiv/Dokumente 1978, D 569–600; die Res. 435 des SR der UN ist abgedruckt ebendort S. D 597–598.

4 An ihr nahmen von westlicher Seite die Außenminister der USA, Großbritanniens, der BR Deutschland und Kanadas teil. In richtiger Einschätzung der sehr geringen Erfolgsaussichten dieser Konferenz entsandte Frankreich seinerzeit nur seinen Staatssekretär im Außenministerium nach Pretoria.

5 Abgedruckt in Wireless Bulletin (Bonn) vom 29. November 1981, S. 6–7.

6 Dazu detailliert Michael Spicer »The Lusaka Talks and Prospects for Namibian Independence«, SAIHA, Braamfontein, 1984.

7 Zur Entstehungsgeschichte und dem Verlauf der westlichen Namibia-Initiative S. Klaus Frhr. von der Ropp »Südafrika zwischen friedlichem Ausgleich und Gewalt« in »Die Internationale Politik 1975/76«, S. 296–313, Jahrbuch der DGAP, Bonn, 1981; ders. »Konfliktherde im südlichen Afrika/Rhodesien, Namibia, Südafrika« in »Die Internationale Politik 1977/78«, S. 269–285, Jahrbuch der DGAP, Bonn, 1982; ders. »Südafrika und Namibia: Das Scheitern der Friedensinitiativen« in »Die Internationale Politik 1979/80«, S. 338–357, Jahrbuch der DGAP, Bonn, 1983; ders. »Chancen eines Neubeginns im südlichen Afrika« in »Die Internationale Politik 1981/82«, S. 287–307, Jahrbuch der DGAP, Bonn, 1984; ders. »Das südliche Afrika im Wandel« in »Die Internationale Politik 1983/84«, S. 294–308, Jahrbuch der DGAP, Bonn 1986. Siehe ferner Klaus Frhr. von der Ropp »Die Republik Südafrika: Hegemonialmacht nach Außen – Ohnmacht im Inneren?« in Aus Politik und Zeitgeschichte vom 19. Juli 1986, S. 44–54.

Gelingen der westlichen Namibia-Initiative haben mußte<sup>8</sup> (und tatsächlich hatte). So war es vor allem die Politik Washingtons und die Bonns, die in den OAE-Staaten und bei den Befreiungsbewegungen des südlichen Afrikas große Erwartungen auslösten.

Als den oft siegesgewiß vorgetragenen Reden amerikanischer und westdeutscher Offizieller auch im Namibia-Konflikt keine Taten folgten, schlug die Zuversicht wieder in tiefes Mißtrauen um. In vielen schwarzafrikanischen Staaten wie auch bei den Befreiungsbewegungen war abermals der Verdacht verbreitet, die führenden Staaten des Westens seien Pretoria/Windhuk eben doch in einer »Verschwörung« zur Bewahrung des status quo in Südafrika und Namibia verbunden. Die Politik der USA, der BR Deutschland und die Großbritanniens werden von daher bei Konferenzen der UN, der OAE, der Bewegung der Blockfreien und selbst solchen im Rahmen der Zusammenarbeit EWG/AKP sehr scharf attackiert.

Es war mithin auch das Scheitern der sozialliberalen Afrikapolitik und damit nicht nur die zurückhaltende Rolle Bonns bei den 1985/86 geführten Diskussionen über gegen Südafrika zu verhängende Sanktionen sowie der Ende 1986 bekanntgewordenen, illegalen Verkauf von U-Boot-Konstruktionsplänen an Pretoria, die große Teile Afrikas im April 1987 vor dem UN-Sicherheitsrat gegen Bonn eine sehr harte Sprache führen ließen. Am deutlichsten wurde dies in der Ansprache Theo-Ben Gurirabs, des »Außenministers« SWAPOs:<sup>9</sup>

»I have a few specific and serious words to address to the Federal Republic of Germany: my people have very painful memories of the German colonial rule in our country. All of us bear the scars of the genocidal policies that resulted in the wholesale extermination of communities in Namibia. As leaders, we cannot forget that ugly chapter of horrors in our history. We shall teach our children about them, lest we be found guilty by future generations of a national amnesia, instead of learning from a negative example about the evils of the philosophy of racial supremacy, a variant of which, in the form of *apartheid*, we are fighting today.

Also, however, as leaders of a struggling people, we in SWAPO decided some years ago to establish contacts with the Bonn authorities aimed at finding a basis for understanding now and co-operation in the future. There are Namibians of German origin in our country, and there are other Namibians in the black communities, children of miscegenation. These are important reasons for us not to allow ourselves to become forever prisoners of past horrors. For some years we felt that progress was being made. The Bonn leadership, particularly in the Foreign Ministry, was forthcoming. Today, however, all is lost. The present Bonn policy is becoming more and more inimical to the interests of the Namibian people. Bonn now works in an overt manner,

8 Im damaligen Bonner Regierungslager sahen das wohl nur einige führende Sozialdemokraten, hier vor allen anderen Egon Bahr und Helmut Schmidt, sowie von Seiten der Liberalen Otto Graf Lambsdorff, der stets vorzügliche Kontakte zu den südafrikanischen Liberalen unterhielt. S. das großartige Interview Bahrs mit dem Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt vom 10. Juli 1977, S. 8.

9 Seine Rede ist abgedruckt in United Nations/Security Council S/PV 2740 vom 6. April 1987, S. 24–47 (43–45).

hand in glove with the Pretoria régime, providing financial underpinnings to the puppets and is helping to undermine resolution 435 (1978).

A bipartisan commission is being contemplated in Bonn; this would take full charge of so-called development aid to Namibia in advance of the achievement of independence in our country. That we condemn and reject. The situation is so bad that I had the duty to say this here before the Security Council.

Delegierte aus OAE-Staaten mögen sich hier einer eher vorsichtigen Sprache bedient haben, das sollte jedoch nicht zu der Annahme führen, daß sie die Ausführungen des SWAPO-Repräsentanten nicht teilen. Hätten sie die von Seiten des Auswärtigen Amtes deutschen Journalisten gegebene Information gekannt, das Bekenntnis zur Resolution 435 des Sicherheitsrates sei »aus Zeitgründen« aus dem Entwurf der jüngsten Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl herausgenommen worden, so hätte diese ihr tiefes Mißtrauen gegenüber Bonn wohl kaum gemildert.

Welchen Vorbehalten die Bonner Politik im südlichen Afrika heute in OAE-Kreisen begegnet, wurde schon Ende 1986 bei der Wahl der Bundesrepublik in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sichtbar: Nur 111 von 154 der abstimmenden Staaten schenkten Bonn ihr Vertrauen. Italien und Argentinien hingegen wurden mit je 143 Stimmen gewählt. Niemand bezweifelt, daß sich hier vor allem das schwarze Afrika gegen die erneute Mitgliedschaft Bonns im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wandte. Es wurden Erinnerungen an das Jahr 1973 wach, als manch eine schwarzafrikanische Delegation in New York bei der Debatte über die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen wegen deren Haltung zu den Problemen des südlichen Afrikas Bedenken gegen die Mitgliedschaft der BR Deutschland, nicht aber der Deutschen Demokratischen Republik, anmeldete. Diese Bedenken waren übrigens auch Ende 1976 laut geworden, als die Bundesrepublik mit immerhin 119 Stimmen (bei seinerzeit 145 UN-Mitgliedstaaten) zum ersten Mal in den Sicherheitsrat gewählt wurde.

Es hat den Anschein, als hätten sich die Parteien des Bonner Regierungsbündnisses bislang auf eine gemeinsame Namibia-Politik noch nicht zu einigen vermocht. Hier ist nicht entscheidend, daß Bonn in Zukunft mehr Entwicklungshilfe an Stellen in Namibia vergeben wird,<sup>10</sup> mag auch SWAPO dem weiterhin mit dem Argument widersprechen, man wolle in Namibia »keine fetten Sklaven«.

Sehr bedeutsam ist dagegen, ob die Bundesregierung sich jetzt von Resolution 435 zu lösen bemüht ist. Das erscheint kaum vorstellbar, da sie sich damit nicht nur gegenüber OAE-Afrika isolieren würde. Denn bislang ist nicht ersichtlich, daß auch nur ein anderes westliches Land ihr folgen würde. So mag die Administration Ronald Reagans im Jahr 1981/82 mit diesem Gedanken zwar gespielt haben, jedoch wird sich das nicht wiederholen. Die Sanktionsdebatten des Kongresses im Herbst 1985 wie auch im Herbst 1986 haben deutlich gemacht, wie sehr der US-Regierung die Hände gebunden sind. Und Bonn

10 Dazu vor allen anderen Robert von Lucius »Einigung auf neue Namibia-Politik in Bonn« in FAZ vom 27. März 1987, S. 5.

wird nicht die Kraft haben, seine westeuropäischen Partner, etwa im EPZ-Rahmen, zu einer Abkehr von der bisherigen Namibia-Politik zu bringen. Diese war stets, sich rückhaltlos zu Resolution 435 zu bekennen.

## **II. Anmerkungen zur Lage in Namibia: hat eine »interne« Lösung Erfolgchancen?**

Einem Aufruf des Zentralkomitees der damals noch nicht gespaltenen SWANU vom Februar 1983 folgend, versammelten sich im November 1983 in Windhuk Delegierte der Demokratischen Turnhallen Allianz (DTA), der (weißen) Nasionale Party van Suidwes-Afrika (NP), der Rehoboth Liberation Front (RLF), der (Coloured) Labour Party (LP), der SWAPO-D, der South West African National Union (SWANU), der ganz unbedeutenden Christian Democratic Party of Namibia (CDPN) und des nicht unwichtigen Damarara Council (DC). Delegierte dieser Parteien bilden seither die sogenannte Viel-Parteien-Konferenz (VPK). Die beiden letztgenannten Parteien wandten sich aber später von der VPK ab und näherten sich SWAPO an. Nie beteiligte sich die in Owambo durchaus einflußreiche Christian Democratic Action (for Social Justice, CDA) und die sehr gefolgschaftsstarke SWAPO. SWAPO und wohl auch die anderen fernbleibenden Gruppierungen sahen in der VPK nur einen weiteren Versuch Südafrikas, seine Herrschaft über das frühere Völkerbundsmandat zu sichern. Es kann keinem Zufall unterliegen, daß alle VPK-Parteien außer NP, RLF und LP, d. h. alle Parteien der schwarzen Namibianer, damals wie heute an einer »shortage of fans« litten, wie es ein britischer Spötter einmal ausdrückte. Das hinderte sie aber nicht, im Februar 1984 die »Windhuker Grundsatzerklärung« zu veröffentlichen. Darin bekräftigten sie das »Recht des Volkes von Namibia auf nationale Selbstbestimmung und Unabhängigkeit« sowie »ihre Entschlossenheit, ein freies, demokratisches, friedliches, stabiles und prosperierendes SWA/Namibia anzustreben«. Im April 1984 verabschiedete die VPK einen umfassenden Grundrechtskatalog und definierte zugleich die Hauptziele einer künftigen Regierung Namibias (Bill of Fundamental Rights and Objectives).

VPK-Delegierte trafen jetzt auch mit Chester A. Crocker, dem Afrika-Beauftragten Ronald Reagans, zusammen und konnten im Mai 1984 in Lusaka einen noch bedeutenderen diplomatischen Durchbruch registrieren: sie nahmen jetzt nämlich erstmals als eine zweite Delegation aus Namibia an einer internationalen Namibia-Konferenz teil. Zwar wurde die VPK-Delegation auch jetzt diskriminiert, jedoch hielt sich ihre Zurücksetzung in Grenzen: anders als SWAPO wurde sie an einer der Schmalseiten des Konferenztisches plziert, was es SWAPO erleichterte, sie zu ignorieren. Immerhin wurde aber so eines deutlich: SWAPO hat keinen Alleinvertretungsanspruch für die Bevölkerung Namibias. Ein solcher war ihr bekanntlich zuvor immer wieder von der OAE, der UN-Vollversammlung und faktisch auch vom Sicherheitsrat der UN wie auch Regierungen westlicher Staaten, darunter der der BR Deutschland, zuerkannt worden. Wichtig war für die VPK-Delegierten schließlich, daß sie im Anschluß an diese Konferenz offiziell nach Gabun, in die Côte d'Ivoire, nach Togo und Senegal wie auch in die USA reisen konnten.

In Washington und New York wurden sie auch von Außenminister George Shultz bzw. Generalsekretär Perez de Cuellar empfangen.

Nach dem Scheitern der Konferenz von Lusaka konstituierte sich die VPK als »Nationalversammlung«. Deren Mitglieder wurden also nicht gewählt sondern gemäß der »geschätzten« Stärke der VPK-Parteien durch die Parteiführungen berufen. Die letzteren bildeten dann im Juni 1985 das Transitional Government of National Unity (TGNU). Außer für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik trägt seither, unter der Oberhoheit des (südafrikanischen) Generaladministrators, der TGNU in Namibia die Regierungsverantwortung. Übrigens wurde das TGNU schon wenige Tage nach seiner Einsetzung durch Pretoria, bei Stimmenthaltung der USA und Großbritanniens, einstimmig durch den SR der UN für »illegal and null and void« erklärt.<sup>11</sup> Das TGNU blieb bis auf den heutigen Tag schwach. Von daher ist Pretoria nach wie vor bemüht, andere »interne« Parteien in die Regierung einzubeziehen. Das ist bislang gescheitert, da diese sich darüber im Klaren sind, daß sie für die Teilnahme an der »Regierungsverantwortung« mit dem Verlust ihres ohnehin nur geringen Rückhalts in der Bevölkerung bezahlen würden. Schon im Mai 1984 bemühte sich Pretoria auch um eine Beteiligung SWAPOs an dem TGNU; auch alle späteren Bemühungen dieser Art blieben erfolglos. SWAPO wähnt sich zu stark, als daß die Befreiungsbewegungen mit weniger als der Machtübernahme zufrieden sein könnten. Pretoria hingegen fürchtet eine Einbindung SWAPOs in das TGNU weniger als freie Wahlen und den dann unvermeidlichen Erdrutschsieg SWAPOs.

Die Windhuker Nationalversammlung setzte noch 1985 einen Verfassungsrat ein, in dem nur die VPK-Parteien vertreten sind. Unter dem Vorsitz des pensionierten südafrikanischen Richters Victor G. Hiemstra erarbeitete er seither den Entwurf einer Verfassung für Namibia. Entgegen den nicht ermutigenden Erfahrungen mit westlich-demokratischen Regierungsformen im postkolonialen schwarzen Afrika orientiert sich dieser Entwurf an westlichen und nicht an schwarzafrikanischen Wertvorstellungen. Hiemstra konsultierte eben eine größere Zahl westlicher, nicht zuletzt deutscher, Verfassungsrechtler. Erwähnung verdient auch, daß der vorliegende Entwurf alle Verfassungselemente berücksichtigt, die die Westmächte nach Konsultationen mit den Konfliktparteien Ende 1981 vorgelegt hatten, darunter einen Grundrechtskatalog, die Verankerung des Prinzips der Gewaltenteilung sowie Vorschriften zu einer »gerechten« Repräsentation aller ethnischen Gruppen in den staatlichen Machtorganen.

Pretoria kritisiert an dem Entwurf vor allem, daß er einzelnen Bevölkerungsgruppen als solchen keine Machtbefugnisse einräumt, dies etwa in den Bereichen Erziehungs- und Gesundheitswesen. Solche Nischen der Apartheid sieht die bislang geltende Verfassung, das jetzt viel gescholtene Gesetz AG 8,<sup>12</sup> ausdrücklich vor. Den Verfassern des Entwurfs war immer klar, daß jedes Zugeständnis an diese Vorstellungen Südafrikas die ohnehin

11 Dazu »Security Council presses . . . condemns 'interim government' installed by South Africa« in UN Chronicle (New York) 1985. June, S. 10–16.

12 Abgedruckt in Buitengewone Koerant van Suidwes-Afrika (Nr. 4127) vom 24. April 1980, S. 1–43.

geringeren Chancen der Akzeptanz ihrer Arbeit im In- und Ausland weiter schmälern würde. Aber auch so leidet der Entwurf an einem kaum zu behebenden Manko: seine Väter repräsentieren kaum 25 v. H. der Bevölkerung des Landes und einen deutlich niedrigeren Prozentsatz der schwarzen Bevölkerung. So sind die Erfolgschancen des VPK/TGNU-Experiments nach wie vor als sehr gering zu veranschlagen. Umso wichtiger ist der Versuch, Entwicklungsperspektiven für Resolution 435 aufzuzeigen.

### **III. Chancen einer Wiederbelebung von Resolution 435**

Es spricht vieles dafür anzunehmen, daß Resolution 435 erst dann wieder eine relevante Rolle wird spielen können, wenn die weißen Südafrikaner angesichts von nicht enden wollenden Aufständen in Südafrika selbst und wirtschaftlichen wie vielleicht auch militärischen Drucks von außen sich auf ihr eigenes Land konzentrieren und somit Namibia räumen müssen. Noch lange wird eventuellen Bemühungen um eine Wiederbelebung von Resolution 435 nur dann Erfolg beschieden sein, wenn die Gründe ihres bisherigen Scheiterns erkannt und abgestellt werden.

Das dem schwarzen Afrika (inklusive SWAPO und ANC/PAC) durch nichts plausibel zu machende Scheitern der Namibia-Initiative des Westens wird für gewöhnlich auf zwei Umstände zurückgeführt: Zum einen das Ausbleiben von Sanktionen im Oktober 1978 und zum anderen die Einführung des »Cuban linkage« durch Washington im Jahr 1981 in die Namibia-Verhandlungen.

Es sollte in den Jahren 1977/78 der Regierung Südafrikas gewiß nicht entgehen, daß die Diskussionen über gegen Südafrika wegen dessen renitenter Haltung in der Namibia-Frage zu verhängende Sanktionen u. a. in den westlichen Missionen in Pretoria/Kapstadt intensiv geführt wurden. Daher war es fatal, daß David Owen und, aus Rücksichtnahme auf britische Wirtschaftsinteressen, auch Cyrus Vance sich bei der Namibia-Konferenz von Pretoria Mitte Oktober 1978 weigerten, dem Beispiel des deutschen Unterhändlers zu folgen, der Pretoria für den Fall der Verweigerung der Mitarbeit bei der Implementierung von Resolution 435 mit der Verhängung von Zwangsmaßnahmen drohte. Es soll an dieser Stelle dahinstehen, ob damals die Verhängung von Sanktionen Pretoria noch zum Einlenken in der Namibia-Frage gebracht hätte. Zweierlei ist jedoch bereits hier festzustellen: Mitte Oktober 1978 kam es zu einer solchen Verschlechterung der politischen Beziehungen zwischen Pretoria und Bonn, daß seither ein kritischer Dialog zwischen beiden Regierungen nicht mehr stattfinden konnte und auch nicht mehr stattgefunden hat. Und als die Unterhändler der westlichen Fünf Pretoria wenige Stunden später unverrichteter Dinge verließen, hatte das weiße Südafrika außer seiner Furcht vor dem Westen jeglichen Respekt vor dessen Politik verloren. Bis zum Amtsantritt von Ronald Reagan und seinem Afrika-Beauftragten, Chester A. Crocker, im Jahr 1981 ließ sich Pretoria auf ernsthafte Verhandlungen mit dem Westen überhaupt nicht mehr ein. Es triumphierten in Pretoria/Kapstadt jene »Gestalten aus dem Alten Testa-



ment«, von denen Henry Kissinger nach seinem ersten Zusammentreffen mit dem damaligen Ministerpräsidenten Balthazar Johannes Vorster im Juni 1976 zu Helmut Schmidt gesprochen hatte.

Die Präsenz der ca. 30 000 (oder mehr) cubanischen Soldaten brachte die MPLA-Regierung Ende 1975 in Luanda an die Macht und hält sie seither dort. Die Präsenz kubanischer Truppen wäre auch dann nicht entbehrlich, wäre es Crocker gelungen, MPLA und die so gefolgschaftsstarke Widerstandsbewegung UNITA dahin zu bringen, eine Koalitionsregierung für Angola zu bilden, es sei denn, aber das erscheint undenkbar, die neue Regierung in Luanda hätte auf eine Fortführung ihrer bisherigen Politik der aktiven Unterstützung des ANC verzichtet. Denn Pretoria hätte den ANC auch weiterhin bis auf angolanisches Territorium verfolgt, und Angola wäre dieser Politik ohne die Hilfe der Cubaner schutzlos ausgeliefert gewesen. So gesehen war das Cuban linkage, d. h. die Verknüpfung der Implementierung von Resolution 435 in Namibia mit dem Abzug der Cubaner aus Angola, wohl ein »non-starter«. Vielleicht hatten die rechtskonservativen Kreise in Washington, die Crocker die Idee des Cuban linkage aufzwangen, das von Anfang an im Auge.

So kann wenig zweifelhaft sein, daß das Ausbleiben von Wirtschaftssanktionen und anderen Zwangsmaßnahmen sowie die Einführung des Cuban linkage für den Fortgang der Namibia-Initiative von Nachteil waren. Das wird wohl heute allgemein so gesehen! Ungleich verhängnisvoller war jedoch ein anderes: In Bonn und Washington (wie auch in Ottawa) war man mit der Mentalität der weißen Afrikaner oft wenig vertraut. Häufig wurden ihr in der Geschichte vielfach erprobter Widerstandswille und ihre Widerstandskraft weit unterschätzt.

Hier wird nicht übersehen, daß es für die Fünf zu Beginn der Initiative darum ging, das Vertrauen SWAPOs, die man bis dahin sehr stark vernachlässigt hatte, zu gewinnen. So mag verständlich gewesen sein, daß Unterhändler der Fünf zugunsten der Befreiungsbewegung immer wieder parteiisch handelten. Dafür seien hier nur einige kurze Beispiele angeführt: Im Herbst 1980 wurde Sam Nujoma in der zutreffenden Erkenntnis, daß es sich bei ihm um den Präsidenten der mit Abstand gefolgschaftsstärksten Partei Namibias, SWAPOs, handelte, in Bonn einem Staatsgast ähnlich empfangen. Die Vertreter der »internen« Parteien wurden dem gegenüber weitgehend übersehen. Zumindest in Bonn wurde damals nicht erkannt, daß sie den Rückhalt Pretorias hatten und von daher trotz ihrer geringen Gefolgschaft in Namibia doch Machtfaktoren im Ringen um die Zukunft Namibias waren.

Im Juli 1978 stimmten auch alle Mitglieder der westlichen Kontaktgruppe einer Resolution des Sicherheitsrates zu, in der die »Wiedereingliederung« der Hafenstadt Walvis Bay nach Namibia gefordert wurde (Res. 432). Sie folgten damit der Rechtsauffassung SWAPOs und setzten sich darüber hinweg, daß nach westlichem Völkerrecht Walvis Bay nie Bestandteil Namibias gewesen ist. Auch reagierte Pretoria negativ darauf, daß nach einer Reise des Finnen Martti Ahtisaari, des UN-Sonderbeauftragten für Namibia, im Januar 1979 durch einige der Frontstaaten die Forderung auftauchte, SWAPO für die Dauer der Übergangsphase bis zur Abhaltung von Wahlen im Norden des Landes



Militärbasen einzuräumen, und der Westen darauf einging, obwohl Resolution 435 die Existenz solcher Basen nicht vorsah.

Wirklich fatal aber war ein anderer Punkt: Washington, Bonn (und Ottawa) wurden nicht müde, selbst vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu äußern, daß die Lösung, von der man glaubte, sie für Namibia gefunden zu haben (das war »one-man-one-vote in einem Staat«), habe Modellcharakter für das übrige südliche Afrika (das waren Simbabwe und eben die Republik Südafrika).<sup>13</sup> Nach dieser Verknüpfung des Namibia- mit dem Südafrika-Konflikt (der die Briten und die Franzosen sich stets widersetzten) hätten die Fünf die Namibia-Initiative wohl nur noch dann erfolgreich zu Ende führen können, wenn sie bereit gewesen wären, Pretoria mit Waffengewalt zur Aufgabe Namibias zu zwingen. Die Forderung eines militärischen Engagements des Westens wurde und wird übrigens in manch einer schwarzafrikanischen Hauptstadt erhoben. So äußerte der aus Sambia stammende Präsident des UN-Rates für Namibia, Peter D. Zuze, bei der Namibia-Debatte des Sicherheitsrates vom April 1987:

»South Africa's arrogant attitude towards the United Nations is frustrating and should not be tolerated. The United Nations has intervened before in a military role in Korea, in the Middle East, in Nigeria and in what was then Katanga. What prevents the United Nations from removing the defiant thieves from Namibia?«<sup>14</sup>

Washington und Bonn übersahen seinerzeit das Folgende: Die Aufgabe Namibia war und ist für die Regierung in Pretoria höchst-problematisch. Nicht, wie oft fälschlich geäußert wird, aus wirtschaftlichen Gründen. Denn die ehemalige deutsche Kolonie ist, trotz ihrer sehr guten Infrastruktur, ein sehr armes und nur begrenzt entwicklungsfähig-

13 Vgl. dazu das Interview mit Andrew Young in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, vom 28. 1. 1979, S. 8. Vgl. ferner den Text einer Pressekonferenz mit Walter Mondale im Mai 1977 in Wien, abgedruckt in: Colin Legum (Hrsg.), *Africa Contemporary Record. Annual Survey and Documents 1977-78*, New York, London 1979, S. C 27-31. Unter den zahlreichen Reden Genschers zu dieser Problematik vgl. vor allem seine Ansprache vor dem UN-Sicherheitsrat vom 27. 7. 1978, in: *Bulletin*, 1. 8. 1978, S. 797-798: »Wir hoffen und wünschen, daß Namibia zu einem Modell des friedlichen Zusammenlebens und Zusammenwirkens aller Bevölkerungsteile und -gruppierungen wird.« Vgl. ebenfalls seine Rede vor demselben Gremium vom 29. 9. 1978, in: *Bulletin*, 13. 10. 1978, S. 1084-1085: »Wir wollen (Namibia) zu einem Modell des Friedens für das südliche Afrika machen ... Verhindern Sie einen Rassenkrieg.« Vgl. auch die Ansprache des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York, Rüdiger von Wechmar, Erklärung über Namibia, 26. 4. 1978, in: *Bulletin*, 29. 4. 1978, S. 385-388. Auf S. 387 wird eine Rede von Genschers vom 25. 2. 1978 zitiert, demnach »Namibia ein Modell sei, in dem Schwarze und Weiße friedlich und gleichberechtigt zusammenleben«. S. dazu ferner Winrich Kühne »Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?«, Baden-Baden, 1985, S. 24. S. ferner das Interview mit Hans-Dietrich Genschers im *Köln Stadt-Anzeiger* vom 1. 8. 1986, S. 4-5 (5): (»Unsere Aufgabe ist, zum Verständnis beizutragen. / Gespräch über Abrüstung, Asylanten, Südafrika, die Koalition und die FDP«): »Zunächst einmal muß man das sagen, was erreicht werden soll. Und dann kann man sich über die Frage unterhalten, wie man es erreicht. Notwendig ist die sofortige Abschaffung der Apartheid und die Herstellung gleicher bürgerlicher Rechte für alle Südafrikaner, einschließlich des Prinzips »Ein Mann, eine Stimme«. Und alle diejenigen, die in der Vergangenheit unbeherrschbar waren und sich bis auf den heutigen Tag dem entgegenstellen, nehmen eine schwere Verantwortung auf sich für die besorgniserregende Entwicklung in der Republik Südafrika«. S. dazu Klaus Frhr. von der Ropp »South Africa's Challenge to the Western World: A German View« in »South Africa - A Chance for Liberalism?«, S. 355-367, Friedrich-Naumann-Stiftung, Königswinter, 1985.

14 Nach United Nations/Security Council S/PV 2740 vom 6. April 1987, S. 18-23 (22).

ges Land.<sup>15</sup> Eher fallen sicherheitspolitische Gesichtspunkte ins Gewicht. Durch das Festhalten an Namibia kontrolliert Südafrika nämlich auch das an den Witwatersrand angrenzende Botswana. Von den Militärbasen in Owambo, Okavango und im Caprivi-Zipfel aus betreibt Südafrika seine so wirksame Politik militärischer Destabilisierung der Nachbarstaaten. Schließlich erfährt die gefolgschaftsstarke angolansische Widerstandsbewegung UNITA, die für ihren Kampf entscheidende Unterstützung aus südafrikanischen Basen im Caprivi-Zipfel. Ungleich bedeutsamer aber ist für Südafrika ein anderes Interesse: eine durch Wahlen legitimierte oder mit militärischen Mitteln errungene Regierungsverantwortung SWAPOs in Windhuk würde dem ANC in Südafrika großen Auftrieb geben. Denn nach Angola und Mozambique (1974/75) und Simbabwe (1980) wäre mit Namibia die vorletzte »Bastion des Rassismus« gefallen. Jetzt, so würde der ANC argumentieren, sei der Sturz des »Siedler-Regimes« in Pretoria nur noch eine Frage der Zeit. Das weiße Südafrika, gleichgültig ob afrikaans-, englisch- oder portugiesischsprachig, würde sich daraufhin von der in Pretoria herrschenden Nasionale Partei van Suid-Afrika ab- und noch konservativeren Parteien (KP, HNP, AWB) zuwenden. Denn nahezu alle weißen Südafrikaner, also nicht nur ihr afrikaanser Kern, das Afrikanerdom, hegen die Furcht, daß dem Verlust der politischen und insbesondere der militärischen Macht ihre Liquidierung und Vertreibung aus Südafrika folgen wird. Wer dem so sehr gefolgschaftsstarken ANC und dem viel weniger bedeutsamen PAC in Südafrika und/oder im Exil zuzuhören versteht, der weiß, daß diese Furcht wohlbegründet ist. Weshalb hätte Südafrika unter diesen Umständen Namibia aufgeben sollen? Der Rückzug aus Namibia hätte doch nur zu einer Verstärkung des amerikanischen und des deutschen Drucks auf die weißen Südafrikaner geführt, auch in ihrem eigenen Land zu kapitalisieren. Es galt damals und gilt unverändert, daß derjenige, »der das schwarze Südafrika von Apartheid befreien möchte, . . . zuvor dem weißen Südafrika dasjenige geben muß, worüber es . . . nicht verfügt: Sicherheit für seine Kinder und Kindeskinde«<sup>16</sup> oder anders ausgedrückt »Weiße Sicherheit ist eben der Schlüssel zu schwarzer Freiheit«.<sup>17</sup> Es wird unter den Kritikern der Politik der weißen Afrikaner in der Regel nicht zur Kenntnis genommen, daß »die Befreiung der weißen Minderheit in Südafrika von ihrer Angst ein psychologisch zentrales Problem ist«.<sup>18</sup> Nachdem die Regierungen in Washington

15 Zu den prekären Wirtschafts- und Sozialdaten des Landes vgl. André du Pisani »Namibia / The Political Economy of Transition« in *South Africa International* (Johannesburg) 1985. Januar, S. 150–156 und Wolfgang Schneider-Barthold »Namibia« in: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 5, Hamburg 1982, S. 466–485.

16 In diesem Sinn argumentieren Alois Mertens und Volkmar Köhler in: »Europe's Role in Africa in German Eyes« in *International Affairs Bulletin* (Braamfontein) 3/1982, S. 35–45.

17 Otto Graf Lambsdorff »Teilung Südafrikas als Ausweg« in *Quick* vom 31. Juli 1986, S. 32 im Anschluß an Jürgen Blenck und Klaus Frhr. von der Ropp »Republik Südafrika: Teilung als Ausweg?« in *Außenpolitik* 1976/3, S. 308–324 und Klaus Frhr. von der Ropp »De republiek Zuid-Afrika: een oplossing door deling van de macht of door deling van het land?« in *Internationale Spectator* (Den Haag) 1981/2, S. 114–122; Robert von Lucius »Lambsdorff kritisiert die Südafrika-Politik der westlichen Länder/Teilung des Landes als letzter Ausweg . . .?« in *FAZ* vom 8. August 1986, S. 5.

18 So der Theologe Helmut Gollwitzer in einem Interview »Jeus ist heute kein Weißer« in *Die Zeit* vom 1. Juni 1984, S. 56.

und Bonn den in Pretoria nach wie vor souverän Herrschenden deutlich gemacht hatten, daß man von ihnen nach der Aufgabe Namibias die Selbstaufgabe fordern werde, hätten selbst härteste Sanktionen Südafrika im Oktober 1978 nicht mehr zum Einlenken in der Frage der Implementierung von Resolution 435 gebracht. So gesehen war die Namibia-Initiative der »Fünf« totgeboren; ihre Initiatoren waren zugleich ihre Totengräber. Die Resolution 435 wird erst wieder bedeutsam werden, wenn die großen westlichen Industriestaaten zu einer differenzierten Südafrikapolitik gefunden haben werden.

#### IV. Ausblick auf die künftige Entwicklung

Der im August 1966 in Owambo ausgebrochene Buschkrieg wird noch lange fort dauern. Es heißt, daß die South African Defence Forces (SADF) und die erst Anfang der achtziger Jahre ins Leben gerufene South West African Territory Force (SWATEF) heute ca. 50 000 Soldaten in Namibia, hier ganz überwiegend im hohen Norden an der Grenze zu Angola, eingesetzt haben. Sehr viele von ihnen sind schwarzafrikanischer oder gemischtrassiger Herkunft. Längst dringen die Angehörigen von SADF und SWATEF wieder nach Angola ein, um dort Guerillas der People's Liberation Army of Namibia (PLAN) zu verfolgen und gegen die angolanische Regierung operierende Freischärler zu unterstützen. Berichte vor allem der Catholic Bishops' Conference of Southern Africa wie auch der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte haben eine Fülle von Menschenrechtsverletzungen beider Konfliktparteien aufgezeigt.<sup>19</sup> Die Bevölkerung Namibias ist weitgehend Feind! Von besonderer Ruchlosigkeit ist auf Regierungsseite das Vorgehen der Counter Insurgency Unit (COIN, bekannter unter ihrem alten Namen »Koevoet«), einer »extermination squad« der namibischen Polizei.

Es ist nichts erkennbar, was diesen Krieg derzeit beenden könnte. So zeichnet sich die Möglichkeit ab, daß der Krieg um Namibia so lange fort dauern wird, bis die Lage in Südafrika selbst für die dortige Regierung so kritisch geworden sein wird, daß sie mangels ausreichender menschlicher und materieller Ressourcen Namibia aufgeben muß, um sich ganz auf die Bekämpfung revolutionärer Umtriebe in Südafrika selbst zu konzentrieren. Pretoria wird nämlich viel eher SWAPO in Namibia an die Macht kommen lassen als daß es Transkei, Lebowa, Ciskei oder eines der anderen schwarzen Reservate in Südafrika dem ANC überlassen wird.

Statt eine solche Entwicklung, die noch sehr viele Jahre auf sich warten lassen kann, tatenlos hinzunehmen, sollten die BR Deutschland und weitere an den Entwicklungen im südlichen Afrika besonders interessierte westliche und afrikanische Länder Vorstellungen entwickeln, wie ein solcher Geschehnisablauf, wenn schon nicht zu verhindern, so doch wenigstens in seinen Verlusten an Menschen und Sachwerten zu vermindern ist. Dabei ist dann vor allem eines zu berücksichtigen: Ein System des one-man-one vote in

19 S. u. a. Robert von Lucius »Atmosphäre der Angst und Verzweiflung/Vorwürfe gegen die Swapo und die Kirchen in Namibia« in FAZ vom 19. März 1987, S. 6.

einem Staat ist für Namibia unausweichlich. Für Südafrika gilt es ein anderes System zu entwickeln. One-man-one vote in einem Staat ist hier nicht die Antwort! Das muß auch in Reden vor der Vollversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ausdrücklich deutlich gemacht werden.

Westliche und schwarzafrikanische Politik sollte sich an die Frage erinnern, mit der Helmut Schmidt im Mai 1977 auf die These Walter Mondales reagierte, der Westen müsse alles in seiner Macht Stehende unternehmen, um Pretoria zur Aufgabe der Apartheid zu bewegen. Schmidt fragte Mondale seinerzeit lakonisch, »... and replace it by what?« Diese Frage ist eben nicht, wie auch in Bonner Regierungskreisen häufig angenommen wurde, obsolet, sondern der Schlüssel zum Verständnis des südafrikanischen Dilemmas. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland durchaus Politiker, die die einzigartige Komplexität der Probleme Südafrikas erkannt und dazu aufgerufen haben, nach einem »bislang unbekannten Modell des gleichberechtigten Zusammenlebens mit besonderem Schutz für Minderheiten« zu suchen.<sup>20</sup> Darauf aufbauend wurde argumentiert, daß »weiße Sicherheit eben der Schlüssel zu schwarzer Freiheit« und diese wohl nur durch die Schaffung »eines Afrikaaner-Israels, eines wahrscheinlich im westlichen Kap gelegenen selbständigen Staates, der den weißen (und braunen) Afrikanern für den Fall als Fluchtbürg (toevlugsoord) dienen wird, daß sie im übrigen mehrheitlich schwarzen Südafrika eine Zukunft für sich nicht mehr sehen«, zu erzielen sei.<sup>21</sup> Es sollte nachdenklich stimmen, wenn ein südafrikanischer Humboldt-Stipendiat trotzdem zu dem Forschungsergebnis kommt »... überrascht ist der südafrikanische Beobachter zu erfahren, daß die mit soviel Expertise, Leidenschaft und Offenheit geführte deutsche Diskussion (über Lösungsformeln) in der konkreten Politik der Bundesrepublik nie Berücksichtigung gefunden hat. Sie wird hier ignoriert«.<sup>22</sup>

Wenn westliche Politik und Diplomatie überhaupt noch eine Chance haben, in Pretoria gehört zu werden, so nur dann, wenn sie explizit äußerten, daß es sich bei den Auseinandersetzungen um Namibia und Südafrika um grundlegend verschiedene Konflikte handelt. D. h. daß für die Republik Südafrika nach Rückfallpositionen zu suchen ist, dies in dem Sinn, den der liberale südafrikanische Schriftsteller Alan Paton kürzlich so angesprochen hat »I ask myself all the time that most important of South Africa's questions . . . : What are black hopes and what are white hopes, and can they be hoped together?«<sup>23</sup> Erst wenn dies in aller Offenheit geschieht, mag Resolution 435 für die Lösung des Namibia-Konfliktes wieder eine Chance bekommen. Denn erst dann wird von den weißen Machthabern in Pretoria die Furcht genommen sein, daß der Aufgabe Namibias ihre eigene Vertreibung oder Liquidierung folgen wird.

20 So Egon Bahr in seinem Interview mit dem Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt vom 10. Juli 1977, S. 8.

21 Otto Graf Lambsdorff »Teilung Südafrikas als Ausweg« in Quick vom 31. Juli 1986, S. 32 im Anschluß an Klaus Frhr. von der Ropp »Security Net for Whites« in Financial Mail (Johannesburg) vom 20. September 1985, S. 74.

22 Deon Geldenhuys von der Rand Afrikaanse Universiteit/Departement van Staatsleer »Die Zukunft Südafrikas aus deutscher Sicht« in Außenpolitik 1985/1, S. 80–98 (98).

23 »Indaba without Fear« in Optima (Marshalltown/Suid-Afrika) März 1987, S. 3–9 (5).

## **Perspectives of a Solution for the Namibia Conflict**

*With Special Reference to the Role of the Federal Republic of Germany*

*By Klaus Frhr. von der Ropp*

In early April 1987 a session of the UN Security Council dealing with the Namibia conflict brought an issue back into headlines of the German mass media that, a decade ago, had been high on the priority list of West German foreign policy. For it was the Bonn government that in 1977, together with the Carter Administration in Washington, initiated the new Western Namibia policies, i. e. the so-called Western Namibia initiative. After very intensive negotiations this initiative led to the adoption for Resolution 435 by the Security Council, that is to say to the generally accepted UN-plan to lead the former German colony of South West Africa into internationally recognised independence.

In the decade to follow the plan remained a dead letter. Out of fear of a landslide victory for SWAPO Pretoria refused to let it be implemented. A widely held view is that Pretoria would have cooperated, if economic sanctions and/or coercive measures had been imposed by the Western Foreign Ministers at the Namibia conference in Pretoria in mid October 1978. But this would not have been the case; Pretoria would not have given in to any threats. For the white African government remembered that leading representatives of the Bonn and the Washington government had stated again and again that the solution that had been found for Namibia (»one man one vote in one state«) would serve as a model for South Africa. White South Africans were by no means prepared first to bite the bullet of SWAPO's coming to power in Windhoek and then to negotiate their own surrender. Their resistance could only have been overcome if at the time the West had been prepared to declare war on white South Africa.

435 will only get a chance after the leading Western powers (and as many Black African countries as possible) are prepared to accept that different solutions will have to be found for the settlers' colony of Namibia and the multination state of South Africa. Outsiders will have to realise that in the Republic of South Africa there are two African political cultures, namely a black and a white one, that are incompatible. Whoever wants to help South Africans to find a solution will have to recognise that without copper-bottomed guarantees for the White African nation there will be no Black liberation from apartheid. Foreign mediators will have to look for a corresponding complex answer to South Africa's questions.

Pretoria second and latest attempt to find an »internal« solution for Namibia by ignoring Resolution 435 and particularly its key element, namely internationally supervised general and free elections, is doomed to failure as the participating »internal« parties suffer from a shortage of support.