



FE/me

*hinter
Kontrollpunkt*

an	BSJ	BRE	BSJ			a/a
Datum	10.2	15.2				15.2
Visa	u	c	h			
EPD		10. FEB. 1971				
Ref. a. 211. Bucher						

5. Februar 1971

Handwritten signature/initials

V e r t r a u l i c h

Politische Angelegenheiten
des Eidgenössischen Politischen
Departements

B e r nBetrifft: Entführung von Botschafter Bucher.

Herr Botschafter,

Es scheint nützlich, zurückschauend eine Zusammenfassung der mit der Entführung Botschafter Buchers zusammenhängenden Ereignisse zu geben. Eine Analyse der sowohl seitens der Regierung wie der Terroristen angestellten Ueberlegungen und der von ihnen getroffenen Entscheidungen kann für künftige Entführungen im latein-amerikanischen Raum, mit denen bei der Aktivität subversiver Gruppen immer gerechnet werden muss, lehrreich sein. Der glückliche Ausgang des uns angehenden Falles könnte aber auch dazu verleiten, die Gefahren unterzubewerten, die in jeder Phase der Entführung für das Leben des Botschafters bestanden haben.

Meine Tätigkeit, die in erster Linie darin bestand, die Regierung und die Entführer davon abzuhalten, sich auf einen Kollisionskurs zu begeben und sich zu Kurzschlusshandlungen hinreissen zu lassen, ergibt sich aus meinen Telexberichten. Ich darf mich daher im Folgenden auf die Auswertung der durch die Anwendung neuer Spielregeln entstandenen "kontrollierten Erpressung" konzentrieren.



A. Die Hintergründe des Falles Bucher.

Zur Entführung eines Botschafters benötigt man allgemein mindestens 6 - 8 Personen, die über Revolver, Maschinengewehre, sowie verschiedene Automobile verfügen. Sie provozieren jeweils einen Zusammenstoss mit dem Wagen des Opfers, versuchen die Leibwächter, wenn nötig durch Schüsse, ausser Gefecht zu setzen und bemühen sich, immer unter genauestem Einhalten eines während mehreren Monaten vorbereiteten Operationsplanes, ihr Opfer möglichst rasch an einen sichern Ort zu bringen. Bei geringster Abweichung davon wird der Versuch abgebrochen. Durchwegs zeichnen sich die Entführer durch grösste Kaltblütigkeit aus. Während der letzten 15 Monate haben Terroristen so in der ganzen Welt 16 Entführungen unternommen, von denen 14 erfolgreich waren. Bei einiger Vorsicht, völliger Missachtung des eigenen Lebens und das anderer erreichen sie einen erheblichen Grad von Durchschlagskraft. Dabei können sie immer mit dem Vorteil der Ueberraschung rechnen, da sie Zeit, Ort und Stärke, sowie Bewaffnung der Ueberfallgruppe wählen.

Dass die Entführung Buchers so reibungslos verlief, kann daher nicht erstaunen. Wie im Falle des amerikanischen Botschafters Elbrick (September 1969), des japanischen Konsuls Okuchi (März 1970) und des deutschen Botschafters von Holleben (Juni 1970) schienen die Terroristen auch nachher Herr der Situation, d.h. sie schickten sich an, der Regierung die Bestimmungen zu diktieren. Nach dem Erfolg des bewaffneten Ueberfalles und angesichts der Bedrohung des Lebens des Botschafters glaubten sie offensichtlich annehmen zu dürfen, dass die brasilianische Regierung nicht umhin könne, ihren Forderungen nachzugeben.

Wie die gespannten Verhandlungen sich hinzogen, wurde es jedoch immer deutlicher, dass es wesentlich schwieriger geworden war, nach Entführung eines Botschafters extreme Forderungen durchzusetzen.

So gelang es schliesslich der brasilianischen Regierung nach wochenlangem riskantem, aber doch ungewöhnlich geschicktem Taktieren, nochmals einen entführten Diplomaten zu befreien, ohne dabei, wie in den früheren Fällen, das Gesicht zu verlieren, d.h. erniedrigende Bedingungen annehmen zu müssen.

Die Regierung, welche in erstaunlich energischer und selbstsicherer Weise ihre frühere Haltung den Entführern gegenüber geändert hatte, begann schon einige Stunden nach dem Verschwinden Buchers eine komplizierte Pokerpartie mit Communiqués und Nachrichten voller Feinheiten und Anspielungen, aber manchmal auch gefährlichen Winkeladvokaten-Methoden, wodurch das bei den früheren Fällen innerhalb einer Woche aufgetretene Gleichgewicht der Kräfte vollkommen umgekehrt wurde.

Sie hatte unverkennbar aus den Erfahrungen der früheren Fälle gelernt und darauf gestützt für einen neuen Fall einen besonderen Operationsplan vorbereitet. Dabei kam ihr zustatten, dass es ihr inzwischen gelungen war, die subversiven Organisationen ihrer fähigsten Köpfe zu berauben und ihr Kommunikations- bzw. Organisations-System zu erschüttern. Sie nutzte auch die Erkenntnis aus, dass bei kühler Ueberlegung die Beseitigung des Botschafters nicht im Interesse der Terroristen lag ! Zur Erreichung ihres Zieles nütze ihnen ein toter Botschafter nichts und das Umbringen eines Unbeteiligten, Unschuldigen konnte nur die öffentliche Meinung gegen sie aufbringen.

Dass die Terroristen der Regierung kein zeitliches Ultimatum setzten, war für sie ein Anzeichen dafür, dass die Entführer ihrer Sache nicht mehr so sicher waren wie früher. Sie verzichteten auf den hauptsächlichsten Faktor, der Besorgnis erregen konnte ! - die Zeit - . Die Regierung ging daher zuerst einmal darauf aus, von diesem ersten grossen Fehler zu profitieren und Zeit zu gewinnen. Während den ersten zwei Wochen, in denen sie authentische Nachrichten verlangte, schickten die Entführer eine Reihe von Botschaften

von denen jedoch nur ihrer zwei als echt anerkannt wurden. Während diese eine rasche Abwicklung anzustreben schienen, indem sie bereits am Morgen nach dem Ueberfall eine erste Liste mit Forderungen in einer Bar in Rio hinterliessen, interessierte es die Behörden vorerst mehr, den Inhalt zu analysieren als eine Antwort zu geben.

Das Ergebnis der Analyse ermutigte die Regierung, in ihren Bemühungen, die Erpressung in Schach zu halten, fortzufahren. Die Entführer hatten neben der Befreiung von 70 politischen Gefangenen verlangt, dass ihr revolutionäres Manifest über die Sende- und Televisionsstationen verlesen und die unentgeltliche Beförderung auf den für die Arbeiter und kleinen Angestellten wichtigen Vorortszügen Rios zugestanden werden. Im Vergleich zu den früheren Fällen handelt es sich dabei um die kühnsten, aber auch am wenigsten intelligenten Forderungen. Der damit überspannte Bogen führte dazu, dass vor allem die Militärs es strikte ablehnten, irgendeine Forderung zu erfüllen, die mit der "Würde von Regierung und Volk" unvereinbar sei. - Zum ersten Mal weigerten sich die Behörden, am Anfang der Unterhandlungen, das von den Entführern geforderte Lösegeld ohne weiteres zu entrichten. Was blieb, war die Bereitschaft über die geforderten politischen Gefangenen zu verhandeln.

Ohne genaue Bedingungen zu erwähnen, verbreitete die Regierung über den Justizminister Buzaid verschiedene Communiqués mit der Mitteilung, dass sie von den Entführern eine authentische Liste der für Botschafter Bucher auszutauschenden Personen erwarte. Der Unterton war klar: "Wir nehmen den Austausch an, werden jedoch keine der andern Bedingungen erfüllen". Damit standen die Entführer, die in ihrem ganzen Gehabe einer etwas primitiven Logik zu folgen schienen, vor der Alternative, den Botschafter umzubringen, weil die Regierung ihr Manifest nicht veröffentlichen und die freien Bahnfahrten nicht bewilligen wollte, oder nachzugeben und ihre Forderungen auf den grundlegenden Zweck zu beschränken, nämlich die Befreiung der Gefährten. In diesem entscheidenden Moment waren aus Kreisen der brasilianischen Subversion, die nicht direkt an dem Fall Bucher beteiligt waren, Stimmen zu hören, wonach die Entführer Buchers unklug gehandelt und es an der notwendigen politischen Reife hätten fehlen lassen. Jedenfalls gaben die Entführer

nach, ohne sich offensichtlich darüber klar zu sein, dass das Ergebnis ihrer unrealistischen Forderungen die Verlagerung der Initiative in die Hand der Regierung nach sich zog, der damit zum ersten Mal die Möglichkeit gegeben wurde, über die Bedingung der Befreiung des Botschafters zu verhandeln. Damit hatten die Entführer die erste Runde verloren und die Zuversicht der Regierung, dass es mit Geduld und Zähigkeit möglich sein sollte, die Befreiung Buchers zu einem akzeptablen Preis zu erreichen, stieg entsprechend.

Von diesem Moment an glaubte sich die Regierung der Wirksamkeit ihrer Verhandlungstaktik sicher, und sie sah gleichzeitig die Möglichkeit, das in den vorangehenden Fällen verlorene Prestige, wo sie - wie der Aussenminister mir sagte - fast in die Knie gehen musste, wieder zurück zu gewinnen. Während die notwendigen Schritte eingeleitet wurden, um das Versprechen der Befreiung zu erfüllen, wurde die Gefahr neuer Komplikationen weitmöglichst ausgeschaltet. Eine solche Komplikation hätte eintreten können, wenn z.B. meine Tätigkeit als Druck auf die Regierung hätte ausgelegt werden können, was natürlich für die Entführer, welche sich ihrer prekären Situation immer bewusster wurden, eine Ermutigung gewesen wäre. Dies ist mit einer der Gründe, warum ich mich jeder Aeusserung der in- und ausländischen Presse gegenüber enthielt. Ich hatte dabei die unglücklichen Beispiele der Amerikaner und Deutschen vor Augen, wie etwa der Ausspruch "nichts als das Unmögliche" des Chefs der Abteilung Brasiliens des amerikanischen Staatsdepartements bei der Entführung von Elbrick, oder die bei der brasilianischen Regierung ebenfalls als ungebührlich empfundenen Interviews, die der deutsche Geschäftsträger während der Episode von Holleben abgab. Die Beziehungen zu diesen Ländern leiden noch heute darunter. - Auf der andern Seite musste ich vermeiden, die Entführer vor den Kopf zu stossen und mich bemühen, keinen Anlass zu Kurzschlusshandlungen zu geben. Was die Entführer natürlich am liebsten gesehen hätten, wären Repressalien oder zum mindesten diesbezügliche Drohungen der Schweiz gewesen, um die brasilianische Regierung in eine unangenehme Lage zu bringen.

Darin ist auch der Grund zu sehen, warum Aussenminister Barbosa öffentlich seine Absicht bekanntgab, die Hauptstadt nicht zu verlassen. Als er mit Präsident Medici zusammen nach Rio kam, um militärischen Abschlussfeiern beizuwohnen, hielt er sich aber anschliessend geheim eine weitere Woche in einem Hotel in Rio auf, wo ich mehrere Male mit ihm zusammentraf.

In diese Zeit fielen auch die ersten brasilianischen Kontaktnahmen mit den Botschaften von Chile, Mexiko und Algerien, die der Sondierung der Frage dienten, ob diese Staaten allenfalls bereit wären, die freizugebenden Gefangenen aufzunehmen. Die drei Länder reagierten verschiedenartig. Für Chile ging es vor allem darum, seine Beziehungen mit der brasilianischen Regierung nicht zu gefährden. Es befürchtete offenbar, dass die Freigelassenen in Chile eine gegen die brasilianische Regierung gerichtete Tätigkeit entfalten könnten. Gegenmassnahmen wiederum drohten die neue chilenische Regierung den Linksradikal-Gruppen gegenüber in Schwierigkeiten zu bringen. Für Mexiko war die Lage einfacher. Dieser Staat hat bereits den dort aufgenommenen Gruppen die Grosszügigkeit seines Landes, aber auch die Schwierigkeit des dortigen Broterwerbs vor Augen geführt. Die mexikanischen Behörden wissen denn auch, dass die dort Aufgenommenen lieber nach Kuba fliegen, als das sie in Mexiko erwartende schwierige Los zu ertragen. Was Algerien anbelangt, so sind die Beziehungen mit Brasilien gespannt, besonders seitdem eine der wichtigsten Zeitungen des Landes die brasilianische Regierung mit dem in den Ländern hinter dem Eisernen Vorhang üblichen Jargon angriff. Der Aussenminister sagte mir, dass Algerien ein sozialistisches Land sei, wo in den Zeitungen nur geschrieben werden dürfe, was die Regierung wolle. Die brasilianische Regierung müsse somit die Angriffe in der Zeitung als solche der algerischen Regierung betrachten. Dies geschah just in dem Moment, da Brasilien die algerische Botschaft wegen der Uebergabe der Gefangenen sondierte. Algerien erklärte sich grundsätzlich dazu bereit, verlangte aber, dass Brasilien in einer öffentlichen Erklärung darum ersuche. Aussenminister Barbosa erklärte mir, er sei damit in einer schwie-

- 7 -

rigen Lage, da er eigentlich jetzt die Angriffe hart zurückweisen müsse. Im Interesse Buchers nehme er aber vorläufig davon Abstand.

Obwohl die brasilianische Regierung Kontakte im Hinblick auf das Endziel, nämlich den Abflug der Gefangenen, aufgenommen hatte, legte sie in der Folge keine Eile an den Tag. Ein Beweis ihrer Ruhe war der Umstand, dass sie es vorzog abzuwarten, trotz der erhaltenen Zustimmung der drei Länder, deren offizielles, im Falle Algeriens allerdings an eine Bedingung geknüpftes Einverständnis bekanntzugeben. Ebenfalls gab sie keinerlei Massnahmen betreffs des Einsammelns der Gefangenen bekannt, obwohl sie wusste, dass sie innerhalb weniger Stunden über eine Boeing der VARIG verfügen konnte. All dies geschah in der Gewissheit, dass die Zeit ihr wichtigster Verbündeter sei und gegen die Terroristen arbeite.

Auf der andern Seite trifft nicht zu, dass die Regierung den Zeitgewinn dafür verwenden wollte, das Versteck Botschafter Buchers unbedingt aufzuspüren. Die Militärs hatten sich nämlich bereits sorgfältig überlegt, ob es möglich sein könnte, Bucher mit einer blitzartigen Polizei- und Militäraktion lebend zu befreien. Die angestellten Sandkastenübungen zeigten aber, dass dies nicht tunlich wäre und eine Lösung à la Crossschien angesichts des politischen Fanatismus der Entführer kaum möglich. Die Polizei- und Militäraktionen, über die in der europäischen Presse so viel geschrieben wurde, verfolgten daher bloss den Zweck, den Druck auf die Entführer aufrecht zu erhalten und der Oeffentlichkeit gegenüber zu zeigen, dass die Regierung keine Möglichkeit - um der Terroristen Herr zu werden - unbeachtet lasse.

Am Freitag, den 18. Dezember, ging dann nach unzähligen Manövern die Liste mit den Namen der 70 Gefangenen ein. - Damit begingen die Entführer den zweiten grossen Fehler (erster Fehler: kein datiertes Ultimatum), indem sie auf die Erfüllung ihrer ursprünglichen Forderung, die zu nennenden 70 Gefangenen unesehen zu befreien, verzichteten.

Nun gelang der Regierung ein weiterer entscheidender Schachzug. Sie weigerte sich, 13 der namhaft gemachten Gefangenen freizugeben. Es handelte sich dabei um Extremisten, die an vorangegangenen Entführungen beteiligt waren oder denen Aktionen zur Last gelegt wurden, bei denen es Tote gegeben hatte, und schliesslich auch um Rebellen, die zu hohen Strafen verurteilt waren oder mit hohen Strafen rechnen mussten. Diese Reaktion war offensichtlich sehr riskant. Sie stützte sich jedoch auf den Präzedenzfall der Weigerung, die ersten Bedingungen zu erfüllen. Als Antwort auf dieses Veto drohten die Entführer, Bucher zu töten, wiederum aber ohne eine zeitliche Frist zu setzen. In diesen Tagen verbrachte er dann auch seine gefährlichsten Stunden. - Für mich ging es in dieser Phase darum abzuwägen, welche Seite den unbeugsameren Willen habe und auf welche Seite ich nun einwirken müsste, um die drohende Kollision zu vermeiden. Wie Sie wissen, versuchte ich in der Folge, die Entführer zum Nachgeben zu bringen. Nach bangem Abwarten wichen diese schliesslich auch zurück und gingen auf den Vorschlag der Regierung ein, "Ersatzleute" für die 13 zu benennen. Die Kalkulation war also richtig, dass die Extremisten an einem toten Bucher nicht interessiert sein konnten. Sie hätten damit selbst bei einem grossen Teil der nach links tendierenden Brasilianer die Restposten an wohlwollendem Verständnis verspielt und gleichzeitig den Militärs das benötigte Alibi für noch härtere Verfolgungen verschafft, die - wie der Aussenminister versicherte - in einem Blutbad enden müssten.

Hätten die Entführer nicht nachgegeben, so hätte ich alles dransetzen müssen, die Regierung dazu zu bringen, die 13 doch freizulassen. Während meiner diesbezüglichen Vorarbeiten bekam ich nie eine eindeutige Zusicherung der Regierung für diesen Ernstfall; ich gewann aber den Eindruck, dass auch sie es sich nicht leisten konnte, die Sache auf die äusserste Spitze zu treiben.

Was immer man über Torturen in Brasilien schreiben oder denken mag, so ist doch festzustellen, dass die Öffentlichkeit in Brasilien auf brutale Gewalt ungemein empfindlich reagiert. Nicht

zuletzt deshalb wurde bis heute wohl keiner der Links-Extremisten mit dem Tode bestraft.

Sicherlich erwarteten die Entführer keine derartig feste Haltung der Regierung und die Situation war für sie ausserordentlich schwierig. In dem komplizierten Pokerspiel voller Feinheiten waren sie vor ein schweres Dilemma gestellt. Entweder tauschten sie die 51 aus und bewiesen, dass ihre Erpressung definierte Grenzen hatte, oder sie brachten den Botschafter um, ohne einen Gewinn aus ihrer Tat gezogen zu haben. In diesem Fall mussten sie eingesehen haben, dass die Bedrohung des Lebens eines Botschafters einen ausgesprochen relativen Erpressungswert bekommen hatte. Ja, es zeigte sich, dass unter Umständen mit Schlaueit bei einem politischen Schachspiel weiter zu kommen ist, als mit dem Einsatz krimineller Mittel, wie Maschinenpistolen, Handlungsweisen, auf die sich die Terroristen mit fast religiösem Eifer spezialisiert haben.

Die Entführer mussten sich zudem fragen, ob mit dem Umbringen eines völlig unbeteiligten Menschen ihre spektakulärste Waffe in Zukunft nicht wertlos würde. Eine Regierung, die einmal gezeigt hat, dass sie sich auf diese Weise nicht erpressen lässt, würde im Zweifelsfall wohl auch einen zweiten Diplomaten opfern. Nachdem die Extremisten erst einmal auf den Verhandlungsweg gezwungen waren, fiel es der Regierung nicht schwer, die Masstäbe für ihr Veto zu verschärfen. Die Entführer waren auf diese Weise gezwungen, auf 3 Listen insgesamt 108 Namen vorzuschlagen, um sich dann mit den 70 weniger wichtigen begnügen zu müssen.

Aber auch die Regierung gab einen Beweis für Mässigung, indem sie sich bereit erklärte, Personen, die sich in Freiheit befanden und solche, die nicht ausgewiesen werden wollten, durch andere zu ersetzen.

Das Fazit der zähen Verhandlungen ist eindeutig: - Während es früher die Entführer waren, die Bedingungen stellten, war es dieses Mal zum Schluss die Regierung, die das Geschehen weitgehend diktierte. Und noch eines gelang den Militärs: - Sie nahmen der Aktion der Entführung weithin den propagandistischen Effekt. Ein Triumph besonderer Art für die Regierung war

überdies, dass zehn der geforderten politischen Gefangenen es vorzogen, im Lande zu bleiben und die Strafen auf sich zu nehmen. Eine sich abzeichnende grosszügige Geste der Justiz mag dazu beigetragen haben.

B. Tätigkeit der Botschaft.

Wie ich Ihnen kurz nach meiner Ankunft in Brasilien mitteilen konnte, musste damit gerechnet werden, dass die Lösung des Falles Buchers sich im besten Falle in fünf Phasen abwickeln werde:

1. Die Phase von der Entführung bis zur Zusicherung des Aussenministers, dass von Seiten der Regierung alles getan werde, um die wohlbehaltene Rückkehr des Botschafters zu gewährleisten.
2. Die Phase bis zur Annahme der Bedingungen der Entführer durch die brasilianische Regierung.
3. Die Erfüllung der Bedingungen bis zum Eintreffen der politischen Gefangenen in ihrem Bestimmungsland.
4. Die Wartezeit, bis zur Freilassung des Botschafters.
5. Die Phase unmittelbar nach Rückkehr des Botschafters (insbesondere Zusammenarbeit mit den brasilianischen Sicherheitsbehörden und die Erklärungen gegenüber der Presse).

ad 1

Nach der Entführung des Botschafters waren die ersten Aufgaben der Botschaft:

- a) die Botschaft möglichst schnell betriebsbereit zu machen,
- b) das EPD über die Entführung zu verständigen,
- c) mit den brasilianischen Aussenministerium Kontakt aufzunehmen.

- 11 -

Da die Entführung kurz vor Dienstbeginn stattfand, war das gesamte Personal rasch zur Stelle. Der Chargé d'Affaires begab sich sofort zum Tatort, um sich einen persönlichen Eindruck von dem Geschehen zu verschaffen und eine augenscheinliche Bestätigung zu haben. In Zukunft sollte aber als erstes Bern auf schnellstem Wege verständigt werden, etwa folgenden Inhalts: " Nach soeben durchgegebener Radio-Sondermeldung wurde Botschafter Bucher um auf dem Weg zur Botschaft entführt. Bemühen uns um Bestätigung. Weiterer Bericht folgt".

Als nächstes mussten die Botschaftsangehörigen provisorisch für die dringendsten Aufgaben eingeteilt werden. Da mit längerem Andauern der Krisensituation zu rechnen war, wurde für die nächsten Tage eine Diensteinteilung vorgesehen, die eine ständige Betriebsbereitschaft der Botschaft am Tage und in der Nacht unter Ablösung in bestimmten Zeitabständen ermöglichte. Voraussetzung hierfür ist, wie die Erfahrung zeigte, dass sofort jede nicht mit der Entführung zusammenhängende Botschaftstätigkeit eingestellt und die Botschaft zum mindesten anfänglich für Publikumsverkehr und Presseleute geschlossen wird. Die deutsche Botschaft führte dies strikte durch. Für eine schweizerische Vertretung, die über weniger Personal verfügt, scheint sich mir dies noch mehr aufzudrängen. Da wir aber im Gegensatz zu andern Staaten wegen der Immatrikulationspflicht, Militärkontrolle, usw., einen regeren Publikumsverkehr haben, wäre möglichst in einem Nebenraum eine provisorische Kanzlei einzurichten, damit die Botschaft, die in den ersten Tagen unter einem ganz besondern Druck steht, sich unbelastet auf die Entführung konzentrieren kann.

Die nächsten Stunden dienten dazu, mit dem Aussenministerium in Brasilia (über unsere Dienststellen in Brasilia), der Dienststelle des Aussenministeriums in Rio, den Polizei- und Militärbehörden, sowie dem Nuntius Verbindung aufzunehmen. Als erschwerend erwies es sich, dass die Botschaft auf keinen Militärattaché und keine Beamten der Sicherheitsdienste, über die die USA und die deutsche Botschaft verfügen, zurückgreifen konnte, um mit den ent-

sprechenden brasilianischen Gesprächspartnern bei den Sicherheitsbehörden Kontakt aufzunehmen. Es fehlten auch die persönlichen Beziehungen zu diesen Stellen. Die Botschaft hatte sich dann darüber klar zu werden, welche Marschrichtung für die Befreiung des Botschafters einzuschlagen und was entsprechend dem EPD zu empfehlen war. Es zeigte sich sehr rasch, dass es nur einen Weg gab, die wohlbehaltene Rückkehr des Botschafters zu erreichen: Das volle Vertrauen in die brasilianische Regierung, die in den vorhergegangenen Fällen alles getan hatte, um die sichere Rückkehr des entführten Diplomaten zu gewährleisten.

Dabei waren folgende Erwägungen zu beachten:

- a. Im Falle Elbrick stand zwar die Militärjunta der drei Militärminister an der Spitze des Staates und Aussenminister Magalhães Pinto leitete das Aussenministerium. Präsident Medici und der neue Aussenminister Gibson Barbosa haben aber in den zwei nächsten Fällen (japanischer Generalkonsul und deutscher Botschafter) die gleiche Haltung eingenommen und die Bedingungen der Entführer erfüllt. Von beiden war nach Persönlichkeit und Einstellung zu erwarten, dass sie im Prinzip wieder so handeln, und den Schutz der Diplomaten allen andern Erwägungen voranstellen. Dies durfte um so mehr erwartet werden, als das im Ausland durch Berichte über Indiamorde und ^{dr}Forderungen politischer Gefangener angeschlagene Prestige Brasiliens eine humane und den Grundsätzen des Völkerrechts entsprechende Behandlung des Falles erfordert.
- b. Ein Ungewissheitsmoment bestand. - Man weiss nicht, wie hoch die Entführer ihre Forderungen schrauben. Einmal kann ein Moment kommen, wo die Regierung Forderungen nicht mehr akzeptieren kann. (Extremes Beispiel: Wenn Entführer Rücktritt der Regierung verlangen würden.)
- c. Dann war mit einem ganz besonderen Gefahrenmoment zu rechnen. - Es gibt Gruppen unter den Militärs, die schon während der früheren Entführungen dagegen waren, dass die Regierung sich erpressen lässt.

(Versuch eines Teils der Luftwaffe, den Abflug der Maschine mit den für Botschafter Elbricks Freilassung ausgetauschten Gefangenen zu verhindern!) Es könnte der Fall eintreten, dass diese Kreise die Oberhand gewinnen. Die Gefahr kann umso mehr gegeben sein, als der Aussenminister in der Militärregierung nicht die stärkste Position hat. Minister Barbosa sagte mir denn auch mehr als einmal, dass die Entscheidung innerhalb der Regierung auf der Messerscheide sei. Die Gefahr wächst, wenn die Bedingungen der Entführer besonders erniedrigend für die Regierung sind. Sie würde noch verstärkt werden, wenn der Prestigeverlust nach innen, der eine Annahme von Bedingungen zunächst zwangsläufig mit sich bringt, nicht durch Prestigegewinn nach aussen wettgemacht werden kann. Bekundungen des Vertrauens stärken deshalb die Stellung der Regierung, ganz abgesehen davon, dass sie die moralische Verpflichtung der Regierung zum Handeln in unserm Sinne erhöhen; Bekundungen des Misstrauens können der Regierung Schwierigkeiten bereiten, ihren Standpunkt gegenüber den andern Kreisen unter den Militärs durchzusetzen.

Selbst wenn man die erwähnten Gefahrenmomente berücksichtigt, musste die Erfolgchance für die wohlbehaltene Rückkehr des Botschafters bei allem Vorbehalt für Kurzschlüsse bei Beschreiten des Weges: "Volles Vertrauen in die brasilianische Regierung, der die Verantwortung zu überlassen ist", doch mit etwa 90 % bewertet werden; dies jedoch nur dann, wenn dieser Weg kompromisslos begangen wird. Ein Pendeln zwischen zwei Möglichkeiten scheint in diesem Stadium ausgeschlossen.

Im Hinblick auf die brasilianische Empfindlichkeit und die innenpolitischen Schwierigkeiten, die Misstrauenskundgebungen und unobjektive, sensationell aufgezugene Berichterstattung der brasilianischen Regierung bereiten können, ist es äusserst wichtig, wenn im Verkehr mit der eigenen Presse und gegenüber der eigenen öffentlichen Meinung darauf hingewirkt werden kann, dass keine Zweifel am guten Willen der brasilianischen Regierung zum Ausdruck kommen, die hier verstimmen könnten.

Die deutsche Regierung hatte in der Folge grosse Mühe, die beiden belastenden Momente der ersten Tage (fehlendes Vertrauen in die brasilianische Regierung und fehlende Anteilnahme am Schicksal der Opfer der Terroristen) gänzlich zu beseitigen.

ad 3

Nachdem Regierung und Entführer sich über die Namen der 70 einig waren, bewies die brasilianische Regierung während dieser Phase, an der Spitze Aussenminister Gibson Barbosa und Justizminister Buzaid, erneute die schon in den früheren Entführungs-fällen gezeigten organisatorischen Fähigkeiten und bewältigte die Aufgabe, 70 politische Gefangene aus allen Teilen Brasiliens innerhalb nützlicher Frist ausfindig zu machen, nach Rio zu transportieren und nach Chile auszufliegen, mit allen ihren technischen Problemen in bemerkenswerter Weise.

Eine gewisse Spannung entstand lediglich dadurch, dass die brasilianische Regierung sich nicht entschliessen konnte, als Bittsteller nach Algier zu gehen und dass die Chilenen etwas umständliche Vorkehren treffen wollten, um politische Manifestationen bei Ankunft der 70 zu vermeiden.

Für die Botschaft war diese Phase die relativ ruhigste, weil hier alles der brasilianischen Regierung überlassen werden musste. Sie beschränkte sich auf informatorische Kontakte.

ad 4

Die Phase war für die Botschaft neben der zweiten die schwierigste. Sie hatte darüber zu wachen, dass nicht in letzter Stunde das Leben des Botschafters bedroht wurde. Dabei blieb ihr nur ein geringer Bewegungsspielraum. Sie war einerseits verpflichtet zu warnen, wenn die Dinge sich in einer gefährlichen Richtung entwickelten, konnte aber andererseits im Hinblick auf die grosse Empfindlichkeit der Brasilianer ihre Besorgnisse in nur vorsichtiger Form zum Ausdruck bringen. Ein Eingreifen in die Geschehnisse war ihr verwehrt, weil dann die brasilianische Regierung ihrer

Verantwortung entlassen gewesen wäre und darauf hinweisen könnte, dass eine etwa eingetretene negative Wendung auf die Einmischung der Botschaft zurückzuführen gewesen sei.

Die Konfliktsituation, die Gefahr für das Leben des Botschafters herbeiführen konnte, war folgende:

Die Regierung hatte die Bedingungen der Entführer erfüllt, es war nun die Pflicht der Entführer, den Botschafter freizusetzen. Die brasilianischen Sicherheitsbehörden brannten natürlich darauf, nach der Freilassung des Botschafters, die ihnen während längerer Zeit auferlegte Zurückhaltung gegenüber den Terroristen (die der Regierung abgerungen werden konnte), aufgeben und mit doppelter Energie zuschlagen zu können. Sie trafen dafür auch offensichtlich schon ihre Vorbereitungen.

Als Botschafter Bucher in der erwarteten Zeit nicht zurückkehrte (ein Freilassen ist für die Entführer fast nur während des starken Verkehrs der Abend- und frühen Morgenstunden möglich), gab dies zu Befürchtungen Anlass. Die Botschaft erhielt zudem besonders in der Freitag Nacht verschiedene Meldungen über Aktionen gegen Terroristen. Eine persönliche Aktion des Unterzeichneten brachte beruhigende Ergebnisse. Auch hier machte sich das Fehlen eines Militärattachés und Beamten des Sicherheitsdienstes bemerkbar, da wir im Gegensatz zu andern Botschaften über keine direkten Kanäle und persönlichen Beziehungen zu den Sicherheitskräften verfügten.

In geeigneter Form wurden dem Aussenminister gegenüber die folgenden Argumente verwendet:

- a. Man kann davon ausgehen, dass die Entführer selbst jedes Interesse haben, nach Erfüllung der Bedingungen der brasilianischen Regierung den Botschafter unverseht irgendwo auszusetzen, um für zukünftige Fälle glaubwürdige Verhandlungspartner zu bleiben.
- b. Es ist wichtig, dass die Entführer Gelegenheit bekommen, ohne Gefährdung der eigenen Sicherheit und damit der Sicherheit des Botschafters diesen auszusetzen (Gefahr von Kurzschlussreaktionen).

c) Absolute Einhaltung des Operationsstopps und Vermeidung von Beunruhigung der Entführer durch Suchaktionen und verstärkte Polizei- und Militärpräsenz.

Es wurde mir denn auch versichert, dass alle Massnahmen unterbleiben würden, die das Leben des Botschafters gefährden könnten. Die in der Zeit gemeldeten Operationen bezogen sich auf normale Kriminalfälle, deren Verfolgung in einer grossen Stadt wie Rio nicht eingestellt werden kann.

ad 5

Für diese Phase standen zwei Probleme im Vordergrund:

- a. Die Zusammenarbeit mit den brasilianischen Sicherheitsbehörden; hiefür hatte die Botschaft in Kontakt mit dem Aussenminister bereits Vorsorge zur Vereinfachung getroffen (Beschränkung der ersten Anhörung möglichst auf eine Gruppe, in der alle Sicherheitsorgane vertreten sind);
- b. Auffangen des Drucks der Presse, die naturgemäss den Anspruch erhebt, den Botschafter nach seiner Rückkehr zu sprechen. Darauf reagierte die Regierung sehr empfindlich, da sie nicht wünscht, dass die Terroristen daraus Kapital schlagen wie im Falle von Botschafter Elbrick.

Aussenminister Gibson Barbosa hatte mich in Gesprächen schon auf das legitime Anrecht der Sicherheitsbehörden hingewiesen, nach der wohlbehaltenen Rückkehr des Botschafters möglichst vor Kontakten mit der Presse eine Anhörung zu erhalten, weil nur die ersten, nicht durch andere Gespräche beeinflussten Aeusserungen des Botschafters ihnen die für die Verfolgung der Täter richtigen Hinweise geben könnten.

In Uebereinstimmung mit dem Aussenminister hatte die Botschaft des weitern hinsichtlich der Presse die Lösung gewählt, unmittelbar nach der Rückkehr den Botschafter den Bildreportern vor-

zustellen und die Presse nach ein paar allgemeinen Sätzen auf eine spätere Pressekonferenz zu verweisen, wo er dann auf portugiesisch eine sorgfältig vorbereitete längere Erklärung abgab.

Ein Problem war der Wunsch der Sicherheitsbehörden, der Botschafter möchte in der Pressekonferenz und in Interviews weit weniger mitteilen als gegenüber den Sicherheitsorganen. Es ist aber auch für die Zukunft wichtig, dass ein befreiter Botschafter nicht über allgemeine Feststellungen hinausgeht, womit alle diese Probleme relativ leicht gelöst werden können. Der deutsche Botschafter hatte sich diesbezüglich beispielhaft verhalten und gezeigt, dass es vollauf genügt, wenn er sich zuerst den Photo-, Televisions- und Filmreportern einmal kurz stellt und nachher eine allgemeine Pressekonferenz abhält. Wenn er sich nachher weigerte, einzeln Presseinterviews zu geben, so nahm ihm dies die Presse angesichts seines Bedürfnisses nach Erholung ohne weiteres ab. Hält ein Botschafter sich nicht daran, wird er unweigerlich zum Opfer der Sensation und verliert an Würde.

C. Wie soll es in Brasilien weitergehen ?

Bei meiner Abreise von Rio hatte ich den bestimmten Eindruck, dass die Regierung künftig - wenn überhaupt - eher noch härter verhandeln wird. Gewiss haben die von Entführungen bisher betroffenen Länder (Vereinigte Staaten, Japan, die Bundesrepublik und die Schweiz) in Brasilien besonders starke Wirtschaftsinteressen, was - wie wir mittlerweile wissen - für die Entführer bei der Auswahl ihrer Opfer entscheidend war, da sie annehmen durften, dass die Regierung alles tun werde, um sie freizubekommen. Eine eventuelle Gefährdung der diplomatischen Beziehungen wegen eines zweiten Falles von Spreti hätte die Brasilianer unangenehm getroffen. Erschwerend war in unserm Fall, dass Botschafter Bucher als Junggeselle in dem familien- und sippenbewussten Brasilien - so zynisch dies klingen mag - weniger galt als die andern, welche Familienväter sind, was die Militär der Versuchung aussetzte, in diesem Fall ein Exempel zu statuieren, um den Entführern ein und für alle Male Einhalt zu

zustellen und die Presse nach ein paar allgemeinen Sätzen auf eine spätere Pressekonferenz zu verweisen, wo er dann auf portugiesisch eine sorgfältig vorbereitete längere Erklärung abgab.

Ein Problem war der Wunsch der Sicherheitsbehörden, der Botschafter möchte in der Pressekonferenz und in Interviews weit weniger mitteilen als gegenüber den Sicherheitsorganen. Es ist aber auch für die Zukunft wichtig, dass ein befreiter Botschafter nicht über allgemeine Feststellungen hinausgeht, womit alle diese Probleme relativ leicht gelöst werden können. Der deutsche Botschafter hatte sich diesbezüglich beispielhaft verhalten und gezeigt, dass es vollauf genügt, wenn er sich zuerst den Photo-, Televisions- und Filmreportern einmal kurz stellt und nachher eine allgemeine Pressekonferenz abhält. Wenn er sich nachher weigerte, einzeln Presseinterviews zu geben, so nahm ihm dies die Presse angesichts seines Bedürfnisses nach Erholung ohne weiteres ab. Hält ein Botschafter sich nicht daran, wird er unweigerlich zum Opfer der Sensation und verliert an Würde.

C. Wie soll es in Brasilien weitergehen ?

Bei meiner Abreise von Rio hatte ich den bestimmten Eindruck, dass die Regierung künftig - wenn überhaupt - eher noch härter verhandeln wird. Gewiss haben die von Entführungen bisher betroffenen Länder (Vereinigte Staaten, Japan, die Bundesrepublik und die Schweiz) in Brasilien besonders starke Wirtschaftsinteressen, was - wie wir mittlerweile wissen - für die Entführer bei der Auswahl ihrer Opfer entscheidend war, da sie annehmen durften, dass die Regierung alles tun werde, um sie freizubekommen. Eine eventuelle Gefährdung der diplomatischen Beziehungen wegen eines zweiten Falles von Spreti hätte die Brasilianer unangenehm getroffen. Erschwerend war in unserm^{Fall}, dass Botschafter Bucher als Junggeselle in dem familien- und sippenbewussten Brasilien - so zynisch dies klingen mag - weniger galt als die andern, welche Familienväter sind, was die Militär der Versuchung aussetzte, in diesem Fall ein Exempel zu statuieren, um den Entführern ein und für alle Male Einhalt zu

gebieten. Doch wichtiger als dieses Argument für eine härtere Verhandlungslinie im Falle Bucher war der wachsende Widerstand bei den Militärs angesichts der im Kampfe mit den fanatischen Rebellen gefallenen 32 Polizisten und Soldaten, zu denen 85 Verletzte hinzukommen. Es war für sie schwer, Extremisten freizulassen, die oft erst kurz vorher unter grossen Opfern aufgespürt und festgenommen wurden. Für die nächste Entführung wird die Regierung Medici kaum hinter die im Fall Bucher erkämpfte Position zurückgehen und die Militärs werden sich wahrscheinlich vermehrt sträuben, dass Entführer von heute immer wieder die verhafteten Entführer von gestern befreien können.

In Rio ist es meiner Ueberzeugung nach praktisch unmöglich, eine neue entschlossene Entführung zu verhindern, ausser die Botschafter führen mit Panzerwagen durch die Stadt. Früher oder später wird es bei aller Vorsicht des Gefährdeten gelingen. Bei rücksichtslosen Ueberraschungsaktionen bieten die besten Sicherheitsbeamten keinen verlässlich wirksamen Schutz. Ich war mir dessen in Rio immer bewusst. Nur in dem weitläufigen, übersichtlichen, klar gegliederten und abgelegenen Brasilia dürfte eine Entführung, wenn nicht vielleicht unbedingt verhindert, so doch äusserst erschwert werden können.

D. Der Terrorismus in Brasilien.

Gesamthaft gesehen, erwiesen sich die Aktionen der Terroristen in Brasilien, die das Werk einiger Gruppen fanatisch idealistischer, aus sozial und intellektuell gehobenen Kreisen stammenden, eher jüngeren Leute sind, als doch völlig steril. Wenn ihre Aktionen auch öfters gelingen, so bringen sie doch kein praktisches Ergebnis. Sie werden dazu immer schwieriger. Die Gegenmassnahmen werden stärker und dezimieren die ohnehin zahlenmässig nicht sehr starken Gruppen, welche zu direkten Aktionen und sogar Verbrechen Zuflucht nehmen, ohne aber die Unterstützung der grossen Masse zu finden, die auf dem eingeschlagenen Weg in Brasilien wohl nie zu haben ist.

Die sich in der Minorität befindlichen Terroristen verfügen über keine realistische Basis. Sie begeben sich auf einen abenteuerlichen Weg, der im Fall Brasiliens nicht einmal den romantischen Glanz gewisser utopischen Bewegungen der Vergangenheit hat. Ich konnte dies aus vielen Bemerkungen von einfachen Brasilianern aus der grossen Masse entnehmen. Sogar vom marxistischen Gesichtspunkt ist der Terrorismus in Brasilien ein Fehler, weil er keinen Rückhalt in der öffentlichen Meinung findet und keine Chance hat, die öffentliche Unterstützung und Sympathie zu gewinnen. Aus diesem Grunde hat sich der Führer der brasilianischen kommunistischen Bewegung öffentlich dagegen ausgesprochen. Während die brasilianische Nation trotz einer Reihe von ungelösten Problemen und negativen Aspekten doch zusehends neue Lösungen auf dem Weg zum Fortschritt findet, haben die Terroristen nichts zu bieten, mit Ausnahme von Erpressungen, die dazu dienen, Gefangene zu befreien, die in dem Netz der Sicherheitsbehörden hängen geblieben sind.

Die brasilianische Regierung hat bis jetzt der Erpressung jeweils mehr oder weniger nachgegeben und dies aus humanitären Prinzipien, gemäss den Traditionen und Idealen des Landes, aber die Regierung wird zweifellos alles versuchen, um zu verhindern, dass die Aktionen der Terroristen zur Routine werden.

Ohne eine populäre Basis dürfte der Terrorismus in Brasilien aus verlorenem Posten stehen.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner vorzüglichen Hochachtung.

F. J. J. J.

Beilagen:

1. Das gesamte Dossier der Sondermission,
2. Aufstellung einiger Erfahrungen während der Krisensituation.

*classificat
part*