

KH/pf

Bern, den 24. September 1975

Die Frage der Opportunität
schweizerischer Kontakte zu den "Blockfreien"

1. Die Probleme, die sich uns im bilateralen Verhältnis zu den einzelnen Staaten der DrittenWelt stellen, sind zahlreich, insbesondere aber wirtschaftlich. Schweizerischer Unternehmergeist, sowohl auf der Basis von Einzelinitiativen wie jener von grossen Unternehmen, hat in einem Ausmass zu Verflechtungen und Engagements schweizerischer Interessen auf der ganzen Welt (und nicht zuletzt gerade in jenen Ländern, die wir heute als die Entwicklungsländer, die Dritte Welt, bezeichnen) geführt, wie sie wenig andere Staaten aufzuweisen haben. In dem Masse, wie sich seit einigen Jahren die Zustände in diesen Ländern verändern - teils durch bewusst neu formulierte Bedingungen für ausländische Interessen, teils auch als Folge ungewollter wirtschaftlicher Stress-Situationen - werden die dortigen schweizerischen Interessen vor eine ständig schwierigere Situation gestellt, die eine staatliche Unterstützung in der Wahrung und Verteidigung ihrer Positionen immer umfassender erfordert. Das Spektrum reicht von blossen Schwierigkeiten im Transfer von Erträgen über das Erfordernis nationaler Mehrheitsbeteiligungen bis zu offener Diskriminierung ausländischer Interessen und eigentlichen Verstaatlichungen.

Indem die Entwicklungsländer zu solchen Massnahmen greifen, versuchen sie, die auch nach der Entkolonialisierung sich nicht von selbst einstellende nationale Identität in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu prononcieren. Es ist ebenso selbstverständlich, dass sich die betroffenen ausländischen Interessen zur Wehr setzen, sei es durch Verteidigung des Status quo, sei es durch Forderung auf angemessene Entschädigung.

Die Entwicklungsländer sind im einzelnen vielfach schwach und machtlos. Sie fühlen sich in der Auseinandersetzung zwischen ihren nationalen Postulaten und den sich wehrenden ausländischen Interessen im allgemeinen unterlegen. Sie suchen dies auszugleichen, indem sie sich zu verschiedenartigen, losen Interessengemeinschaften zusammenfinden, in denen sie sich gegenseitig abstützen und so ihrem Verhalten gegenüber ausländischen Interessen, indem sie es mehr oder weniger koordinieren und insbesondere vervielfachen, mehr Nachdruck verleihen.

Im Laufe der Jahre ist aus diesen verschiedenartigen Interessengemeinschaften insbesondere eine allumfassende "Dach"-Gemeinschaft (nicht Organisation) herausgewachsen: die Gruppe der "Blockfreien".

2. Diese Gruppe der "Blockfreien" ist, wie gesagt, das Auffangbecken verschiedener kleinerer, regionaler Vorgänger, von denen der bedeutsamste die "afro-asiatische Solidaritätskonferenzen" war, die, wie erinnerlich, erstmals im Jahre 1955 in Bandung tagte und deren Hauptanliegen ein moralisch-ethisches war: sie wollte, in der Politik der dort versammelten Staaten, die (buddhistischen) Grundsätze des Panscha-Sila verwirklichen, die sich auf "Nichteinmischung, Gerechtigkeit und Ehrlichkeit" zurückführen lassen. Der damals auflebende politische Gegensatz West-Ost (Kalter Krieg) erschien den Bandung-Staaten als eine egoistisch-machtpolitische Auseinandersetzung zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in der die Staaten der Dritten Welt von den beiden Parteien für eigene Zwecke je gegen die andere Partei mobilisiert bzw. missbraucht werden sollten; die Grundsätze des Panscha-Sila anwendend, war es für sie selbstverständlich Gebot, sich aus diesem West-Ost-Konflikt ostentativ herauszuhalten: sie waren in diesem Konflikt "neutral", wobei sich für diese wohl im Kalten Krieg, nicht aber notwendigerweise in anderen Konflikten neutrale Haltung bald einmal, zur Unterscheidung von den "absolut" neutralen Staaten, der neue Begriff des "Neutralismus" einbürgerte.

Die afro-asiatische Solidaritätskonferenz war somit ein Organ, dessen primäres Ziel (in gewissem Sinne) utopisch war: Verwirklichung einer besseren Welt, frei von Egoismus und Ausbeutung durch die Mächtigen und Reichen. Politische Elemente ergaben sich erst sekundär, indem die Staaten von Bandung zumeist eben erst aus dem Kolonialjoch (westlicher) Mächte entlassen worden waren, wobei einerseits als Sündenbock für alles Mögliche die bisherigen Kolonialherren erhalten mussten und andererseits der Kommunismus - der sich als Protagonist der Entkolonialisierung aufspielte - das Vokabular und das Instrumentarium anbot, um die noch vorhandenen Relikte "kolonialer Ausbeutung" rasch und wirkungsvoll zu beseitigen. Aus dem Postulat der "Entkolonialisierung" der nationalen Wirtschaften ergaben sich für das Programm der Bandung-Staaten schliesslich auch wirtschaftlich-soziale Postulate, und diese sollten in der Folge immer mehr in den Vordergrund treten und sich die politischen und "utopischen" Programmpunkte unterordnen. Die Versuche des kommunistischen Blocks, sich via die Fiktion einer gemeinsamen antikapitalistisch-antimonopolistischen Front bei den Blockfreien anzu-

biedern und sie zu beeinflussen, haben übrigens an diesen autonom-wirtschaftlichen Postulaten der Entwicklungsländer regelmässig früher oder später ihre natürliche Grenze gefunden.

Die "afro-asiatische Solidaritätskonferenz" wurde später zur "afro-asiatisch-lateinamerikanischen Solidaritätskonferenz", aus der dann schliesslich die Vereinigung der "Blockfreien" hervorging, wie wir sie heute kennen.

Wenn in der heutigen Zusammensetzung der "Blockfreien" sich noch Teile dieser Entwicklung spiegeln - Jugoslawien ist kein Land der Dritten Welt, trat aber seinerzeit als "antikolonialer Geburtshelfer", mit pro-kommunistischer Tendenz, bei; Kuba ist zwar Entwicklungsland, gehört aber dem kommunistischen Block an, wird jedoch als "antikoloniales, anti-imperialistisches" Sprachrohr akzeptiert; China ist zwar Entwicklungsland, aber für den Geschmack der Blockfreien heute zu mächtig, um teilzunehmen (es war demgegenüber in Bandung vertreten); die seinerzeitige Führerrolle von Indien, Aegypten und Indonesien wurde übernommen vom aufstrebenden Algerien - so liegt, wie gesagt, der Schwerpunkt der Gruppe heute in wirtschaftlich-sozialen Anliegen; mit andern Worten: die Blockfreien sind aus "Neutralisten" im politisch-gesellschaftlichen West-Ost-Konflikt zu einer (engagierten) Partei im wirtschaftlich-sozialen Konflikt Nord-Süd geworden.

3. Als "Blockfreie" bilden die sich in dieser Gruppe zusammenfindenden Staaten keine eigentliche supranationale Organisation, sondern nur eine lose Interessengemeinschaft, eine Art "Symbiose". Der Natur der Sache nach ist zwar ein gewisser Trend zur Institutionalisierung unverkennbar: Um die Zeitperioden zwischen den in mehrjährigen Intervallen stattfindenden Zusammenkünften auf Staats- oder Regierungschef-Ebene zu überbrücken, wurde ein "Koordinationsbüro" geschaffen, und der Präsident einer Zusammenkunft bleibt im Amt bis zur nächsten Zusammenkunft; auch finden, in unregelmässigen Abständen, zwischen den Zusammenkünften Tagungen auf Ministerebene statt. Ein eigentliches Generalsekretariat - das den Uebergang von blosser loser Gruppierung zu eigentlicher Organisation markieren würde - fehlt aber bis heute. Die heutige Priorität der wirtschaftlich-sozialen Fragen unter den Anliegen der "Blockfreien" spiegelt sich im Motto der soeben zuende gegangenen "Vorkonferenz" von Lima: "Solidarité et aide mutuelle". Die - nach wie vor - ebenfalls verabschiedeten politischen Resolutionen sind praktisch reine rhetorische Deklarationen, mit denen die Solidarität zu

einzelnen Untergruppen unter den blockfreien Staaten manifestiert werden soll; wo in einer Resolution etwas "verlangt" wird, richtet sich die Aufforderung ausdrücklich nur an die Mitglieder oder Organe der "Blockfreien"; entgegen gewissen Zeitungsberichten richten sich verschiedene Resolutionen nicht nur gegen westliche Mächte (die zwar namentlich genannt werden - wohl aus alter Gewohnheit-) sondern auch (ungenannt) an deren östliche Konkurrenten. Den Hauptteil des Konferenzberichtes nimmt aber die Diskussion der "neuen wirtschaftlichen Ordnung", der Stabilisierung der Rohstoffpreise, der Kontrolle der transnationalen Gesellschaften und insbesondere eines neu zu schaffenden "Solidaritätsfonds für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung" ein.

4. Diese Verlagerung der Aktivität der "Blockfreien" auf wirtschaftlich-soziale Bereiche entspricht der eingangs erwähnten Tendenz der Entwicklungsländer, ihre Position gegenüber den Wirtschaftsinteressen der Industriestaaten dadurch abzusichern und zu verstärken, dass sie sich untereinander absprechen und so dem Einzelnen unter ihnen mehr Gewicht verleihen. Hier stellt sich nun die Frage, ob die Schweiz, zur besseren Wahrung und Vertretung ihrer (wie gesagt) vielerorts nicht unangefochtenen Interessen in den Staaten der Dritten Welt, nicht in engere Kontakte zu dieser Gruppe treten sollte; nicht im Sinne einer Ausweitung des multilateralen Tätigkeitsfeldes unserer Aussenpolitik, sondern vielmehr quasi zur "Absicherung von der Flanke her" unserer bilateralen Kontakte und Interessenwahrung gegenüber den betreffenden Einzelstaaten.

Die - so gesehen - zweifellos bestehende Wünschbarkeit verstärkter Kontakte ist allerdings an der Gegenfrage zu messen, ob solche Kontakte unsere Neutralität bzw. die Glaubwürdigkeit unseres Neutralitätswillens tangieren könnten.

5. Gegen diese Befürchtungen sprechen folgende Elemente :
- a) Die Gruppe der Blockfreien ist, wie gesagt, keine Organisation, kein "Block", sondern ein loser Zusammenschluss gleichartiger Interessen.
 - b) Die schweizerischen Kontakte würden nicht durch eine - a priori auszuschliessende - "Mitgliedschaft" und auch nicht durch die Rolle eines "Beobachters" an den Zusammenkünften (mit Recht auf Meinungsäusserung) wahrgenommen, sondern in der Rolle eines speziell "Eingeladenen", der nur zuhören darf (so wie Schweden, Oesterreich, Finnland).

- c) Offenbar ist auch der Status des "Eingeladenen" nicht in dem Sinne institutionalisiert, dass der einmal Eingeladene automatisch immer wieder eingeladen wird, sondern jede Einladung besitzt "ad-hoc"-Charakter.

Andererseits lassen sich folgende Argumente gegen eine Annäherung an die "Blockfreien" anführen :

- a) Auch wenn wir als "Eingeladene" nur passiv zuhören und keine Haltung zu beziehen brauchen, ist doch die Tatsache, dass die "Blockfreien" keine absoluten Neutralen sind und dementsprechend potentiell jederzeit parteilich Stellung beziehen können, nicht gerade beruhigend.
- b) Theoretisch könnten wir zwar, nachdem die Einladungen von Fall zu Fall neu erfolgen, jederzeit auf die Annahme einer Einladung verzichten, wenn uns die Beratungen oder Resolutionen der Blockfreien zu "heiss" werden. Dies würde dann aber wieder als Stellungnahme gegen die Blockfreien wirken, was nicht in unserem Interesse liegt.
- c) Eine der Forderungen der Blockfreien ist, dass die Industriestaaten bis 1980 mindestens 1 % ihres BSP als Entwicklungshilfe zur Verfügung der Dritten Welt stellen sollen; diese für uns (gerade angesichts der Rezession) schwierig zu erfüllende Bedingung müsste uns, bei einem Annäherungsversuch an die Blockfreien, in Konfliktsituationen bringen.

Man kann sich fragen, ob wir nicht bei Schweden, Oesterreich und Finnland unter der Hand Auskünfte darüber zu erhalten suchen sollten, wie sich deren aussenpolitische Neutralität in concreto mit dem Verhalten der Blockfreien abstimmen lässt; abgesehen davon, dass die "Neutralität" dieser Staaten in jedem Fall anders und von der unsrigen verschieden ist, würden wir kaum ehrliche und pragmatische Antworten erhalten, weil sich diese Staaten uns gegenüber im Verhältnis zur Dritten Welt offensichtlich irgendwie in einem moralischen Kompletionsverhältnis fühlen. - Was hingegen bei ihnen abgeklärt werden sollte und könnte, sind technische Einzelfragen, wie die folgenden: worin unterscheidet sich konkret der Status des "Eingeladenen" von den "Beobachtern" und Mitgliedern? Wo und wann können sie zuhören, bzw. bleiben ausgeschlossen? Wie weit erhalten sie Einsicht in Konferenzdokumente vor ihrer endgültigen Redaktion, bzw. in Dokumente von Einzelkommissionen? Wie weit werden sie in Konferenzpausen von den Mitgliedern doch inoffiziell um

Stellungnahmen angegangen, müssen sich also, trotz ihres Status, zu verpflichtenden Äusserungen bequemen? Wie weit werden sie in bilateralem Bereich auf wirtschaftliche Postulate der Blockfreien - wie "nouvel ordre économique", Hilfe im Ausmass von 1 % des BSP etc. - angesprochen?

Aufgrund der Antworten auf diese und ähnliche technische Detailfragen sollten wir dann besser in der Lage sein, einen Entscheid über die Opportunität einer Annäherung an die Blockfreien zu treffen; so oder so dürfte es sich um einen Ermessensentscheid handeln: Verbesserte Möglichkeit der Wahrnehmung unserer Interessen in Entwicklungsländern einerseits gegenüber zusätzlichen Möglichkeiten, in aussenpolitisch-neutralitätspolitische Unannehmlichkeiten hineingezogen zu werden.

Vom 16. bis 19. August 1976 findet in Colombo die nächste (5.) Gipfelkonferenz der Blockfreien statt, der vom 9. bis 11. August 1976 unmittelbar eine vorbereitende Botschafterkonferenz vorangehen wird.

1/4