

Die Rolle Deutschlands bei der Lösung der Namibia-Frage im Rahmen der Vereinten Nationen¹

Hans-Joachim Vergau

Bekanntlich sind die damaligen beiden deutschen Staaten erst 1973 Mitglieder der Vereinten Nationen geworden.

Die DDR hat in den das südliche Afrika betreffenden Fragen ziemlich konsequent bestimmte Befreiungsbewegungen, darunter auch die South West Africa People's Organization (SWAPO), unterstützt. Den von der dominierenden Mehrheit der Blockfreien durchgezogenen Resolutionen der UN-Generalversammlung (GV), zu deren Inhalt immer wieder scharfe, teilweise berechtigte Kritik an der Afrika-Politik westlicher Regierungen gehörte, hat sie meistens nachdrücklich und im Verein mit den anderen Ostblock-Staaten zugestimmt. In diesem Konzert stimmte sie auch für Positionen, die wegen ihrer groben Einseitigkeit vernünftigen Lösungsbemühungen im Wege standen. In bezug auf den hier darzustellenden Verhandlungsprozeß für Namibia hat die DDR keine nennenswerte Rolle gespielt.

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf Namibia blieb zunächst widersprüchlich. Man verharrte im Widerstand gegen Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und gegen die Einsicht, daß die spätestens seit dem Namibia-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) von 1971 völkerrechtlich geklärte Position, wonach die Präsenz Südafrikas in Namibia illegal war, von Bonn Konsequenzen verlangte. In dieser Hinsicht stand die Forderung nach Schließung unseres Konsulats in Windhuk mit im Vordergrund. Andererseits haben Bundeskanzler *Helmut Schmidt* und vor allem Außenminister *Hans-Dietrich Genscher*, zugleich aber auch Politiker aus den Reihen der damaligen Opposition, seit 1974 mit zunehmendem Nachdruck das Selbstbestimmungsrecht für die noch nicht unabhängigen Völker im südlichen Afrika und die Aufgabe der Rassendiskriminierung eingefordert.

Im Sicherheitsrat (SR) haben die westlichen Mitglieder (die Bundesrepublik gehörte noch nicht dazu) am 30. Januar 1976 der berühmten Resolution Nr. 385 zugestimmt. Motiv war sicher nicht eine plötzliche Eile, dem namibischen Volke zu helfen, sondern wohl hauptsächlich die Sorge, die fortgesetzte Mißachtung der Positionen der Generalversammlung (GV) werde dem zunehmenden Einfluß radikaler Kräfte und Moskaus Vorschub leisten. Der Kernsatz der einstimmig angenommenen Resolution lautet:

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2003 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2003 gehalten hat.

“*The Security Council ... declares that in order that the people of Namibia be enabled to freely determine their own future, it is imperative that free elections under the supervision and control of the United Nations be held for the whole of Namibia as one political entity.*”

Diese – von der Bundesregierung nachdrücklich begrüßte – Resolution erschwerte nun bei uns die Kritik an deren Namibia-Politik, welche in Bonn ständig von Oppositionspolitikern und mit besonderer Härte seitens der CSU vorgebracht worden ist und welche – uni sono mit den meisten Namibiadeutschen – von Mißtrauen sowohl gegen die UN als auch gegen die Flexibilität *Genschers* in der Sanktionenfrage und im Umgang mit SWAPO geprägt war.

Resolution 385 erregte Angstzustände beim Apartheid-Regime in Südafrika. Denn selbst wenn man den Verlust Namibias hinnähme, würde nicht durch die ansteckende Wirkung einer demokratischen Lösung im Nachbarland ein höchst gefährlicher Auftrieb des Befreiungskampfes der Nicht-Weißen im eigenen Lande und der internationalen Unterstützung dafür ausgelöst? – Die Furcht vor diesem Bazillus gehört zu den Hauptgründen der sich über die ganze hier darzustellende Namibia-Initiative hinziehenden verzweifelten Verzögerungstaktiken Pretorias.

So waren immerhin einige Namibia betreffende Denkanstöße zu uns durchgedrungen, als die Bundesrepublik 1977 zusammen mit Kanada nicht-ständiges SR-Mitglied geworden war. Die damit im SR zusammengeführte Fünferriege aus NATO-Staaten trat jedoch anfangs mit keinerlei Absichten zu irgendetwas Gemeinsamem an, geschweige denn zu einer Namibia-Initiative. Initialzündend wirkte vielmehr ein sofort abgefeuerter Beschluß seitens der Afrikagruppe mit vier teilweise provozierenden Resolutionsentwürfen gegen Apartheid. Die Fünf sollten spektakulär gezwungen werden, endlich zu wirksamen Maßnahmen (darunter vor allem Sanktionen) Farbe zu bekennen. Jetzt fanden sich die Fünf auf der Stelle zusammen und versuchten händeringend, den Afrikanern ihr demaskierendes Projekt auszureden und sie für eine stattdessen zu entwickelnde „gemeinsame Prinzipienklärung“ zu gewinnen. Das war nur eine Vorstufe der „Kontaktgruppe“, zumal sich weitere Delegationen dem Fünferkreis hätten anschließen können. Man dachte, als die Afrikaner sich unnachgiebig zeigten, auch an ein Angebot, im SR eine Debatte über Namibia zu mobilisieren.

Erst später hat der damalige Leiter der UN-Abteilung im Auswärtigen Amt in Bonn, *Helmut Redies*, bei Konsultationen im US-State Department den Gedanken angesprochen, ob nicht die Fünf am Rande des SR selbständig “something on Namibia” starten könnten, und dabei erfahren, daß unabhängig von seiner Idee hochrangige US-Experten schon dabei waren, in die gleiche Richtung zu denken. Man sollte die Originalität des Vorschlags nicht überschätzen; in der damaligen Konstellation „lag er in der Luft“.

Erst daraus ist dann nach gründlicher Abstimmung mit den fünf Hauptstädten (Außenminister *Genscher* hat sofort zugestimmt) die klassische *Kontaktgruppe* (KG) entstanden und hat am 16. März 1977 erstmals getagt – und zwar in der

kanadischen UN-Mission in New York. (Wenn, was vor allem in Interviews gelegentlich geschehen ist, einzelne damalige Leiter von beteiligten UN-Vertretungen die Erfindung der Form oder des Konzepts dieser Namibia-Initiative für sich in Anspruch genommen haben, so überschätzten sie damit die eher technische Rolle, die sie als praktische Organisatoren von Treffen und als Weisungsübermittler kraft Amtes hatten.)

Die Bundesrepublik war vor allem daran interessiert, Sanktionen zu vermeiden und – als im SR erstmals auf die Probe gestellter UN-Neuling – die Chance zu nutzen, an internationalem Profil zu gewinnen und insbesondere in der dritten Welt glaubwürdiger zu werden. Dahinter stand für *Genscher*, dem der Kanzler dieses Feld weitgehend überlassen hatte, neben außenwirtschaftlichen Interessen hauptsächlich das für die KSZE- und die Deutschlandpolitik so wichtige Anliegen, die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht sichtbar einzufordern. Entsprechend den Ängsten Pretorias verstand auch *Genscher* eine UN-konforme Namibia-Lösung zugleich als eine Vorstufe zur Überwindung der Apartheid in Südafrika selbst und damit als hilfreich zur Entlastung gegenüber der Kritik an unseren Südafrika-Beziehungen. Die Bundesrepublik ist 1976 bis 1979 und nochmals 1981 in jeder GV wegen wirtschaftlicher, nuklearer oder militärischer Zusammenarbeit mit Südafrika unter Namensnennung scharf verurteilt worden. Demgegenüber waren die Belange der Namibiadeutschen zwar auch ein Motiv, aber nicht in dem Maße ausschlaggebend, wie es vielfach dargestellt wird. Auch ohne diesen Faktor hätte sich die Bundesregierung mit gleicher Energie in der KG engagiert. Sie hat sich, wie sich noch zeigen wird, später, als es um Vertrauensbildung ging, der Sorgen der Namibiadeutschen (damals knapp 20.000, heute wohl weniger als 16.000) intensiv angenommen und ihnen die Hinnahme eines demokratischen Prozesses erleichtert.

Die Kontaktgruppe bestand in erster Linie aus je einem hochrangigen Diplomaten aus jeder New Yorker UN-Mission in Permanenz; er konnte sich Hilfskräfte mitbringen. Er hatte jeden wesentlichen Schritt mit seiner Hauptstadt abzustimmen. Ganz selten kamen auch die fünf Leiter der Missionen zusammen, dies aber fast nur, um sich über den Sachstand informieren zu lassen. Soweit in afrikanischen Hauptstädten etwas in Abwesenheit der New Yorker KG zu erledigen war, setzten sich dort die Botschafter der Fünf zu einer lokalen KG zusammen.

Die Fünf besaßen für ihre diplomatische Offensive durch die in den Vereinten Nationen voll akzeptierte Resolution 385 eine Vorgabe, die ihren weiteren Schritten trotz der zunächst aggressiven Skepsis der Blockfreien eine erhebliche Immunität verschaffte. Gleichwohl tagte die KG unter sich nie im UN-Gebäude. Zu leicht hätte dies ihre Arbeit unwillkommener Publizität ausgesetzt und den Generalsekretär in die Verlegenheit gebracht, sich mit dem Einlaßbegehren des für die Namibia-Lösung laut UN-Theorie „amtlich zuständigen“, angesichts seiner De-facto-Verbannung aus jenem Lande aber frustrierten Namibiarats auseinandersetzen zu müssen. Der Ort der (1977/78 fast täglichen)

KG-Treffen rotierte unter den fünf Missionen. Erst ab 1979 war dann überwiegend die US-Mission Treffpunkt, aber dies war nicht Zeichen einer politischen Dirigentenrolle, sondern vielmehr der allmählichen Einsicht in den großen Vorzug der für alle am zentralsten und dem UN-Eingang am nächsten platzierten Lage der US-Mission. Entsprechend hat man in der deutschen Mission am seltensten getagt, weil diese damals deutlich am weitesten abgelegen war (Third Av./39th St.). Eine Federführung gab es intern nicht. Diese Gruppe hat die meisten Verhandlungen in New York und in Afrika selbst geführt. Dabei und auch gegenüber der Presse am Rande von Verhandlungen rotierte die Sprecherrolle. So ist diese Rolle auch mehrfach dem deutschen KG-Mitglied zugefallen.

Wie geeignet war die KG, im Sinne von Sicherheitsratsresolution 385 zu vermitteln? Wo sollte sie ansetzen? Die Ausgangslage war alles andere als vielversprechend: Südafrika sprach weder mit der SWAPO noch – in Sachen Namibia – wirklich ernsthaft mit der UN-Seite. Die SWAPO sprach nicht mit dem „Kriegsgegner“ Südafrika, aber auch nicht offiziell mit einer KG aus „Neo-Kolonialisten und Handlangern des Apartheid-Regimes“.

Aus offensichtlichen Gründen würde sich Pretoria nicht auch gegen das Gespräch mit seinem allerletzten internationalen Halt, dem Westen, sperren. So haben die westlichen Fünf als ersten Schritt eine Botschafter-Démarche der „Pretoria-Fünf“ bei Premierminister *John B. Vorster* veranlaßt. Am 7. April 1977 ist dabei Resolution 385 erläutert worden; danach erfuhr Vorster in vorher noch nie erlebter Deutlichkeit der Sprache:

“The Governments wish to make it clear that in the absence of early South African agreement to pursue a settlement which will meet the foregoing principles and be internationally acceptable, the Governments will be obliged to reconsider their previous positions regarding proposals for stern action by the United Nations and will be compelled to examine a new range of measures intended to obtain South African compliance with applicable resolutions of the UN Security Council concerning Namibia.”

Dem Premier blieb natürlich nicht verborgen, was “stern action” = „konsternierende Maßnahmen“ sein würden. Ich selbst war erstaunt, daß Bonn diesem Signal sofort zugestimmt hatte; die Weisung war ein Alleingang *Genschers*. *Vorster* – sichtlich beunruhigt – zeigte sich zu Verhandlungen mit der KG bereit.

In ständiger Abstimmung mit den fünf Außenministerien hat diese KG dann 1977/78 das Verhandlungskonzept und den Lösungsplan gemeinsam entwickelt und immer wieder angepaßt. Man arbeitete integriert in die Fünfergruppe, und es läßt sich also insoweit keine abgehobene „deutsche Rolle“ darstellen oder in einem seriösen Prozentsatz ausdrücken. In den Phasen nach 1978 hat es dagegen mehrfach als eigenständig definierbare deutsche Beiträge gegeben; auf einige werde ich achten.

Der Verhandlungsprozeß bietet ein – heute unverändert aktuelles, ja als zeitloses Modell brauchbares – Lehrstück des Vermittelns in internationalen Konflikten und er erfrischt durch die Akrobatik der Methoden und der Ausdauer.

Unmittelbar einbezogen waren außer Südafrika und SWAPO die Frontlinienstaaten Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia und Angola (ab Unabhängigkeit 1980 auch Simbabwe), ferner Nigeria und der UN-Generalsekretär. In Windhuk sind die interessierten Gruppen innerhalb Namibias von der KG laufend ausführlich informiert worden.

Zu den härtesten Problemen gehörten:

Erstens: Die Vermeidung einer von Südafrika manipulierten „internen Lösung“ ohne UN-Kontrolle. Bekanntlich hatte Südafrika die Bevölkerung Namibias in 11 ethnische Gruppen zerteilt („bantustanisiert“) und 1975 unter weitgehend Südafrika-gefügigen Stammesführern bei de facto vorherrschender Rolle der Gruppe der „Weißen“ zu einer Verfassungskonferenz in die aus der deutschen Zeit stammende Windhuker „Turnhalle“ einbestellt. Diese Hausbezeichnung ist dann zum Kennwort für die ganze Politik der „internen Lösung“ geworden. Demgegenüber war SWAPOs hart vertretene Ausgangsposition: „Immediate transfer of power“.

Zweitens: Die Kontrolle der Verwaltung Namibias in der Übergangsphase und damit die UN-Kompetenzen und die Zahl des UN-Personals.

Drittens: Die Südafrika-Truppenstärke (1977 etwa 80.000) und der Zeitpunkt des Abzugs dieser Truppen.

Zu diesen beiden Streitfragen gab es lange Zeit unlösbar erscheinende Positionskämpfe, weil für den Fall von Wahlen Südafrika sich seines Manipulations-Spielraums um so sicherer war, je weniger UN-Personal „sich einmischte“ und je mehr Südafrika-Militärs bis zur Unabhängigkeit auf Wache blieben, während die SWAPO am direkten Gegenteil interessiert sein mußte. Die SWAPO bestand zunächst auf vollständigem Abzug aller Südafrika-Militärs vor Beginn eines Wahlkampfes.

Viertens: Die Orte der Konzentration der SWAPO-Streitkräfte (1977 etwa 5.000) während des Übergangs und die Art ihrer Überwachung.

Die KG brauchte ein Ergebnis, das im SR vorzeigbar sein würde. Besonders gering waren ihre Einwirkungsmöglichkeiten bei SWAPO. Dazu trug bei, daß diese durch die unsinnige, weil mit SR-Resolution 385 klar unvereinbare, GV-Resolution A/RES/31/146 vom 20. Dezember 1976 mit dem Prädikat „sole and authentic representative of the people of Namibia“ ausgestattet worden war und ständig von radikalen Afrikanern in der GV und im Namibiarat in ihrer Forderung nach „transfer of power“ bestärkt wurde.

Um einer Verständigung mit der Befreiungsbewegung näher zu kommen, mußte die KG die Flankenhilfe seitens an einer Lösung handfest interessierter afrikanischer Staaten suchen. Diese fand sie aus naheliegenden Gründen und doch nur mittels aufreibender Diplomatie bei den Frontlinienstaaten Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia und Angola (ab Unabhängigkeit 1980 auch Simbabwe), sowie bei dem damals mächtigen und bei SWAPO einflußreichen Nigeria unter Staatschef General *Obasanjo* (so heute wieder, als Politiker in Zivill).

Alle Frontlinienstaaten (FLS) litten schwer unter der selbst auferlegten und weitgehend eingehaltenen Wirtschafts- und Verkehrssperre gegenüber Südafrika. Bei Malawi, Lesotho und Swasiland war die Abhängigkeit von Südafrika derart, daß diese Länder von jenen afrikanischen Sanktionen praktisch dispensiert waren und sich in der GV sogar der Stimme enthalten durften; sie galten entgegen der Geographie nicht als FLS. Zum wirtschaftlichen Interesse der FLS an baldiger Lösung der Regionalkonflikte kam aus Gründen der Selbstachtung und der Sicherheit der Wunsch aller nach friedlich herbeigeführter Mehrheitsherrschaft in Namibia, Rhodesien und in Südafrika selbst. Keiner zweifelte im Geringsten an Mehrheiten für die Befreiungsbewegungen. Tiefe Sorgen bereitete die zunehmende Praxis Südafrikas, die Präsenz dieser Bewegungen in FLS (vor allem in Botswana, Sambia und Angola) als Vorwand für brutale militärische Interventionen zu nehmen, genannt Selbstverteidigung gegen "total communist onslaught".

Keine ganz marginale Rolle spielte natürlich auch die Tatsache, daß mit den westlichen Fünf auch die wichtigsten Geber von Entwicklungshilfe auftraten.

Das Echo, das die Ende 1977 zum ersten (und nicht zum letzten) Mal in alle diese Hauptstädte einfliegende New Yorker KG erzielte, war nicht einheitlich, aber recht ermutigend bei *Nyerere* von Tansania, bei *Khama* von Botswana und bei *Obasanjo*, eher verhalten dagegen bei *Kaunda* von Sambia, *Do Nascimento* von Angola und *Samora Machel* von Mosambik. Keiner stellte sich gegen die KG-Vermittlung. Alle stellten aber auch klar, daß sie am Ende keine Regelung unterstützen könnten, der die SWAPO nicht letztlich zugestimmt habe.

Ein bemerkenswertes Verdienst *Genschers* besteht darin, daß er schon 1977 diese KG-Diplomatie gezielt unterstützt hat durch Begegnungen mit *Nyerere*/Tansania und *Kaunda*/Sambia und durch den ab 1978 zunehmend intensivierte Direktdialog mit der SWAPO-Führung trotz heftiger und von *F.J. Strauß* teilweise extrem ausfällig gestalteter Opposition bei uns. Im Oktober 1977 setzte er im Kabinett durch, das Konsulat Windhuk zu schließen.

Nachdem die KG in je vier Runden mit der Südafrika-Regierung und mit der SWAPO und durch Gesprächsrunden in jedem der genannten afrikanischen Staaten zwar einer Lösungsgrundlage nähergekommen war, den Konfliktparteien jedoch in Kernfragen – wie vor allem dem Streit über Zeit und Umfang des Südafrika-Truppenabzugs – noch keine ausreichenden Konzessionen hatte

abringen können, griff sie im Februar 1978 zum Instrument der Simultangespräche ("proximity talks").

In New York führten die Außenminister der Fünf gemeinsam separate Gespräche mit Südafrika-Außenminister *Roelof Botha*, SWAPO-Präsidenten *Sam Nujoma* und den Außenministern der Frontlinienstaaten plus Nigerias (als Gruppe). Hierbei blockierte Südafrika vollständig, während der gute Einfluß der Afrikaner die SWAPO u.a. zu der äußerst wichtigen Konzession veranlaßte, den Verbleib von 1.500 Südafrika-Militärs bis zur Unabhängigkeit hinzunehmen.

Obwohl noch wesentliche Gegensätze bestehen geblieben waren, betrat die KG nun die nächste Stufe der Vermittlung: Am 10. April 1978 legte sie dem SR-Präsidenten den berühmten eigenen Lösungsplan (UN-Dok. S/12636) vor, in dem die beiderseits erzielten Zugeständnisse pragmatisch aufeinander zugebogen sind und der in der Tat schließlich am 29. September 1978 vom SR als Teil der Basis-Resolution 435 übernommen und 1989/90 von den Vereinten Nationen voll durchgeführt worden ist. Doch sollte sich der Weg bis dahin noch als schmerzhaft steinig erweisen.

Nachdem Südafrika und die SWAPO SR-Resolution 435 hingenommen hatten, gab der Generalsekretär die ihm anheimgestellte Zahl der UN-Mannschaft mit 7.500 Militärs und 2.000 UN-Zivilpersonal an. Diese Übertreibung *Waldheims* (UNTAG hat tatsächlich nur 4650 Blauhelme, wohl allerdings 3500 Zivile eingesetzt) nahm Pretoria zum Vorwand für beharrliche Verzögerungen. Der Hoffnung, Dank des „Platzvorteils“ selbst UN-kontrollierte Wahlen entscheidend beeinflussen zu können, war jäh der Boden entzogen. In frontaler Verletzung von Sicherheitsratsresolution 435 kündigte Pretoria für Dezember 1978 einseitig interne Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung an.

Dieser Schachzug provozierte nicht nur Empörung in den Vereinten Nationen (vgl. GV-Resolution A/RES/33/206 vom 31.5.1979). Auch die KG hielt ihn für keinesfalls hinnehmbar. Die Gegenoperation ihrer fünf Regierungen, und insofern auch die deutsche Rolle, waren meines Erachtens alles andere als rühmlich. *Genscher* schlug überraschend einen Vorstoß der fünf Außenminister nach Pretoria vor. Dort trat man an, ohne daß auch nur einer der Minister die Ermächtigung, wiederum die "stern action"-Karte zu ziehen, im Gepäck hatte. Unmittelbar vor Eintritt in die Auseinandersetzung mit dem neuen Südafrika-Premier *P.W. Botha* (assistiert von seiner vollen Expertenmannschaft) schlossen unsere fünf Minister plötzlich alle sie begleitenden KG-Experten von der Sitzungsteilnahme aus. Die Südafrika-Routiniers schauten ungläubig und erheitert drein. Das Ergebnis war ein Desaster. Die Minister fuhren ab mit belanglosen Zusagen für weitere Vorbereitungen einer vielleicht für später zu erwägenden UN-Rolle (welche die zweigleisig fahrenden Südafrikaner ohnehin nicht im Prinzip abgelehnt hatten), aber ohne Südafrika-Verzicht auf die internen Wahlen. Der Hohn des nun von jeder Sanktionsfurcht befreiten *Botha* war un-

verkennbar. Die Vertrauensbasis der KG in New York war tiefgreifend beschädigt.

Die manipulierten internen Dezemberwahlen in Namibia änderten nichts an der Fortgeltung von SR-Resolution 435. Daß der Westen Wirtschaftssanktionen (mit Ausnahme des Waffenembargos gemäß SR-Resolution 418 vom November 1977) so beharrlich auswich, bedeutete nicht etwa, daß ihm dieser Lösungsplan gleichgültig geworden war. Ganz im Gegenteil hat die jetzt hinzu gewonnene Aufklärung über die Realitäten im südlichen Afrika die Überzeugung verstärkt, daß Südafrika zunehmend die Kräfte ausgeben würden, die unverzichtbar wären, um sich längerfristig einer international akzeptablen Namibia-Lösung zu widersetzen. Die Finanzlasten wegen der drastischen Übermilitarisierung, um Befreiungsbewegungen und Terrorismus in und um Südafrika herum in Schach zu halten, waren ins Krisenhafte gewachsen. Die Wirtschaft litt zusätzlich schwer am Ausbleiben von Investitionen, an der Folge freiwillig verhängter oder angedrohter Sanktionen, am Verfall des Rand. Innerhalb der weißen Südafrika-Gesellschaft und fast überall im westlichen Ausland begannen apartheid-kritische Bewegungen immer schneller zuzunehmen. Auch wer Pretoria verständnisvoll behandeln wollte, konnte nicht umhin, Südafrika sein dringendes Eigeninteresse an mehr Beweglichkeit in der internationalen Kooperation (auch mit der UNO) vor Augen zu führen.

Von der deutschen Seite kann ich berichten, daß die Bundesregierung ab 1979 unter den westlichen Fünf besonderes Profil im Sinne der Stabilisierung von SR-Resolution 435 und des Fortschritts hin zur tatsächlichen Ausführung gezeigt hat.

Pretoria hatte seine Politik des Zögerns uns gegenüber immer wieder in erster Linie mit Ängsten vor einem von der SWAPO drohenden totalitären Regime und mit Mißtrauen gegen die Vereinten Nationen begründet. Zwar teilte die Bundesregierung diese Vorurteile nicht, sie hatte aber – wie auch die anderen KG-Mitglieder – ein gewisses Verständnis dafür angesichts der einseitigen, vom Westen klar abgelehnten und im SR nie bestätigten, Bevorzugung der SWAPO durch die GV (das schon erwähnte Prädikat “sole and authentic representative of the people of Namibia”, ferner der GV-Beobachter-Status und erhebliche finanzielle UN-Zuwendungen).

Die KG beschloß, auf vertrauensbildende Maßnahmen hinzuarbeiten.

Angeregt durch die Lancaster House Resultate für Rhodesien habe ich in einem Papier vom 16. November 1979 in der KG die Idee zirkulieren lassen, vorab für Namibia Verfassungsprinzipien auszuhandeln, also vorab für alle Bewohner einschließlich der Weißen eine rechtsstaatliche Ordnung mit überzeugenden Garantien für Grundrechte und die Unabhängigkeit der Justiz sicherzustellen.

Schon 1980 wandte sich die KG auch der Frage zu, wie verlässliche Garantien für unparteiisches UN-Verhalten im Übergangsprozeß erreicht werden könnten.

Beide Vorhaben sind von der Bundesregierung schon am 7. März 1980 gebilligt worden. Die Darstellung des späteren US-Unterhändlers *Chester Chrocker* in "High Noon in Southern Africa", wonach beide Projekte erst Ende 1981 durch ihn in die KG eingeführt worden seien, trifft nicht zu.

Zunächst war die KG noch vorwiegend durch – letztlich nicht weiterführende – Genfer UN-Konferenzen über eine demilitarisierte Zone zwischen Süd-Angola und Nord-Namibia (12. bis 16. November 1979) und über "Pre-Implementation" (7. bis 14. Januar 1981) in Anspruch genommen. Im Laufe des Jahres 1981 hat die KG dann mit ihrer schon bei der Werbung für den Lösungsplan (SR-Resolution 435) bewährten Methode – einschließlich der wiederum intensiven Reisediplomatie im südlichen Afrika und in Nigeria und wie damals im Umgang mit der höchsten Regierungsebene – in der Vertrauensbildung Fortschritte erzielt. Im Juli 1982 konnte sie dem Generalsekretär volle Einigung melden über Verfassungsprinzipien (S/15287) und über das "Impartiality Package" (S/20635), eine bindend vereinbarte Liste von demokratischen Fairnessregeln, worin auch der Wegfall der SWAPO-Privilegien während des Übergangsprozesses festgelegt war. Die sehr kontrovers begonnene und dann im Konsens zu Ende geführte gemeinsame Schlußrunde mit SWAPO, FLS und Nigeria vom 9. Juli 1982 über das "Impartiality Package" stand unter deutschem Vorsitz.

Die Einwendungen und Ausflüchte Pretorias waren damit so weitgehend ausgeräumt, daß konzentrierter Druck seitens der Fünf nun – auch ohne Kapitel-VII-Sanktionen – die Wende in greifbare Nähe gerückt hätte. Die für Südafrika immer krisenhafter gewordene internationale und interne Situation ließ jetzt die Aussichten auf solchen Druck positiver erscheinen als noch 1978 (Pretoria-Desaster).

Aber der KG war bereits vorher jähe Ernüchterung dadurch widerfahren, daß sich ein schon Anfang 1981 bekannt gewordenes überraschendes Zusatzkonzept der neuen *Reagan*-Administration als tatsächlich ernst gemeint herausstellte. In ungeschminkter Einseitigkeit hat Washington den Abzug der Kubaner aus Angola zur Bedingung für die Durchsetzung von Namibias Unabhängigkeit gemacht. Dieses Konzept ist unter dem Stichwort „linkage“ in die Geschichte eingegangen. Im ersten Eifer neigten einige neue Experten im State Department sogar dazu, SR-Resolution 435 und den Lösungsplan jetzt über Bord zu werfen. Damit war für Pretoria ein „deus ex machina“ auf der Bühne erschienen.

Genscher erkannte sofort, daß hier einseitig, unnötig und ziemlich willkürlich die Entkolonisierung Namibias dem Bedürfnis *Reagans* nach Erfolgen gegen die Sowjets untergeordnet werden sollte und daß damit die Ausführung von SR-Resolution 435 auf Jahre hinaus blockiert sein würde. Wie auch Großbritannien, Frankreich und Kanada stimmte er nicht zu, konnte sich aber andererseits nicht frontal gegen diese „linkage“-Politik stellen, da Anstrengungen für Namibia ohne den US-Alliierten aussichtslos gewesen wären.

Der US-Experte und Ex-Außenminister *Vance* kommentierte:

“For the future, we should press ahead on the basis of Resolution 435 and the contact group plan. At the present stage of negotiations, it is self-defeating to seek to condition implementation of a settlement, as is being done, on Angola's commitment to terminate the Cuban presence prior to the departure of South African troops. The removal of Cuban forces will come in the natural course of events after South African withdrawal, but not before.” (Cyrus Vance, *Hard Choices*, Simon & Schuster, New York 1983, S. 313).

Tatsächlich erreichte die „Linkage“-Politik in sechs für Namibia bitteren Jahren ihr Ziel nicht. Was dann 1988 (aufgrund der New Yorker Vereinbarungen vom 22. Dezember zwischen Angola und Kuba sowie zwischen Angola, Kuba und Südafrika) endlich eingeleitet werden konnte, wäre Dank der Wende in der sowjetischen Politik und der weiter gewachsenen eigenen Bedrängnis des Apartheid-Regimes auch ohne „linkage“ eingetreten.

Die deutsche Seite konzentrierte ab 1981 alle Kraft darauf, trotz „linkage“ das Festhalten des Westens an SR 435 zu sichern und konsequent weiter auf die frühestmögliche Lösung nach diesem Plan hinzuwirken. In diesem Sinne hat vor allen *Genscher* immer wieder auf Außenminister-Ebene weithin sichtbare Demonstrationen der Fünf für die fortbestehende Gültigkeit des Plans unterstützt – so in Rom im Mai 1981, in Ottawa im Juli 1981, in Brüssel im Dezember 1981, in Luxemburg im Mai 1982, in New York im Oktober 1982, in Williamsburg/Südafrika im Mai 1983, in Paris im Juni 1983. Die deutsche Diplomatie hat zugleich keinen Aufwand gescheut, um das unverzichtbare Vertrauen der FLS zu bewahren. Mit dem SWAPO-Führer *Sam Nujoma*, den *Genscher* schon 1978 und 1980 getroffen hatte, kam es danach zu fünf weiteren Begegnungen. Vor allem aber hat die deutsche Seite das Verdienst, ab 1981 eine Serie von Zusammenkünften arrangiert und finanziert zu haben, bei denen eine wichtige Gruppe Namibiadeutscher („Interessengemeinschaft“) und die Befreiungsbewegung zu vertraulichen und konstruktiven Dialogen zusammengekommen sind. Das hat erheblich zur Entdämonisierung der SWAPO-Führung bei den Weißen beigetragen und einem sachlichen Gespräch über die Zukunft des Landes den Weg geebnet.

Die Perspektive, SR 435 nun endlich durchführen zu können, geriet in eine ernste Krise, als Ende 1988 im SR, in den wir 1987 zurückgekehrt waren, erkennbar wurde, daß die Afrikagruppe (unterstützt von Brasilien) das „Impartiality Package“ vom Juli 1982 als nicht bindend behandeln wollte („nur mündlich vereinbart“). Mit *Genschers* Zustimmung habe ich in New York unverzüglich die Initiative ergriffen, um durch die KG die FLS anzusprechen (sowohl ihre Botschafter bei den Vereinten Nationen, als auch ihre Regierungen durch *Démarchen* in den Hauptstädten) und sie an ihre bindende Zustimmung zum Package zu erinnern. Der Angriff konnte abgewehrt werden. Wir hatten 1982 um des Fortschritts willen den Wunsch der FLS in Kauf genommen, ihre damaligen Konzessionen zulasten der SWAPO nicht in einem offi-

ziellen UN-Dokument zu publizieren; jetzt entschloß sich GS *Perez de Cuéllar* auf unseren Rat hin, das IP eigenständig doch noch in Dokument S/20635 vom 16. Mai 1989 (!) zu veröffentlichen.

Abgesehen vom ideenreichen Erhandeln des Lösungsplans 1977-82 bleibt es in den Jahren danach ein Verdienst der KG – mit, wie ich zu zeigen versucht habe, wesentlichen Beiträgen der deutschen Seite –, in stetiger unnachgiebiger Aktivität den Plan als einzigen gangbaren Weg im Mittelpunkt gehalten, so die kontinuierliche Vorbereitung von UNTAG ermöglicht und schließlich den friedlichen und demokratischen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit in genauer Anwendung dieses Plans gesichert zu haben.

Wie dargelegt, hätte dieses Resultat bei Verzicht auf das US-„Linkage“ schon 1982 erreicht werden können. Zu meinen, zu diesem Resultat wäre es angesichts der Wende in der sowjetischen UN-Politik ab 1988 auch ohne die Vorarbeit der KG gekommen, wäre eine weltfremde Hypothese.

Dazu drei Feststellungen:

- a) Ohne SR 435 hätte man 1988 vor der Aufgabe gestanden, erst einmal mit den auch jetzt schwierigen Beteiligten einen neuen Plan auszuhandeln. Das hätte weitere Jahre der Unsicherheit bedeutet.
- b) Schon allein durch das stetige Festhalten an SR 435 blieb den Afrikanern eine friedenserhaltende Perspektive. Ohne sie wäre ein Wiederaufleben des bewaffneten Kampfes nicht zu verhindern gewesen.
- c) Der KG war es all die Jahre gelungen, in den Vereinten Nationen ständig die Hoffnung zu fördern, ein baldiger Beginn der SR 435-Ausführung sei in Reichweite. Wir selbst haben ja die Hoffnung nie aufgegeben, Washington könnte das „linkage“ alsbald durchsetzen oder fallen lassen. Daher sind auch die konkreten Vorbereitungen für UNTAG nach der „linkage“-Bremse noch fortgeführt und dann ständig parat gehalten worden, und es ist unstreitig, daß diese lange und gründliche Vorbereitung den überzeugenden Erfolg dieser Operation wesentlich gefördert hat.

Es war ergreifend für mich, am Unabhängigkeitstag, dem 21. März 1990, im Stadion von Windhuk zu erleben, wie das Restkontingent südafrikanischer Truppen da geordnet, feierlich und zu Marschmusik ausmarschierte. Ein kriegerischer Jahrhundertkonflikt durch Verhandeln gelöst! Was immer mein Beitrag sein konnte – ich bin dabeigewesen.