

NATIONALRAT



KOMMISSION FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

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

(Sitzung von Donnerstag und Freitag, 26./27. August 1976)



(Stand am 12. August 1976)

## Tour d'horizon

### Sicherheitspolitik in Europa

Der erste Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat in verschiedenen Hauptstädten Anlass zu Kommentaren und zu einem Versuch der Bilanzziehung gegeben. Wir haben es unsererseits nicht für angezeigt gehalten, offizielle Erklärungen abzugeben, weil wir der Ansicht sind, dass ein einziges Jahr zu wenig ist, um ein gültiges Urteil über ein so komplexes und langfristiges Unterfangen, wie die Verwirklichung der Schlussakte von Helsinki, abgeben zu können. Dies wird frühestens in einem Jahr möglich sein, wenn sich die Vertreter der 35 Staaten in Belgrad zur ersten Zusammenkunft im Rahmen der Folgen der KSZE treffen werden. Dennoch halte ich es für nützlich, in diesem Kreis einige Ueberlegungen zum derzeitigen Stand der Sicherheit in Europa anzustellen.

Es wäre vermessen zu behaupten, es seien im Laufe der letzten zwölf Monate grundlegende Aenderungen in Europa eingetreten. Die Aufrüstung der beiden Paktsysteme geht ebenso weiter wie der ideologische Kampf und Europa bleibt entlang einer Grenze getrennt, an der täglich geschossen wird - nicht etwa auf Militärpersonen sondern auf harmlose Zivilisten. Vor diesem Hintergrund nehmen sich die wenigen konkreten Verbesserungen, die aufgrund der Schlussakte erreicht worden sind, sehr bescheiden aus. Immerhin wäre es falsch, die Schlussakte für den ernüchternden Zustand der europäischen Szene im Sommer 1976 oder gar für negative Ereignisse

./.

- 2 -

ausserhalb Europas (Angola) verantwortlich zu machen. Die Schuldigen sind vielmehr diejenigen Staaten, die sich über Buchstabe und Geist der in Helsinki feierlich unterzeichneten Texte hinwegsetzen.

Die Konferenz hatte - obwohl das einige anzunehmen scheinen - weder die Mittel noch die Absicht, eine rasche und grundlegende Veränderung der Verhältnisse, wie sie seit dreissig Jahren auf unserem Kontinent vorherrschen, herbeizuführen. Ihre Aufgabe war nicht die Veränderung des bestehenden Systems, sondern einzig, einen allgemein als unbefriedigend anerkannten Zustand nach und nach akzeptabler zu gestalten. Diesen Vorbehalt muss man sich bei einem Urteil über die KSZE immer vergegenwärtigen, ohne sich aber auf eine Art buchhalterischer Aufrechnung der verschiedenen, seit Juli 1975 von einigen - aber nicht allen - Staaten getroffenen Massnahmen zu beschränken. Die langfristigen Konsequenzen der KSZE auf die Beziehungen der Staaten untereinander und deren Umgang mit den eigenen Bürgern könnten sich eines Tages als ungleich wichtiger erweisen als die unmittelbaren Resultate. Freilich sind es gerade diese Resultate, namentlich im menschlichen Bereich, die den Einzelnen am meisten interessieren, und es ist nur zu verständlich, dass die öffentliche Meinung bei uns angesichts der Bescheidenheit dieser Errungenschaften heute der KSZE womöglich noch skeptischer gegenübersteht als vor einem Jahr.

Die Verantwortung für die Aussenpolitik unseres Staates zwingt uns allerdings, die Lage in der historischen Perspektive über das Tagesgeschehen hinaus zu sehen. In dieser Hinsicht eröffnet die KSZE trotz aller ihrer Unzulänglichkeiten interessante Perspektiven. Nicht ohne Schwierigkeiten ist es uns anlässlich der KSZE gelungen, die Anwendung und Interpretation von Prinzipien, beispielsweise auf dem Gebiet der Menschenrechte, zur Diskussion zu stellen. Abgesehen von sterilen Polemiken haben die oft hitzigen Debatten doch einen frischen Wind in die gesamteuropäische Kontroverse gebracht. Fragen, die bislang sozusagen in

./.

die "Intimsphäre" eines Staates gehörten, sind seit Helsinki internationale Gesprächsthemen, etwa die Freizügigkeit und Meinungsfreiheit der Bürger, die Behandlung von Minderheiten oder die Ankündigung von Manövern. Alle diese Themen sind dank der KSZE Diskussions- und Verhandlungsgegenstände auf diplomatischer Ebene geworden, die kein Staat mehr aus der Welt schaffen kann, ohne dass er damit seine Glaubwürdigkeit als Unterzeichner der Schlussakte in Zweifel stellt.

Die Diskussion ist seit Helsinki zweifellos offener, transparenter, aber auch schärfer geworden. Dies ist kein Negativum, auch auf das Risiko hin, eines Tages selbst aufgrund der Helsinki-Akte Vorwürfe einstecken zu müssen.

Trotz aller Polemik und trotz mancher einseitiger Interpretation hat bis heute niemand die Schlussakte als solche in Frage gestellt. Sie behält ihren Wert als Massstab für das Verhalten eines jeden Staates und darüber hinaus als nützliches Hilfsmittel bei Demarchen im humanitären Bereich. Längerfristig wird die Schlussakte den Diskussionsprozess in den Oststaaten beleben, was sich jetzt schon in zahlreichen unbequemen Fragen an die Behörden äussert. Sie hat auch dazu beigetragen, dass die Anliegen der Dissidenten erneut ins Rampenlicht der Diskussion getreten sind. Sacharow bestätigte letzthin die Nützlichkeit der KSZE-Schlussakte in diesem Zusammenhang.

Heute, auf halbem Wege zwischen Helsinki und Belgrad, müssen wir den Blick vermehrt in die Zukunft werfen. Zurzeit hat indessen noch keiner der 35 Teilnehmerstaaten eine konkrete Vorstellung, was denn eigentlich in Belgrad geschehen soll. Aus unseren bisherigen Konsultationen mit Staaten aus Ost und West wie aus der Gruppe der Neutralen und Blockfreien können wir immerhin den Schluss ziehen, dass eine Revision der Schlussakte von Helsinki nicht in Frage kommt. Eine solche drängt sich nach nur zwei Jahren

- 4 -

auch nicht auf und würde überdies eine neue Gipfelkonferenz voraussetzen, von der zurzeit niemand spricht. Was in Belgrad getan werden kann, ist die Suche nach Bereichen, in denen die bestehende Schlussakte durch konkrete Ausführungsbestimmungen ergänzt und erweitert werden kann. Ein solcher Bereich ist zum Beispiel derjenige der vertrauensbildenden Massnahmen auf militärischem Gebiet, wo schon einige Staaten, vor allem aus dem neutralen und blockfreien Lager, ihr Interesse an einer Verbesserung der Ankündigungspraxis angetönt haben, vor allem an ihrer Ausdehnung auf Truppenbewegungen. Die Sowjetunion hat bekanntlich im "Korb II" (wirtschaftliche Fragen) Konferenzen über Umweltschutz, Verkehr und Energie angeregt, die, wenn überhaupt, nur im Rahmen der Konferenzfolgen abzuhalten wären. Schliesslich besteht immer noch unser Schweizer Vorschlag über die Fortführung der Arbeit an einem System der friedlichen Regelung von Streitigkeiten, den wir aufrechterhalten. Er ist der einzige, für welchen schon in Helsinki ein Expertentreffen beschlossen wurde, das die Schweiz im Nachgang zu Belgrad einberufen will. Im gleichen Sinne könnten in Belgrad zu anderen Themen weitere Expertengruppen eingesetzt werden, die dann an eine spätere Tagung dieser Art, zwei bis drei Jahre nach Belgrad, Bericht erstatten würden.

Die Belgrader Konferenz wird sich selbstverständlich auch mit der Beurteilung des Standes der Durchführung der Schlussakte befassen müssen. Auch hier scheint heute schon in Ost, West und bei den Neutralen ein stiller Konsens darüber zu bestehen, Belgrad nicht in ein Tribunal zu verwandeln. Auch wird Belgrad nicht eine blosser Wiederholung von Helsinki und Genf sein. Die Interessenlage hat sich seither geändert; der Osten steht nicht mehr so eindeutig als "demandeur" da wie vor Abschluss der von ihm geforderten KSZE. Der Westen und die Neutralen werden sich einiges einfallen lassen müssen, um die Initiative in der Hand zu behalten.

./.

- 5 -

Was die Schweiz anbetrifft, so werden wir unsere Konsultationen auf Beamtenebene, die bis jetzt neben den vier Neutralen und Jugoslawien die UdSSR und die Bundesrepublik umfassten, diesen Herbst fortsetzen. Bis Jahresende sind Kontakte mit den USA und Kanada auf der einen, Rumänien, Bulgarien und der DDR auf der anderen Seite vorgesehen. Ebenfalls für die nächsten Monate ist ein Treffen der neutralen und der blockfreien Staaten Europas (Jugoslawien, Zypern und Malta) in Belgrad geplant, und wie üblich, geht der halbjährliche Meinungsaustausch im Europarat weiter. Im übrigen versteht es sich von selbst, dass inskünftig die KSZE bei Begegnungen europäischer Staatsmänner automatisch auf der Traktandenliste stehen wird, wie das anlässlich meiner Gespräche mit Aussenminister Sauvagnargues und kürzlich mit Bundeskanzler Kreisky der Fall war.

Die Wiener Verhandlungen zwischen NATO- und Warschaupaktstaaten über eine Truppenverminderung in Mitteleuropa (MBFR) haben bis heute keine konkreten Resultate erbracht. Beide Seiten beharren auf ihren Vorschlägen und auf den unterschiedlichen Abbauvorstellungen, die dahinter stecken: Der Osten schlägt bekanntlich einen prozentualen Abbau vor, der das Ungleichgewicht einfach auf tieferer Ebene wiederherstellt, während der Westen durch einen asymmetrischen Abbau zu einer effektiven Parität von Mannschaftsbeständen und Rüstung kommen möchte. Um die Idee dieses Prinzips zur Verhandlungsgrundlage zu machen und attraktiv erscheinen zu lassen, offerierte die NATO im vergangenen Dezember den einseitigen Abbau von 1000 amerikanischen Atomsprengeköpfen. Der Osten begrüßte zwar diese neue Komponente und stellte selbst den Abzug von Atomwaffen in Aussicht, blieb jedoch sonst starr bei seinem prozentualen Abbaukonzept, wodurch die westliche Offerte gegenstandslos wurde.

Immerhin ging der Warschaupakt in diesem Zusammenhang erstmals auf das vom Westen seit langem geforderte Prinzip des Abbaus

./.

- 6 -

in zwei Stufen ein, wobei in einer ersten Phase nur sowjetische und amerikanische Verbände abgezogen würden. Um das westliche Konzept des asymmetrischen Abbaus gegenstandslos zu machen, operierte der Warschaupakt dann dieses Frühjahr mit dem Argument, das von der NATO behauptete Uebergewicht des Ostens bestehe gar nicht. Durch Hinzuzählen des zahlreichen Zivilpersonals der Amerikaner zum uniformierten Mannschaftsbestand spiegelte der Warschaupakt ein zahlenmässiges Gleichgewicht vor, das von der NATO bestritten wird. Für sie gilt nur der Uniformierte als Soldat. Die unfruchtbare Debatte darüber, wer nun Soldat sei und wer nicht, zog sich über mehrere Wochen hin, bis die Sowjetunion Anfang Juni zur allgemeinen Ueberraschung der NATO erstmals eigene Zahlen über die Stärke der Warschaupaktstreitkräfte im Reduzierungsraum (DDR, CSSR und Polen) vorlegte. Diese Zahlen lagen bei einer Mannschaftsstärke von etwa 800'000 Mann rund 150'000 Mann unter den von der NATO geschätzten Zahlen. Dieses Zahlenspiel wird zweifellos in der im September beginnenden neuen Verhandlungsrunde munter weitergehen. Dabei wird wahrscheinlich auch eine Rolle spielen, ob die 60'000 in der Bundesrepublik stationierten französischen Truppen dem NATO-Bestand zugerechnet werden oder nicht. Frankreich selbst hat sich bekanntlich geweigert, an der MBFR teilzunehmen.

Weitere Streitpunkte bei den MBFR sind die Frage, ob auf beiden Seiten ein kollektiver oder ein nationaler Plafond für die Truppenstärke festgelegt werden soll, sowie diejenige, ob abgezogene Verbände aufgelöst oder einfach aus dem Reduktionsraum heraus verlegt werden. Beim ersten Fragenkreis geht es der NATO vor allem darum, durch die Ablehnung nationaler Höchstgrenzen für jede ihrer Armeen ein östliches "droit de regard" über die Bundeswehr zu verhindern. Die NATO insistiert daher auf einem kollektiven Plafond. Bei der Frage der Verlagerung spielt das geographische Element eine grosse Rolle: Da der Reduktionsraum auf NATO-Seite die Bundesrepublik und die Benelux-Staaten umfasst und

./.

- 7 -

Frankreich militärisch ausserhalb der NATO steht, könnten amerikanische Truppen nur nach England oder nach den USA selbst zurückverlegt werden oder dann nach Italien, jedenfalls ausserhalb Zentraleuropas. Die sowjetischen Truppen müssten andererseits nur um wenige hundert Kilometer zurückgezogen werden, sei es nach der UdSSR selbst oder nach Ungarn, das auf sowjetisches Drängen ausserhalb des Reduktionsraumes blieb. In jedem Fall wären solche Verbände auf dem Landweg in kurzer Zeit wieder im alten Einsatzraum. Diesem Vorteil sind auch rasche Lufttransporte über den Kanal oder gar den Atlantik nicht gewachsen. Eine Massierung zusätzlicher sowjetischer Truppen in Ungarn, wo heute schon vier russische Divisionen stehen, würde darüber hinaus die Sicherheitslage Jugoslawiens und Rumäniens weiter verschlechtern. Diese zwei Staaten verfolgen denn auch die Wiener Gespräche mit besonderer Aufmerksamkeit. Jugoslawien könnte sie sogar an der Belgrader KSZE-Konferenz vom kommenden Jahr zur Sprache bringen, obwohl das Thema nicht direkt auf der Tagesordnung steht. Die KSZE hat immerhin den positiven Nebeneffekt gehabt, dass sich die in Wien verhandelnden Mächte nicht mehr ganz unbeaufsichtigt vorkommen und sich gegenüber Nichtteilnehmern in gewissem Sinne zu Rechenschaft verpflichtet fühlen. Jedenfalls hat sich die Information über die MBFR seit Helsinki entschieden verbessert, und zwar aus östlichen wie aus westlichen Quellen.

In diesem Jahr wird es in Wien kaum mehr zu entscheidenden Fortschritten kommen. Vorerst sind die Wahlen in der Bundesrepublik und den USA abzuwarten. Neue Impulse könnten auch von Fortschritten in den SALT-Verhandlungen ausgehen. Ob die Belgrader KSZE-Tagung Impulse auslösen kann, ist noch ungewiss. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass das Ausbleiben von Resultaten bei den MBFR auch eine Weiterentwicklung der militärischen Massnahmen an der KSZE verunmöglichen wird.

./.

- 3 -

Moskau scheint jedoch nach wie vor an einer Vereinbarung in Wien interessiert, freilich in seinem Sinne, nämlich als eine Art "militärisches Helsinki", d.h. eine Festlegung des bestehenden Kräfteverhältnisses in Mitteleuropa. Dies ist im Auge zu behalten, wenn von Osten immer wieder gefordert wird, der politischen müsse nun die militärische Entspannung folgen.

Die NATO beurteilt den bisherigen Verlauf der MBFR nach wie vor als enttäuschend, schliesst aber künftige Resultate nicht aus. Ein willkommener Nebeneffekt der MBFR ist ihre positive Wirkung auf den Zusammenhalt der NATO. Ueberhaupt lässt sich in letzter Zeit feststellen, dass sich die NATO wieder vermehrt ihrer eigentlichen Aufgabe bewusst geworden ist. Die Ernüchterung angesichts der bescheidenen Resultate der Entspannung hat dazu beigetragen. Von einseitiger Abrüstung, wie sie in einigen kleineren NATO-Staaten bis vor nicht allzu langer Zeit diskutiert wurde, ist heute nicht mehr die Rede. Nur in Grossbritannien hat die Labour-Regierung im Rahmen allgemeiner Sparmassnahmen Kürzungen des Militärbudgets gegen den heftigen Widerstand der konservativen Opposition durchgesetzt. Die amerikanischen Stimmen, die jahrelang einen Rückzug aus Europa verlangten, sind nicht einmal mehr im Wahlkampf zu hören. Die amerikanischen Truppen in der Bundesrepublik werden sogar verstärkt. Der demokratische Kandidat Carter sieht keine Schwächung der amerikanischen Position in Europa vor. Auch Frankreich besinnt sich nach zehnjährigem Abseitsstehen von der NATO wieder vermehrt auf den Wert einer gemeinsamen westeuropäischen Verteidigung. Dabei spielt sicher auch die Ueberlegung mit, die Bundesrepublik nicht zur dominierenden Militärmacht in Westeuropa werden zu lassen. Die wirtschaftliche Vormachtstellung der Bundesrepublik in den EG und das erwachende politische Selbstbewusstsein Bonns beschäftigt seine Partner auch so schon zur Genüge. Gesamthaft betrachtet macht die NATO heute trotz ihrer Schwächen und trotz der Ungewissheit über Italiens künftige Rolle

./.

- 9 -

im Bündnis einen besseren und selbstsichereren Eindruck als noch vor wenigen Jahren. Bundespräsident Scheel und Aussenminister Kissinger, letzterer in seiner bemerkenswerten Rede in London, die von vielen als eine Art politisches Testament aufgefasst wurde, haben sich gegen den westlichen Hang zur Selbstbezeichnung und zur Unterschätzung der eigenen Werte gewandt.

Lassen Sie mich noch kurz die dritte grosse Verhandlungsrunde zwischen Ost und West streifen, die amerikanisch-sowjetischen Gespräche über die Begrenzung der strategischen Waffen (SALT) in Genf, die für die Sicherheit Europas von viel grösserer Bedeutung sind als die MBFR. So wie sich in Wien die Verhandlungen um die Definition von Truppen festgefahren haben, stagniert das SALT-Gespräch seit längerer Zeit wegen der Uneinigkeit über den Einbezug neuer, beim Abschluss von SALT I im Jahre 1972 noch nicht bekannter Waffensysteme. Es handelt sich dabei um einen neuen Bombertyp ("backfire") auf sowjetischer und um ein neues Raketen-system ("cruise missile") auf amerikanischer Seite. Nachdem die einfachste Lösung, eine gegenseitige Ausklammerung dieser Systeme, nicht möglich war, versucht man nun einen Kompromiss, der den amerikanischen cruise-Raketen nicht mehr den sowjetischen backfire-Bomber, sondern 600 mit Mehrfachsprengköpfen (MIRV) ausgerüstete sowjetische Raketen gegenüberstellen würde. Die Kontrolle der Anzahl der Mehrfachsprengköpfe stellte bisher ein unüberwindliches Hindernis dar, doch scheint sich eine Einigung über ein Verifikationssystem abzuzeichnen. Desgleichen ist man sich über eine Begrenzung der Traglast (throw-weight) der einzelnen Raketen nähergekommen. Nach diesen neuesten Entwicklungen werden die Chancen, noch in diesem Jahr zu einer neuen SALT-Vereinbarung zu kommen, von amerikanischer Seite jetzt als fifty-fifty bezeichnet. Für Präsident Ford könnte ein solches Abkommen - vorausgesetzt, dass es rechtzeitig vor den Wahlen zustandekommt und dass es den amerikanischen Kritikern keine Angriffsflächen bietet - eine willkommene

./.

- 10 -

und wohl auch bitter nötige Waffe im Kampf gegen Jimmy Carter sein. Die Frage ist nur, ob Moskau dem amtierenden Präsidenten einen solchen Erfolg wünscht. Nach bisherigen Erfahrungen hat man den Eindruck, Moskau habe es allgemein lieber mit bekannten Gesichtern zu tun und würde somit eine Fortdauer der Amtszeit Ford lieber sehen als den unbekanntem und noch etwas unberechenbaren Carter, obwohl auch dieser keine grundlegend andere Aussenpolitik betreiben könnte als die von Kissinger vorgezeichnete.

### Italien

Die Resultate des Wahlganges vom 20. Juni 1976 haben die Befürchtungen westlicher Kreise nicht bestätigt: die kommunistische Partei hat die Christdemokraten nicht von deren Position als Partei der relativen Mehrheit verdrängen können und die Wähler haben den Linksparteien keine genügende Mehrheit für die Bildung einer Volksfront gegeben.

Die Konstanz des christdemokratischen Wahlergebnisses (38,7 % der Stimmen bei der Wahl der Abgeordnetenkammer gegenüber 38,8 % 1972 und 38,9 % gegenüber 38,1 % im Senat) täuscht allerdings, da die DC ihre Positionen nur auf Kosten ihrer traditionellen Bündnispartner im Zentrum halten konnte. Weiter wird dadurch auch nicht die für die italienische Politik grundlegende Tatsache ungeschehen gemacht, dass die PCI in ihrem stetigen und substantiellen Vormarsch diesmal 34,4 % der Stimmen für die Abgeordnetenkammer gegenüber 27,2 % 1972 (ein Gewinn von 48 Sitzen) und 33,8 % im Senat gegenüber 27,6 % 1972 errungen hat. Einer von drei italienischen Wählern stimmt heute für die Kommunisten gegenüber einem Verhältnis von 5 : 1 im Jahre 1946. Man hat somit eine

./.

- 11 -

Polarisation der politischen Kräfte erlebt, die sich schon in der Wahlstrategie der DC abzeichnet, wo Nachdruck auf die Forderung der Blockierung der Kommunisten gelegt wurde. Die PSI, welche die vorzeitigen Wahlen in der Hoffnung provozierte, ihre Position auf Kosten anderer Gruppen der linken Mitte ausbauen zu können, steht - obwohl sie ihre Anteile von 1972 halten konnte - als die grosse Verliererin da.

Die vorzeitigen Wahlen haben Italien in zwei Blöcke gespalten, was der Regierung des Landes ihre Aufgabe noch schwerer macht als bisher. Der Premierminister, der Christdemokrat Giulio Andreotti, hat es immerhin fertiggebracht, eine christdemokratische Minderheitsregierung aufzustellen, die sich aber nicht mehr, wie das für alle bisherigen Regierungen der Fall war, auf eine zum vorneherein feststehende Mehrheit im Parlament stützen kann. Sie muss sich vielmehr auf das in Kontakten zwischen DC und den anderen Parteien - unter anderem den Kommunisten - seit dem 20. Juni erreichte Versprechen der laizistischen Parteien PSI und PCI zur Stimmenthaltung verlassen.

Eine realistische Alternative zu diesem Minderheitskabinett existierte nicht. Der DC, die einen sozialistisch-kommunistischen Vorschlag zur Bildung einer grossen Koalition zurückgewiesen hatte, gelang es nicht, eine parlamentarische Mehrheit zusammenzubringen, da ihre alten Verbündeten der linken Mitte, allen voran die PSI, nur Bereitschaft zur Stimmenthaltung zeigten. Da die Linke andererseits allein nicht regierungsfähig war, sahen sich die Christdemokraten gezwungen, eine Regierung zu bilden, die auf die stillschweigende parlamentarische Unterstützung durch die Kommunisten angewiesen bleibt.

Der öffentliche Appell der DC an alle verfassungserhaltenden Parteien, - also auch an die PCI - die Minderheitsregierung

./.

- 12 -

durch wohlwollende Stimmenthaltung zu unterstützen, bedeutet das endgültige Ende der bisherigen "Quasi-Verbanrung" der PCI, da diese nun, wenn nicht der parlamentarischen Mehrheit, so doch auch nicht mehr der Opposition zugerechnet werden kann, abgesehen davon, wie dies die Christdemokraten auch immer darstellen. Dies umso mehr, als der besagte Appell auf Vereinbarungen der DC mit der PCI über die Verteilung der parlamentarischen Aemter folgte. (Die Kommunisten stellen nun den Präsidenten der Abgeordnetenkammer sowie sieben von 26 Kommissionspräsidenten, der DC verbleibt der Vorsitz im Senat sowie die Kontrolle von zehn Kommissionen.)

Unzweifelhaft handelt es sich hier um eine wichtige Entwicklung, deren Bedeutung unserer Meinung nach allerdings nicht dramatisiert werden sollte. Einerseits macht die generelle Stimmenthaltung die PCI zum Schiedsrichter über Bestand oder Nichtbestand der Minderheitsregierung Andreotti, was immerhin ein Novum darstellt, andererseits ist die DC in keine umfassenden Verhandlungen mit den Kommunisten eingetreten und hat deren Einbezug in eine Mehrheitsregierung, wo DC und PCI die beiden tragenden Säulen gebildet hätten, abgelehnt. Das Programm der Regierung Andreotti enthält keine sensationellen Neuigkeiten im Bereich der Aussenpolitik und der Beziehungen zu den europäischen Gemeinschaften (die bestehende Politik soll fortgesetzt werden - Zugehörigkeit zur atlantischen Gemeinschaft als Garant der Sicherheit des Landes, Fortsetzung der Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Union). Priorität wird darin unzweideutig der wirtschaftlichen Erholung des Landes gegeben. Hier sind die in Aussicht genommenen Massnahmen Teil einer Gesamtlösung, die im informellen Gespräch mit der Linken zustande gekommen ist. Diese hat auch auf die Zusammensetzung der Regierung Einfluss genommen, was einen möglicherweise folgenschweren Präzedenzfall bedeutet. Nach einem ersten Monat der Erleichterung über die Wahlresultate bleiben doch gewisse Befürchtungen angesichts der ungelösten Probleme, die die

./.

- 13 -

politische Zukunft Italiens belasten. Immerhin ist es beachtenswert, wie sich die Christdemokraten einen Ruck gegeben haben, um in verschiedener Weise zu versuchen, die Kommunisten im klassischen politischen Spiel sich selbst kompromittieren zu lassen. Möglicherweise besteht das wirksamste Mittel gegen den Aufstieg der Kommunisten in Italien darin, der PCI unter dem Vorwand, ihre Unterstützung bei der Rettung der italienischen Wirtschaft zu benötigen, die Falle der "indirekten" Machtbeteiligung zu stellen.

Wie stehen die Chancen der DC in diesem Tauziehen? Sie hängen einmal von der internationalen Konjunkturlage und deren Einfluss auf die italienische Wiederbelebung ab. Auf längere Sicht wird vor allem die Fähigkeit der DC, sich zu verjüngen, ins Gewicht fallen. Das Verschwinden von drei ehemaligen Ministerpräsidenten sowie die Rückkehr zur Macht von Andreotti, Lieblingsschüler Alcide de Gasperis und damit Vertreter der klassischen Tradition der DC, sind ermutigende Zeichen. Immerhin bleibt vieles zu tun und es darf dabei die anders gerichtete Zielsetzung der kommunistischen Partei nicht vergessen werden, welche beabsichtigt, die neu geschaffene Konstellation zu ihrem Vorstoss an die Macht zu gebrauchen.

### Spanien

Neun Monate nach dem Tod von Franco mehren sich in Spanien die Zeichen, dass der Demokratisierungsprozess, der während Monaten mühsam zwischen Fortschritten und Rückschlägen hin und herpendelte, sich nun entschiedener entwickelt, so dass es immer schwieriger wird, das Gewonnene ungeschehen zu machen.

./.

- 14 -

Dies ist umso erfreulicher, als in diesem Land mit zweifellos konservativer Mehrheit - wo also die Opposition (der linken Mitte und der extremen Linken) sehr wahrscheinlich eine Minderheit darstellt und wo darüberhinaus die Institutionen den Reformen abgeneigte Elemente begünstigen - das Ziel einer Demokratisierung alles andere als leicht zu erreichen ist. Da der König aufgrund der gewollten Verschwommenheit der franquistischen Kompetenzordnung trotz seinem unzweifelhaft vorhandenen Willen zur Oeffnung keine freie Hand hat, blieb ihm nichts anderes übrig, als eine notwendigerweise zweideutige mittlere Linie zu unterstützen und dabei zu Beginn seiner Herrschaft einen Kompromiss mit dem alten Regime in der Form der Regierung Navarro zu akzeptieren. Diese schloss zwar einige Liberale ein, war aber in der Hauptsache konservativ ausgerichtet; von ihr konnte kein beherzter Versuch zur Demokratisierung erwartet werden. Diese Regierung beschränkte sich denn auch darauf, an bestehenden Gesetzen einige z.T. gewichtige Reformen anzubringen und in der Anwendung dieser Gesetze mit mehr Anpassungsfähigkeit, d.h. Toleranz, vorzugehen. Von wirklichen Reformen konnte allerdings nicht gesprochen werden. Der König, der diese Entwicklung aufmerksam verfolgte, vermied es, gemäss einem vorgegebenen Plan in dieser ersten Phase, selbst in die politische Arena zu steigen.

Erst das Malaise, das sich aufgrund der in den ersten Monaten dieses Jahres festzustellenden Dämpfung des Reformprozesses ausbreitete, bewogen ihn zu einer Regierungsumbildung. Damit sollten konkrete Massnahmen möglich werden, die sich zur Erhaltung der Glaubwürdigkeit der königlichen Reformpolitik und der Monarchie schlechthin aufdrängten.

Die Kaltstellung von Arias Navarro am 1. Juli dieses Jahres, gefolgt von der Ernennung Adolfo Suarez' zum Premierminister - was die Beobachter zunächst verwirrte (die offensichtlich grössere

./.

"Manövrierfähigkeit des Königs auf Kosten des Bunkers" hatte Hoffnungen aufkommen lassen, dass ein zum Dialog mit der Opposition bereites Kabinett, geführt beispielsweise von Areilza oder von Fraga, eingesetzt werden könnte) - hat sich nun doch als weiterer Schritt bei der Ablösung der franquistischen Institutionen herausgestellt. Indem der König als Premierminister und für die Mehrzahl der Kabinettsämter Männer seiner Generation wählte, die den Bürgerkrieg nicht mehr miterlebt und für die damit zusammenhängenden Kontroversen kein Verständnis haben, hat er sich eine gewichtige Trumpfkarte verschafft. Er hat Mitarbeiter gewählt, die entschlossen sind und denen möglicherweise auch die Mittel nicht versagt werden bleiben, seinen Demokratisierungsplan durchzuführen.

Die Linksopposition - eingeschlossen die Kommunisten - machten dem neuen Premierminister und seiner Regierungsmannschaft (hauptsächlich Christdemokraten der gemässigten Rechten) zunächst ihre franquistische Vergangenheit zum Vorwurf - dies war eine fragwürdige Klassifikation, da Suarez nie im wirklichen Sinne ein Phalangist war, auch wenn er nicht zum vorneherein als Reformist eingestuft werden konnte. In der Folge nahmen aber diese Linkskräfte von der Tatsache Notiz, dass das Programm der neuen Regierung - mit einer demokratischen Absichtserklärung, wie sie seit Franco noch keine spanische Regierung vorgelegt hatte (sie sieht ausdrücklich die Souveränität des Volkes vor) - das Versprechen eines genauen Zeitplans enthielt (Beschleunigte politische Reformen, Amnestie und die Abhaltung von allgemeinen Wahlen bis zum Sommer 1977).

Nachdem die vom Cortes Mitte Juli bestätigte Revision des Strafgesetzbuches das Inkrafttreten des kürzlich angenommenen Gesetzes über politische Vereinigungen ermöglichte, lässt sich die Legalisierung einer gewissen Anzahl politischer Gruppen voraussehen. (Dies gilt sogar für die kommunistische Partei, vorausge-

- 16 -

setzt, dass sie Beweise für die Lauterkeit ihrer Absichten und ... Handlungen vorlegt, was ihr - glaubt man ihrem Generalsekretär - nicht schwerer fallen soll.) Dies, zusammen mit der recht umfangreichen Amnestie vom 30. Juli durch König Juan Carlos, hat der Regierung Suarez die demokratische Glaubwürdigkeit zuteil kommen lassen, die ihr in einer ersten Phase von Beobachtern abgesprochen worden war und hat weiter dazu beigetragen, nicht nur den nach dem Tode Francos zwischen Regierung und Linksopposition ausgehandelten Waffenstillstand wieder aufleben zu lassen, sondern sogar ein für die Eröffnung des Dialogs zwischen spanischer Regierung und einem grossen Sektor der Opposition - eine Bandbreite von den liberalen Monarchisten bis hin zu den Sozialisten umfassend - günstiges Klima zu schaffen. Die Entwicklung geht im Moment in Richtung einer Volksbefragung, gefolgt von Wahlen, welche die Einsetzung einer wirklich demokratischen Regierung und damit den Beginn der dritten Phase im Liberalisierungsprozesses erlauben würde.

Auch wenn sich die politische Situation in Spanien dank des erstaunlichen Erfolges des königlichen Plans weniger verworren darbietet, als dies vor einigen Monaten der Fall war und sich die zukünftige Gestalt Spaniens stärker abzuzeichnen beginnt, tut man immerhin gut daran, sich von den jüngsten Ereignissen nicht zu übergrossen Optimismus verführen zu lassen. Eine gewisse Besorgnis scheint am Platz zu sein, einmal im Hinblick auf die voraussichtlichen Schwierigkeiten der Regierung, die Verfassungsreform in den Cortes über die Klippen zu bringen (das Zusammenrücken des "Bunkers" - der jetzt ungefähr über die Hälfte der Stimmen verfügt - macht die Annahme dieser Reform, die zur Passage eine Zweidrittelsmehrheit benötigt, ungewiss), weiterhin in Anbetracht der Probleme, die sich der Regierung bei der Wiederankurbelung der Wirtschaft - ohne die jede politische Reform auf Sand gebaut wäre - jetzt schon stellen. (An den wirtschaftlichen Realitäten lässt sich tatsächlich unmöglich vorbeisehen - 11,5 % Inflation in den ersten

./.

- 17 -

fünf Monaten dieses Jahres, steigende Arbeitslosigkeit und niederes Investitionsniveau - dies umso mehr, als die Regierungserklärung den wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht auf den Grund ging und die Frage der Gewerkschaftsreform - ohne die der wirtschaftliche Wiederaufschwung langsamer vorangeht - nur oberflächlich streifte). Zu all dem kommt eine gewisse Unruhe in immer grösser werdenden Teilen der Bevölkerung, die demokratische Freiheiten und regionale Autonomie verlangen.

### Portugal

Die Wahl von General Ramalho Eanes bestätigte, dass eine Mehrheit von Portugiesen einen gemässigt sozialistischen Kurs bevorzugt, was sich schon in den Legislativwahlen vom letzten April gezeigt hat (auch wenn der Achtungserfolg des ehemaligen Chefs von COPCON, Major de Carvalho, darauf hinweist, dass eine nennenswerte Anzahl von Wählern dem anarchistischeren und wilderen Sozialismus, den das Land vor Jahresfrist kannte, noch immer anhängt) und was Portugal auf den Rückweg zur Stabilität geführt hat.

General Eanes hat den Chef der sozialistischen Partei, Mario Soares, mit der Bildung der ersten verfassungsmässigen Regierung des neuen Portugal beauftragt. Mario Soares stellte ein rein sozialistisches Minderheitskabinett vor, das drei grundsätzlichen Ueberlegungen entspricht:

- die Konsequenzen des Wahlganges vom letzten April zu ziehen, welcher der sozialistischen Partei 35 % der Stimmen - also eine recht komfortable relative Mehrheit - einbrachte;
- die Vollendung der Entmachtung der Kommunisten, die im

./.

letzten November ihren Anfang nahm (d.h. in der Praxis die Auflösung des Intersyndicals, der letzten kommunistischen Bastion im heutigen Moment), ohne durch eine Allianz mit dem rechten Zentrum - was dem Vorgehen den Charakter eines anti-kommunistischen Kreuzzuges geben würde - der linken und der extremen Linken Angriffsfläche zu bieten.

- die Vermeidung eines innerparteilichen Konflikts, der die Partei - zusammengesetzt aus einem sozialdemokratischen und einem marxistischen Flügel - in dem Falle bedrohte, in dem sie sich nach links oder nach rechts verbünden würde.

Ein solches Kabinett ist von den Mehrheitsverhältnissen her gesehen möglich, könnte es doch nur durch eine kaum zu erwartende Allianz der Kommunisten mit der rechten Mitte gestürzt werden. In der Praxis wird der Bestand dieses Kabinetts bedroht bleiben. Seine Hauptaufgabe wird es sein, die Voraussetzungen für einen Wiederaufschwung der portugiesischen Wirtschaft zu schaffen, nachdem die bis jetzt in Portugal herrschende politische Instabilität eine stetige Verschlechterung der Wirtschaftslage mit sich gebracht hat (praktische Erschöpfung der Devisenreserven, Anstieg der Inflations- und Arbeitslosenraten, steigendes Zahlungsbilanzdefizit). Die unpopulären Massnahmen, die der neue Premierminister notwendigerweise in dieser Beziehung treffen müssen, könnten seine Regierung, vornehmlich gegenüber den Kommunisten, in eine gefährliche Position bringen. Diese verdächtigen die neuen portugiesischen Machthaber, an den Terraingewinnen der Arbeiterklasse seit dem 25. April 1974 zu grosse Abstriche machen zu wollen. Aber Soares wird sich auch zu seiner Rechten vorsehen müssen. Die wohlwollende Neutralität, die ihm von Seiten der Volksdemokratischen Partei und des Demokratischen und Sozialen Zentrums entgegengebracht wird - beide ziehen es vor, den Sozialisten die Sorge um die Lösung der Wirtschaftskrise und die Debatte mit den Gewerkschaften zu überlassen - ist nicht bedingungslos gegeben worden. Schliesslich bleibt die ständige Bedrohung der jetzigen politischen Beruhigung bestehen, die gleichermassen von der extremen Linken und der extremen Rechten ausgeht, die beide vergangener Macht nachträumen.

OSTEUROPA

Das auffallendste Ereignis im osteuropäischen Raum in den letzten Monaten war - nebst den Unruhen in Polen, auf die ich zurückkommen werde - die Konferenz der Kommunistischen und Arbeiterparteien in Ostberlin. Sie sollte ursprünglich, nach Absicht des Kremls, als östliche Schlussfolgerung der Konferenz von Helsinki dienen. In dieser Beziehung hat sie nicht viel Neues gebracht. Die wohlbekannte These, wonach die "détente" keineswegs das Ende des Klassenkampfes bedeute, sondern im Gegenteil günstige Voraussetzungen für dessen Fortführung schaffe, wurde wiederum vorgebracht. Erstaunlicher waren die ungewollten Parallelen zur Konferenz von Helsinki: Lange und komplexe Verhandlungen betreffend die Ausarbeitung des Schlussdokuments, Konsensprinzip und Gleichberechtigung der Teilnehmer. Die angenommenen Prinzipien gleichen jenen von Helsinki (aber waren teilweise schon anlässlich früherer Zusammenkünfte formuliert worden, ohne dass ihnen eine allzu wörtliche Bedeutung zugemessen werden muss): souveräne Gleichheit, Unabhängigkeit und Nichteinmischung. Die 29 in Ost-Berlin vertretenen Parteien waren allerdings weniger erfolgreich als die Teilnehmer in Helsinki, wurden sie sich doch über die Unterzeichnung des Dokumentes nicht einig.

Im Text selbst fällt vor allem eine Auslassung auf: der Ausdruck "proletarischer Internationalismus", der seit 1968 das Interventionsrecht der UdSSR umschreibt, wurde weggelassen. Dies ist der Preis, den die UdSSR für das Gelingen der Konferenz zu zahlen hatte. Bezeichnender waren die Reden der Vertreter des heute zu Recht oder zu Unrecht so genannten "Eurokommunismus" Berlinguer, Carillo und Marchais. Diese, wie übrigens auch Cunhal, sprachen sich mehr oder weniger deutlich zu Gunsten demokratischer Freiheiten und Pluralismus der Parteien aus. Ihre Beiträge wurden - ein Novum - vollumfänglich im Parteiblatt "Neues Deutschland"

abgedruckt. Berlinguer machte sogar eine ziemlich deutliche Anspielung auf die Ereignisse von Prag 1968, was in Helsinki kein einziger Redner gewagt hatte. Alle Chefs der "nicht-orthodoxen" Parteien stellten den Führungsanspruch einer einzelnen Partei in Frage, und selbst Orthodoxe, wie Kadar und Schiwkow, stellten fest, dass es keine "Zentrale" mehr gebe. Obwohl niemand die KPdSU beim Namen nannte, sah sich Breschnew in einer versöhnlichen Intervention veranlasst, zu beteuern, es bestünde auch keine Absicht, ein solches Zentrum zu schaffen. Nur Honecker und Husak steuerten einen harten Kurs: Letzterer gab sich sogar "päpstlicher als der Papst". Gierek, durch die kurz zuvor in seinem Lande ausgebrochenen Unruhen etwas angeschlagen, verhielt sich sehr vorsichtig. Moskautreu gebärdeten sich ausserhalb des unmittelbaren Machtkreises der UdSSR nur die kleineren westeuropäischen Parteien, die auf die Finanzierung durch die KPdSU angewiesen sind.

Im weiteren war die Teilnahme von Marschall Tito und von Ceaucescu zu verzeichnen, die beide auf Grund russischer Konzessionen in letzter Minute teilnahmen. Darin sahen einige Beobachter einen bedeutungsvollen Einschnitt in der Geschichte der kommunistischen Bewegung. Dem Dokument kommt andererseits nur schwerlich historische Bedeutung zu. Es ist kaum anzunehmen, dass die regierenden kommunistischen Parteien im Nahbereich Moskaus sich dieses Dokumentes zur Erweiterung ihres Aktionsraumes bedienen werden. An deren Abhängigkeit, sei es auf militärischem oder auf wirtschaftlichem (was die Rohstoffe betrifft) Gebiet, hat sich nichts geändert.

Die jüngsten Ereignisse in Polen haben den beschränkten Spielraum der Anführer der Satelliten gezeigt. Diese sind zudem unter Druck gesetzt durch die Forderungen und Hoffnungen ihrer Untergebenen auf der einen Seite und die bedrückende sowjetische Hegemonie andererseits. Sogar in Polen, wo ein relativ gut eingespielter modus vivendi zwischen Herrschenden und Untergebenen

- 21 -

besteht, bleibt die Partei auf einen schwierigen Kurs zwischen Liberalismus und Repression beschränkt. Die für die Zukunft von Frieden und Sicherheit in Europa wichtige Frage, ob sich Ereignisse wie 1968 in der CSSR wiederholen können, bleibt offen. Immerhin scheint der Kreml sehr darauf bedacht, Entwicklungen, die zu einer heftigen Konfrontation führen könnten, zu vermeiden. Wie schon anlässlich der Ereignisse in Danzig im Jahre 1970, scheint die UdSSR einen mässigenden Einfluss auf Warschau ausgeübt zu haben, indem er Gieriek die Rücknahme der Preiserhöhungen, welche die Revolution auslösten, empfahl.

Aehnliche, frühere Deklarationen verleiten nicht zum Optimismus: Dem Ausgleich mit Jugoslawien 1955 folgte 1956 die blutige Intervention in Ungarn; der Erklärung von Karlsbad 1967 folgte die Besetzung der CSSR auf dem Fusse. Darf man annehmen, dass das Dokument von Berlin, Resultat wirklicher Verhandlungen und abgeschlossen im Fahrwasser der Schlussakte von Helsinki, einem besseren Schicksal entgegengeht? Die Zukunft wird es weisen.

Die beiden regierenden kommunistischen Parteien ausserhalb des unmittelbaren Kreml-Kreises, die rumänische und die jugoslawische, messen dem Dokument von Berlin die Bedeutung einer schriftlichen Anerkennung ihrer Autonomie bei, einer Autonomie, die sie de facto seit langem besitzen. Für Marschall Tito, in den Debatten des Ostblocks oft als revisionistischer Häretiker gebrandmarkt, ist es eine Krönung seines politischen Werks. Die jugoslawische Partei hat ihrerseits zum abschliessenden Kompromiss beigetragen, indem sie mässigend auf die allzu schroffen Formulierungen der "Eurokommunisten" im Bereich der Unabhängigkeit der Parteien einwirkte.

Die Konferenz von Berlin sah also den sowjetischen Verzicht auf die Anerkennung ihres Erstgeburtsrechtes und die russische Bereitschaft, Unabhängigkeitsbestrebungen von Seiten der kommuni-

./.

- 22 -

stischen Bruderparteien, die bis zur offenen Kritik am "Vaterland der Werktätigen" reichten, zu akzeptieren. Es handelt sich dabei um eine bedeutsame Entwicklung, deren Grenzen man sich immerhin stets vor Augen halten sollte.

Die Disziplin, welche die KPdSU von den anderen Parteien erwartete, war bedingt durch die Bedürfnisse der sowjetischen Politik, die den Vorrang vor den Interessen dieser Parteien hatten. Diese Disziplin konnte entweder durch direkte Interventionen oder durch die "Exkommunikation", die in ihrem Lande ohnehin isolierte Parteien mit doppelter Härte traf, aufrecht erhalten werden. Diese Waffen sind stumpf geworden; die direkte Intervention erweist sich als gefährlicher Boomerang; Exkommunikation hat heute nicht mehr dieselbe Wirkung auf Parteien, die zumindest teilweise im politischen Leben ihres Landes integriert sind.

Andererseits darf nicht vergessen werden, warum die westlichen kommunistischen Parteien, die sogenannten "Eurokommunisten", darauf aus sind, ihre Unabhängigkeit zu manifestieren. Ihr Ziel bleibt dasselbe wie das der Sowjetunion, deren "Friedenspolitik" sie ohne Vorbehalt unterstützen. Es gilt die "bourgeoise" Demokratie zu zerschlagen. In dieser Beziehung lässt das Dokument von Berlin keine Zweifel offen. Eine Ueberprüfung der Widersprüche und Auseinandersetzungen zwischen "Euro-Kommunisten" und Moskau zeigt, dass sich Differenzen dann wirklich bemerkbar machen, wenn die "Euro-Kommunisten" taktisch bedingte Anpassungen vornehmen, deren äussere Form den Kreml beunruhigt; von einer wirklichen Neugestaltung der Doktrin bei den westlichen Kommunisten kann allerdings noch keine Rede sein. Die in Berlin anerkannten Unabhängigkeitsbestrebungen zeugen vielmehr von einer Verstärkung der Stellung der kommunistischen Parteien; dies gilt sowohl in der Sowjetunion, wo die Partei von jetzt an auf die unbedingte Unterstützung der "Euro-Kommunisten" verzichten kann, wie auch bei den letzteren, die sich genügend stark fühlen, ihre Chance in relativer

./.

Unabhängigkeit wahrzunehmen. Einzig die regierenden kommunistischen Parteien in Osteuropa bezeugen mit ihrer Unterwerfung ihre Schwäche gegenüber ihren Untergebenen.

Die jüngsten Ereignisse in Italien zeigen, dass der Marsch der kommunistischen Parteien zur Macht auf verschiedenen Wegen erfolgen kann. Das Dokument von Berlin wird ihnen helfen, noch aktiver im politischen System mitzutun. Ob diese grössere Integration sie wirklich zu freiheitlichen Demokraten macht - wie sie es uns versichern - kann immer noch bezweifelt werden.

#### NAHER OSTEN

Die Ereignisse rund um den Bürgerkrieg im Libanon und der Umsturzversuch im Sudan zeugen von der tiefen Zerrissenheit, an der die arabische Welt leidet. Der spezifische Charakter dieser Konflikte beweist, dass sie nicht einfach als Konsequenzen des arabisch-israelischen Konfliktes begriffen werden können. Sie rufen uns ins Bewusstsein, dass auch eine Lösung des palästinensischen Problems nicht alle bestehenden Spannungen im Nahen Osten beseitigen würde und dass gewalttätige Eruptionen, potentielle Gefährdungen des Weltfriedens, sich jederzeit in dieser, von strategischem und wirtschaftlichem Gesichtspunkt her so wichtigen Region wiederholen können. Die tiefen ideologischen Risse, das abrupte Gefälle zwischen den Staaten in bezug auf wirtschaftliche und politische Macht, aber auch die sozialen Differenzen in den Ländern selbst und die Probleme, denen sie sich durch den Zusammenstoss ihrer alten, islamischen Gesellschaftsformen mit dem Leistungsdruck der forcierten Industrialisierung gegenübersehen, schaffen ein Spannungspotential, das sich immer wieder in blutigen zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten entladen wird.

- 24 -

Die im Moment zwischen Aegypten und Syrien herrschende heftige Polemik, bei der beide Länder wechselseitig als Ankläger auftreten, offenbart uns beispielhaft die Probleme, welche die arabische Welt beschäftigen. Im Laufe der letzten Wochen wurde der Krieg im Libanon immer deutlicher zum Kampf der Christen, von Syrien zumindest indirekt unterstützt, gegen die Palästinenser. In der jetzigen Phase steht die Position der Palästinenser auf dem Spiel. Die Erfolge, welche die Christen davongetragen haben und die Manöver der Syrer haben dieselbe Zielvorstellung, die von Präsident Assad in seiner Rede vom 20. Juli definiert wurde, als er die schlechte Disziplin und den unkontrollierten Truppeneinsatz der Palästinenser kritisierte. Assad sah nicht nur Gehalt und Gestalt des libanesischen Staates durch die politischen Ziele und den wachsenden Einfluss der PLO im progressiven arabischen Block bedroht, sondern er hielt auch Syrien selbst in der Folge der Einwanderung von normalerweise im Libanon beschäftigten syrischen Bürgern und von libanesischen Flüchtlingen für unmittelbar gefährdet (gefährdet weiterhin - das sagte Assad allerdings nicht - durch die in Syrien dadurch entstehenden konfessionellen Spannungen und die Störmanöver der irakischen Baathisten innerhalb der syrischen Baathpartei).

Syrien kam so immer mehr von der Rolle des Schiedsrichters weg, die es zu Beginn angestrebt hatte - obwohl es sich durch Mittelsmänner schon immer im Konflikt eingemischt hatte - um sich mit einer Streitpartei zu identifizieren. Syrien scheint vornehmlich eine Umwandlung des Libanons unter palästinensischem Einfluss in einen "Frontstaat" und die damit verbundenen Risiken israelischer Gegenschläge gefürchtet zu haben. Es hat sich übrigens sehr bemüht, über amerikanische Kanäle bei den Israelis keine Missverständnisse betreffend seine Bewegungen im Libanon aufkommen zu lassen.

./.

- 25 -

Ein Konflikt mit Israel käme für Assad jetzt äusserst ungelegen, hat er doch nach dem Oktoberkrieg auf den Wiederaufbau des Landes gesetzt und ist im Moment dabei, ehrgeizige wirtschaftliche Pläne in die Tat umzusetzen (dabei stösst er auf wachsende Schwierigkeiten, da die arabischen Geldquellen nicht mehr in der selben Masse wie früher fliessen). In Syrien weiss man, dass die Versuchung, den syrischen "build-up" durch einen Präventivschlag zu zerstören, in israelischen Militärkreisen stets verlockend geblieben ist.

Um seine Risiken zu vermindern, versucht Syrien heute die Palästinenser in die Schranken des "Kairoer Abkommens" von 1969 zu verweisen. Da diese vornehmlich wegen der Ausbreitung unkontrollierbarer sich der Anwendung entziehender Organisationen nie wirklich beachtet wurden, unterstützten die Syrier mehr oder weniger direkt das Vorgehen der Christen gegen das Lager von Tall el-Zaatar, welches als Hochburg der "Ablehnungsfront" vom Irak unterstützt wurde und hauptsächlichstes Zentrum der "wilden" Gruppen bildete. Man wohnt so im Libanon einer Wiederholung des wohl bekannten "schwarzen Septembers" von Jordanien 1970 bei.

Man hätte sich denken können, dass Aegypten für eine solche Politik, die eindeutig darauf hinzielt, günstige Bedingungen für ein akzeptables Abkommen mit Israel zu finden, Verständnis aufbringen würde, da ja Aegypten selbst ähnliches anstrebt. Die Haltung Aegyptens, das - indem es sich zum Verteidiger der PLO aufwirft - nur danach trachtet, Vergeltung für die syrischen Vorwürfe, die das Sinaiabkommen als Verrat brandmarkten, zu suchen und sein Ansehen als Verfechter der arabischen Linie, das seit der Wiedereröffnung des Suezkanals gelitten hatte, aufzupolieren, zeigt drastisch, wie stark innerarabische Empfindlichkeiten sogar zwischen den Verbündeten des Krieges von 1973 ins Gewicht fallen. Immerhin ist zu bezweifeln, ob Präsident Sadat wirklich die Bereitschaft und auch die Mittel aufbringt, den Palästinensern wirkliche

./.

- 26 -

Hilfe zu leisten, hat er doch eben erst einen Teil seiner Armee in der Folge des Abkommens mit dem Sudan an die libysche Grenze verlegt.

Der sudanesischer Putsch ist das Resultat einer merkwürdigen Allianz zwischen dem religiös-politischen Anführer Sadig el-Mahdi (Abkomme des berühmten Mahdi Mohamed), der die konservativen Strömungen des sudanesischen Islams vertritt und Oberst Ghaddafi, hinter dem nach den Versicherungen von Präsident Numeiri die UdSSR steht. Weder in Kairo noch in Khartum zweifelt man daran, dass der Coup letztlich Präsident Sadat galt. Die sudanesischer Version lautet, dass die UdSSR damit eine Achse Mogadiscio - Tripolis schaffen wollte, wo ihr grosse Einflussmöglichkeiten offen gestanden wären. Es ist allerdings möglich, dass diese Analyse mehr sudanesischer Befürchtungen - ein kommunistischer Putschversuch war 1971 im Keime erstickt worden - als einem wirklichen sowjetischen Plan entspricht. Die Gefährdung, die das Regime Ghaddafis für die benachbarten Regierungen darstellt aber ist real und der Abschluss eines Verteidigungsbündnisses zwischen dem Sudan und Aegypten verständlich. Ob der Pakt, der Ende Juli in Djedda geschlossen wurde und offensichtlich die finanzielle Unterstützung Saudi-Arabiens genießt, auch offensive Ziele verfolgt, bleibt ungewiss. Eine bewaffnete Intervention von aussen zur Beseitigung des libyschen Staatschefs erscheint jedoch ziemlich unwahrscheinlich. Einen offenen Krieg gegen ein arabisches Bruderland vom Zaune zu reissen, bleibt heute noch ein Vorgehen, das die verantwortliche Regierung gegenüber der öffentlichen Meinung im Lande selbst kaum rechtfertigen könnte.

(Stand am 16. August 1976)

## NACHTRAG ZUM TOUR D'HORIZON

---

### SUEDLICHES AFRIKA

Vielleicht noch schneller als vorausgesehen spitzt sich die Lage in den verbliebenen weissen Herrschaftsbereichen des südlichen Afrikas, in Rhodesien und Südafrika zu. Die Vorgänge in Soweto, an sich schon bedeutsam genug, erhalten im Lichte der Unruhen und Zerstörungen, die sich seither in verschiedenen "townships" zugetragen haben, erhöhte Aussagekraft. Auslöser der Juniunruhen mag zwar die Streitfrage über die Einführung des Afrikaans, und jener für die Krawalle im August die Forderung nach Freilassung von Demonstranten gewesen sein, der Beweggrund aber ist die Frustration der Schwarzen über ihre politische, wirtschaftliche und soziale Diskriminierung und das Ziel heisst Beseitigung der Apartheid. Auch die südafrikanische Regierung ist offensichtlich von der Schnelligkeit und Heftigkeit, mit der sich die Lage entwickelt, überrascht worden. Konzessionen machen oder hart durchgreifen? Vorster scheint zwischen beiden Möglichkeiten noch zu zögern. Seine beruhigenden Aeusserungen, die Regierung besitze die Kontrolle über die Ereignisse voll und ganz, tönen aber nur halbwegs glaubwürdig. Es scheint, dass die Opposition, ja selbst gewisse Kreise der eigenen Partei Vorster jetzt dazu drängen, der schwarzen Bevölkerung substanzielle Verbesserungen zu gewähren. Aber auch international erhöht sich der Druck auf Südafrika. Man darf annehmen, dass Kissinger anlässlich der Gespräche mit Vorster Ende Juni im Bayrischen Wald sich nicht damit begnügte, über Rhodesien zu konferieren, sondern auch seine tiefe Besorgnis über die Lage in Südafrika äusserte. In der

- 2 -

Zwischenzeit hat Washington sich mehrmals mit aller Deutlichkeit gegen die in Südafrika praktizierte Rassenpolitik geäußert, in der Hoffnung, Pretoria zu einer Veränderung zu veranlassen solange noch Zeit bleibt. Eine ähnliche, noch kategorischere Haltung kam im gemeinsamen Communiqué zum Ausdruck, das anlässlich des Besuches von Valéry Giscard d'Estaing in der gabonischen Hauptstadt Libreville herausgegeben wurde.

Die Zeit läuft auch in der Namibiafrage ab: Am 31. August sollen die Südafrikaner nach dem Willen der UNO dieses Territorium verlassen. Gegenwärtig zirkulieren zwar Gerüchte, wonach die in Windhoek tagende Verfassungskonferenz zur provisorischen Uebergangsregierung erklärt werden soll. Damit wäre aber der Kern des Problems, die Frage der legitimen Vertretung des namibischen Volkes, nicht gelöst. Die besagte Konferenz ist nach ethnischen und nicht nach politischen Gesichtspunkten besetzt worden. Die SWAPO bleibt von den Gesprächen noch immer ausgeschlossen, obwohl diese Befreiungsbewegung als einzige von den schwarzafrikanischen Staaten anerkannt wird.

Während aber Südafrika dank seinem grossen wirtschaftlichen und militärischen Potential für absehbare Zeit einzig innere Unruhen befürchten muss, befindet sich das Rebellenregime Ian Smiths in immer grösserer Bedrängnis, sowohl von aussen wie von innen. Zwar dürfte auch Rhodesien nicht militärisch zu bezwingen sein, zumindest solange nicht grössere fremde Interventionsverbände im Stile des kubanischen Angolaengagements eingesetzt werden. Doch drohen die wirtschaftlichen Reserven wegen der Schliessung der Grenzen, der Erhöhung des Militärbudgets, der Einberufung qualifizierter Arbeitskräfte in die Armee und des immer stärker werdenden "brain-drains" sich immer schneller aufzubrechen. Es ist vor allem die zunehmende Emigration weisser Siedler, die Aufsehen erregen muss, denn sie bedeutet nicht nur einen empfindlichen Aderlass des rhodesischen Wirtschaftspotentials, sondern

signalisiert und erzeugt auch ein defaitistisches Klima. Diese psychologische Verschlechterung, welche die Moral der weissen Rhodesier trifft, wird langfristig für den Ausgang des Kampfes vielleicht ebenso entscheidend sein wie der wirtschaftliche Substanzverlust. Die Aufnahme schwarzer Politiker in die Regierung, wie sie Ian Smith im Juni vorgenommen hat, bedeutet keinen echten Fortschritt auf dem Weg zur Mehrheitsregierung; die neuen Minister vertreten niemanden und sie erhielten auch gar keine echten Kompetenzen. Der Premierminister hat kürzlich die Vorschläge einer von ihm selbst eingesetzten Kommission abgelehnt, den Schwarzen die Möglichkeit zum Kauf von Boden in den weissen Gebieten zu geben und eine für Schwarz und Weiss gemeinsame Wahl-liste zu schaffen.

Vor ein besonders heikles Problem im Zusammenhang mit der Situation im südlichen Afrika sieht sich der Westen, und speziell auch wir, mit der bevorstehenden Unabhängigkeit der Transkei gestellt, die nach dem Willen Pretorias am 26. Oktober zum souveränen Staat werden soll. Dieses Territorium, ein altes Reservat der Xhosas, wird heute "homeland" (oder geläufiger Bantustan) genannt; es erfreute sich bisher einer relativ grossen Autonomie unter einer aus den traditionellen Stammeshäuptlingen zusammengesetzten Regierung. Die Unabhängigkeit, die es erhält, wird eine relative sein, da Südafrika über gewichtige Pressionsmittel verfügt um sich der Gefügigkeit des neuen Staates zu versichern. Es ist immerhin verständlich, dass viele der Eingeborenen das Mehr an Selbstbestimmung, das ihnen die Unabhängigkeit bietet, nicht ausschlagen wollen. In diesem Sinne ist die "goodwill-tour" des Justizministers der Transkei, Georges Matanzima, zu verstehen, der auch von unserem Departement empfangen worden ist.

Wir untersuchen im Moment, ob die Kriterien des internationalen Rechtes erfüllt sind, den Staat zum neuen Mitglied der

- 4 -

Nationengemeinschaft werden zu lassen. Die Frage der Staatszugehörigkeit der Xhosas, die aus der Transkei stammen und die Südafrika - auch wenn sie schon seit zwei Generationen dort wohnen - nicht als seine Staatsbürger anerkennen will, wirft heikle Probleme auf. Andererseits wurde die Entscheidung der OAU, der Transkei die Anerkennung zu verweigern, offensichtlich von Beweggründen diktiert, die nicht notwendigerweise die unseren sind.

Wir verfolgen deshalb mit Aufmerksamkeit die weitere Entwicklung, um im gegebenen Augenblick eine angemessene Entscheidung zu treffen.

Gleiches drängt sich für uns beim Problem Namibia auf. Dort besteht die Möglichkeit, dass die Verfassungskonferenz von Windhoek zur Uebergangsregierung erklärt werden wird oder dass umgekehrt der Rat der Vereinten Nationen für Namibia die Unabhängigkeit des Territoriums ausrufen und die SWAPO eine Exilregierung aufstellen wird. In beiden Fällen wird es wichtig sein, vor der Festlegung der Haltung unseres Landes die politischen und juristischen Konsequenzen dieser Handlungen gründlich zu prüfen.