

Vertraulich

NATIONALRAT

KOMMISSION FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

(Sitzung vom Dienstag, den 24. Februar 1976)

T o u r d ' h o r i z o n

(Stand : 6. Februar 1976)



Rückblick auf 1975

Der Versuch, die zahlreichen und so unterschiedlichen Ereignisse eines Jahres auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, hat immer etwas Künstliches an sich, besonders wenn es sich um ein so ereignisreiches Jahr handelt wie das vergangene. Für 1975 ist man hingegen versucht, diesen gemeinsamen Nenner im (teilweisen) Zurückfallen der Vereinigten Staaten als Weltmacht zu suchen. Es wurde offenkundig in Vietnam, in Angola und im Libanon, weithin sichtbar an der Generalversammlung der Vereinten Nationen und schliesslich, trotz anfänglicher bemerkenswerter Erfolge, zur Tatsache in den Verhandlungen über den israelisch-arabischen Konflikt. Dieses Zurückfallen ist bekanntlich die Folge einer Krise der amerikanischen Institutionen. Im Nachgang zur Watergate-Affäre werden nun alle Aspekte der Exekutivgewalt vom Kongress einer unerbittlichen Prüfung unterzogen, die Macht des Präsidenten so weit wie möglich gelähmt und seine Handlungen sorgfältig überwacht. Wichtig erscheint mir jedoch die Feststellung, dass dieses Zurückfallen keinen Einfluss auf das militärische Kräfteverhältnis in Europa hat. Dieses bleibt gekennzeichnet durch das enorme sowjetische Waffenpotential und den amerikanischen Atomschirm, der das Fehlen einer integrierten europäischen Verteidigung kompensiert.

Diese Periode der Selbstanklage, von der man wohl annehmen kann, dass sie nicht von Dauer sein wird, hat dennoch das Vertrauen vieler Staaten und Politiker in die Vereinigten Staaten als Alliierte und selbst als Partner in schwierigen Verhandlungen erschüttert, zahlreiche Extremisten ermutigt und darüber hinaus die andere Supermacht dazu geführt, aus dieser Verschiebung des weltweiten Gleichgewichts Nutzen zu ziehen, um einige Schachfiguren voranzutreiben.

- 2 -

Da die Neuorientierung der Aussenbeziehungen des amerikanischen Riesen die Folge eines noch im Gang befindlichen internen Prozesses ist, können ihre Grenzen heute noch nicht genau abgesteckt werden. Diese Unsicherheit, die auch das Urteil über Ereignisse ohne direkten Zusammenhang mit der amerikanischen Krise beeinflusst, hat viel zu einer pessimistischen Sicht der anderen markanten Ereignisse des Jahres beigetragen, ob es sich nun um die Entwicklungen in Portugal oder in Italien handle, um den Ausnahmezustand in Indien, um das Ende der Franco-Aera in Spanien oder um den Konflikt in der Sahara. Selbst die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die im Sommer ihren Abschluss in Helsinki fand, wurde wegen dieser zweifellos vorübergehenden Konstellation einer strengeren Kritik in Bezug auf ihre künftigen Resultate unterzogen.

Diese Konferenz war für unser Land eines der wichtigsten aussenpolitischen Ereignisse des Jahres 1975. Sie stellte den Abschluss eines beachtlichen diplomatischen Aufwandes dar, an welchem zum ersten Mal seit dem Kriege alle europäischen Staaten (ausser Albanien) beteiligt waren. Wenn sich die Sowjetunion damit brüsten konnte, ihr Ziel erreicht zu haben, nämlich das Zustandekommen der Konferenz als solcher, so hat sie doch ihr politisches Ziel nicht erreicht, das in der formellen Konsolidierung der territorialen Gewinne des letzten Weltkrieges bestand. Die territorialen Fragen waren bekanntlich Gegenstand der sogenannten "Ostverträge", die der KSZE vorangingen. Die Konferenz hatte sich daher mit dieser Materie nicht mehr zu befassen. Sie hat im Gegenteil ausdrücklich die Möglichkeit von Grenzveränderungen mit friedlichen Mitteln festgehalten. Darüber hinaus musste sich die Sowjetunion in der Diskussion um den berühmten "dritten Korb" zu einigen ziemlich substantiellen Zugeständnissen im Bereich der "menschlichen Kontakte" bereit erklären.

Im Südwesten Asiens hat das Debakel des Thieu-Regimes nach und nach alle seine Früchte gezeitigt: den Sieg der roten Khmer in Kambodja, die Errichtung einer Volksrepublik in Laos, die Beschleunigung des Wiedervereinigungsprozesses der beiden Vietnam, das Ganze begleitet von radikalen gesellschaftlichen Umwandlungen auf der indochinesischen Halbinsel in ihrer Gesamtheit. Thailand und vielleicht Malaysia sind heute von innen her gefährdet und stehen einem mächtigen Nachbarn gegenüber, der versucht sein könnte, durch seine imposante Armee einen Sturz des Regimes zu beschleunigen. Es ist andererseits denkbar, dass die schwierigen Beziehungen der Demokratischen Republik Vietnam mit China Hanoi zur Vorsicht veranlassen werden.

Der Nord-Süd-Dialog, der über die Erdölfragen hinaus ein ganzes Paket von Forderungen der Dritten Welt umfasst, hat etappenweise seinen Fortgang genommen, und schliesslich einen von nun an unbestrittenen institutionellen Rahmen gefunden. Es ist noch zu früh, um bereits von konkreten Resultaten zu sprechen.

ITALIEN

Spanien und Portugal sind - in unterschiedlichen Etappen - mit dem Problem der Errichtung einer Demokratie beschäftigt, das eine Land ausgehend von einem autoritären Regime, das andere anstelle eines solchen. Italien, das seit dem letzten Krieg eine sehr rasche wirtschaftliche Entwicklung durchgemacht hat, durchläuft gegenwärtig eine Wachstumskrise, die auf die Unzulänglichkeit seiner politischen und administrativen Struktur zurückzuführen ist. Es sieht sich dem Problem der Machtlosigkeit gegenüber, zu welcher das Spiel der politischen Parteien seine Institutionen verurteilt hat. Das Ganze spielt sich vor dem Hintergrund der Gefahr einer Diktatur von rechts oder links ab.

- 4 -

Unser südliches Nachbarland ist ohne Regierung, seitdem die sozialistische Partei am 7. Januar der aus Christlichdemokraten und Republikanern zusammengesetzten Regierung, die im November 1974 von Aldo Moro zusammengestellt worden war, ihre unsichere Unterstützung entzog.

Dieser Entscheid, begleitet von neuen Forderungen zuhanden der zukünftigen Regierung, hat das Land in eine Sackgasse geführt. Die Sozialisten, die von einer direkten Verständigung zwischen Christlichdemokraten und Kommunisten eine Entfernung von den Schalthebeln der Macht befürchteten und die ihre Schiedsrichterrolle auf der politischen Bühne Italiens beibehalten wollen, haben es sich zum Ziel gesetzt, den früher für "magisch" gehaltenen Rahmen des linken Zentrums zu zerbrechen. In diesem Rahmen sind seit 15 Jahren die italienischen Regierungen entstanden, aufgelöst worden und wiederentstanden. Sie blockieren alle Bemühungen des abtretenden Regierungschefs, die Krise auf dieser Basis zu überwinden, aber die von ihnen vorgeschlagene Alternativlösung - offizielle Erweiterung der Mehrheit bis hin zur Kommunistischen Partei - ist für die Christlichdemokraten nicht akzeptabel, da diese wenig Lust verspüren, die gelegentlich bestehende stillschweigende Uebereinkunft mit den Kommunisten in ein formelles Bündnis umzuwandeln.

Die gegenwärtige Krise - die 37. seit der Ausrufung der Republik - ist letztlich eine Folge der Gemeindewahlen von Juni 1975, deren Resultat den fortschreitenden Niedergang der Christdemokraten und den Aufstieg der kommunistischen Partei bestätigte (die beiden Parteien erzielten 35,3 bzw. 33,45 % der Stimmen). Die kommunistische Partei hat aus diesen Wahlen auch auf nationaler Ebene Nutzen gezogen.

Aber die Krise hatte noch einen anderen Grund, nämlich die besondere Taktik der italienischen Kommunisten, die darin besteht, ohne je einen Beweis ihrer wirklichen Unabhängigkeit gegenüber Moskau erbracht zu haben, dennoch einen wenig orthodoxen Weg zur Macht zu wählen: Sie bemühen sich nicht, wie bis jetzt ihre französischen Genossen, um eine Allianz mit den Sozialisten: ihr Ziel ist es vielmehr, die Macht direkt mit denen zu teilen, die sie innehaben, mit den Christdemokraten. Dieser "historische Kompromiss" zeigt sich teilweise schon in der Praxis, zum grossen Aerger der italienischen Sozialisten, stellt jedoch keine Lösung für die gegenwärtige Krise dar, da sich die Christdemokraten weigern, ihn zu officialisieren.

Vorzeitige Wahlen, würden kaum eine Lösung des Problems bringen, es sei denn im Falle eines Rückfalls der Kommunisten auf breiter Front. Der Einbezug dieser Partei in die Regierung bleibt demnach auf mehr oder weniger lange Frist eine Möglichkeit, die man nicht zum vornherein ausschliessen kann.

SPANIEN

Spanien hat die erste Phase des Nach-Franquismus, diejenige des Machtüberganges auf den neuen König Juan Carlos, ohne Zwischenfälle überstanden, hat aber seither die erwartete, aber verständlicherweise viel schwierigere zweite Phase einer Demokratisierung der staatlichen Strukturen, nur zögernd eingeleitet.

Die neue Mitte-rechts-Regierung, umfasst gemässigte Persönlichkeiten namentlich Manuel Fraga Iribarne und José Maria de Areilza in den Schlüsselstellungen des Innen- und Aussenministers). Die im Programm vom 15. Dezember enthaltenen Neuerungen erweisen deutlich den Willen der neuen spanischen Machthaber zur Öffnung. Die bisher getroffenen Massnahmen zeigen jedoch, dass sie nur eine sehr allmähliche Liberalisierung ins Auge fassen, zweifellos um nicht den Rückhalt der Armee und anderer Stützen des Regimes zu verlieren.

- 6 -

Der Druck von Seiten der konservativen Kräfte, - vor allem im Kronrat und in den Cortes - die auf einen vorsichtigen Uebergang der bestehenden Ordnung auf verfassungsmässigem Weg hinwirken, dieser Druck ist auch in der Rede spürbar, die der Premierminister kürzlich vor den Cortes gehalten hat. Entgegen den Hoffnungen der Opposition enthielt diese Rede keinen Kalender für die versprochenen Reformen und konnte daher das Malaise nicht abbauen, welches das Bestehen gegensätzlicher Kräfte innerhalb der neuen spanischen Regierung hervorgerufen hat.

Die Regierung hat somit von Anfang an der Liberalisierung Grenzen gesetzt. Sie hat namentlich bekanntgegeben, dass die kommunistische Partei verboten bleibt. Erst die Zukunft wird zeigen, ob die gegenwärtigen Machthaber durch ihre Vorsicht nicht ihre Chancen allzu sehr eingeengt haben, mit der gemässigten Opposition zu einer Einigung zu kommen und ob sie nicht Gefahr laufen, ihre Politik der Mitte mit der Zeit zur Erfolgslosigkeit zu verurteilen.

Es ist zu hoffen, dass die liberalen Kräfte in der Zwischenzeit mit der Hilfe Europas, dem die aktive Unterstützung dieser Kräfte obliegt, die von ihnen verfolgten Ziele erreichen können.

PORTUGAL

Genau wie Spanien durchläuft auch Portugal die schwierige Phase des Uebergangs von einem autoritären Regime zu einer wirklichen Demokratie.

Die Entwicklung war anfänglich eher beunruhigend: Die portugiesischen Militärs schienen geneigt, mit Unterstützung der kommunistischen Partei ein politisches System zu errichten, das dem Willen der Wähler in keiner Weise Rechnung trug. Nach zahlreichen Wechselfällen setzte schliesslich der gescheiterte Putsch vom 25. November den utopischen Plänen der extremen Richtung der Bewegung der Streitkräfte (MFA) ein Ende, wie auch, zumindest für eine

- 7 -

gewisse Zeit, den Bemühungen der portugiesischen kommunistischen Partei zur Machtübernahme.

Andererseits steht die neue Allianz der Militärs und der portugiesischen Parteien der demokratischen Linken und des Zentrums vor einer äusserst schwierigen wirtschaftlichen Lage.

Die politische Lage hat sich indessen nicht wirklich stabilisiert. Die Offiziere der gemässigten Richtung, die seit dem Scheitern der Verschwörung der revolutionären Einheiten die Macht im MFA ausüben, fordern wenigstens für den Augenblick ein ausgedehntes Kontrollrecht über die demokratischen Institutionen, das u.a. von der sozialistischen Partei nicht anerkannt wird. Die zwischen Parteien und Armee eingeleiteten Verhandlungen zur Revision des im Frühjahr 1975 von der MFA auferlegten Paktes befinden sich zur Zeit in einer Sackgasse.

Es ist daher erfreulich zu sehen, dass Westeuropa, und vor allem die EG, zur Zeit Anstrengungen unternehmen, um der jungen portugiesischen Demokratie bei der Ueberwindung ihrer Schwierigkeiten zu helfen.

NAHER OSTEN

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die amerikanische Diplomatie nach dem Zustandekommen eines Interimsabkommens, das für eine relativ lange Zeit die Lage im Sinai stabilisierte, und nach ihrem Beitrag zur Wiedereröffnung des Suezkanals ihren Elan gegen Jahresende nicht länger aufrechterhalten konnte. Die an Syrien als Teil des Interimsabkommens gemachten Zusicherungen haben sich nicht in neuen Verhandlungen mit Israel niedergeschlagen. Hingegen wurde im Sicherheitsrat, aber in Abwesenheit Israels, ein neuer Vorstoss unternommen.

Es ist nicht ganz klar ersichtlich, aus welchen Gründen die syrische Führung, deren innere Zerwürfnisse bekannt sind, auf einen

neuen Versuch einer Entflechtung auf den Golan-Höhen verzichtet hat. Vielleicht war sie der Auffassung, dass eine neue Verhandlungsrunde mit Israel die Erfolge gefährden könnte, welche sie durch die Annäherung an Jordanien und die seit dem Frühjahr stärker gewordene Kontrolle über die PLO durch die Schaffung des gemeinsamen Kommandos erreicht hatte. Diese Erfolge waren umso willkommener, als sie eine Konsolidierung der militärischen Lage Syriens mit sich brachten, was nach der Schwächung Aegyptens umso notwendiger erschien. Es besteht auch kaum ein Zweifel, dass die Syrier vom Ergebnis der Debatte der UNO-Generalversammlung über den Zionismus und die Schaffung eines Komitees dieser Versammlung für die unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes beeinflusst waren. Es ist jedenfalls nicht erstaunlich, dass ihnen die Anrufung des Sicherheitsrates von Seiten der UdSSR angeraten wurde, die sich während der Phase der "kleinen Schritte" von den Verhandlungen ausgeschlossen fühlte und die 1974 Yasser Arafat ermutigt hatte, sich nach New York zu begeben.

Syrien nützte den Hebelarm aus, der ihm durch die Erneuerung des Mandates der Blauhelme zur Verfügung stand und erreichte nicht nur die Debatte im Sicherheitsrat, der sich seit Oktober 1973 nicht mehr mit dem Nahostproblem als solchem abgegeben hatte, sondern darüber hinaus die Teilnahme der PLO an den Beratungen unter bisher nie gesehenen Bedingungen.

Syrien wie die Palästinenser sahen sich mit Bezug auf die im Sicherheitsrat zu verfolgende Linie vor ein Dilemma gestellt. Eine gemässigte Haltung konnte die infolge der Abwesenheit ihres Schützlings mehr denn je in der Rolle des Advokaten Israels auftretenden Vereinigten Staaten dazu bringen, sich der Stimme zu enthalten und damit die Annahme eines Textes zu ermöglichen, der die berühmte Resolution 242 von 1967 mehr oder weniger abänderte. Bekanntlich werden die Palästinenser in dieser Resolution nur als Flüchtlinge anerkannt. Im Falle eines Hartbleibens der Vereinigten Staaten konnte sie diese gemässigte Haltung in die Isolation führen, wie dies Anfangs Dezember anlässlich der Debatte über die israelischen Angriffe gegen den Libanon der Fall gewesen war.

- 9 -

Syrien und die PLO waren hingegen Gefangene ihrer eigenen Unbeugsamkeit, der gegen Aegypten ausgestossenen Anklagen und der Drohungen der Extremisten des "front du refus", einer Gruppe extremistischer palästinensischer Organisationen, die die Idee eines palästinensischen "Mini-Staates" verwerfen. Unter ihrem Einfluss legten die arabischen Staaten zunächst eine harte Resolution vor, die nicht nur die Evakuation "aller Territorien" verlangte, die 1967 besetzt worden waren, womit eine zumindest in der englischen Version auftretende Zweideutigkeit korrigiert wurde, sondern machten darüber hinaus jegliches Friedensabkommen von der vorgängigen Lösung des Palästinenserproblems abhängig. Da es offensichtlich war, dass nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern auch andere Staaten einen solchen Text nicht annehmen konnten, bereiteten die blockfreien Staaten einen neuen vor, der die am wenigsten akzeptablen Stellen abmilderte. Der neue Text stellte eine wichtige Konzession von Seiten der PLO dar, denn er sah vor, dass "geeignete Schritte" unternommen werden sollten, um "entsprechend der Charta der Vereinten Nationen die Souveränität aller Staaten der Region innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen zu garantieren." Dies lief fast auf eine Anerkennung Israels hinaus. Dieses Bemühen erlaubte es zweifellos, der Resolution die knappe Mehrheit der Stimmen zu sichern, aber genügte nicht, drei bedeutsame Stimmenthaltungen (Grossbritannien, Italien und Schweden) zu vermeiden, vom amerikanischen Veto ganz zu schweigen.

Die Lage im Nahen Osten ist heute sowohl von der Schwächung der Position Israels als auch von der Spaltung unter den Arabern gekennzeichnet. Diese Spaltung hat umso schwerwiegendere Folgen, als das Palästinenserproblem nur gelöst werden kann, wenn sich die Araber zu einer gemeinsamen Haltung durchdringen. Aegypten weist übrigens immer wieder auf diesen Umstand hin. Israel, das wenig Neigung zeigt, Cisjordanien zurückzugeben, hat es somit leicht, unter dem Vorwand der Meinungsunterschiede unter den arabischen Staaten selbst nichts zu unternehmen.

Inmitten dieser zahlreichen Bewegungen kann man die von der Idee der Genfer Konferenz aufrechterhaltene Vitalität nicht übersehen. Sie geniesst die Unterstützung der UdSSR, die in ihr ein Mittel zur Erhöhung ihres Einflusses sieht, und wird von niemandem

abgelehnt, während die Vereinigten Staaten praktisch ihre "Politik der kleinen Schritte" aufgegeben haben. Sie sind nach wie vor gegen eine Teilnahme der PLO an der Genfer Konferenz, wenigstens bei deren Beginn, und stehen in diesem Punkt im Gegensatz zu Syrien. Man kann sich vorstellen, dass zur Zeit nach einem Kompromiss gesucht wird. Die Arbeitsmethoden der Konferenz, von denen ihr Erfolg wesentlich abhängt, haben nicht einmal zu Diskussionen geführt.

Die Ereignisse im Libanon sind mit dem israelisch-arabischen Konflikt eng verflochten. Ihr Ursprung ist in der unter den Palästinensern als Antwort auf die gemässigte Linie Yasser Arafats und der Mehrheit der PLO entstandenen Agitation zu suchen. Die von oppositionellen Gruppen ausgelösten Zwischenfälle und Uebergriffe haben auf Seiten der christlichen Milizen (vor allem der Maroniten) eine heftige Gegenreaktion ausgelöst. Die Zusammenstösse, die sich daraus zwischen ziemlich lockeren Koalitionen christlicher Milizen (vor allem Maroniten und griechisch-Katholische) einerseits und etwas merkwürdigerweise "islamisch-progessistisch" genannten Gruppen andererseits ergaben, die auch Palästinenser verschiedenster Tendenzen umfassten, wurden durch sämtliche Mängel der libanesischen Sozialstrukturen genährt:

- Ineffizienz und Korruption der politischen Klasse und der Verwaltung,
- regionales und soziales Gefälle inmitten einer sonst glänzenden wirtschaftlichen Entwicklung,
- Kulturelle Gegensätze zwischen "modernem" Libanesen, die der Wirtschaftstätigkeit und der gesellschaftlichen Emanzipation westlicher Prägung angepasst sind einerseits und traditionelleren Gruppierungen andererseits, die darin einen Verrat des religiösen, vorab des islamischen, Ideals sehen.
- Schliesslich die Zerstückelung der libanesischen Gesellschaft in quasi-feudale Klans, deren Mitglieder fast alle bewaffnet waren und die daraus folgende Schwächung des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls.

Die Zusammenstösse galten nicht der Zerstörung des Gegners, sondern seiner Einschüchterung. Anfänglich handelte es sich um eine kontrollierte Gewalttätigkeit mit begrenzten Zielen. Aber die immer grössere Zahl an Toten und die Zerstörung wirtschaftlicher Güter schufen in beiden Lagern tiefgreifende Ressentiments, und in den letzten "Runden" war den Verantwortlichen zumindest teilweise die Führung aus den Händen geglitten.

Die ausländische Intervention durch Geld- und Waffenlieferungen hat eine wichtige Rolle gespielt. Syrien trat am massivsten auf, sowohl offen durch seine Vermittlungsversuche, als auch im Geheimen, indem es nacheinander und manchmal gleichzeitig die einzelnen Gruppen gegeneinander unterstützte. Ziel der syrischen Politik ist es offenbar, an seiner Seite ein schwaches und beeinflussbares Libanon zu haben, in welchem sich eine starke und mit Syrien eng verbundene PLO befindet. Die jüngste syrische Intervention, die zu einem offensichtlich etwas solideren Waffenstillstand führte als die bisherigen, erfolgte unter Zustimmung der Mehrheit der christlichen Führer. Die durch die Intervention am meisten gefährdeten Elemente sind die unnachgiebigen Palästinenser des "front du refus" die durch den Irak und Libyen unterstützt werden. Die palästinensische Befreiungsarmee, die bisher in Syrien stationiert war und faktisch den verlängerten Arm der syrischen Armee darstellt, hat sich zur Aufgabe gesetzt, die Ordnung aufrechtzuerhalten. Israel hat bisher zugeschaut und zieht offenbar einen syrischen Frieden im Libanon der Anarchie und der Ungewissheit vor, die von dort her entstehen können. Die Syrer, die offen durch eine Militärdelegation zur Durchsetzung des Waffenstillstandes auftreten, scheinen sehr dafür besorgt zu sein, ihre Rolle auf die Aufrechterhaltung der Ordnung zu beschränken sowie auf die Durchführung einiger Reformen zugunsten der muselmanischen Gruppen.

Die "Teilung", die von einigen christlichen Gruppen als Drohung und Druckmittel eingesetzt wurde, bis zu dem Risiko, dass sie unvermeidlich werden könnte, diese Gefahr scheint für den Augenblick

gebannt. Die Umrisse des "neuen Libanon" sind indessen noch schwer zu erfassen. Die von den Christen gemachten politischen Konzessionen haben in dem Rahmen, wie er vor den Ereignissen bestand, wenig Bedeutung. Sie könnten sich im Falle einer durchaus möglichen Eliminierung der angestammten muselmanischen Politiker als folgenscher erweisen.

ANGOLA

In Angola hat sich das Kräfteverhältnis zwischen den drei rivalisierenden Befreiungsorganisationen völlig umgekehrt. Die FNLA hält nur mehr einen schmalen Streifen an der Grenze zu Zaïre, und an der Südfrent muss sich die UNITA immer weiter zurückziehen. Ohne die massive sowjetische und kubanische Hilfe wäre dieser eklatante Erfolg des MPLA gewiss nicht möglich geworden. Seit der Unabhängigkeit Angolas hat die UdSSR ihren Nachschub verdoppelt. Auch schwere Waffen, wie Mehrfachraketenwerfer, Artillerie und Flugzeuge, werden an die MPLA geliefert. Zur Zeit sollen etwa 10'000 kubanische Soldaten in Angola kämpfen. Auffallend ist die Offenheit, mit der sich die Sowjetunion engagiert hat. Dass sie selbst eine gewisse Gefährdung ihrer Détente-Bemühungen in Kauf nimmt, zeigt, welche hohe Priorität Angola in der russischen Strategie besitzt.

Der durchschlagende Erfolg des MPLA lässt sich aber nicht allein aus der äusseren Hilfe erklären.

Im Unterschied zu den beiden andern Organisationen gelang es Agostinho Neto, seine Mannschaft straff zu organisieren und auch zu motivieren. Er und seine Leute wissen, wofür sie kämpfen und verstehen es auch, ihre Ziele der Bevölkerung klar zu machen. In den vom MPLA kontrollierten Gebieten bemüht man sich, eine gut funktionierende Verwaltung aufzubauen, die sich um gerechte Güterverteilung und angemessene Versorgung der Bevölkerung kümmert. Diese erhält das Gefühl, man sorge sich um ihr Wohl und bringt der Regierung in Luanda Loyalität und Sympathie entgegen.

Die klaren Zielvorstellungen und die gekonnte Organisation vermisst man auf der Gegenseite. Oft stehen an ihrer Stelle persönlicher Machtwille und Bereicherungsabsichten. Augenzeugen berichten von Korruption bis in die höchsten Ränge der FNLA. Unter diesen Umständen ist es zumindest fragwürdig, die Befreiungsorganisationen allein nach ideologischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

- 14 -

Vom OAU-Gipfel in Addis Abeba erhofften sich bei Seiten einen diplomatischen Sieg. Der ergebnislose Ausgang zeigt, wie tief besorgt einige afrikanische Staatschefs über die sowjetische Einmischung sind. Es müsste ihnen leicht gefallen sein, die südafrikanische Intervention zu verurteilen. Sie wollten dies aber nicht tun, wenn nicht gleichzeitig die UdSSR angeklagt wurde.

So wird dieser Krieg mit noch grösserer Heftigkeit weitergeführt. Die Erfolgsaussichten von FNLA und UNITA stehen dabei ziemlich schlecht, da der amerikanische Kongress eine weitere Unterstützung verweigert, Südafrika sich zum Rückzug gezwungen sieht und auch Zaïre aus innen- und aussenpolitischen Gründen nur eine beschränkte Handlungsfreiheit besitzt.

Ein taktisches Arrangement zwischen Neto und Savimbi ist zwar nicht auszuschliessen, denn der Süden kann kaum gegen den charismatischen Führer der UNITA regiert werden. Die effektive Herrschaft des MPLA kann dadurch auf lange Sicht aber kaum verhindert werden.

Sehen wir also dem Entstehen eines weiteren sowjetischen Satellitenstaates entgegen? Bisher gelang es der UdSSR, ausser in Somalia - und auch dort nur bedingt - in keinem afrikanischen Staat Fuss zu fassen. Die Vergangenheit zeigte uns an manchem Beispiel, dass ein einmal gewonnener Einfluss, selbst wenn er dank grosszügiger militärischer und politischer Hilfe zustande kam, nicht vor plötzlichen Umschlägen gesichert ist. Ohne die Bedrohung der "Oelstrasse des Westens" unterschätzen zu wollen, darf man sie auch nicht dramatisieren.

Andererseits hat Agostinho Neto neben seinem Bekenntnis zum sowjetischen Kommunismus auch oft sein Interesse an einer Zusammenarbeit mit allen Staaten betont. Aufgrund seiner kolonialen Vergangenheit und seiner exportabhängigen Wirtschaft ist eine enge ökonomische Verflechtung Angolas mit den Industriestaaten sowieso kaum zu umgehen. Sollte also dem sowjetischen Einfluss in Angola

- 15 -

und damit der Gefahr eines strategischen Ungleichgewichts nicht eher dadurch begegnet werden, dass man sich die Kontaktmöglichkeiten zum MPLA offen hält, als dass man zu einseitig auf die FNLA und UNITA setzt?

Auch wenn sich für die Schweiz die Frage der Anerkennung in unmittelbarer Zukunft noch kaum stellt, beobachtet das EPD aufmerksam die weitere Entwicklung, um im gegebenen Zeitpunkt die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem neuen Staat zu bekunden.

SPANISCHE SAHARA

Der algerisch-marokkanische Konflikt um die ehemals spanische Sahara hat sich nicht nur, wie es vorauszusehen war, verschärft, sondern ist, was man nicht unbedingt erwartete, in einen offenen Krieg übergegangen.

Algeriens Intervention kann sich durch keine Ansprüche auf Saquiat el Hamia und Rio de Oro rechtfertigen. Die Unterstützung der POLISARIO (Frente por la liberación de Saquiat el Hamra y Rio de Oro), wohl einer algerischen Schöpfung im Namen des Selbstbestimmungsrechts, scheint ein eher fragwürdiger Vorwand. In Wirklichkeit kämpft Algerien in der Sahara weder um wirtschaftliche Vorteile, wie etwa den Zugang zum Atlantik, oder die Phosphatvorkommen, noch um ein abstraktes Prinzip, sondern um seine führende Stellung in Nordafrika und um die Verwirklichung von Boumediènes Projekt eines "maghreb des peuples".

Sie wissen, dass sich Algerien heute als progressiven, sozialistischen Staat versteht, dessen aussenpolitische Aufgabe in der Führung des weltweiten antiimperialistischen Kampfes besteht. Nach Boumediènes Auffassung muss dieser Kampf auch und besonders zur Schaffung eines kohärenten Machtblocks im Maghreb unter seiner

- 16 -

Leitung führen, der dann als Basis und Eckstein einer später zu realisierenden, ebenso progressiven "nation arabe" dient.

Bisher unternahm man, ausser der Förderung illegaler marokkanischer Oppositioneller, in Algier allerdings wenig Konkretes zur Verwirklichung dieser Pläne, denn es herrschte die Ueberzeugung, dass die "reaktionären" Regimes in Marokko und Tunesien in absehbarer Zeit von selbst zusammenbrechen würden. Die Ereignisse um die spanische Sahara liessen die Hoffnungen auf diesen Geschichtsautomatismus schwinden und zwangen die Verantwortlichen um Boumediène zum offenen Handeln. Sie wären das Risiko eines weltweiten politischen Gesichtsverlustes wohl kaum eingegangen, ginge es ihnen nur um partikuläre wirtschaftliche Interessen und nicht um die Realisierung eines langfristigen politischen Planes.

Wie hoch Boumediène dieses Ziel einschätzt, lässt sich aus seiner Annäherung an seinen Rivalen Ghadhafi ablesen. Von ihm erhält er grosse Mengen an Waffen und Ausrüstung für seinen Krieg im Westen. Man fragt sich, welchen politischen Preis der libysche Staatschef für seine Hilfe fordert.

Es wäre verfrüht, eine Prognose über den Ausgang des Ringens zu wagen. Da eine Niederlage wohl das sichere Ende der Monarchie bedeutet, wird Hassan keine Mühe scheuen, um sein eben erst gewonnenes Territorium zu verteidigen. Er kann sich dabei auf die Unterstützung aller Parteien und Strömungen verlassen.

Für Boumediène hätte ein Misserfolg wohl kaum so dramatische Folgen. Doch darf man nicht übersehen, dass auch in Algerien Macht- und Richtungskämpfe stattfinden, die sich bei einem aussenpolitischen Fiasko verstärken und offen zum Ausbruch kommen könnten.

Steht hinter Algerien die Sowjetunion? Tatsache ist, dass die algerische Armee beinahe ausschliesslich mit russischem Material ausgerüstet und durch russische Instruktooren ausgebildet wird. Die

- 17 -

aussenpolitische Annäherung Algiers an Moskau in gewissen Fragen ist ebenfalls nicht zu übersehen. Ein Sieg Boumediènes wäre demnach ein indirekter Sieg der Sowjetunion, die in einem allfälligen, unabhängigen Saharastaat wohl zu Recht einen Partner erwarten dürfte.

Es überrascht deshalb nicht, dass sich auch die Vereinigten Staaten entschlossen haben, ihre Militärhilfe an Marokko im laufenden Jahr von 14 auf 30 Millionen Dollar zu erhöhen.

ENTSPANNUNG

Ein halbes Jahr nach Helsinki bietet die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen ein verwirrendes Bild. Auf der einen Seite das Aufflackern neuer Krisenherde wie Angola und die Sahara, wo sich die beiden Supermächte indirekt, aber nicht weniger drohend gegenüberstehen, auf der anderen erste zaghafte Anzeichen, dass Moskau gewillt scheint, der Akte der KSZE nachzuleben (man denke etwa an die sowjetischen Manöverankündigungen oder den von der UdSSR in Aussicht gestellten Verkauf westlicher Zeitungen auf ihrem Territorium).

Zwischen den beiden Extremen der Konfrontation und der Kooperation liegt der für Aussenstehende schwer durchschaubare Bereich der militärischen Verhandlungen SALT und MBFR, von denen man nie genau weiss, zu welchem der genannten Extreme sie neigen.

Dieses Bild der Entspannung kann nur denjenigen erstaunen, der von der Konferenz von Helsinki den Anbruch einer neuen Zeit erhofft und sich über die wirkliche Bedeutung der Entspannung Illusionen hingeeben hatte. Sie bedeutet nicht die Abwesenheit von Spannung, nicht einmal ihre allmähliche Herabminderung, höchstens können wir von einer Begrenzung der Spannung sprechen. In einer von zwei konkurrierenden Supermächten dominierten Welt ist ein gewisser Grad von Spannung gar nicht zu vermeiden. Die Sowjetunion und die USA haben jedoch spätestens bei der Kuba-Krise von 1962 eingesehen, dass dieser Grad nie die Schwelle erreichen darf, wo die machtpolitische Konfrontation in eine direkte militärische - sprich nukleare - umschlagen kann. Alle seitherigen "Errungenschaften" der Détente-Politik - Atomversuchsstopp, Atomsperrvertrag, SALT, MBFR und KSZE - sind letztlich Ausflüsse dieser Erkenntnis. Brutal gesagt ist der eigentliche Motor der Détente der pure Selbsterhaltungstrieb. Sie ist daher unvermeidlich, aber ihre Tragweite umso beschränkter.

Kissinger selbst, einer der Väter der Entspannungspolitik, hat kürzlich einmal gesagt, "Détente" sei ein unglücklich gewähltes Wort, das er am liebsten vergessen würde. Die Idee, die dahinter steckt - eben die Begrenzung der Spannungen - muss deswegen nicht schlecht sein. Der Begriff der Begrenzung umfasst aber auch denjenigen der Abgrenzung: Abgrenzung der Einflussphären einerseits, ideologische Abgrenzung andererseits. Die stillschweigende Aufteilung der Welt in die Einflussphären der Supermächte ist zwar - glücklicherweise - nirgends verbrieft, stellt aber im Hintergrund einen nicht zu unterschätzenden Faktor der Konfrontations-Begrenzung dar. Diese Aufteilung ist ein Indiz für jene Konflikte, in die die Supermächte hineingezogen werden und welche zu schwerwiegenden Konsequenzen führen können. Im gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint diese Aufteilung einer Belastungsprobe ausgesetzt.

Die kommunistische Partei Portugals hat im vergangenen Jahr den Versuch unternommen, eine "Volksdemokratie" zu errichten. Dieser Versuch ist bekanntlich gescheitert. Die kommunistische Partei Italiens hat ebenfalls die Absicht, sich an der Macht zu beteiligen, wobei ihre Ziele noch bei weitem nicht klar sind. In Frankreich schliesslich handelt es sich ebenfalls um Machtfragen, wenn es um die Beziehungen zwischen der sozialistischen und der kommunistischen Partei geht. Die eine wie die andere glauben vielleicht etwas zu optimistisch, dass die Linke demnächst die Leitung der Geschäfte übernehmen werde.

Welches ist nun die Haltung der Sowjetunion gegenüber einer solchen Entwicklung? Man weiss, dass die portugiesische kommunistische Partei von Moskau zur Einhaltung einer harten Linie ermutigt wurde, die der leninistischen Theorie der Vormacht der Revolution entspricht. Nach dieser Theorie kommt es nicht in Frage, dass die revolutionäre Partei auf die Meinungen der schlecht informierten Masse Rücksicht nimmt, ob sie sich nun an den Wahlurnen oder sonstwie ausdrücken.

Man versteht leicht, dass Moskau kein Interesse daran hat, mit Hilfe der kommunistischen Partei den Uebergang von einem autoritären Regime zu einer westlichen Demokratie zu unterstützen, und noch weniger kann die kommunistische Partei der Sowjetunion die Aufteilung der Macht zwischen Kommunisten und anderen Parteien unter Bedingungen zustimmen, welche einen Zweifel am bedingungslosen Dogma des politischen Monopols der kommunistischen Partei aufkommen lassen könnten. Die Auswirkungen einer derartigen Toleranz auf osteuropäische Staaten wären schwer abzuschätzen. Ferner ist es nicht sicher, dass die Sowjetunion nach den kostspieligen Experimenten von Kuba und Vietnam noch daran interessiert ist, die "sozialistische Gemeinschaft" zu erweitern, wenn neue Mitglieder, wie in den beiden besagten Fällen, geschützt und subventioniert werden müssen.

Der Einsatz der UdSSR in Angola gibt in dieser Hinsicht einige Rätsel auf. Das strategische und wirtschaftliche Interesse dieses Landes liegt auf der Hand. Hingegen wäre ein Fussfassen der Sowjetunion auf dem Schwarzen Kontinent ein Novum, welches die Entspannung grösseren Risiken aussetzen würde als die gegenwärtige Intervention. Möglicherweise sah man in Moskau einen leicht zu erringenden politischen Erfolg sowohl durch eine Machtdemonstration als auch durch die Hilfe an eine von Südafrika her gefährdete Bewegung. Die jüngsten sowjetischen Reaktionen scheinen hingegen anzudeuten, dass man dort nicht mehr so sicher ist, die beste Politik gewählt zu haben.

Die durch die Angola-Frage zwischen den beiden Supermächten aufgeworfenen Schwierigkeiten haben wenigstens bisher keine Auswirkungen auf einen wesentlichen Bestandteil der Entspannung gehabt, nämlich die militärischen Verhandlungen SALT und MBFR. Diese Konferenzen haben eine Art Eigengesetzlichkeit entwickelt, die sie bis zu einem gewissen Grad gegen äussere Einflüsse immun macht, zumindest so lange es sich um technische Elemente wie Raketen, Bomben, Panzer und Truppen handelt. Kissinger hat sich bei seiner letzten Moskau-Reise ohne grossen Erfolg bemüht, die verschiedenen Bereiche der

Détente miteinander zu verbinden. In diesem Jahr, welches vielleicht einen Machtwechsel in Moskau und sicher Wahlen in den Vereinigten Staaten mit sich bringt, wird sich die Kontinuität eher durchsetzen als bisher. Jedenfalls haben die SALT- und MBFR-Verhandlungen Ende Januar wieder begonnen.

Die Schwierigkeiten bei den SALT-Verhandlungen gehen vor allem auf technische Fortschritte zurück: es handelt sich darum, neue Entwicklungen in den von Ford und Breschnew in Wladiwostock abgesteckten Rahmen einzuordnen. Es ist bezeichnend für diese Verhandlungen, dass sie oft der Forschung und Planung auf militärischem Gebiet entgegengesetzt sind, die immer neue und perfektere Waffensysteme hervorbringen. Daher treten jedesmal Krisen auf, wenn eine neue Etappe der Entwicklung der strategischen Waffen erreicht wird. Dies zeigt sich gegenwärtig im Fall der amerikanischen "Cruise"-Raketen und der sowjetischen "Backfire"-Bomber. Wenigstens hier hat Kissinger einen Fortschritt erzielt, der darin besteht, den Wirkungskreis dieser beiden Waffensysteme so zu begrenzen, dass sie das Herzstück des Territoriums des jeweiligen potentiellen Gegners nicht mehr erreichen können. Es handelt sich im Moment nur um einen Verhandlungsrahmen, dessen Ausfüllung noch mehrere Monate in Anspruch nehmen dürfte.

An den MBFR-Verhandlungen, welche seit drei Jahren ohne Ergebnisse in Wien durchgeführt werden, zeichnet sich seit kurzem die Möglichkeit einer gewissen Aufweichung der Positionen ab. Die Vereinigten Staaten haben kurz vor Jahresende im Einvernehmen mit ihren NATO-Partnern einen neuen Vorschlag gemacht, der erstmals den zahlenmässigen Abbau gewisser taktischer Nuklearwaffen in Mitteleuropa vorsieht. Der Westen hofft, durch ein Entgegenkommen gegenüber einer alten sowjetischen Forderung, seinerseits Konzessionen in der Frage der ganzen Verhandlungskonzeption zu erlangen. Damit das westliche Angebot überhaupt wirksam werden kann, müsste der Osten auf seine Idee einer proportionalen Truppenreduktion verzichten. Eine solche

Reduktion wäre zweifellos im Interesse des Warschaupakts, der über grössere Truppenbestände (ungefähr 900'000 Mann gegenüber 770'000 auf westlicher Seite) verfügt. Eine proportionale (oder symmetrische) Reduktion würde das gegenwärtige Ungleichgewicht einfach auf niedrigerer Ebene wieder herstellen, ohne dass dabei die Sicherheit erhöht würde, die einen ungefähren Gleichstand der Kräfte voraussetzt. Der Westen vertritt daher die Ansicht, dass beide Lager ihre Bestände bei einem Plafond von ungefähr 700'000 Mann limitieren sollten. Da die Reduktion in diesem Fall nicht auf beiden Seiten gleich gross wäre, spricht man von einem asymmetrischen Abbau. Hierbei muss auch auf den geographischen Aspekt des Ungleichgewichts Rücksicht genommen werden: während sich die sowjetischen Truppen nur mehrere hundert Kilometer zurückziehen müssten, hätten die amerikanischen Truppen einen ganzen Ozean zu überqueren, wodurch die Ausgangsposition der einen wie der andern im Konfliktfall eine sehr unterschiedliche wäre.

Die zusätzlichen amerikanischen Vorschläge - Rückzug von 30'000 US-Truppen gegen Rückzug einer sowjetischen Panzerarmee (68'000 Mann und 1'700 Panzer) - stellen einen ersten Versuch eines asymmetrischen Vorgehens dar. Die bisherige Reaktion des Ostens war ausweichend, aber nicht vollkommen ablehnend. Der Warschaupakt scheint jedoch einen höheren Preis für das Abgehen von seiner proportionalen Konzeption des Abbaus zu verlangen. Eine definitive Antwort wird kaum vor dem XXV. Kongress der KPdSU erfolgen. Das gleiche gilt auch für weite Bereiche im Rahmen der KSZE, was uns bei der Abgabe von Urteilen über deren bisherige Resultate zur Vorsicht mahnen sollte.

DAS JAHR 1976

Es ist nicht meine Aufgabe, den Propheten zu spielen. Das vorangegangene Exposé, das keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, zeigt, so glaube ich, dass das neue Jahr mehr als genug an Gegensätzen und Krisen in sich trägt.

- 23 -

Ich möchte mich darauf beschränken, einige nach menschlichem Ermessen mit Sicherheit eintreffende Ereignisse zu nennen; es sind solche, deren Datum bereits feststeht oder demnächst festgelegt wird.

Das erste ist der XXV. Kongress der KPdSU, der am 24. Februar eröffnet wird, zu einer Zeit, wo das Land seine schwerste landwirtschaftliche Krise seit dem Machtantritt der gegenwärtigen Führungsequipe durchläuft. Dies hindert die Sowjetunion jedoch nicht daran, ihre Rüstung weiter aufzustocken. Der Rücktritt Breschnews, der anlässlich des Kongresses erwartet wurde, scheint nicht mehr so sicher wie noch vor wenigen Monaten.

Das zweite Ereignis sind die amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom November. Man weiss aus Erfahrung, dass solche Wahlen immer einen negativen Einfluss auf die amerikanische Aussenpolitik ausüben, da die ganze politische Energie für den inneren Kampf gebraucht wird.

Das dritte Ereignis ist die Fortsetzung der Nord-Süd-Verhandlungen, die Gegenstand der Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KWIZ) bilden. Während sich die Industrieländer auf die Erdölfragen beschränken wollten, ist das Ziel der Verhandlungen jetzt, ein ausgewogeneres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Weltteilen zu suchen. Dieses Problem enthält eine politische Dimension ersten Ranges. Die Mittel zu dessen Lösung müssen jedoch wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Natur sein, daher der Name der Konferenz. Die vier anlässlich der Ministertagung vom Dezember konstituierten Arbeitsgruppen haben sich am 11. Februar erstmals in Paris getroffen. Es wird vor Jahresende mit einer neuen Ministertagung gerechnet.

Im Bundesrat wird dieses Geschäft in erster Linie von Herrn Brugger und mir verfolgt.

- 24 -

Im europäischen Bereich ist auf den 1. und 2. April in Luxemburg eine Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen. Sie wird sich vor allem mit dem Bericht Tindemans zu befassen haben, der sich mit der Zukunft Europas (das heisst der Gemeinschaft) beschäftigt und der verschiedene Reformvorschläge enthält, die in den Augen des Autors, des belgischen Premierministers, der Gemeinschaft eine Konsolidierung und eine Vertiefung bringen können. Ich werde anschliessend noch einmal auf den Bericht Tindemans zurückkommen.