

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Jens Hacker  
Neutralität, Neutralismus  
und Blockfreiheit

Klaus Fritsche  
Tendenzwende in Neu-Delhi?  
Das 7. Gipfeltreffen der Blockfreien

Annemarie Große-Jütte  
Rüdiger Jütte  
Neutralität und Blockfreiheit  
in Europa

ISSN 0479-611 X

B 18/83  
7. Mai 1983

Jens Hacker, Dr. jur., geb. 1933; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität zu Köln; seit April 1982 Vertretung der Professor für Politische Wissenschaft und Öffentliches Recht an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, Köln 1969<sup>2</sup>; Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, Köln 1974; Deutsche unter sich — Politik mit dem Grundvertrag, Stuttgart 1977; (zusammen mit Alexander Uschakow) Die Integration Osteuropas 1961 bis 1965, Köln 1966; (zusammen mit Dietrich Frenzke und Alexander Uschakow) Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. 8. 1970, Berlin 1971; Der Ostblock — Entstehung, Entwicklung und Struktur (im Druck); sowie zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Klaus Fritsche, Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1946; Mitarbeiter der Dokumentationsstelle Bewegung Blockfreier Staaten in Dortmund.

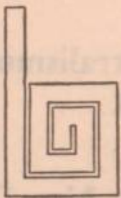
Veröffentlichungen u. a.: Die Bewegung Blockfreier Staaten in sowjetischer Sicht, in: Osteuropa, 2/1983; Bewegung Blockfreier Staaten. Auswahlbibliographie, Teil 1, Dortmund 1981, Teil 2, Dortmund 1982; sowie weitere Veröffentlichungen zum Thema Bewegung der Blockfreien.

Annemarie Große-Jütte, Dipl. rer. soc., geb. 1948; Studium der Sozialwissenschaft und Slavistik an der Ruhr-Universität Bochum; Studien- und Arbeitsaufenthalte in Osteuropa und Jugoslawien; 1973—1980 Wissenschaftliche Referentin im Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; seitdem freie wissenschaftliche Tätigkeit.

Veröffentlichungen u. a.: From Hierarchical to Egalitarian International Decision Structures: Non-Aligned Policy in the United Nations System, in: R. Jütte/A. Große-Jütte (eds.), The Future of International Organization, London-New York 1981; (zusammen mit R. Jütte), Die außenpolitischen Beziehungen zwischen Jugoslawien und den USA 1968—1978, in: K. D. Grothusen u. a. (Hrsg.), Jugoslawien am Ende der Ära Tito, Bd. 1, München-Wien 1983; zusammen mit R. Jütte (Hrsg.), Entspannung ohne Frieden. Versäumnisse europäischer Politik, Frankfurt/M. 1977; zusammen mit R. Jütte (eds.), Europe: From Detente to Peace?, Glasgow 1977; zusammen mit D. S. Lutz (Hrsg.), Neutralität — eine Alternative?, Baden-Baden 1982.

Rüdiger Jütte, Dipl.-Pol., geb 1944; Studium der Politischen Wissenschaft und Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin und der University of Pennsylvania/USA; Mitarbeit bei UNITAR/New York; 1972—1980 Wissenschaftlicher Referent im Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; Lehrtätigkeit am Inter-University-Center for Post-Graduate Studies, Dubrovnik; seit 1981 in der Internationalen Abteilung der Westdeutschen Rektorenkonferenz, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Conflict Structures and Modes of Conflict Management in the United Nations: From East-West to North-South Conflict und The UN in International Conflicts 1946—1976: A Note on Relevance, Effectivity and Prospects, in: R. Jütte/A. Große-Jütte (eds.), The Future of International Organization, London-New York 1981; Abrüstung und Blockfreiheit, in: Internationale Entwicklung, 2/1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Neutralität, Neutralismus und Blockfreiheit

## I. Terminologische Vorklärungen

Obwohl die Bewegung der Blockfreien 1981 auf ihr 20jähriges Bestehen zurückblicken konnte, bereitet es nicht nur der Völkerrechts-, sondern auch der Politikwissenschaft immer noch erhebliche Schwierigkeiten, mit dem Phänomen Blockfreiheit fertig zu werden, für das in der politischen Theorie und Praxis zahlreiche Termini verwandt werden. Im englischen Sprachgebrauch hat sich weitgehend die Bezeichnung „Non-Alignment“ durchgesetzt; außerdem werden die Termini „Non-Commitment“, „Non-Involvement“, „Non-Committed World“ und „Non-Adherence to Blocs“ verwandt. Mit Ausnahme der Formel „Non-Adherence to Blocs“ haben die anderen Bezeichnungen den Vorteil, daß sie wesentliche Zielsetzungen der betroffenen Staatengruppe zu erfassen vermögen. Die Termini „Non-Alignment“, „Non-Commitment“ und „Non-Involvement“ bedeuten Nicht-Orientierung, Nicht-Ausrichtung, Nicht-Anlehnung, Nicht-Verpflichtung und Ungebundenheit. Während sich der französische Sprachgebrauch eng an das englische „Vorbild“ hält und die Termini „non-alignement“ und „mouvement des non-alignés“ benutzt, werden im deutschsprachigen Raum die Bezeichnungen „Nichtgebundenheit“, „Ungebundenheit“, „Bündnisfreiheit“, „Allianzfreiheit“, „Paktfreiheit“ und „Nichtpaktgebundenheit“ gebraucht. Durchgesetzt hat sich jedoch inzwischen — das gilt auch für Österreich und die Schweiz — der Terminus „Blockfreiheit“. Nur die DDR weicht von dieser Terminologie insoweit ab, als sie die Bezeichnungen „Nichtpaktgebundenheit“ und „Bewegung der Nichtpaktgebundenen“ bevorzugt.

Da die Bewegung der Blockfreien auch politische und ökonomische Ziele verfolgt, die weder mit „Non-Alignment“ noch mit „Blockfreiheit“ etwas zu tun haben, vermögen beide Bezeichnungen der Entwicklung und den Zielsetzungen dieser Staatengruppe nicht gerecht zu werden. Bisher haben jedoch die betroffenen Staaten selbst keine Formel anzubieten vermocht, die den von der Blockfreien-Bewegung in Anspruch genommenen Funktionen und verfolgten Intentionen gerecht würde. Auch der Terminus „Dritte Welt“ führt nicht weiter. Er hat „eher eine kulturelle Bedeutung als eine diplomatische. Er deckt den Teil der

Menschheit ab, die außerhalb der beiden Blöcke steht. Aber es gibt westeuropäische Länder (Schweiz, Schweden), die nicht zum Westblock gehören, aber trotzdem nicht zur Dritten Welt.“<sup>1)</sup>

Auch wenn die Mitglieder der Blockfreien-Bewegung überwiegend „Entwicklungsländer“ sind, legen zumindest die Repräsentanten dieser Staatengruppe, die um terminologische Klarheit bemüht sind, Wert auf die Feststellung, die blockfreien Staaten seien „nicht einfach ‚neue‘ Länder, noch sind sie nur ‚Entwicklungsländer‘. Es handelt sich vielmehr um Länder, die in einer schon geschaffenen Welt, einer vor allem von den Großmächten geschaffenen Welt, in Erscheinung getreten sind.“<sup>2)</sup>

Angesichts des Anwachsens der Blockfreien-Bewegung auf inzwischen 101 Mitglieder und der heterogen zusammengesetzten Staatengruppe, der in den letzten Jahren verstärkten Differenzierung und Polarisierung und mehrerer, teilweise gravierender Regionalkonflikte sowie der inneren Instabilität und ökonomischen Schwierigkeiten zahlreicher Mitgliedsländer ist die Problematik der Blockfreiheit immer vielschichtiger geworden. Die folgende Analyse beschränkt sich auf einige zentrale sowohl völkerrechtlich als auch politikwissenschaftlich relevante Aspekte der Blockfreien-Bewegung. Es geht einmal darum, die Forschungsansätze und die Ursprünge und Entwicklung der Termini „Ungebundenheit“ und „Blockfreiheit“ zu untersuchen. Anschließend wird die Frage geprüft, inwieweit der Terminus „Blockfreiheit“ mit dem herkömmlichen Instrumentarium des Völkerrechts und der Politikwissenschaft zu erfassen ist.

<sup>1)</sup> So Raymond Aron, *Frieden und Krieg — Eine Theorie der Staatenwelt*, Frankfurt M. 1963, S. 590, Anm. 1, Vgl. zum Terminus „Dritte Welt“ Leslie Wolf-Phillips, *Why Third World?*, in: *Third World Quarterly*, Vol. 1/1979, No. 1, S. 105—114. Dazu sind in derselben Zeitschrift in No. 2 und 3/1979 aufschlußreiche Ergänzungen von Peter Worsley und S. D. Muni veröffentlicht worden.

<sup>2)</sup> So Leo Mates, *Die dauerhaften Ziele der Blockfreiheit*, in: *Internationale Politik* (im folgenden zitiert: IP), H. 488/489 vom 5.—20. August 1970, S. 1—3 (2).



Beide Disziplinen arbeiten seit langem mit den Begriffen „Neutralität“ und „Neutralismus“. Namhafte Autoren halten nach wie vor den Begriff „Neutralismus“ mit den Bezeichnungen „Non-Alignment“ und „Blockfreiheit“ für zumindest weitgehend identisch. Es ist vornehmlich das Verdienst mehrerer Schwei-

zer und österreichischer Völkerrechtler und Politikwissenschaftler, in den letzten Jahren einige sehr differenzierte Studien über diese Problematik vorgelegt zu haben, die im Schrifttum zur Blockfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland nur unzureichend herangezogen und ausgewertet worden sind.

## II. Die Problematik der Forschungsansätze

Das Phänomen der „Ungebundenheit“ und „Blockfreiheit“ sowie die Bewegung der Blockfreien wurden lange Zeit von Politik, Publizistik und Wissenschaft der westlichen Welt vernachlässigt. Während die Politik die Blockfreien „allenfalls als einen ziemlich unbedeutenden, wenngleich auch manchmal lästigen Irritationsfaktor der internationalen Beziehungen“ wahrnahm, berichtete die Publizistik, „sofern sie sich des Themas überhaupt annahm, überwiegend polemisch und verzerrend über die Bewegung...: Kaum jemals wurde das Phänomen der Blockfreiheit systematisch in das Studium Internationaler Beziehungen einbezogen, und auch die Friedensforschung ignorierte Blockfreiheit als einen möglichen Gegenstand ihres Interesses.“<sup>3)</sup>

Auch wenn sich an dieser Situation in den letzten Jahren einiges positiv geändert hat und die Blockfreien-Bewegung „mittlerweile sowohl von der Politik als auch von der Forschung als ein relevanter und respektabler Faktor der internationalen Beziehungen erkannt und anerkannt worden ist“<sup>4)</sup>, kann der Stand der wissenschaftlichen Forschung zur Blockfreiheit immer noch nicht befriedigen.

Blockfreiheit kann „als ein System von Ideen bzw. als Ideologie, als außenpolitische Orientierung eines Staates und als eine kollektive, internationale Bewegung von Staaten“<sup>5)</sup> thematisiert werden. Eine Prüfung des westlichen Schrifttums über diese Problematik ergibt in der Tat, daß es mit dem Terminus „Blockfreiheit“ vornehmlich oder gar ausschließlich außenpolitische Aspekte verbindet. Diese Thematisierung entspricht auch den 1961 entwickelten fünf Kriterien, die ein

Land aufweisen soll, um Mitglied der Bewegung werden zu können. Bezieht man jedoch das umfangreiche, in der UdSSR (und auch in der DDR) zur „Nichtgebundenheit“ vorliegende Schrifttum in die Betrachtung ein<sup>6)</sup>, dann muß der Fragenhorizont um eine wesentliche Dimension erweitert werden — nämlich die innerstaatliche. Für sowjetische Autoren — vom DDR-Schrifttum darin vorbehaltlos unterstützt<sup>7)</sup> — ist die außenpolitische Orientierung blockfreier Staaten mit deren innerstaatlichen Entwicklung engstens verknüpft. Diese Tendenz hat sich noch wesentlich verstärkt, seitdem sich die UdSSR auf die prosovjetsche Fraktion in der Blockfreien-Bewegung mit Kuba an der Spitze verlassen kann und sich der Kreis sozialistischer Länder in der Bewegung erweitert hat<sup>8)</sup>.

Obwohl es nicht einfach ist, Blockfreiheit mit den von der Theorie der Internationalen Be-

<sup>6)</sup> Vgl. dazu im einzelnen Dietrich Frenzke, Die Freundschafts- und Kooperationsabkommen der Sowjetunion, Berlin 1983. Zur Zeit im Druck.

<sup>7)</sup> Zu den wichtigsten Publikationen in der DDR gehören: Dokumente der Nichtpaktgebundenen. Hauptdokumente der 1. bis 6. Gipfelkonferenz der nichtpaktgebundenen Staaten 1961—1979. Ausgewählt und eingeleitet von Renate Wünsche, Berlin (Ost) 1981, Köln 1981. Renate Wünsche, Die Nichtpaktgebundenen — Eine dritte Kraft?, Berlin (Ost) 1980.

<sup>8)</sup> Über die sowjetische Politik gegenüber den blockfreien Länder liegt eine vielfältige Literatur vor. Vgl. aus dem deutschen Schrifttum vor allem die instruktive Übersicht bei Bruno Engel, Von Belgrad (1961) bis Havanna (1979). Zur Entwicklung der Bewegung blockfreier Staaten. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 45/1980; Klaus Fritsche, Die Bewegung Blockfreier Staaten in sowjetischer Sicht, in: Osteuropa, Jg. 33/1983, S. 125—140; Christoph Royen, Die sowjetische Interessenlage vor dem 6. Gipfeltreffen der blockfreien Staaten in Havanna, in: Europa-Archiv, Jg. 34/1979, S. 501—508. Vgl. aus dem umfangreichen amerikanischen Schrifttum Roger E. Kanet, The Soviet Union and the Developing Nations, Baltimore and London 1974; Uri Ra'anan, Moscow and the „Third World“, in: Problems of Communism, Vol. 14/1965, No. 1, S. 22—31.

<sup>3)</sup> So Volker Matthies, Die Bewegung der Blockfreien — Einige bibliographische Notizen, in: Verfassung und Recht in Übersee, Jg. 15/1982, S. 197—209 (197).

<sup>4)</sup> So V. Matthies, ebd., mit den Nachweisen in Anm. 3.

<sup>5)</sup> So V. Matthies, ebd., S. 198.



ziehungen erarbeiteten Kriterien zu untersuchen, ist es vor allem das Verdienst des englischen Politologen Peter Willetts und des Ägypters Bahgat Korany, den Versuch unternommen zu haben, die Problematik des „Non-Alignment“ systematisch und empirisch zu analysieren. Dennoch erscheint der Untertitel von Willetts' Monographie: *The Origins of a Third World Alliance*<sup>9)</sup> etwas zu hoch gegriffen, wenngleich er eine Fülle wichtigen Materials verarbeitet hat. Bahgat Korany legte wohl die bisher ambitionierteste Studie vor, indem er anhand der von der Lehre der Internationalen Beziehungen erarbeiteten Theorien und Theorieansätze zahlreiche Aspekte der Blockfreiheit behandelt. Zweifelhaft jedoch ist, ob man wirklich schon von der Entwicklung zu einer Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse der Blockfreien-Bewegung sprechen kann<sup>10)</sup>.

Ein Studium der Problematik der „Ungebundenheit“ ist unter völkerrechtlichen und auch politikwissenschaftlichen Aspekten nur sinnvoll, wenn man sich mit dem Selbstverständnis der zumindest wichtigsten zur Bewegung der Blockfreien gehörenden Staaten vertraut macht. Die wichtigste Arbeit aus diesem Bereich bildet nach wie vor die umfangreiche Monographie von Leo Mates, dem ehemaligen Sekretär der 1. Konferenz der Staats- und Regierungschefs blockfreier Länder in Belgrad und langjähriger Direktor des bekannten Belgrader Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft<sup>11)</sup>. Gerade weil die Arbeit neben den persönlichen Erfahrungen „zugleich als eine Art von quasi-offizieller jugoslawischer Sicht der Dinge angesehen werden

kann“<sup>12)</sup>, gewinnt sie besonderes Gewicht. Mates hat vor allem die Ursprünge der Blockfreien-Bewegung gut herausgearbeitet. Es ist gerade das Verdienst jugoslawischer Völkerrechtler und Politikwissenschaftler, in den vergangenen Jahren immer wieder und auch kritisch zu bestimmten Vorgängen in der Bewegung der Blockfreien Stellung bezogen zu haben<sup>13)</sup>.

Auch wenn in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren zahlreiche Aufsätze über Einzelaspekte der Blockfreiheit erschienen sind<sup>14)</sup>, liegen nur wenige monographische Darstellungen vor<sup>15)</sup>. Auffällig ist, wie sehr die Forschung hier ihr Augenmerk auf die Bewegung der Blockfreien gerichtet hat. Volker Matthies bemerkt dazu, daß in der Essenz sich die Bewegung der Blockfreien als „eine komplexe, vieldimensionale und multifunktionale Emanzipationsbewegung von Ländern bezeichnen lasse, die nicht nur Objekte, sondern auch Subjekte der internationalen Beziehungen sein wollten: Es waren allesamt Staaten, die entweder aufgrund ihrer erst frisch erlangten völkerrechtlichen Souveränität, ihrer militärischen Schwäche, ihrer politischen Instabilität oder ihrer sozio-ökonomischen Unterentwicklung innerhalb der

<sup>12)</sup> So V. Matthies, a. a. O. (Anm. 3), S. 202. Vgl. über die Positionen Belgrads bis 1965 auch D. Frenzke, *Blockfreiheit in jugoslawischer Sicht. Außenpolitische und völkerrechtliche Beobachtungen*, in: *Moderne Welt*, Jg. 6/1965, S. 257—272.

<sup>13)</sup> In der folgenden Darstellung konnten bei weitem nicht alle relevanten Beiträge aus der „Internationalen Politik“ herangezogen werden.

<sup>14)</sup> Sehr nützliche Überblicke vermitteln u. a. V. Matthies, *Die Bewegung der Blockfreien. Entwicklung — Probleme — Perspektiven*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B 37/1979, S. 35—46; ders., *Von der Unmoral zur Respektabilität. Zwei Jahrzehnte Bewegung der Blockfreien (1961—1981)*, in: *Vereinte Nationen*, Jg. 29/1981, S. 183—188; ders., a. a. O. (Anm. 3), der auch weitgehend das ausländische Schrifttum zur Blockfreiheit erfaßt und auch auf die bisher erschienenen Dokumentensammlungen hingewiesen hat; Heinz Fiedler, *Ungebundene Staaten*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2., vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart/Berlin 1975, Sp. 2655—2665, mit wertvollen bibliographischen Hinweisen. Vgl. dazu auch Klaus Fritsche, *Die Bewegung Blockfreier Staaten*, Teil I, Dortmund 1981; Teil II, Dortmund 1982. Sehr instruktiv über die Position Belgrads bis 1980 Irena Reuter-Hendrichs, *Jugoslawiens Ringen um Blockfreiheit*, in: *Außenpolitik*, Jg. 31/1980, S. 70—83; dies., *Außenpolitische Grundsätze und internationale Ordnungsvorstellungen der kommunistischen Partei Jugoslawiens in den Jahren 1948—1968*, Köln u. a. 1976, wo sie auch Belgrads Politik der Blockfreiheit im einzelnen analysiert hat.

<sup>15)</sup> Vgl. dazu vor allem B. Engel, a. a. O. (Anm. 8); Gerhard Baumann, *Die Blockfreien-Bewegung — Konzept — Analyse — Ausblick*, hrsg. im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle 1982.

<sup>9)</sup> Peter Willetts, *The Non-Aligned Movement — The Origins of a Third World Alliance*, London/New York 1978. Vgl. auch den von J. W. Burton herausgegebenen Sammelband: *Nonalignment*, London 1966.

<sup>10)</sup> Bahgat Korany, *Social Change, Charisma and International Behaviour: Toward a Theory of Foreign Policy-making in the Third World*, Leiden/Genf 1976. Vgl. dazu auch V. Matthies, a. a. O. (Anm. 3), S. 202 f., der auch weitere sehr wertvolle bibliographische Hinweise gibt. Das gilt gleichfalls für die Studie von Korany. Einen wichtigen Beitrag hat auch Mohammad Salah-uddin Eid geliefert: *Die blockfreien Staaten in den Vereinten Nationen*, München-Pullach/Berlin 1970. In seiner international stark beachteten Studie „*International Relations — A General Theory*“, Cambridge 1965, hat J. W. Burton der „Nonalignment“-Problematik bereits breiten Raum eingeräumt (vgl. S. 163—240).

<sup>11)</sup> Leo Mates, *Nonalignment — Theory and Current Policy*, Belgrad 1972; ders., *Nonalignment and the Great Powers*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 48, 1969/70, S. 525—536.



Rangordnung des stratifizierten und bipolarisierten internationalen Systems gewissermaßen die „underdogs“ darstellten.“<sup>16)</sup>

In Übereinstimmung mit den Forschungsergebnissen von Peter Willetts<sup>17)</sup> kennzeichnet Matthies die Blockfreien-Bewegung als einen lockeren Mehrzweckverband, der für seine Mitglieder, wenn auch in unterschiedlichen Phasen und mit unterschiedlicher Intensität, drei wesentliche Bedeutungsinhalte hatte. Sie war demnach zugleich eine

— Solidaritäts- und Protestbewegung ehemals kolonisierter Länder gegen Kolonialismus, Neo-Kolonialismus, Imperialismus und Rassismus sowie gegen alle Formen von Fremdherrschaft und Fremdbestimmung,

— eine Defensivbewegung von militärisch schwachen und politisch in ihrer Existenz und Unabhängigkeit gefährdeten Ländern zur Reduzierung der politisch-militärischen Spannungen im Kontext des Ost-West-Konflikts,

— und eine Bewegung sozio-ökonomisch unterentwickelter und abhängiger Länder zur Reform des Weltwirtschaftssystems bzw. eine Interessengruppe dieser Länder zur Erlangung ökonomischer Vorteile im Rahmen des Nord-Süd-Konflikts<sup>18)</sup>.

Prüft man die zahlreichen Dokumente, die die Bewegung der Blockfreien seit ihrer Konstituierung 1961 anlässlich der Gipfelkonferenzen und der Treffen der Außenminister veröffentlicht hat, dann darf man Matthies bescheinigen, zentrale Aspekte dieser Staatengruppe verdeutlicht zu haben.

Die Thematisierung zeigt, daß weder der Terminus „Ungebundenheit“ noch die Bezeichnung „Blockfreiheit“ der Stellung und den Intentionen dieser Staatengruppe in den internationalen Beziehungen gerecht zu werden vermag. Auch wenn die in der Bundesrepublik Deutschland verfaßten Arbeiten über die Entstehung und Entwicklung sowie die Probleme und Perspektiven der Blockfreien-Bewegung und zum Teil auch über die Einschätzung der „Ungebundenheit“ vor allem durch die beiden Supermächte USA und UdSSR informieren, fällt zweierlei auf: Einmal wird die völkerrechtliche Problematik überhaupt nicht oder nur sehr knapp behandelt und nur selten gefragt, ob die Termini „Blockfreiheit“ und „Neutralismus“ identisch sind oder unterschiedlich interpretiert werden müssen. Zum

<sup>16)</sup> V. Matthies, a. a. O. (Anm. 3), S. 198.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu auch das Vorwort von Ali Mazrui zu P. Willetts, a. a. O. (Anm. 9).

<sup>18)</sup> V. Matthies, Die Sechste Gipfelkonferenz der Blockfreien in Havanna, in: Gegenwartskunde, Jg. 29/1980, S. 191—202 (191).

anderen vermißt man bei den bisher vorliegenden Studien, daß ihre Autoren die vornehmlich in der Schweiz und Österreich erarbeiteten politikwissenschaftlichen Fragestellungen gar nicht oder nur unzureichend herangezogen haben. Auch eine Prüfung der deutschen Lehrbücher zum Völkerrecht ergibt, daß in ihren Sachregistern das Stichwort „Blockfreiheit“ oder die anderen dafür verwendeten Bezeichnungen zumeist nicht aufgeführt werden. Hingegen wird in mehreren seit Ende der fünfziger Jahre erschienenen Darstellungen des Völkerrechts das Stichwort „Bandung-Konferenz“ vom April 1955<sup>19)</sup>, also lediglich eine Zwischenetappe auf dem Weg zur Formierung der Blockfreien-Bewegung, vermerkt. Zu den wenigen Ausnahmen gehört die von Friedrich Berber verfaßte zweite, neu bearbeitete Auflage seines „Lehrbuches des Völkerrechts“ aus dem Jahre 1975. Bei der Abgrenzung der verschiedenen Fälle der „dauernden Neutralisierung“ spricht er „von der politischen Entschlossenheit eines Staates“, sich in einer Zeit politischer Spannungen nicht dem einen oder anderen der sich feindlich gegenüberstehenden Militärbündnisblocks anzuschließen, sondern die Freiheit seiner außenpolitischen Entschließungen zu bewahren (sog. blockfreie Staaten)<sup>20)</sup>.

Auch wenn die Termini „Neutralismus“ und „Blockfreiheit“ — im Gegensatz zum Begriff „Neutralität“ — eine spezifische, vornehmlich außenpolitische Haltung bezeichnen und nicht im Völkerrecht verankert sind, ist zumindest auch aus völkerrechtlicher Sicht die Frage zu prüfen, wie der Begriff „Neutralität“ von der politischen Maxime der „Blockfreiheit“ abzugrenzen ist. Daß dazu und zu der vor allem politikwissenschaftlich relevanten Frage nach dem Verhältnis des Begriffs „Neutralismus“ gegenüber dem Terminus „Blockfreiheit“ und den anderen dafür benutzten Bezeichnungen in der Schweiz und Österreich wegweisende Analysen verfaßt worden sind, ist insofern verständlich, als beide Staaten den Status der Ständigen Neutralität innehaben. Hinzu kommt, daß Österreich und die Schweiz als „Gäste“ an den Konferenzen der Blockfreien-Bewegung teilnehmen.

<sup>19)</sup> Vgl. beispielsweise Johannes Leyser, Bandung-Konferenz von 1955, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, erster Band, Berlin 1960, S. 153—155; Georg Dahm, Völkerrecht, Band I, Stuttgart 1958, S. 159 f., 207, 389, 558.

<sup>20)</sup> Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, erster Band — Allgemeines Friedensrecht, 2., neu bearbeitete Auflage, München 1975, S. 129. Auch Ignaz Seidl-Hohenveldern erwähnt in: Völkerrecht, 4., erweiterte Auflage, Köln u. a. 1980, S. 36—39 (36), die sich als „blockfrei“ bezeichnenden Staaten.



### III. Ursprünge und Entwicklung des Terminus „Blockfreiheit“

Bevor die völkerrechtlich und politikwissenschaftlich relevanten Fragen beantwortet werden können, ist es notwendig, die Ursprünge und Entwicklung der Termini „Ungebundenheit“ und „Blockfreiheit“ aufzuzeigen und dabei auch das Selbstverständnis der Staatengruppe zu berücksichtigen, die sich 1961 unter diesem Namen formiert hat. Dabei gilt es, drei Phasen voneinander zu unterscheiden. Während sich die erste Phase von 1945 bis 1955 erstreckt, bildet die Afro-Asiatische Konferenz von Bandung im April 1955 eine wichtige Zwischenstation auf dem Weg zum organisatorischen Zusammenschluß der blockfreien Staaten. Die dritte Phase beginnt mit der Formierung der Blockfreien-Bewegung im Sommer 1961.

#### 1. Die Voraussetzungen für Blockfreiheit (1945—1955)

Die Proklamierung einer Politik der „Ungebundenheit“ und „Blockfreiheit“ sowie die spätere Formierung der Blockfreien-Bewegung setzten zunächst einmal die Existenz von Staaten voraus, die ihre Außenpolitik unter dieser Maxime zu führen gedachten. Sieht man von Jugoslawien, der Mehrzahl der mittel- und südamerikanischen Staaten sowie einigen Ländern in Afrika und im asiatischen Raum ab, die bereits 1945 den Vereinten Nationen (UNO) beigetreten sind, dann rekrutiert sich die Staatengruppe, die sich zu einer Politik der Blockfreiheit bekannte, vornehmlich aus Ländern, die erst in die Selbständigkeit und Unabhängigkeit entlassen werden mußten.

Man muß sich die Faktoren vergegenwärtigen, die nach der Beendigung des Zweiten Weltkriegs 1945 das internationale System bestimmen. Auszugehen ist dabei von der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, in der sich die Weltorganisation unter anderem das Ziel gesetzt hat, „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen“. In einem eigenen Kapitel der UNO-Charta, das „Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“ überschrieben ist, bekennen sich die Mitglieder der Vereinten Nationen, die die Verantwortung für die Verwaltung von Hoheitsgebieten haben oder übernehmen, deren Völker noch nicht die

volle Selbstregierung erreicht haben, zu dem Grundsatz, daß die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben. So haben sich in Artikel 73 der UNO-Charta diese Staaten verpflichtet, „die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu unterstützen, und zwar je nach den besonderen Verhältnissen jedes Hoheitsgebietes, seiner Bevölkerung und deren jeweiliger Entwicklungsstufe“.

Die Vereinten Nationen sahen eine ihrer Hauptaufgaben darin, den Völkern in Asien, Afrika und Lateinamerika, denen bis dahin die Selbstregierung noch nicht zugestanden worden war, zur Selbständigkeit und Unabhängigkeit zu verhelfen. Die starke Zunahme der Mitglieder der Weltorganisation ist vornehmlich auf den in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre eingeleiteten Prozeß der De- oder Entkolonialisierung zurückzuführen. Den ersten großen Schritt hierzu leitete die britische Kolonialmacht bereits 1947 ein, als sie sich aus dem indischen Subkontinent zurückzog und damit die Voraussetzungen schuf, mehrere unabhängige Staaten — Indien, Pakistan, Ceylon und Burma — zu errichten. Die anderen europäischen Kolonialmächte folgten dem britischen Beispiel. Inzwischen ist der Prozeß der Entkolonialisierung weitgehend, wenn auch noch nicht vollständig abgeschlossen<sup>21)</sup>.

Ein großer Teil der in die Unabhängigkeit entlassenen Länder lehnte es von vornherein ab, sich in den sich gleichfalls in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre herausbildenden Ost-West-Gegensatz, auch als Kalter Krieg bezeichnet, hineinziehen zu lassen. Die Staatsführungen zahlreicher zuvor abhängiger Länder, die nun die Selbständigkeit erlangt hatten, legten größten Wert darauf, nicht mit der Konfrontation der beiden Groß-

<sup>21)</sup> Dieser Entwicklungsprozeß ist Gegenstand zahlreicher Untersuchungen, die hier nicht aufgeführt werden können. Vgl. aus der umfangreichen völkerrechtlichen Literatur vor allem G. Dahm, a. a. O. (Anm. 19), S. 558—580. Vgl. über den weitgehend abgeschlossenen Prozeß der Entkolonialisierung Franz Nuscheler, Die Entkolonisierungsbilanz der Vereinten Nationen — Ein skeptisches Nachwort, in: Vereinte Nationen, Jg. 29/1981, S. 195 bis 199. Grundlegend zur völkerrechtlichen Problematik Okon Udokang, The Role of the New States in International Law, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 15, 1971/72, S. 145—196.



mächte USA und Sowjetunion belastet und in das von ihnen jeweils errichtete Bündnisssystem einbezogen zu werden<sup>22)</sup>.

In westlichen Analysen wird meist zu wenig beachtet, daß mehrere sowohl unter völkerrechtlichen als auch unter politikwissenschaftlichen Aspekten wichtige Elemente der späteren Politik der Blockfreien bereits in dem Gemeinsamen Kommuniqué formuliert worden sind, das am 22. Dezember 1954 über die Besprechungen zwischen Staatspräsident Tito und Premierminister Nehru in Neu-Delhi veröffentlicht worden ist. Darin heißt es, „daß die Politik des Nichtbeitritts zu Blocks, die ihre Regierungen angenommen haben und durchführen, keine ‚Neutralität‘ und keinen ‚Neutralismus‘, ebensowenig also eine Passivität darstellen, wie manchmal behauptet wird, sondern eine aktive, positive und konstruktive Politik, die einen Kollektivfrieden erstrebt, auf den allein sich alle kollektive Sicherheit gründen kann“. Beide Staatsmänner „verwerfen ... die falsche Auffassung, die in gewissen Kreisen über einen ‚dritten Block‘ oder eine ‚dritte Kraft‘ der Länder, die keinen Blocks angehören, herrscht. Dies ist ein Widerspruch in sich, denn ein solcher Block würde sie gerade in das Blocksystem hineinziehen, das sie für unerwünscht halten.“<sup>23)</sup>

Tito und Nehru, die später bei der politischen und organisatorischen Zusammenfassung der blockfreien Staaten eine Schlüsselrolle einnahmen, haben sich somit mehrere Jahre zuvor bereits auf wichtige Prinzipien geeinigt, die ab 1961 die Politik der Blockfreien-Bewegung bestimmen sollten. In einem zentralen Punkt gingen sie sogar über die Kriterien hinaus, nach denen 1961 und später zu den Konferenzen der Blockfreien eingeladen worden ist. Während Nehru und Tito am 22. Dezember 1954 die „Politik des Nichtbeitritts zu Blöcken“ propagierten, darf ein Land, das zur Bewegung der Blockfreien gehören möchte, nicht Mitglied eines multilateralen militäri-

<sup>22)</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei L. Mates, a. a. O. (Anm. 11). Eine gute Darstellung der „Ausgangsbedingungen zur Entstehung der Blockfreien-Bewegung“, die gleichfalls mit dem Jahr 1945 beginnt und vor allem die Ausgangspositionen Indiens, Jugoslawiens und Ägyptens skizziert, gibt B. Engel, a. a. O. (Anm. 8); P. Willetts, a. a. O. (Anm. 9), S. 1—10.

<sup>23)</sup> Text in: Europa-Archiv 1955, S. 7255 f. B. Korany gehört zu den wenigen Autoren, die diese weitreichenden und wegweisenden Darlegungen zweier Begründer der späteren Blockfreien-Bewegung gewürdigt haben. Korany hat Nehrus und Titos „Proklamation“ seiner Analyse vorangestellt, in der er prüft, ob die Blockfreien-Bewegung als Block, Region oder Gruppe zu kennzeichnen ist.

schen Bündnisses sein, das im Kontext des Konflikts zwischen den Großmächten geschlossen wurde; die gleiche Regelung traf man — worauf noch zurückzukommen sein wird — für die Mitgliedschaft in einer bilateralen Militärallianz.

Festzuhalten gilt darüber hinaus, daß die Staatsmänner Indiens und Jugoslawiens schon Ende 1954 proklamierten, daß ihre Politik nicht mit den Attributen „Neutralität“ und „Neutralismus“ versehen werden dürfe. Hier wird — soweit ersichtlich — zum erstenmal in einem diplomatischen Dokument zwischen „Blockfreiheit“ und der politischen Maxime des „Neutralismus“ differenziert. Nehru und Tito waren sich bereits damals darüber einig, daß es nicht darum gehen könne, einen „dritten Block“ oder eine „dritte Kraft“ blockfreier Länder zu schaffen.

Es ist zumindest pikant, daß man sich unter den „Nichtgebundenen“ darüber streitet, wer unter den Repräsentanten asiatischer Länder oder Jugoslawiens den entscheidenden Anteil an der Formierung der Blockfreien-Bewegung hat. Diesbezüglich sei es charakteristisch für die Bewegung der blockfreien Länder, „daß ihre Ursprünge, insbesondere die Frage umstritten sind, inwieweit es der asiatische — anti-kolonialistische — Neutralismus der späteren vierziger Jahre und die daraus entstandene Afro-Asiatische Bewegung oder erst der spezifisch jugoslawische Beitrag waren, die als das ausschlaggebende Moment für die weitere Entwicklung der Gruppe betrachtet werden können. Zweifellos war es jedoch die 1961 in Belgrad abgehaltene Konferenz, die eindeutig und unmißverständlich den Begriff der Blockfreiheit als gemeinsamen Nenner — und daher vom ‚Afro-Asiatismus‘ verschieden — hervorbrachte.“<sup>24)</sup>

## 2. Die Konferenz von Bandung (April 1955)

Eine wichtige Zwischenetappe auf dem Weg zur Formierung der Blockfreien-Bewegung bildete die Konferenz von Bandung im April 1955, an der 340 Delegierte aus 23 Ländern Asiens und sechs Ländern Afrikas teilnahmen. Von den dort vertretenen 29 Staaten war mehr als die Hälfte prowestlich eingestellt, und nur zwölf konnten das Attribut in Anspruch nehmen, keinen Militärallianzen

<sup>24)</sup> So Odette Jankowitsch, Neue Modelle zwischenstaatlicher Zusammenarbeit — Organisation und Institutionen der Blockfreien, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Jg. 17/1977, S. 214—222 (214). Vgl. dazu auch Dieter Schröder, Die Konferenzen der „Dritten Welt“. Solidarität und Kommunikation zwischen nachkolonialen Staaten, Hamburg 1968.



anzugehören<sup>25)</sup>. Die dort verabschiedeten politischen Entschlüsse beeinflussten maßgeblich die sich gut sechs Jahre später konstituierende Blockfreien-Bewegung. Mit den von der Konferenz in Bandung gebilligten „Zehn politischen Grundsätzen“ wurden die „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ weiterentwickelt, die erstmals in dem am 29. April 1954 zwischen der Volksrepublik China und Indien über Tibet geschlossenen Abkommen formuliert worden waren und unter dem Namen „Pancha Shila“ in die Geschichte der Blockfreien-Bewegung eingegangen sind. Sie lauten:

1. Gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität;
2. Verzicht auf Angriffshandlungen;
3. Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder;
4. Gleichberechtigung und gegenseitige Unterstützung;
5. Friedliche Koexistenz<sup>26)</sup>.

Während auch die Charta der Vereinten Nationen auf der Mehrzahl dieser Grundsätze basiert, überraschte die Verankerung des Prinzips der „friedlichen Koexistenz“ in einem zwischenstaatlichen Dokument. Auch wenn die „Pancha Shila“ die „fünf Prinzipien“ nicht spezifiziert und die Teilnahme an zwei- oder mehrseitigen Militärallianzen nicht ausgeschlossen hat, bauten auf ihr die in Bandung proklamierten „Zehn Prinzipien“ der friedlichen Koexistenz auf, die nicht nur die weitere außenpolitische Entwicklung zahlreicher blockfreier Länder, sondern auch die in den Regierungen einzelner „ungebundener“ Staaten vorhandenen Tendenzen förderten und „mit der Gründung einer Bewegung der blockfreien Staaten einen ernst zu nehmenden neuen Faktor in die Weltpolitik einzuführen. Inhaltlich nahm die Bandung-Konferenz die Formulierung wichtiger Grundsätze, politi-

scher Zielsetzungen und Forderungen der Blockfreien-Bewegung voraus.“<sup>27)</sup>

Die in Bandung verabschiedeten „Zehn Prinzipien“ wiederholten und konkretisierten die in der „Pancha Shila“ verankerten Grundsätze<sup>28)</sup>. Darüber hinaus enthielten sie einige Prinzipien, die später bei der Formierung der Blockfreien-Bewegung noch eine zentrale Rolle spielen sollten: Anerkennung der Gleichheit aller Nationen, ob klein oder groß, Achtung vor dem Recht jeder Nation, sich allein oder kollektiv in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen zu verteidigen und „Verzicht auf Vereinbarungen über kollektive Verteidigung, die den besonderen Interessen einer der Großmächte dienen“. Schließlich erklärte die Bandung-Konferenz, der Kolonialismus sei „in all seinen Formen ein Übel“, das „so schnell wie möglich ausgerottet werden muß“<sup>29)</sup>.

Neu und für die spätere organisatorische Zusammenfassung der blockfreien Staaten war der in Bandung formulierte Grundsatz, sich nicht an multilateralen Verteidigungspakten zu beteiligen, die einer Großmacht dienen. Dies zeigt das Bemühen der asiatischen und afrikanischen Staaten, „sich aus den politischen Auseinandersetzungen der industrialisierten Länder herauszuhalten, denen sie mit Mißtrauen begegnen (Blockfreiheit, non alignment)<sup>30)</sup>. Auf dieses wichtige Faktum ist nur in wenigen Lehrbüchern des Völkerrechts, die die Bandung-Konferenz erwähnen, hingewiesen worden<sup>31)</sup>.

<sup>25)</sup> Text in: Archiv der Gegenwart 1955, S. 5134 bis 5136. Nur zwei in Bandung vertretene Länder waren „sozialistisch“: die Volksrepublik China und Nord-Vietnam. Vgl. dazu auch B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 13—17; William M. LeoGrande, Evolution of the Nonaligned Movement, in: Problems of Communism, Vol. 29/1980, No. 1, S. 35—52.

<sup>26)</sup> Text bei Horst Sasse, Die asiatisch-afrikanischen Staaten auf der Bandung-Konferenz, Frankfurt M./Berlin 1958, S. 11 f., wo er auch die aus dem Sanskrit hergeleitete Formel „Pancha Shila“ erläutert; A. Verdross, Völkerrecht, Fünfte neubearbeitete und erweiterte Auflage, Wien 1964, S. 91—93. A. Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, Berlin 1976, S. 44, die auch auf mehrere Beiträge verweisen, die in französischen und amerikanischen völkerrechtlichen Zeitschriften speziell über die „Fünf Prinzipien“ der „Pancha Shila“ erschienen sind.

<sup>27)</sup> So B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 14; in diesem Sinne auch L. Mates, a. a. O. (Anm. 11), S. 139—149; Miloš Minč, Die dauernden Komponenten der politischen Ausrichtung der Bewegung der Nichtpaktgebundenheit, in: IP, Nr. 704/705 vom 5.—20. August 1979, S. 20—34, 47 f. (21), wo er die Bandung-Konferenz „im historischen Sinne als Vorläufer der Bewegung der Nichtpaktgebundenheit“ bezeichnet. Auch andere jugoslawische Autoren legen großen Wert auf diese Feststellung, obwohl ihr Land an der Konferenz gar nicht teilnehmen konnte.

<sup>28)</sup> J. Leyser, a. a. O. (Anm. 19), S. 154, bezeichnet die „Zehn Prinzipien“ von Bandung als „eine Erweiterung und Klarstellung der Pancha Shila“.

<sup>29)</sup> Text in: Archiv der Gegenwart 1955, S. 5134 f.; Europa-Archiv 1955, S. 7563—7567 (7566 f.). Vgl. zur Würdigung und Einordnung der Bandung-Konferenz die Analyse von H. Sasse, a. a. O. (Anm. 26); C. Gasteyer, Asien und Afrika in der Weltpolitik. Die Konferenz der asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung vom 18. bis zum 24. April 1955, in: Europa-Archiv 1955, S. 8295—8304.

<sup>30)</sup> A. Verdross, a. a. O. (Anm. 26), S. 92.

<sup>31)</sup> Vgl. beispielsweise A. Verdross, ebenda, und A. Verdross und B. Simma, a. a. O. (Anm. 26), S. 44, die gleichfalls die Bezeichnungen „Blockfreiheit“ und „non-alignment“ verwenden. Vgl. auch ebenda, S. 91, wo die beiden Autoren vermerken, auf der Konferenz von Bandung sei „eine Außenpolitik der Blockfreiheit (non-alignment) proklamiert“ worden, sowie G. Dahm, a. a. O. (Anm. 19), S. 558.



Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die Konferenz von Bandung „als Zwischenstation auf dem Weg zur politischen und organisatorischen Zusammenfassung der blockfreien Staaten“ eine besondere Bedeutung<sup>32)</sup> erlangt hat. Nachdem sich in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre die Trennung zwischen blockfreien und blockgebundenen Ländern vertieft hatte und mehrere blockfreie Staaten nicht mehr bereit waren, an einer gemeinsamen Konferenz mit blockgebundenen Ländern — wie der Türkei, Pakistan, Japan und der Volksrepublik China — teilzunehmen, fand ein „zweites Bandung“<sup>33)</sup> nicht mehr statt. Die außenpolitischen Interessen und Ziele der Teilnehmer der Bandung-Konferenz waren zu heterogen, um zu überdauern: „Einigende Formel wurde anstelle des ‚Geistes von Bandung‘ das Non-Alignment — der kleinste gemeinsame Nenner dieser bunt zusammengewürfelten Staatengruppe.“<sup>34)</sup>

Während auf der Konferenz von Bandung sowohl Repräsentanten von Staaten, die Militärallianzen angehörten, als auch von Staaten, die jegliche Bindung an Verteidigungsbündnisse strikt ablehnten, vertreten waren, zeigte sich im Verlauf der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre bei den Staatsmännern einer einflußreichen blockfreien Staatengruppe immer mehr die Tendenz, diesen Kreis von Ländern organisatorisch zusammenzuführen. Zu den bekanntesten Repräsentanten gehörten der indische Ministerpräsident Nehru, der Präsident Jugoslawiens, Marschall Tito, und der Präsident der Vereinigten Arabischen Republik, Nasser.

Es ging darum, den „engen regionalen Rahmen“ der Bandung-Konferenz zu sprengen und die dort vertretenen blockfreien und Jugoslawien, dessen außenpolitische Haltung weitgehend mit der der Blockfreien von Bandung übereinstimmte<sup>35)</sup>, zusammenzuführen. Als im Juli 1956 Tito, Nasser und Nehru zu einem Gipfeltreffen in Brioni zusammentrafen, bekräftigten sie in ihrem gemeinsamen Kommuniqué die in Bandung formulierten „Zehn Prinzipien“, wandten sich gegen die „Teilung der heutigen Welt“ in „mächtige Blöcke“ und setzten sich für die „Beendigung der Vormachtstellung der einen Macht über eine andere ein“<sup>36)</sup>. Jugoslawische Autoren le-

gen besonderen Wert auf die Feststellung, in der Erklärung von Brioni seien „die wichtigsten dauerhaftesten Komponenten der politischen Ausrichtung der Politik der Nichtpaktgebundenheit und der Bewegung der Nichtpaktgebundenheit bereits beinhaltet, neben jenen, die sich im Dokument von Bandung befinden...“<sup>37)</sup>. In dem gesonderten Kommuniqué über den Besuch Präsident Nassers in Jugoslawien wurde ausdrücklich die Formel „Nicht-Zugehörigkeit zu Blöcken“ (non-adherence to blocs) verwandt<sup>38)</sup>.

Nachdem bei einem Treffen Nehrus, Titos, Nassers, Sukarnos und Nkrumahs im September 1960 in der jugoslawischen Mission in New York die Beziehungen zwischen wichtigen Repräsentanten blockfreier Länder gefestigt worden waren und in den folgenden Monaten enge Kontakte zwischen einer großen Zahl von Staatsmännern blockfreier Staaten hergestellt wurden<sup>39)</sup>, waren die Voraussetzungen für einen organisatorischen Zusammenschluß dieser Staaten gegeben.

### 3. Die Formierung der Blockfreien-Bewegung (1961)

Im Juni 1961 trafen die Außenminister und andere Repräsentanten von 21 Staaten in Kairo zusammen, um über Aufgaben, Ziele und die Tagesordnung der ersten Konferenz blockfreier Staaten zu beraten. In Kairo wurden fünf Kriterien formuliert, die ein blockfreies Land aufweisen muß. Diese Kriterien lauten:

1. Das Land soll eine unabhängige, auf der Koexistenz von Staaten mit verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Systemen und auf Nichtpaktgebundenheit begründete

<sup>32)</sup> So M. Minč, a. a. O. (Anm. 27), S. 22.

<sup>33)</sup> Englischer Text, L. Mates, a. a. O. (Anm. 11), S. 382 f. (382). Vgl. dazu auch B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 16. Eine ähnliche Formel wurde zuvor in dem Kommuniqué der Konferenz der Staatsoberhäupter Ägyptens, Syriens und Saudi-Arabiens in Kairo vom 6.—11. März 1956 benutzt. Text in: Europa-Archiv 1956, S. 8775 f. (8775). Darin heißt es: „Wir erklären hiermit unsere Entschlossenheit, die arabische Welt gegen die Übel des Kalten Krieges dadurch zu schützen, daß wir uns aus seinen verschiedenen Strömungen heraushalten... Wir erklären gleichfalls, daß die Verteidigung der arabischen Welt im Einklang mit den Erfordernissen ihrer eigenen Sicherheit unmittelbar aus der Mitte der arabischen Nationen erwachsen sollte, außerhalb aller fremder Pakte, die bemüht sind, Verteidigungsorganisationen im Dienste der eigenen Interessen irgendwelcher der großen Mächte auszunützen...“ Vgl. dazu auch M. Salah-uddin Eid, a. a. O. (Anm. 10), S. 23.

<sup>39)</sup> Vgl. dazu L. Mates, Die dauerhaften Ziele der Blockfreiheit in: IP, H. 488/489 vom 5.—20. August 1970, S. 1—3 (3).

<sup>32)</sup> So zutreffend B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 13—15 (13).

<sup>33)</sup> So B. Engel, ebenda, S. 15. Vgl. dazu auch L. Mates, Nonalignment, a. a. O. (Anm. 11), S. 226—228.

<sup>34)</sup> So H. Fiedler, a. a. O. (Anm. 14), Sp. 2656; L. Mates, ebenda, S. 245—247.

<sup>35)</sup> So L. Mates, ebenda, S. 246 f.

<sup>36)</sup> Englischer Text, ebenda, S. 379—381 (379).



Politik betreiben oder eine Tendenz zur Durchführung einer solchen Politik aufzeigen;

2. das Land soll dauerhaft die nationalen Befreiungsbewegungen unterstützen;

3. das Land darf nicht Mitglied eines multilateralen militärischen Bündnisses sein, das im Kontext des Konflikts zwischen den Großmächten geschlossen wurde;

4. falls das Land ein bilaterales militärisches Bündnis mit einer Großmacht geschlossen hat oder Mitglied eines regionalen Verteidigungspaktes ist, darf dieses Bündnis oder dieser Pakt nicht ausdrücklich im Kontext des Konflikts der Großmächte geschlossen sein;

5. falls das Land einer fremden Macht die Benutzung von militärischen Stützpunkten gewährt hat, darf diese Konzession nicht in den Kontext des Konflikts zwischen den Großmächten einbezogen sein<sup>40)</sup>.

Diese fünf Kriterien waren maßgebend für die Einladungen zur 1. Konferenz der Staats- und Regierungschefs blockfreier Staaten vom 1. bis zum 6. September 1961 in Belgrad<sup>41)</sup>. Auch wenn in den folgenden Jahren die in Kairo entwickelten fünf Kriterien flexibel — „einmal elastischer, ein anderes Mal restriktiver“<sup>42)</sup> — angewandt wurden, bilden sie, zumindest nach Ansicht der Betroffenen, bis heute die Grundregeln, nach denen die Bewegung der Blockfreien zu den Gipfelkonferenzen und den Konferenzen der Außenminister einlädt. In besonders prononcierter Weise sah sich das 6. Gipfeltreffen der Blockfreien-Bewegung im September 1979 in Havanna veranlaßt, die Prinzipien und Ziele zu bekräftigen, die 1961 vereinbart worden waren<sup>43)</sup>.

In seiner 1972 erschienenen Studie „Nonalignment“ betont Leo Mates, daß die 1961 in Kairo und Belgrad unternommenen Versuche, das „Konzept des Nonalignment“ zu definieren, nicht zu einer dauernden Übereinstim-

mung geführt hätten — „und das Problem stellte sich immer wieder von neuem“. Man habe, so Mates, niemals endgültig festgelegt, welche Länder zur Bewegung gehörten. Eine genaue Definition, die automatisch in jedem einzelnen Fall hätte verwandt werden können, habe man nicht ausgearbeitet. Man akzeptierte, daß es besser sei, wenn „es keine formalisierte und ein für allemal gültige, voll entwickelte Definition gebe. Jede strenge Formel würde nur zu politischen Komplikationen führen und daher nicht nützlich sein.“<sup>44)</sup>

Die bereits 1961 entwickelten und bis heute gültigen fünf Kriterien der Nichtgebundenheit sind nach wie vor die authentischen Prinzipien der Blockfreiheit<sup>45)</sup>. Die Gründerstaaten der Blockfreien-Bewegung haben 1961 die fünf Kriterien für die Aufnahme in die Bewegung bewußt so formuliert, daß sie flexibel und pragmatisch angewandt werden konnten. Auch wenn diese Grundsätze von Anfang an unterschiedlich interpretiert worden sind, haben sie nie den Zusammenhalt dieser Staatengruppe in Frage gestellt.

In eine kritische Phase trat die Blockfreien-Bewegung erst im Laufe der siebziger Jahre, als die Auseinandersetzungen um das Selbstverständnis von „Ungebundenheit“ eine neue Dimension annahmen. Den Kernpunkt des Streites bildet dabei die Frage, welchen Grad von Distanz die Blockfreien-Bewegung zu den „Blöcken“ in Ost und West einnehmen soll. Während die prosovjetsche Fraktion in der Bewegung die „Theorie vom natürlichen Bündnis“ der Blockfreien mit der Sowjetunion und der „sozialistischen Gemeinschaft“ verfißt, vertreten die Anhänger der „Theorie von der Äquidistanz“ die Ansicht, das grundlegende Prinzip der Blockfreiheit sei der „gleiche Abstand zum einen wie zum anderen Block“. Die unterschiedlichen Interpretationen beziehen sich auf alle fünf Prinzipien der Blockfreiheit und tangieren damit entscheidend das Selbstverständnis der Bewegung. Eine Darstellung der unterschiedlichen Auslegung der „authentischen Prinzipien der Blockfreiheit“ vermag auch die Frage zu beantworten, ob „Blockfreiheit“ als ein neuer „Begriff“ des Völkerrechts zu werten ist.

<sup>40)</sup> Text in: IP, ebenda, S. 22 (Dokumentation); Archiv der Gegenwart 1961, S. 9182. Vgl. dazu auch Radovan Vukadinović, *The Original Concept of Non-Alignment*, in: *Osterreichische Zeitschrift für Außenpolitik*, Jg. 22/1982, S. 18—25; B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 17 f.; G. Baumann, a. a. O. (Anm. 15), S. 12—27; Milan Sahović, *L'Institutionnalisation des Non-Alignés*, in: *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 23/1977, S. 187—196.

<sup>41)</sup> Vgl. die Liste der Teilnehmer in: *Dokumente der Nichtpaktgebundenheit*, a. a. O. (Anm. 7), S. 33 f.

<sup>42)</sup> So M. Minić, a. a. O. (Anm. 27), S. 22.

<sup>43)</sup> Text in: *Dokumente der Nichtpaktgebundenen*, a. a. O. (Anm. 7), S. 188.

<sup>44)</sup> So L. Mates, *Nonalignment*, a. a. O. (Anm. 11), S. 229; B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 17.

<sup>45)</sup> So Ranko Petković, *Die authentischen Prinzipien der Blockfreiheit*, in: IP, H. 754 vom 5. September 1981, S. 9—14.



#### IV. „Blockfreiheit“ — ein neuer „Begriff“ des Völkerrechts?

Daß zwischen dem Status neutraler und nichtgebundener Staaten Ähnlichkeiten und weitreichende Unterschiede bestehen, wird inner- und außerhalb der Blockfreien-Bewegung nicht bezweifelt. Die weitere Frage lautet, inwieweit die Termini „Nichtgebundenheit“ und „Blockfreiheit“ mit dem Begriff „Neutralismus“ identisch sind. Erst nach einer Klärung dieser Problematik kann die Frage beantwortet werden, ob sich die politische Doktrin oder Maxime der Blockfreiheit zu einem völkerrechtlichen Begriff entwickelt hat. Wenn der Präsident von Sri Lanka (Ceylon), das seit Beginn Mitglied der Blockfreien-Bewegung ist, 1979 spottete, „die einzig wirklich ungebundenen Länder in der Welt sind die USA und die UdSSR“<sup>46)</sup>, dann entspricht diese Aussage zwar den machtpolitischen Gegebenheiten, vermag jedoch weder unter völkerrechtlichen noch politikwissenschaftlichen Aspekten zum Verständnis der Blockfreien beizutragen. Auf das quantitative Anwachsen, die Heterogenität und Differenzierung der Blockfreien-Bewegung sowie die teilweise höchst unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitglieder ist es zurückzuführen, daß nur selten Versuche gemacht worden sind, das eigene Selbstverständnis anhand völkerrechtlicher und politikwissenschaftlicher Kriterien zu prüfen. Eine gewichtige Ausnahme bildet hier wiederum Jugoslawien. Auch wenn Bahgat Korany in seiner anspruchsvollen Monographie über zentrale Aspekte der Blockfreiheit die von der Theorie der Internationalen Beziehungen erarbeiteten Forschungsansätze verwandt hat, bezog er das Verhältnis von Blockfreiheit gegenüber Neutralität und Neutralismus nicht in seine Untersuchung ein. Auch Peter Willetts schenkte in seinem Buch „The Non-Aligned Movement“ dem Thema „Neutrality“ and non-alignment“ nur wenig Aufmerksamkeit<sup>47)</sup>.

Daß zwischen neutralen und blockfreien Staaten differenziert wird, verdeutlicht schon die politische Praxis: Die Bewegung der Blockfreien besteht fast ausschließlich aus asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern, die größtenteils erst im Laufe des Entkolonialisierungsprozesses seit 1945 die staatliche Unabhängigkeit erlangt haben. Nur drei europäische Staaten gehören der Be-

wegung als Vollmitglieder an: Jugoslawien, Malta und Zypern. Vier europäische Staaten genießen bei den Konferenzen der Blockfreien den Status eines „Gastes“<sup>48)</sup>; wobei „Gast“ hier eine stumme Beobachterrolle, im Gegensatz zum eigentlichen Beobachter, bedeutet<sup>49)</sup>. Den Status des „Beobachters“ mit Rederecht genießen in der Blockfreien-Bewegung außer mehreren Ländern einige Organisationen und „nationale Befreiungsbewegungen“. Nachdem Finnland bereits an der 2. Gipfelkonferenz der Blockfreien 1964 in Kairo teilgenommen hatte, waren Österreich und Schweden als Ständig Neutrale erstmals auf der 4. Konferenz der Blockfreien 1973 in Algier als Gäste vertreten; die Schweiz folgte nach einigem Überlegen 1976 in Colombo.

Zwischen den Neutralen einerseits und den blockfreien Staaten andererseits — auch mit der Kurzformel „N + N-Gruppe“<sup>50)</sup> versehen — wird auch bei den Teilnehmern der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterschieden<sup>51)</sup>.

Zur „N + N-Gruppe“ gehören Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz sowie die blockfreien Länder Jugoslawien, Malta und Zypern<sup>52)</sup>. Jugoslawische Autoren waren bemüht, die Mitarbeit blockfreier Länder an der KSZE zu rechtfertigen, da an dieser Konferenz auch alle Mitglieder der multilateralen Militärrallianzen des Westens und des Sowjetblocks, der NATO und des Warschauer Pakts, teilnehmen. Ranko Petković bemerkt dazu: „Wenngleich die Aufnahme der KSZE ohne

<sup>46)</sup> Vgl. dazu die nützliche Tabelle über die Teilnehmer der Gipfelkonferenzen der Blockfreien-Bewegung bei B. Engel, a. a. O. (Anm. 8), S. 112—116, die aufzeigt, seit wann und mit welchem Status welches Land an diesen Konferenzen teilgenommen hat und wann es den Vereinten Nationen beigetreten ist.

<sup>49)</sup> So Rudolf L. Bindschedler, Ständige Neutralität und Neutralismus (Blockfreiheit), in: Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin 1980, S. 313—321 (313).

<sup>50)</sup> „N + N-Gruppe“ = „neutrals plus non-aligned“. Vgl. dazu Daniel Frei, Neutrality and Non-Alignment — Convergencies and Contrasts, in: Korea & World Affairs, Vol. 3/1979, S. 275—286 (280).

<sup>51)</sup> Vgl. E. Brunner: N + N — die treibende Kraft der KSZE, in: IP, H. 786 vom 5. Januar 1983, S. 10.

<sup>52)</sup> Vgl. dazu D. Frei, a. a. O. (Anm. 50), S. 279 f. Zur „N + N-Gruppe“ gehören außerdem einige kleinere Staaten — wie Liechtenstein, San Marino und der Heilige Stuhl. Wichtig ist Freis Hinweis, Rumänien kooperiere mit dieser Gruppe und habe die von ihr ausgearbeiteten Vorschläge unterstützt. Mit Recht stellt er dazu fest: „Dieser Typ der Zusammenarbeit ist völlig neu.“

<sup>46)</sup> Zitiert in „The New York Times“ vom 22. Mai 1979, S. A 10; wiedergegeben bei Fouad Ajami, The Fate of Nonalignment, in: Foreign Affairs, Winter 1980/81, S. 366—385 (366).

<sup>47)</sup> P. Willetts, a. a. O. (Anm. 9), S. 18—21.



Zustimmung und Beitrag der Großmächte und Blockgruppierungen nicht möglich war und wäre, stellt die Konferenz über die europäische Sicherheit und Zusammenarbeit an sich weder einen Block noch ein Instrument zwischen den Blöcken dar. Die KSZE entstand nicht auf der blockmäßigen Parität und der Partnerschaft zwischen den Blöcken. Ihrer Natur nach ist die KSZE nichtpaktgebunden, während sie gemäß der strikten Interpretation der Prinzipien von Helsinki ein eminent außerhalb der Blöcke stehendes und gegen die Blöcke gerichtetes Gremium sein soll. Das Hauptargument für diese Behauptung besteht nicht so sehr in der Existenz und Aktivität der Gruppe der neutralen und blockfreien Länder wie in dem Umstand, daß die Prinzipien und die Ziele der KSZE im Grunde nicht durch blockmäßige Strukturen, sondern ausschließlich in den Koordinaten des alleuropäischen Dialogs realisiert werden können, in welchem alle Teilnehmerstaaten im Prinzip als unabhängige Partner auftreten und wirken.<sup>53)</sup>

Die Konferenz der Außenminister der blockfreien Länder hat in den vergangenen Jahren mehrfach die Kooperation zwischen blockfreien und neutralen Ländern im Rahmen der KSZE positiv gewürdigt<sup>54)</sup>. Die wichtige Rolle der neutralen und blockfreien Länder auf dem KSZE-Folgetreffen in Belgrad wurde auch von Repräsentanten blockgebundener Staaten vermerkt<sup>55)</sup>.

### 1. Die gewöhnliche und die ständige Neutralität

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen der gewöhnlichen Neutralität und der ständigen Neutralität<sup>56)</sup> sowie zwischen Neutralitäts-

recht und Neutralitätspolitik. Während das Neutralitätsrecht „die Rechtsnormen über die Neutralität umfaßt, versteht man unter Neutralitätspolitik die politische Haltung eines neutralen Staates im neutralitätsrechtsfreien Raum mit dem Zweck, die Aufrechterhaltung der Neutralität sicherzustellen“<sup>57)</sup>. Die wesentlichen Unterschiede zwischen der gewöhnlichen und ständigen Neutralität werden wie folgt umrissen: „Die gewöhnliche Neutralität ist das völkerrechtliche Rechtsverhältnis zwischen einem Staat, der an einem Kriege nicht teilnimmt, und den kriegführenden Staaten. Es regelt also die Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden... Die gewöhnliche Neutralität schafft keine Rechte und Pflichten in Friedenszeiten... Unter ständiger Neutralität versteht man einen besonderen völkerrechtlichen Status bestimmter Staaten. Ihr Zweck liegt in der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und in der Befriedung des betreffenden Staates, und zwar sowohl in seinem eigenen wie auch im Interesse der Drittstaaten. Es soll verhindert werden, daß der Neutrale je unter den Einfluß oder die Abhängigkeit einer anderen Macht gerät oder sein Gebiet zum Kriegsschauplatz wird. Neutralität setzt andererseits volle Unabhängigkeit voraus. Die ständige Neutralität begründet Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten.“<sup>58)</sup>

Das Hauptprinzip der ständigen Neutralität „besteht in der Verpflichtung, keinen bewaffneten Konflikt zu beginnen oder nicht in einen solchen einzugreifen und die entsprechende Politik zu führen. Die Neutralitätspolitik hat zum Ziel, jede Verwicklung in eine bewaffnete Auseinandersetzung zu verhindern, positiv, alles zu tun, damit dieser Fall

<sup>53)</sup> Ranko Petković, Das Schicksal der KSZE, in: IP, H. 785 vom 20. Dezember 1982, S. 1—3 (1 f.). Vgl. dazu auch Ljubivoje Aćimović, Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Eine Betrachtung aus jugoslawischer Sicht, in: Europa-Archiv 1978, S. 271—280; vgl. zur Position Belgrads gegenüber der KSZE-Folgekonferenz in Madrid Ignac Golob, Die KSZE erhalten, in: IP, H. 766 vom 5. März 1982, S. 4—6.

<sup>54)</sup> Vgl. beispielsweise die Deklarationen der Konferenzen der Außenminister der Blockfreien-Bewegung in Belgrad vom 25.—30. Juli 1978 und in Neu Delhi vom 9.—13. Februar 1981. Texte in: IP, H. 680/681 vom 15. August 1978, S. 26 (Ziffer 143), und H. 741 vom 20. Februar 1981 (Beilage), S. 29 (Ziffer 29).

<sup>55)</sup> Vgl. zum Beispiel Per Fischer (Leiter der Ständigen Delegation der Bundesrepublik Deutschland auf dem Belgrader KSZE-Folgetreffen), Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Europa-Archiv 1978, S. 221—230.

<sup>56)</sup> Man spricht auch von immerwährender, dauernder oder permanenter Neutralität.

<sup>57)</sup> So Rudolf L. Bindschedler, Neutralität, in: Evangelisches Staatslexikon, a. a. O. (Anm. 14), Sp. 1628—1631 (1628); ders., Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Jg. 16/1976, S. 339—354; ders., a. a. O. (Anm. 49). Sehr instruktiv ist dazu auch die ausführliche Analyse von Hanspeter Neuhold, Permanent Neutrality and Non-Alignment — Similarities and Differences, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Jg. 19/1979, S. 79—99; Peter Jankowitsch, Neutrality and Nonalignment, in: A Tribute to Hans Morgenthau, Washington, D. C. 1977, S. 237—258. Sehr instruktiv dazu auch die Analyse des jugoslawischen Völkerrechtlers Branimir Janković, De la Neutralité Classique à la Conception Moderne des Pays Non-Alignés, in: Revue Égyptienne de Droit International, Vol. XXI/1965, S. 89—119. Über die vielfältigen Aspekte des Neutralitätsrechts informieren auch die Lehrbücher zum Völkerrecht.

<sup>58)</sup> R. Bindschedler, Neutralität, ebenda, Sp. 1628 bis 1630.



nicht eintritt, und negativ, alles zu unterlassen, was dazu führen könnte.“<sup>59)</sup>

Die ständige Neutralität kommt entweder durch einen völkerrechtlichen Vertrag oder einen einseitigen Akt des Neutralen und dessen Anerkennung durch die anderen Staaten zustande. Von diesen beiden völkerrechtlich abgesicherten Fällen der ständigen Neutralität sind die Staaten zu unterscheiden, deren Status nicht auf Neutralitätsrecht beruht und die nur eine Außenpolitik der ständigen Neutralität führen. Diese Differenzierung zeigt, daß ständige Neutralität als Status und als Funktion verstanden werden muß. Der österreichische Völkerrechtler Karl Zemanek hat diese beiden Aspekte der ständigen Neutralität wie folgt umschrieben: „Als *Status* wird sie durch eine Anzahl von Völkerrechtsnormen beschrieben, die sie rechtlich erschöpfend regeln. Dieser *Rechtszustand* ist einer konkreten Neutralität vorgegeben, auch wenn sein Eintritt auf einem Willensakt des betreffenden Staates beruht — zu dem im Fall der immerwährenden Neutralität die Mitwirkung oder Anerkennung der Staatengesellschaft treten muß. Sein Inhalt kann nur vermittels einer Änderung der bestimmenden Völkerrechtsnormen modifiziert werden. — Als *Funktion* verstanden bezeichnet Neutralität die Rolle, die ein in ein Spannungsfeld von wenigstens zwei Machtfaktoren, die sich ihm gegenüber, also relativ, im Gleichgewicht befinden, gestellter Staat in der Stabilisierung dieses Gleichgewichts spielt. Dieses Dreiecksverhältnis wird durch eine gewisse Zahl von Variablen bestimmt, wie etwa die auf den Neutralen wirkende Macht der rivalisierenden Faktoren, die Intensität ihrer Rivalität, die vom Neutralen selbst einzubringende Macht<sup>60)</sup>, und ist somit seinem Wesen nach dynamisch. Daraus folgt, daß Neutralität als Funktion abhängig ist von der politischen Umwelt und dem von ihr geübten Modus der Konfliktaustragung, dann aber auch von der Fähigkeit des Neutralen zur Apperzeption und Aktion. Da diese Bedingungen bei verschiedenen Staaten kaum jemals alle völlig identisch sein werden, kann, genau genom-

<sup>59)</sup> So R. Bindschedler, a. a. O. (Anm. 49), S. 314. Einen hervorragenden Überblick über alle völkerrechtlichen Aspekte der Neutralität vermittelt Josef Köpfer, *Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen*, München 1975. Vgl. auch Ulrich Scheuner, *Die Neutralität im heutigen Völkerrecht*, Köln und Opladen 1969.

<sup>60)</sup> Hier verweist der Autor auf die „theoretisch grundlegende Schrift“ des Schweizer Politikwissenschaftlers Daniel Frei, *Dimensionen neutraler Politik*. Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen, Genf 1969.

men, nur von der Funktion eines *bestimmten Neutralen* zu einer *bestimmten Zeit* und unter *bestimmten Umweltbedingungen* gesprochen werden.“<sup>61)</sup>

Dabei kann ein Staat eine neutrale Funktion in diesem Sinn ausüben, ohne den völkerrechtlichen Status der ständigen Neutralität innezuhaben. So beruht die ständige Neutralität Schwedens nicht auf völkerrechtlicher Grundlage, sondern stellt eine traditionelle außenpolitische Einstellung dar: Sofern die ständige Neutralität „über längere Zeit eingehalten wird, kommt ihr erhebliches politisches Gewicht und eine ähnliche Wirkung wie der völkerrechtlichen Ständigen Neutralität zu. Rechte und Pflichten ergeben sich aber daraus nicht. Mit Recht zieht man daher in Schweden den Begriff der Allianzfreiheit für die Haltung dieses Landes vor.“<sup>62)</sup>

Auch wenn die Neutralität Schwedens nicht auf Neutralitätsrecht basiert, wird es auf der internationalen Bühne weitgehend wie ein ständig neutrales Land behandelt. Die Differenzierung zwischen Status und Funktion erscheint auch deshalb nötig, da auf diese Weise auch jener Aspekt der Neutralität erfaßt werden kann, den die moderne Wissenschaft von der Internationalen Politik erarbeitet hat: Mit „Neutralität“ wird auch „eine Form des Verhältnisses eines Staates zu anderen Staaten“ bezeichnet, „das — unabhängig von der rechtlichen Ausprägung — nur durch die Kräftekonstellation als ein ‚neutrales‘ charakterisiert wird“<sup>63)</sup>. Neutrale Politik ist jene Außenpolitik, „die ein Staat führt, der im politikwissenschaftlichen Sinn neutral ist. Die Neutralität im politikwissenschaftlichen Sinn setzt die Existenz von Machtgruppierungen

<sup>61)</sup> Karl Zemanek, „Zeitgemäße“ Neutralität?, in: *Osterreichische Zeitschrift für Außenpolitik*, Jg. 16/1976, S. 355—367 (355). Hervorhebungen im Text.

<sup>62)</sup> So R. Bindschedler, a. a. O. (Anm. 49), S. 314. Vgl. dazu auch J. Köpfer, a. a. O. (Anm. 59), S. 44, der mit Nachdruck darauf hinweist, daß die schwedische „Neutralität“ lediglich eine „außenpolitische Konzeption (Bündnisfreiheit im Frieden mit dem Ziel der Bewahrung der Neutralität im Krieg)“ sei. Weder sei ein rechtlicher Bindungswille Schwedens, noch seien bestimmte völkerrechtliche Neutralitätsrechte und -pflichten ersichtlich. Vgl. dazu auch die Studie von Nils Andrén, *Power-Balance and Non-Alignment. A Perspective on Swedish Foreign Policy*, Stockholm 1967; D. Frei, a. a. O. (Anm. 50), S. 278; Daniel Woker, *Die skandinavischen Neutralen. Prinzip und Praxis der schwedischen und der finnischen Neutralität*, Bern und Stuttgart 1978.

<sup>63)</sup> So Heinz Vetschera, *Neutralität, Neutralismus, Blockfreiheit*, in: *Osterreichische Militärische Zeitschrift*, Jg. 15/1977, S. 369—374 (369). Daniel Frei hat diese Komponente der Neutralität in seiner Monographie „Dimensionen neutraler Politik“, a. a. O. (Anm. 60), herausgearbeitet.



voraus, zwischen denen der betrachtete Staat neutral ist, d. h. eine Zwischenstellung einnimmt.<sup>64)</sup>

Für den politikwissenschaftlichen Begriff ist die Tatsache entscheidend, daß nur die „Zwischenstellung in der Konstellation der Mächte“<sup>65)</sup>, nicht jedoch die völkerrechtliche Ausgestaltung berücksichtigt wird: So kann Neutralität bei einem Staat „sowohl in der völkerrechtlichen wie auch in der (von der Politikwissenschaft behandelten) faktischen Form auftreten, die Verbindung ist aber nicht zwangsweise. Sie wird regelmäßig am Beginn einer völkerrechtlich verankerten Neutralität zutreffen, da nur bei einer faktischen Zwischenstellung die rechtliche Verankerung der Neutralität notwendig wird und auch nur in diesem Fall ein Interesse der anderen Mächte an der ausdrücklichen Anerkennung dieser Neutralität besteht.“<sup>66)</sup>

Obwohl die ständige Neutralität der Schweiz und Österreichs im Völkerrecht verankert ist und von niemandem bestritten wird, legen gerade Völkerrechtler aus beiden Staaten Wert auf die Feststellung, daß auch in diesen Fällen die zwei Aspekte ständiger Neutralität voneinander unterschieden werden müssen: die ständige Neutralität als Institution des Völkerrechts und als Ausdruck bestimmter Machtkonstellationen. Die Schweiz konnte ihren 1815 in einem völkerrechtlichen Vertrag abgesicherten Status der permanenten Neutralität im 19. Jahrhundert nur behaupten, da „keine der im Interesse an der Schweiz rivalisierenden großen europäischen Mächte während dieser Periode stark genug“ gewesen war, „um den Zustand gegen den Willen der Rivalen und der Schweiz zu ihren Gunsten zu ändern, so daß letztlich die Erhaltung der dieses Gleichgewicht stabilisierenden neutralen Existenz der Schweiz für *alle* das Optimum des Erreichbaren darstellte“<sup>67)</sup>.

Der 1955 begründeten dauernden Neutralität Österreichs lag die Absicht zugrunde, die Einheit des Landes zu erhalten und es von der Besatzungsherrschaft der drei Westmächte

und der UdSSR zu befreien. Da es der sowjetischen Führung seit Ende des Zweiten Weltkriegs nicht gelungen war, „aus ihrer Besatzungszone einen anziehenden Brückenkopf zu machen, geschweige denn in ganz Österreich Fuß zu fassen“<sup>68)</sup>, und da die Nachfolger Stalins um eine zumindest partielle Entspannung in Europa sowie im Ost-West-Verhältnis bemüht waren, ventilierte die sowjetische Führung 1954 den Gedanken einer Neutralität Österreichs. Die UdSSR war — aus ihrer Interessenlage heraus verständlich — jedoch nicht gewillt, nach Abzug aller Besatzungstruppen das ganze Land „politisch an den Westen fallen zu sehen. Eine auf dieses Ziel gerichtete Politik der westlichen Mächte hätte das Risiko der deutschen Lösung, also einer Teilung des Landes entlang der Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone, in sich getragen. In dieser Pattstellung mußten beide Seiten ein Interesse an der Stabilisierung ihres Gleichgewichts durch Österreich und somit an einem Status haben, der es, zumindest rechtlich, dem Zugriff der anderen Seite entzog.“<sup>69)</sup>

Dieser historische Exkurs verdeutlicht, wie sehr rechtliche und politische Aspekte bei der Begründung und Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität eines Staates miteinander verzahnt sind: Permanente Neutralität setzt — auch wenn sie formell von jedem beliebigen Staat verkündet werden kann — „zur materiellen politischen Wirksamkeit ein Gleichgewicht der im Ringen um Einfluß auf den betreffenden Staat rivalisierenden Mächte sowie dessen Willen und Fähigkeit, sich unter Ausnutzung dieses Gleichgewichts der Fremdbestimmung durch die einzelnen Rivalen weitestgehend zu entziehen“<sup>70)</sup>, voraus. Da diese Politik nur durch die Fortdauer des Gleichgewichts ermöglicht wird, bilden dessen Erhaltung und Stabilisierung vom Standpunkt des Neutralen aus die essentielle Funktion seiner Neutralität: „Ohne diese Vor-

<sup>64)</sup> So H. Vetschera, ebenda, S. 371.

<sup>65)</sup> So D. Frei, Dimensionen neutraler Politik — Ein analytischer Kategorierahmen, in: Politische Vierteljahresschrift Jg. 10/1969, S. 627—645 (628), wo er die möglichen Dimensionen der „Zwischenstellung“ im einzelnen analysiert.

<sup>66)</sup> So H. Vetschera, a. a. O. (Anm. 63), S. 371.

<sup>67)</sup> K. Zemanek, a. a. O. (Anm. 61), S. 356. Hervorhebung im Text. Vgl. dazu auch die grundlegende Studie von Dietrich Schindler, Dauernde Neutralität, in: Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern und Stuttgart 1975, S. 159—180; J. Köpfer, a. a. O. (Anm. 59), S. 31—36; D. Frei, a. a. O. (Anm. 50), S. 277 f.; H. Neuhold, a. a. O. (Anm. 57), S. 83.

<sup>68)</sup> So K. Zemanek, ebenda; J. Köpfer, ebenda, S. 37—41.

<sup>69)</sup> So K. Zemanek, ebenda. Über die Neutralität Österreichs liegt ein umfangreiches Schrifttum vor, das hier nicht rekapituliert zu werden braucht. Vgl. vor allem A. Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs, München 1978; Felix Ermacora, 20 Jahre Österreichische Neutralität, Frankfurt M. 1975; Stephan Verosta, Österreichs Weg zur dauernden Neutralität, in: Europäische Rundschau, Jg. 3/1975, Nr. 2, S. 19—32; J. Köpfer, ebenda, S. 37 bis 41; R. Bindschedler, a. a. O. (Anm. 49), S. 314, wo er darauf hinweist, daß die Neutralität Österreichs auf einem einseitigen Akt des Neutralen und dessen Anerkennung durch die anderen Staaten beruht.

<sup>70)</sup> So K. Zemanek, ebenda, S. 357.



aussetzungen ist nach der historischen Erfahrung Neutralität nicht praktikabel.“<sup>71)</sup>

Zemanek betont, daß das wechselvolle Schicksal der Neutralität Laos' und der erfolglose Versuch Ungarns 1956, einen solchen Status zu erlangen, als negative Beispiele diese These belegen<sup>72)</sup>. Mit Recht spricht er von der wegen des Machtungleichgewichts in dem betreffenden Raum besonderen Neutralität Finnlands. Der besondere Status Finnlands beruht auf dem am 6. April 1948 geschlossenen sowjetisch-finnischen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand, der 1955 und 1970 jeweils um 20 Jahre verlängert worden ist<sup>73)</sup>. Die Klausel, die Finnland einen spezifischen und immer wieder diskutierten außenpolitischen Status verleiht, lautet: „... in Anbetracht des Bestrebens Finnlands, sich von den Gegensätzen zwischen den Interessen der Großmächte fernzuhalten...“<sup>74)</sup>. Ob der Status Finnlands überhaupt zutreffend mit dem Begriff „Neutralität“ zu kennzeichnen ist, braucht hier nicht geprüft zu werden<sup>75)</sup>.

## 2. Der Terminus „Neutralismus“

Während die ständige Neutralität im Völkerrecht verankert ist und — im Gegensatz zur gewöhnlichen Neutralität — bereits in Friedenszeiten Rechte und Pflichten schafft, ist ihre Begründung und Aufrechterhaltung von bestimmten Mächte-Konstellationen abhängig. Hingegen bestehen für die faktische Neu-

<sup>71)</sup> So K. Zemanek, ebenda.

<sup>72)</sup> Fälschlicherweise unterstellt Zemanek auch der Tschechoslowakei, sie habe 1968 versucht, einen solchen Status zu erlangen. Das ist insofern nicht richtig, als die politischen Repräsentanten des „Prager Frühlings“ die Zugehörigkeit des Landes zum Warschauer Pakt nie in Frage gestellt haben.

<sup>73)</sup> Text des Vertrags und des Protokolls über die Verlängerung des Vertrages vom 20. Juli 1970 in: Dokumentation der Zeit, Berlin (Ost), Nr. 21/1970, S. 41 f.

<sup>74)</sup> Vgl. dazu aus der umfangreichen Literatur vor allem die hervorragende Analyse von H. Peter Krosby, Frieden für Europas Norden. Die sowjetisch-finnischen Beziehungen von 1944 bis zur Gegenwart, Wien/Düsseldorf 1981; George Maude, The Finnish Dilemma. Neutrality in the Shadow of Power, London, New York, Toronto 1976; D. Woker, a. a. O. (Anm. 62).

<sup>75)</sup> Vgl. dazu vor allem die instruktive Analyse von Ulrich H. E. Wagner, Finnlands Neutralität — Eine Neutralitätspolitik mit Defensivallianz, Hamburg 1974; J. Köpfer, a. a. O. (Anm. 59), S. 100; Max Jakobson, La Neutralité Finlandaise: Apparences et Réalités, in: Politique Étrangère, Vol. 44/1980, S. 453—464; ders., „Finnlandisierung“ — Rufmord durch ein Wort, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juli 1980; H. Neuhold, a. a. O. (Anm. 57), S. 83, kennzeichnet den komplizierten Status Finnlands als „asymmetrical neutrality“ with a pro-Soviet bias“.

tralität, das heißt für die Führung „neutraler“ Politik, keine rechtlichen Regelungen. Von beiden Aspekten, jener dem Völkerrecht und der der Theorie der Internationalen Beziehungen zuzuordnenden Neutralität, ist der „Neutralismus“ zu unterscheiden. Im völkerrechtlichen Schrifttum wird der Begriff „Neutralismus“<sup>76)</sup> mit dem Terminus „Blockfreiheit“ und den anderen dafür verwandten Bezeichnungen „mehr oder weniger“<sup>77)</sup> gleichgesetzt. Von politikwissenschaftlicher Seite ist in den vergangenen Jahren versucht worden, zwischen „Neutralismus“ und „Blockfreiheit“ zu differenzieren: „Abgesehen von der ständigen Neutralität kennt das Völkerrecht keine Neutralität in Friedenszeiten. Hingegen ist im Frieden eine rein faktische Neutralität möglich. Ein Staat kann eine Neutralitätspolitik führen, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Es handelt sich dann um einen selbstgewählten oder durch die Umstände gebotenen politischen Grundsatz.“<sup>78)</sup>

Völkerrechtslehre und Politikwissenschaft stimmen darin überein, daß Neutralismus auf die Vermeidung jeglicher Teilnahme an einem Konflikt nichtmilitärischer Art gerichtet ist: „Neutralismus läßt sich damit als die Suche nach Symmetrie und Äquidistanz zwischen Konfliktmächten beschreiben. Neutralismus ist damit auch nicht deckungsgleich mit dem politikwissenschaftlichen Begriff der ‚Neutralität‘ als Zwischenstellung zwischen Konfliktmächten, sondern unterscheidet sich von diesem Begriff der ‚Neutralität‘ dadurch, daß der politikwissenschaftliche Begriff der ‚Neutralität‘ zwar das Faktum der Zwischenstellung beschreibt, das sich in mehreren politischen Dimensionen manifestieren kann, der Begriff des ‚Neutralismus‘ darüber hinaus

<sup>76)</sup> Vgl. zur Entstehung und Entwicklung des Begriffs „Neutralismus“ Peter Lyon, Neutralism, Leicester 1963; Jacques Freymond, Neutralität und Neutralismus, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Jg. 6/1966, S. 147—155; R. L. Bindschedler, Neutralismus, in: Evangelisches Staatslexikon, a. a. O. (Anm. 57), Sp. 1626—1628; Georg Schwarzenberger, The Scope for Neutralism, in: The Yearbook of World Affairs, Vol. 15/1961, S. 233—244; Hans J. Morgenthau, Neutrality and Neutralism, ebenda, Vol. 11/1957, S. 47—75. Einen vorzüglichen Überblick über die zu dieser Thematik bis 1969 erschienene Literatur vermittelt D. Frei in: Neutralität und Neutralismus, in: Neue Politische Literatur, Jg. 14/1969, S. 446—460, wo er auch das ausländische Schrifttum einbezogen hat; ders., Kriegsverhütung durch Neutralität?, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Jg. 11/1981, H. 4, S. 37—55.

<sup>77)</sup> So R. L. Bindschedler, ebenda, Sp. 1626. Vgl. dazu auch Paul Guggenheim, Der Neutralitätsbegriff im allgemeinen Völkerrecht und in der internationalen Organisation, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag, München/Salzburg 1971, S. 119—128 (121).

<sup>78)</sup> R. L. Bindschedler, ebenda.



aber noch das aktive Bemühen erfordert, diese Zwischenstellung einnehmen zu wollen. Neutralismus entspricht daher weder dem juristischen noch auch dem politikwissenschaftlichen Begriff der ‚Neutralität‘, da er sich vom juristischen Begriff der Neutralität durch die *Verschiedenheit* der Zielsetzung, vom politikwissenschaftlichen Begriff durch die *Tatsache* der Zielsetzung unterscheidet.“<sup>79)</sup>

### 3. Der Terminus „Blockfreiheit“

Neutralismus und Blockfreiheit ist gemeinsam, daß sie eine ausschließlich politische Haltung, eine politische Maxime darstellen und im Völkerrecht nicht verankert sind. Da der Neutralismus keine völkerrechtliche Ausgestaltung gefunden hat, „ist er allein vom Ermessen des betreffenden Staates abhängig und auferlegt keine echten Rechtspflichten“<sup>80)</sup>. Während der Neutralismus ein „außenpolitisches Verhaltensmuster“ darstellt, „das sich abstrakt umschreiben läßt, bildet die Blockfreiheit im Gegensatz dazu eine politische Doktrin bestimmter Staaten“<sup>81)</sup>.

Eine Analyse der von der Blockfreien-Bewegung seit 1961 angenommenen Dokumente führt zu dem Ergebnis, daß sich „Ungebundenheit“ vornehmlich auf vier Zielsetzungen zurückführen läßt: Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit in der Welt, wozu die Überwindung der Aufteilung auf Blöcke, Beendigung lokaler Konflikte, Abrüstung und die friedliche Lösung von Streitfragen gehören; Festigung der nationalen Unabhängigkeit und Sicherheit, vornehmlich der Kampf gegen alle koloniale und neokoloniale Unterordnung; Sicherung einer adäquateren und beschleunigten ökonomischen und sozialen Entwicklung; als vierte Kategorie der Zielsetzungen der Blockfreiheit wird der „Kampf für die Demokratisierung der internationalen Beziehungen, für eine politische und wirtschaftliche Neuordnung auf den Prinzipien der Gleichberechtigung und Gerechtigkeit“<sup>82)</sup> genannt.

Vom Status ständig neutraler Staaten, die sich verpflichten, sich aus allen bewaffneten Konflikten herauszuhalten, unterscheidet sich

<sup>79)</sup> So H. Vetschera, a. a. O. (Anm. 63), S. 372. Hervorhebungen im Text.

<sup>80)</sup> So J. Köpfer, a. a. O. (Anm. 59), S. 160—171 (171), wo er einen hervorragenden Überblick über „Die Neutralität im Frieden“ vermittelt und auch kommunistische Stellungnahmen, die teilweise die Rechtsnatur des Neutralismus bejahen, herangezogen hat.

<sup>81)</sup> So H. Vetschera, a. a. O. (Anm. 63), S. 372.

<sup>82)</sup> So die jugoslawische Autorin Bojana Tadić in ihrer instruktiven Studie: Blockfreiheit und Neutralität in der zeitgenössischen Welt, in: IP, H. 653 vom 20. Juni 1977, S. 37—42 (40).

Blockfreiheit aufgrund der 1961 entwickelten fünf Kriterien dadurch, daß sich die Nicht-Beteiligung auf multilaterale und bilaterale militärische Bündnisse beschränken soll, „die im Kontext des Konflikts zwischen den Großmächten“ geschlossen worden sind. Auch wenn die Blockfreien-Bewegung bisher nicht definiert hat, welche Allianzen damit im einzelnen gemeint sind, geht es dieser Staaten-Gruppe darum, nicht in den Ost-West-Konflikt hineingezogen zu werden und die Unabhängigkeit gegenüber den Großmächten zu wahren. Die Blockfreien-Bewegung verhehlt nicht, daß damit vornehmlich die beiden Supermächte USA und UdSSR gemeint sind. Von Anfang an konnten die „Ungebundenen“ jedoch nicht der Frage ausweichen, ob ihre politische Doktrin den gleichen Abstand zu den von den USA und der Sowjetunion errichteten Militärbündnissen impliziert.

Zunächst ist festzuhalten, daß nach dem Selbstverständnis der Blockfreien Blockfreiheit nicht mit Neutralismus gleichgestellt werden darf. Die Blockfreiheit wird als eine politische Kategorie verstanden: „Es handelt sich dabei um den politischen Status eines Staates, den er selbst proklamiert, indem er sich zu bestimmten Zielsetzungen und Grundsätzen bekennt, es ist der Status eines Staates, der außerdem auch gewisse Kriterien erfüllt, der demzufolge als Mitglied der Bewegung blockfreier Länder akzeptiert wird.“<sup>83)</sup>

Im Unterschied zu jeglicher Form von Neutralität und Neutralismus vertreten die Nichtgebundenen die Ansicht, die „Konzeption der Blockfreiheit“ bedeute nicht Passivität, sondern aktives Handeln, soweit es die 1961 aufgestellten fünf Prinzipien zulassen. Die Blockfreien lehnen die existierenden „Blöcke“ nicht wegen ihrer politischen Orientierung, ihres ideellen Charakters oder gesellschaftlichen Inhalts ab, sondern „als System der internationalen Beziehungen. In der komplexen Welt wie auch in der heterogenen Zusammensetzung der Bewegung nichtpaktgebundener Länder und ihrer verschiedenartigen internationalen Stellung kann das Verhältnis jedes einzelnen nichtpaktgebundenen Landes gegenüber den Blöcken und ihrer Politik nicht das gleiche sein. Die verschiedenartigen wirtschaftlichen, Sicherheits- und anderen Interessen einzelner Länder, ihr Gesellschaftssystem und andere Faktoren bedingen auch einen unterschiedlichen Grad des Verhältnisses gegenüber den Großmächten und Block-

<sup>83)</sup> Vgl. dazu aus dem umfangreichen Schrifttum B. Tadić, ebenda, S. 38; Ranko Petković, Die Entwicklung der Doktrin und Bewegung der Blockfreiheit, in: IP, H. 636 vom 5. Oktober 1976, S. 11—13.



gruppierungen. Die demokratische Natur der Bewegung der Nichtpaktgebundenheit schloß gleichwelche Regelung der bilateralen Beziehungen der nichtpaktgebundenen Länder mit anderen Ländern aus, einbezogen die Großmächte.<sup>84)</sup>

Obwohl Tito und Nehru bereits — wie oben dargelegt — im Dezember 1954 unmißverständlich proklamiert hatten, „die Politik des Nichtbeitritts zu Blocks“ stelle keine „Neutralität“ und keinen „Neutralismus“ dar, trugen die Blockfreien selbst zu Mißverständnissen bei, indem sie ihre Politik als „dynamische Neutralität“, „positive Neutralität“, „aktive Neutralität“ oder als „positiven Neutralismus“ apostrophiert haben. Die im Verlauf der siebziger Jahre zunehmende politische Differenzierung und sich anbahnende Polarisierung innerhalb der Blockfreien-Bewegung haben einen maßgeblichen Anteil daran, daß die Nichtgebundenen ihre Position in den internationalen Beziehungen klarer definieren mußten. Seitdem sieht sich diese Staaten-Gruppe mit einem besonders gravierenden, ja brisanten Problem konfrontiert: der Frage, wie sie sich gegenüber den Anbiederungsversuchen der UdSSR und der von ihr geführten „sozialistischen Gemeinschaft“ verhalten soll. Einer schweren Belastungsprobe setzte Kuba, das seit der 6. Gipfelkonferenz 1979 in Havanna die Funktion der koordinierenden Präsidenschaft innehatte, die Bewegung aus, da es bereits 1973 versuchte, möglichst viele blockfreie Länder für seine These zu gewinnen, nach der die UdSSR der „natürliche Verbündete“ der Nichtgebundenen sei. Während die überwiegende Mehrzahl der Mitglieder der Bewegung die Position Havannas ohnehin immer strikt abgelehnt hat, wirkte die UdSSR mit ihrem militärischen Überfall auf Afghanistan im Dezember 1979, gut drei Monate nach der 6. Gipfelkonferenz der Blockfreien, selbst maßgeblich daran mit, daß sich seitdem weitere zahlreiche blockfreie Länder genau überlegen, wie sie es mit ihrer Distanz auch zum sowjetischen Machtblock halten.

Es ist wiederum das Verdienst jugoslawischer Autoren, in den letzten Jahren vehement den Bestrebungen der prosovjatischen Fraktion in der Bewegung entgegengetreten zu sein. Nach Belgrader Auffassung, die von der überwiegenden Mehrzahl blockfreier Staaten geteilt wird, bestehen vornehmlich zwei Rich-

tungen in der Bewegung, die von der ursprünglichen Auslegung der Prinzipien der Blockfreiheit abweichen. Ranko Petković umschreibt die beiden divergierenden Thesen wie folgt: „Nach Ansicht der Verfechter der sog. Theorie vom natürlichen Bündnis macht der Antiimperialismus das fundamentale Prinzip der Bündnisfreiheit aus. Daraus zieht man den Schluß, die Länder der sogenannten sozialistischen Staatengemeinschaft, bzw. die Staaten des Warschauer Vertrags seien die natürlichen Verbündeten der Blockfreien in ihrem Kampf gegen den Imperialismus. Eine Aufgliederung dieser ideologischen und politischen Aussage führt zwangsläufig zu folgenden Feststellungen: ... ein Block, und zwar der östliche, ist der Verbündete der Politik und der Bewegung der Blockfreiheit, der westliche Block dagegen ihr Feind; ... wüßten Politik und Bewegung der Bündnisfreiheit in den Konflikt zwischen den Blöcken hineingezogen und verwandelten sich in einen Faktor der Blockspaltung und -konfrontation ... Nach Meinung der Anhänger der sog. Theorie von der Äquidistanz sollte das grundlegende Prinzip der Blockfreiheit im gleichen Abstand zum einen wie zum anderen Block bestehen ... Auch in diesem Falle träten die gleichen weitreichenderen Auswirkungen ein: Da eine Äquidistanz die Grundvoraussetzungen aufhebt, auf denen die bündnisfreie Bewegung fußt, und da sie für die überwältigende Mehrheit der blockfreien Staaten unannehmbar ist, wäre eine Spaltung der Bewegung unvermeidlich.“<sup>85)</sup>

<sup>85)</sup> Ranko Petković, Die authentischen Prinzipien der Blockfreiheit, in: IP, H. 754 vom 5. September 1981, S. 9—14 (10); ders., Die Blockfreiheit in den achtziger Jahren, ebenda, H. 743 vom 20. März 1981, S. 1—4; Ivo Iveković, Der Kampf um neue internationale Ordnung und neue internationale Verhältnisse, ebenda, H. 748 vom 5. Juni 1981, S. 11—19; Miljan Komatina, Die Blockfreiheit — Doktrin der internationalen Beziehungen, ebenda, H. 766 vom 5. März 1982, S. 9—12; Bojana Tadić, Demokratische Beziehungen innerhalb der blockfreien Bewegung, ebenda, H. 732 vom 5. Oktober 1982, S. 10—14 (11): „Diese Bestrebungen sind bedrohlich. Sie stellen das Wesen der bündnisfreien Bewegung schlechthin in Frage, die weder natürliche Verbündete noch natürliche Feinde haben kann, so daß sie a priori weder prosovjatisch noch proamerikanisch bzw. prowestlich und demzufolge auch nicht antiso-wjetisch oder antiamerikanisch zu sein vermag.“ Hervorhebung im Text. Gavro Altman, Aufschwung und Versuchungen der Blockfreiheit, ebenda, H. 780 vom 5. Oktober 1982, S. 25—29 (28); M. S. Rajan, Die Theorie der Äquidistanz, ebenda, H. 745 vom 20. April 1981, S. 1—12. Vgl. dazu auch Peter Meyns, Die Bewegung der blockfreien Länder nach der Gipfelkonferenz von Havanna, in: Europa-Archiv, Jg. 35/1980, S. 89—98, mit zahlreichen Nachweisen; Bruno Engel, Die Bewegung der Blockfreien nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan, ebenda, Jg. 36/1981, S. 485—492.

<sup>84)</sup> So Miljan Komatina (Botschafter Jugoslawiens bei den Vereinten Nationen), Die Blockfreiheit — Unterschiede und Streitigkeiten, in: IP, H. 768 vom 5. April 1982, S. 5—9 (6). Vgl. zur Position Indiens P. V. Narasimha Rao, Den Prinzipien und Zielen der Blockfreiheit treu bleiben, in: IP, H. 724 vom 5. Juni 1980, S. 1—7.



Auch wenn aus allen bisher sowohl von den Gipfelkonferenzen als auch von den Konferenzen der Außenminister der Blockfreien-Bewegung veröffentlichten Dokumenten klar hervorgeht, daß die wichtigste Grundvoraussetzung ihres politischen Selbstverständnisses — die von allen „Blöcken“ unabhängige Position und die unabhängige politische Rolle der Nichtgebundenen — auch gegenüber der UdSSR und der „sozialistischen Gemeinschaft“ gelten soll, hat eine kleine Gruppe blockfreier Länder gegen dieses Grundprinzip insoweit verstoßen, als sie „mit der führenden Blockmacht“ im Laufe der siebziger Jahre politische Kooperationsverträge mit Klauseln geschlossen hat, die „in vielen Bereichen ihre Aktionsfreiheit erschweren“ und „auf jeden Fall den Grad der Solidarität unter den Nichtpaktgebundenen“ reduzieren<sup>86)</sup>. Spätestens mit ihrer militärischen Intervention in Afghanistan hat die UdSSR der von ihr verfochtenen These, sie sei mit anderen „sozialistischen Ländern“ der „natürliche Verbündete“ der Blockfreien, den Boden entzogen. Im Dezember 1979 hat die Sowjetunion zum ersten Mal ein zur Staatengruppe der Blockfreien gehörendes Land überfallen, obwohl sie sich in dem am 5. Dezember 1978 mit Afghanistan geschlossenen Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit verpflichtet hat, „die von der Demokratischen Republik Afgha-

nistan verfolgte Politik der Nichtgebundenheit, die ein wichtiger Faktor zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit ist“, zu respektieren. Diese oder ähnliche Formeln enthalten auch die Kooperationsverträge, die die UdSSR in den Jahren von 1971 bis 1981 mit Indien, Somalia, Angola, Moçambique, Äthiopien, Süd-Jemen, Syrien und der Volksrepublik Kongo geschlossen hat<sup>87)</sup>.

Die These der UdSSR, die Staaten der „sozialistischen Gemeinschaft“ seien die „natürlichen Verbündeten“ der Nichtgebundenen, wird in der Blockfreien-Bewegung nur von Kuba und einer Reihe „sozialistischer“ Länder vertreten. Die überwiegende Mehrzahl aller Staaten, die sich zur Blockfreiheit bekennen, lehnt es nach wie vor strikt ab, ihre „antiimperialistische Grundorientierung“ nur auf die westliche Hemisphäre zu beschränken. Sieht man von den „sozialistischen“ Ländern — wie Kuba, Vietnam, Laos und Kambodscha —, einigen Staaten mit „sozialistischer Orientierung“ in Afrika — wie Angola, Äthiopien und Moçambique — und einigen weiteren Ländern mit prosovjetschen Führungen — wie Afghanistan und Süd-Jemen — ab, dann nehmen die Blockfreien in ihrer überwiegenden Mehrheit immer noch für sich selbst in Anspruch, über ihren Abstand zu den bestehenden Militärblöcken und -allianzen selbst zu entscheiden.

## V. Ausblick

Die seit 1961 entwickelten, in der Zwischenzeit von der Blockfreien-Bewegung flexibel angewandten und variierten Kriterien der Blockfreiheit machen die Stärke und auch die Schwäche dieser so heterogen zusammengesetzten Staatengruppe aus. Da man 1961 nur wenige und dazu noch vage formulierte Prinzipien aufgestellt hat, war und ist man in der Lage, nahezu jeden inzwischen in die Selbständigkeit und Unabhängigkeit entlassenen Neustaat in die Bewegung aufzunehmen. Hinzu kommt, daß nach dem eigenen Selbstverständnis die Bewegung der Ungebundenen bewußt keine monolithische Einheit bilden will und von Anfang an jedes Konzept eines „Trikontinentalismus“ strikt abgelehnt hat. Die Blockfreien-Bewegung bildet keinen „dritten Block“ und möchte auch nicht den nach ihrer Auffassung „in der Welt herrschen-

den Bipolarismus zu einer Art Tripolarismus der Blöcke ummünzen“<sup>88)</sup>.

Kennzeichnend für die Blockfreien-Bewegung ist darüber hinaus ihr großer außenpolitischer Spielraum. Dieser ergibt sich nicht nur aus den wenigen „authentischen Prinzipien der Blockfreiheit“, sondern auch daraus, daß die Bewegung auf keinem Rechtsstatut basiert und ihre Beschlüsse im Wege des Konsenses faßt. Hinzu kommt die Einsicht, daß das nationale Interesse der inzwischen stark angewachsenen Staatengruppe es dieser gebietet, bei ihren Beschlüssen ein Höchstmaß von Flexibilität anzuwenden. Andererseits

<sup>87)</sup> Vgl. dazu die ausführliche Analyse bei D. Frenke, a. a. O. (Anm. 6).

<sup>88)</sup> So R. Petković, Wege des Konsenses, in: IP, H. 746 vom 5. Mai 1981, S. 26 f. (26). Vgl. dazu auch ders., Die Blockfreiheit in den achtziger Jahren, a. a. O. (Anm. 85), M. Minić, Starke Präsenz der Blockfreiheit in der Welt, ebenda, H. 737 vom 20. Dezember 1980, S. 1—6 (2).

<sup>86)</sup> M. Komatina, a. a. O. (Anm. 84), S. 7.



dokumentieren diese Faktoren auch die Schwäche der Blockfreien-Bewegung insofern, als ihr beispielsweise kein Instrumentarium zur Verfügung steht, die in den letzten Jahren zugenommenen Regionalkonflikte zu schlichten.

So bilden die Termini „Blockfreiheit“ und „Nichtgebundenheit“ nach wie vor eine politische Maxime und Doktrin einer bestimmten Staatengruppe. Obwohl zwischen Blockfreiheit und ständiger Neutralität einige Berührungspunkte in den Grundzielen bestehen — vor allem in der Wahrung der Unabhängigkeit und der Abstinenz von Militärallianzen —, dürfen die weitreichenden Unterschiede zwischen der Blockfreiheit als einer ausschließlich politischen Haltung und der auf Völkerrecht basierenden ständigen Neutralität nicht übersehen werden. Auch vom Neutralismus unterscheidet sich Nichtgebundenheit insofern, als aufgrund des Selbstverständnisses der Blockfreien-Bewegung einmal die Gleichsetzung beider Termini ausdrücklich abgelehnt wird und zum anderen Block-

freiheit nicht „Neutralität“ gegenüber allen, sondern nur gegenüber bestimmten Konflikten bedeutet. Die abschließende Frage, ob sich Blockfreiheit allmählich zu einer Politik der ständigen Neutralität entwickeln und schließlich eine Basis im Völkerrecht gewinnen könnte, ist negativ zu beantworten. Zwar würde eine solche Entwicklung „einen erheblichen Beitrag an die weltpolitische Stabilität leisten und das System viel berechenbarer machen. Die Handlungsfreiheit der Hauptantagonisten und der Großmächte würde eingeschränkt, die Ausnützung lokaler Konflikte und die Führung von Stellvertreterkriegen verhindert. Dies würde eine Friedenspolitik par excellence darstellen.“<sup>89)</sup> Jedoch ist diese wünschenswerte Perspektive allein schon deshalb unreal, weil die zur Blockfreien-Bewegung gehörenden Länder nicht daran interessiert sind, sich durch die Gewinnung des Status der dauernden Neutralität ihren außenpolitischen Spielraum weitgehend einschränken zu lassen.

<sup>89)</sup> So R. L. Bindschedler, a. a. O. (Anm. 49), S. 318.



## Tendenzwende in Neu-Delhi?

## Das 7. Gipfeltreffen der Blockfreien

Vom 7. bis 12. März 1983 fand in Neu-Delhi die 7. Gipfelkonferenz der Bewegung Blockfreier Staaten statt. An der Konferenz nahmen 99 der jetzt 101 Mitglieder der Bewegung teil<sup>1)</sup>, sowie 18 Beobachter- und 28 Gästedelegationen. Die Ausgangsbedingungen vor dieser Konferenz waren schlecht. Die zeitweilige Entspannung zwischen den Supermächten hat einem neuen Kalten Krieg Platz gemacht. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind auf einem Tiefpunkt angelangt und schlagen mit besonderer Härte in den blockfreien und anderen Entwicklungsländern durch. Außerdem macht ein Bündel von inneren Problemen es den Blockfreien schwer, die internationale Herausforderung in genügender Weise zu beantworten.

— So hat die Tatsache der Vervierfachung der Mitgliedschaft von 25 (Belgrad 1961) auf 101 (Neu-Delhi) nicht nur zu einer Stärkung der Bewegung geführt, sondern gleichzeitig die Spannbreite unterschiedlicher Auffassungen und möglicher Konflikte verstärkt.

— Die Konflikte bilateraler Natur haben zugenommen, einschließlich kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedsländern. Es ist zu stärkeren Differenzierungen in der Einschätzung regionaler Probleme gekommen.

— Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat nicht nur zu einer Vertiefung des Grabens zwischen Nord und Süd, sondern auch zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Differenzierung unter den Blockfreien selbst geführt. Allem voran sind es die Differenzen zwischen erdölexportierenden und nicht-erdölexportierenden Ländern.

— Die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben zur Folge, daß eine größere Zahl von Ländern sich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen in die Abhängigkeit der einen oder anderen Großmacht begeben hat, bzw. daß sich vorhandene Abhängigkeitsbeziehungen verstärkten.

Möglicherweise wären alle diese Differenzen nicht so in den Vordergrund getreten, hätten die Blockfreien bei der Durchsetzung ihrer Forderungen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, mehr Erfolg gehabt. Aber der vor allem von den Industrieländern zu verantwortende Stillstand in dieser Frage verstärkte die Auseinandersetzungen über blockfreie Strategie und Taktik.

Nicht zuletzt aber wurde die Lage dadurch verschärft, daß unter dem Druck der Supermächte die grundlegende Ausrichtung der Blockfreien als unabhängige Kraft in den internationalen Beziehungen von einer Reihe von Ländern offen in Frage gestellt und von anderen faktisch unterlaufen wird. Insbesondere der von Kuba unternommene Versuch, die Blockfreien zum „natürlichen Verbündeten“ Moskaus zu machen, hat zu einer zunehmenden Polarisierung innerhalb der Bewegung geführt. Es bestand zwar nie Aussicht, diese Auffassung durchzusetzen, auch war die Gefahr einer Spaltung der Blockfreienbewegung gering. Jedoch drohte eine Lähmung der Bewegung, ein Verlust der Handlungsfähigkeit durch interne Streitigkeiten.

Das 7. Gipfeltreffen stand deshalb vor der Aufgabe, einen Beitrag zur Überwindung der internen Schwierigkeiten zu leisten, um die Möglichkeiten der Blockfreienbewegung in den internationalen Beziehungen wieder zur Geltung bringen zu können<sup>2)</sup>. Angeknüpft

<sup>1)</sup> Der Sitz Kampuchea blieb frei, St. Lucia blieb der Konferenz fern. Barbados, die Bahamas, Kolumbien und Vanuatu wurden neue Vollmitglieder; Antigua und Barbado neuer Beobachter; die Dominikanische Republik neuer Gast. Venezuela hatte seinen Antrag auf Mitgliedschaft zurückgezogen; der Antrag Honduras auf Gaststatus wurde zurückgewiesen. Der gleichlautende Antrag Luxemburgs wurde wegen zu kurzfristigen Eingangs nicht behandelt. Vorbereitet wurde das Gipfeltreffen durch eine Konferenz von Experten am 1./2. März und durch eine Konferenz der Außenminister vom 3.—5. März.

<sup>2)</sup> In der letzten Zeit sind eine Reihe von Analysen erschienen. Insbesondere in Indien erschien vor dem Gipfeltreffen eine wahre Flut von Publikationen. Im folgenden einige der wichtigsten: U.S. Bajpai (Hrsg.), *Non-Alignment. Perspectives and Prospects*, New Delhi 1983; Rikhi Jaipal, *Non-Alignment. Origins, Growth and Potential for World Peace*, New Delhi 1983; Leo Mates, *Es begann in Belgrad. 20 Jahre Blockfreiheit*, Percha 1982; K. P. Misra (Hrsg.), *Non-Alignment: Frontiers and dynamics*, New Delhi 1982; Dewan C. Vohra, *Economic Relevance of Non-Alignment*, New Delhi 1983.



werden könnte dabei an einer Reihe von Aktivposten in ihrer bisherigen Tätigkeit:

— Ihr Beitrag zum Prozeß der Dekolonisierung darf nicht gering geschätzt werden. Ihre internationale politische Anerkennung von Befreiungsbewegungen und die z. T. gegebene materielle Hilfe hat nicht unerheblich die Position der Befreiungsbewegungen gestärkt.

— Obwohl in der Realisierung bisher wenig erfolgreich, haben sie dafür gesorgt, daß Abrüstungs- und Weltwirtschaftsfragen zu Themen der internationalen Tagesordnung wurden, die verstärkt im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen diskutiert werden.

— Am bedeutendsten ist aber einzuschätzen, daß die Blockfreien durch den Verzicht, sich nach dem Zweiten Weltkrieg dem einen oder anderen Block anzuschließen, eine strikte Blockteilung der Welt verhindert haben. Sie haben damit eine Alternative für viele andere Länder gewiesen. Da angesichts der Bedeutung vieler Länder (z. B. Indien) auch die „Nichtmitglieder von Blöcken durch die Supermächte umworben wurden, ... nahm der Wert von Allianz-Mitgliedschaften ab, und die Teilung des Systems begann weniger rigide zu sein“<sup>3)</sup>. Mit ihrer wachsenden Zahl wuchs das Gewicht der Blockfreien auch in

der UN. Sie sorgten dafür, daß diese nicht länger ein politisches Instrument der USA blieb. Die Existenz der Blockfreien erwies sich so überhaupt als Voraussetzung dafür, daß die Vereinten Nationen ihre Rolle als Regulator in der Weltpolitik wahrnehmen können<sup>4)</sup>.

— Nicht zu unterschätzen sind auch die längerfristigen Auswirkungen der Aktivitäten der Blockfreien. Da ihre Bilanz „häufig unmeßbar (ist), weil ihre Prinzipien als Prozeß und Tendenzen in alle Strukturen, Regionen, Dokumente, Beschlüsse und Programme der UNO und der Weltgemeinschaft vorgedrungen sind“<sup>5)</sup>, wird häufig übersehen, daß sie durch die Propagierung von neuen Verhaltensmustern in der internationalen Politik das internationale Verhältnis gegenüber Gewaltanwendung, Kriegen und Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder nachdrücklich verändert haben — eine Entwicklung, die sich auch im Völkerrecht niederschlagen hat.

Die folgende Darstellung versucht, die Entwicklung der Auseinandersetzung über ein „natürliches Bündnis“ mit der UdSSR nachzuzeichnen und die wichtigsten Ergebnisse der 7. Gipfelkonferenz darzustellen<sup>6)</sup>.

## I. Blockfreie: Mit oder ohne „Natürliche Freunde“ und „Natürliche Feinde“?

Wesentliche Faktoren, die die Probleme der Blockfreien verschärft haben, liegen in den Einmischungen und Pressionen der Großmächte begründet, die direkt oder indirekt — vermitteltst nahestehender oder abhängiger Länder — versuchen, die Blockfreienbewegung für ihre strategischen Interessen nutzbar zu machen. Weder die USA noch die UdSSR waren je bereit, die Blockfreien als unabhängige Kraft zu akzeptieren. Aus dem Blickwinkel amerikanischer Politik wurde die Blockfreiheit lange Zeit als „unmoralisch“ abgelehnt. Auch die Sowjetunion stand ihr nach

Ausführlichere bibliographische Angaben sind in zwei Bibliographien zu finden: Klaus Fritsche, Die Bewegung der Blockfreien, Teil I, Dortmund 1981, Teil II, Dortmund 1982. Alle in diesem Aufsatz zitierten Materialien befinden sich in der Bibliothek der Dokumentationsstelle Bewegung Blockfreier Staaten, Dortmund.

<sup>3)</sup> B. Korany, Social Change, Charisma and International Behaviour: Toward a Theory of Foreign Policy making in the Third World, Leiden 1976, S. 365.

dem Zweiten Weltkrieg im Zeichen ihrer Zwei-Lager-Theorie feindlich gegenüber. Die seit dieser Zeit auf beiden Seiten stattgefundenen Veränderungen haben aber nichts daran geändert, daß die Blockfreien immer nur, wenn auch in unterschiedlichen Konzeptionen, unter dem Gesichtspunkt des Ost-West-Konflikts betrachtet werden<sup>7)</sup>.

Diese Einmischung hat sich mit der wachsenden Bedeutung der Blockfreien seit Mitte der

<sup>4)</sup> Ebenda, S. 366.

<sup>5)</sup> M. Komatina, Ständige Aktion der Blockfreien Länder für Änderungen der Weltbeziehungen, in: Internationale Politik, Heft 622/1976, S. 2.

<sup>6)</sup> Zur ausführlichen Darstellung der Geschichte der Blockfreienbewegung siehe den Beitrag von Jens Hacker in dieser Ausgabe.

<sup>7)</sup> Zum Verhältnis Sowjetunion und Blockfreienbewegung vgl. K. Fritsche, Die Bewegung Blockfreier Staaten in sowjetischer Sicht, in: Osteuropa, 2/1983, S. 125—140; zum Verhältnis USA-Blockfreienbewegung vgl. B. K. Shrivastava, The United States and the Non-Aligned Movement, in: International Studies (New Delhi), Vol. 20, No. 1—2 1981, S. 429—444.



siebziger Jahre verstärkt. Sie richtete sich dabei nicht nur auf einzelne Länder, sondern es wurde versucht, die grundlegende Ausrichtung der Blockfreienbewegung zu unterminieren. Wie haben die Blockfreien auf diese Versuche, insbesondere sie zum natürlichen Verbündeten Moskaus zu degradieren, reagiert?

## 1. Äquidistanz und Blockfreiheit

Zu einem Schlüsselbegriff in der Auseinandersetzung über die Rolle der Blockfreien ist die „Politik der Äquidistanz“ (die Politik des gleichen Abstands) geworden.

Während der Ostblock sie als Verrat an den Prinzipien der Blockfreiheit verurteilt, ist „Äquidistanz“ für den Westen deren authentische Verwirklichung. Auch innerhalb der Blockfreien sind diese Stichworte aufgegriffen und zum Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen geworden. Mit diesem Begriff wird vom prosovjetschen Flügel eine Politik — z. B. die Jugoslawiens — *kritisiert*, die sich mit der Politik beider Blöcke gleichermaßen kritisch auseinandersetzt.

„Äquidistanz“ ist aber niemals eine Zielvorstellung der Blockfreienbewegung gewesen. Sie ist nämlich „kein Politologenkongreß... wo mit Zirkel und Lineal die eigene Selbstentfernung in sogenannten ‚Äquidistanzen‘ vermessen wird... Die Bewegung der Blockfreien ist nun einmal keine neutralistische Institution, in der die öffentliche Meinung mit Stoppuhren zwischen den etablierten Blöcken geopfert wird. Sie steckt ihre Position nicht an den Blöcken ab, sondern hat eine eigene Position, aus der heraus Blockbildung abgelehnt wird, weil sie eben gerechtfertigte Positionsnahmen verhindert.“<sup>8)</sup> Die Blockfreienbewegung ist dabei „nicht feindlich gegen den einen oder anderen Block eingestellt. Sie besteht (aber) in der Anerkennung der Tatsache“, so Julius Nyerere in Havanna 1979, „daß ein machtvoller Staat oder Block versucht ist, seine Macht zur Durchsetzung seiner Interessen einzusetzen, ungeachtet seiner Ideologie“. Deshalb hätten die Blockfreien auch weder „permanente Feinde“ noch „permanente Freunde, geschweige denn natürliche“. „Aber ich bin sicher, daß sie dauerhafte Interessen hat.“<sup>9)</sup> Auf der Grundlage dieser eigenen Interessen werden dann die Blöcke konkret, je nach Verhalten in zur Diskussion stehenden Situationen beurteilt und sich ihnen gegen-

über verhalten. Eine Position der Äquidistanz würde dagegen Passivität Vorschub leisten.

Bei dieser klaren Position stellt sich natürlich noch deutlicher die Frage, welche Ziele mit der Diskussion um die Äquidistanz verbunden sind. Aus prosovjetscher Sicht wird an dieser Position, die beide Blöcke für die krisenhaften Entwicklungen verantwortlich macht, kritisiert, daß „Freund und Feind“ nicht klar unterschieden würden. Als Alternative formulierte Samora Machel: „Der Imperialismus ist unser Feind, unser wirtschaftlicher Feind, militärischer Feind, politischer Feind und kultureller Feind. Diese klare Definition unseres Feindes, zusammen mit unserer Einheit, ist der Schlüssel unserer Stärke“<sup>10)</sup>. Und auf der Gipfelkonferenz in Havanna führte er weiter aus, daß der Feind versuche, „uns auf eine Position der Äquidistanz zwischen Imperialismus und Anti-Imperialismus festzulegen. Er versucht, uns davon zu überzeugen, daß der Feind des Non-Alignment die Rivalität zwischen den Blöcken ist, mit anderen Worten, daß der Imperialismus nicht der Feind ist“<sup>11)</sup>. Diese klare Definition des Feindes wird durch ebenso klare Worte zu den Freunden ergänzt. „Wir erklären“, so Samora Machel an gleicher Stelle, „daß die sozialistischen Länder die natürlichen Verbündeten unserer Völker sind... Sie sind eine zuverlässige Stütze in unserem Kampf“<sup>12)</sup>.

Aus diesen Worten wird das Ziel des sowjetischen Kampfes gegen die Theorien der Äquidistanz deutlich. Eine Umorientierung der Blockfreienbewegung hin zur UdSSR soll durchgesetzt werden. Mit den Worten Pham Van Dongs: „Die Versuche, die Bewegung auf ihre ursprünglichen Ziele zu reduzieren und den Akzent darauf zu setzen, daß sie unabhängig sein und außerhalb der Blöcke stehen müsse, (sind) praktisch darauf gerichtet, die Nichtpaktgebundenen-Bewegung von ihrem antiimperialistischen Ziel wegzuführen und widersprechen den Interessen des Kampfes unserer Völker.“<sup>13)</sup>

Auf der anderen Seite steht das westliche Beharren auf Äquidistanz, bzw. die westliche Kritik, daß die Blockfreien in den letzten Jahren von dieser Position weit entfernt gewesen seien. Angesprochen wird damit die unverkennbare Tatsache, daß Blockfreie und Ost-

<sup>10)</sup> Auf der außerordentlichen Ministerratsitzung des Koordinationsbüros in Maputo, Januar 1979, zit. n. Granma — Weekly, 11. 2. 1979.

<sup>11)</sup> Zit. nach R. Falk, Von Bandung nach Havanna, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/1979, S. 1250.

<sup>12)</sup> Ebenda.

<sup>13)</sup> Zit. nach Neue Zeit (Moskau), Heft 38/1979, S. 29.

<sup>8)</sup> Federicio Nier-Fischer, in: Entwicklungspolitische Nachrichten, Wien, Heft 4/1983, S. 24.

<sup>9)</sup> Zit. nach Kopie des Redemanuskripts.



block gemeinsame Positionen in einer Reihe von Fragen (z. B. Kolonialismus und Rassismus) eingenommen haben. Eine Vielzahl von gemeinsamen Abstimmungen in den Vereinten Nationen zeugt unter anderem davon. Eine solche Feststellung übersieht aber häufig, daß „dies ... eine Parallelität des sozialistischen Blocks mit den Blockfreien (ist), und nicht andersherum“<sup>14)</sup>. Auch eine genauere Untersuchung des parallelen Abstimmungsverhaltens, die sich nicht mit der Erhebung statistischer Daten begnügt, zeigt, daß die Blockfreien sich nicht an den Versuchen der Sowjetunion beteiligten, auf Kosten der antikolonialen Bewegung „Punkte im kalten Krieg zu machen“. „Gewöhnlich wurden in kolonialen Fragen zwei Resolutionen in die Vereinten Nationen eingebracht, eine durch die antikoloniale Gruppe von Ländern, die andere durch die Sowjetunion. Die ersten suchten eine Lösung, die so schmerzlos wie möglich sein sollte, während die anderen versuchten, anti-westliche Gefühle zu verschärfen.“<sup>15)</sup>

Wenn dies ohne Aufgabe der Unabhängigkeit geschieht, warum sollen die Blockfreien dann nicht davon profitieren, „wenn die sozialistischen Staaten gewisse Anliegen der Blockfreien unterstützen, mit welcher Motivation dies auch immer geschieht ... Dies ist eine klare Folge von Versäumnissen des westlichen Blocks und seiner Unfähigkeit, die sich verändernden historischen Kräfte zu begreifen und die Hauptziele der blockfreien Länder zu würdigen oder zu unterstützen ... Der Parallelismus zwischen den Blockfreien und dem sozialistischen Block ist natürlich hauptsächlich in historischen Umständen zu finden. Fast alle Blockfreien waren Opfer des westlichen Kolonialismus und Rassismus ... und viele der Probleme, mit denen die Blockfreien heute konfrontiert sind, sind Folge der kolonialen Unterwerfung.“<sup>16)</sup>

Unter diesen Umständen bedeutet das Insistieren des Westens auf „Äquidistanz“ den Versuch, sich der berechtigten Kritik der Blockfreien zu entziehen bzw. diese zu entschärfen.

„Äquidistanz“ wird aber nicht nur als Maßstab für die Beurteilung der Blockfreienbewegung als Ganzes genommen, sondern ist gleichzeitig die Elle, an der die Politik der einzelnen Mitglieder gemessen wird. Damit erweist sich

dieser Begriff somit nur als bisher letzter Versuch der Blockideologen, die Mitglieder der Blockfreienbewegung in weiße und schwarze Schafe einzuteilen.

## 2. UdSSR: „Natürlicher Verbündeter“ der Blockfreien?

Obwohl der aufgezeigte Parallelismus nie dazu geführt hat, daß die Blockfreienbewegung zur Reserve Moskaus geworden ist, wird er dort als eine der Begründungen für das „natürliche Bündnis“ genommen. Hinzu kommt, daß u. a. aufgrund der angesprochenen historischen Situation vielfach notwendige Kritik an der Sowjetunion unterblieb. So wurde in Belgrad 1961 die Tatsache nicht kritisiert, daß die UdSSR am Eröffnungstag der Konferenz eine H-Bombe zündete. Und während der Vorbereitungen zur Konferenz von Lusaka 1970 kam Moskau trotz des Einmarsches in die ČSSR ungeschoren davon.

Doch der Streit um ein „natürliches Bündnis“ gewann erst seit der 4. Gipfelkonferenz von Algier (1973) an Bedeutung. Die im Vorfeld der Konferenz von Breschnew propagierte These wurde von Castro aufgegriffen. Seitdem versucht die Sowjetunion verstärkt, gestützt auf die prosowjetischen Kräfte innerhalb der Bewegung, in zwei Richtungen der Bewegung ihren Stempel aufzudrücken. Einerseits das Bestreben, die Kritik an den USA zu verstärken und im Sinne der These des „natürlichen Feindes“ den Hauptschlag gegen sie zu richten, andererseits eine Überprüfung und Neufestlegung der Prinzipien der Bewegung zu erreichen, indem die Blockfreienbewegung an ihren „natürlichen Verbündeten“ Moskau gebunden und ihre Mitglieder entsprechend in „fortschrittliche“ und „reaktionäre“ eingeteilt werden.

### a) Auf dem Weg nach Havanna

In Algier hatte Fidel Castro noch alleine die These vom natürlichen Bündnis vertreten. Mit der Aufnahme Vietnams, Laos, Mocambiques und Angolas und einiger Umstürze in Mitgliedsländern verstärkte sich diese Fraktion. So wurde mit stärkeren Kräften auf der 5. Gipfelkonferenz in Colombo (1976) versucht, die vorhandene Bereitschaft auf gleichberechtigter Grundlage mit der UdSSR zusammenzuarbeiten — wie mit allen anderen Ländern auch —, dahingehend interpretieren zu lassen, „daß die Blockfreienbewegung und die sozialistischen Länder im Kampf gegen ihre gemeinsamen Feinde vereint wären“<sup>17)</sup>.

<sup>14)</sup> M. S. Rajan, Non-Alignment between the Cold War Blocs, in: U.S. Bajpai (Hrsg.), a. a. O., S. 109.

<sup>15)</sup> Leo Mates, Non-Alignment and the Two Major Power Blocs, in: K.P. Misra/ K. R. Narayanan, Non-Alignment in Contemporary International Relations, New Delhi 1981, S. 31.

<sup>16)</sup> M. S. Rajan, a. a. O., S. 109 f.

<sup>17)</sup> R. Jaipal, a. a. O., S. 118.



Da in Colombo aber auch beschlossen wurde, die 6. Gipfelkonferenz für 1979 nach Havanna einzuberufen und damit Kuba die Präsidentschaft für die folgenden drei Jahre anzuvertrauen, schienen die Zeichen für neue Vorstöße günstig. Während der Ministertagung des Koordinationsbüros in Havanna (15. bis 20. Mai 1978), eines der wichtigsten Treffen zwischen den Gipfeln von Colombo und Havanna<sup>18)</sup>, verfocht Kuba erneut die These, „daß sich die Bewegung den ‚sozialistischen Ländern‘ anschließen müsse... Unter dem Druck der übrigen Mitglieder des Büros ging es von diesem Standpunkt wieder ab, damit nach außen hin die Einheit gewahrt blieb.“<sup>19)</sup> Das bereits durch die kubanischen Militäraktionen in Afrika gewachsene Mißtrauen verstärkte sich auf dieser Konferenz dadurch noch weiter, da von Kuba auch die „Unterscheidung zwischen ‚progressiven‘ und ‚reaktionären‘ Mitgliedern der Bewegung“<sup>20)</sup> propagiert wurde.

Dieses Mißtrauen schlug auf der zwei Monate später in Belgrad stattfindenden Außenministerkonferenz (25.—30. Juli 1978) in Gegenaktionen um. Während die Vorstöße erfolglos blieben, Kubas Mitgliedschaft in der Bewegung und Havanna als Tagungsort für die Gipfelkonferenz in Frage zu stellen — ihre Verwirklichung wurde als Bedrohung der Einheit gesehen —, wurden in zwei anderen Fragen Marksteine für die Zukunft gesetzt. Auf inhaltlicher Ebene wurde gegen die Theorie des natürlichen Verbündeten eine offensive Gegenposition aufgebaut, nach der der „Hegemonismus“ ebenso eine Gefahr für die Blockfreienbewegung darstelle wie „Imperialismus, Kolonialismus und Neokolonialismus“. Seit dieser Konferenz gehört auch der „Kampf gegen den Hegemonismus“ zum Arsenal der Blockfreienresolutionen.

Damit aber nicht genug. Es gab verschiedene Vorstöße, um eine bessere Kontrolle der bevorstehenden kubanischen Präsidentschaft zu ermöglichen. „So wurde in Belgrad ein ungewöhnlicher Schritt unternommen, indem ein besonderes Büro des Büros (gemeint ist das Koordinationsbüro, KF) geschaffen wurde, um die hauptsächlichsten konstitutionellen und Repräsentationsprobleme zu studieren, mit denen die Bewegung konfrontiert war.“<sup>21)</sup>

<sup>18)</sup> L. Mates, Es begann in Beigrad, a. a. O., S. 231.

<sup>19)</sup> Ebenda, S. 233.

<sup>20)</sup> P. Willets, The Non-Aligned in Havanna. Documents of the 6th Summit Conference and an Analysis of their Significance for the Global Political System, London 1981, S. 35.

<sup>21)</sup> A.W. Singham, Non-Alignment — From Summit to Summit, in: Man & Development, Special Number, January 1981 (New Delhi), S. 22.

Diese Frage dominierte bis zur Gipfelkonferenz in Havanna die Arbeit des Koordinationsbüros in New York.

Ein Teil der dort gefaßten Beschlüsse diente der Verstärkung der Kontrolle Kubas. So die gegen kubanischen Widerstand durchgesetzte Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Koordinationsbüros von 25 auf 36 und die Aufforderung auch an die Nichtmitgliedsländer, sich aktiv an der Arbeit zu beteiligen. Andere Maßnahmen wurden bereits im Juni 1979 auf der Ministertagung des Koordinationsbüros in Colombo in Kraft gesetzt. Es wurde den Kubanern aufgegeben, schon „in der ersten Woche des Juli 1979 den Resolutionsentwurf zirkulieren (zu) lassen...“, außerdem wurden die Mitglieder der Bewegung aufgefordert, „ihre Anmerkungen bis zur 1. Augustwoche 1979 einzureichen“<sup>22)</sup>. Gleichzeitig wurde beschlossen, daß das politische wie das ökonomische Komitee der Konferenz seine Arbeit bereits parallel zu der das Gipfeltreffen vorbereitenden Außenministerkonferenz aufnehmen sollten. So hatte man jetzt statt einer hektischen Woche Gipfelarbeit neun Wochen Zeit, „um Veränderungen und eine Strategie“ gegen die kubanischen Vorstöße zu formulieren. „Als der Gipfel seine Arbeit eröffnete, begann sie auf der Grundlage eines bereits revidierten zweiten Entwurfs.“<sup>23)</sup>

#### b) Die Gipfelkonferenz von Havanna

So waren bereits vor der Eröffnung der Konferenz die Weichen für eine Auseinandersetzung gestellt, die die Arbeit der gesamten Konferenz überschatten und belasten sollte. Die Gretchenfrage hieß: Wie hältst Du es mit Moskau?<sup>24)</sup>

Während im Plenum der Konferenz vor allem Tito und Nyerere auf der einen und Castro, Machel und Pham Van Dong auf der anderen Seite die gegensätzlichen Positionen formulierten<sup>25)</sup>, wurde die eigentliche Schlacht um das Schlußdokument woanders geführt. Die Teile der Resolution, die sich mit bestimmten regionalen Problemen befaßten, wurden in den Regionalgruppen der Mitgliedsländer diskutiert. Die ersten 28 Paragraphen des Ent-

<sup>22)</sup> P. Willets, a. a. O., S. 13.

<sup>23)</sup> Ebenda.

<sup>24)</sup> Die Bedeutung der Konferenz erschöpft sich natürlich nicht in dieser Frage. Sie behandelte Fragen der internationalen Politik und Wirtschaft von Bedeutung. Mit der Beschränkung auf die Auseinandersetzung über die grundsätzliche Orientierung der Blockfreien soll diese Tatsache nicht negiert werden. Zur Gesamtdarstellung vgl. P. Willets, a. a. O.

<sup>25)</sup> Vgl. Abschnitt II.1.



wurfs aber, in denen die Prinzipien der Blockfreiheit und die Einschätzung der internationalen Lage niedergelegt sind, kamen in die Obhut eines Redaktionsausschusses, zusammengesetzt aus Vertretern Algeriens, Kubas, Indiens und Jugoslawiens<sup>26)</sup>. Nach der Bearbeitung durch diese „Viererbande“ hatte die am Ende verabschiedete Schlußresolution kaum noch Ähnlichkeit mit dem ursprünglichen kubanischen Resolutionsentwurf<sup>27)</sup>.

Für die hier diskutierte Fragestellung sind vor allen Dingen die — immer wiederkehrenden — Umarbeitungen von Bedeutung. So versuchte der kubanische Entwurf den in Belgrad aufgenommenen Begriff des Hegemonismus, der im Verständnis der Mehrheit die Politik der Sowjetunion kennzeichnet, als eine Funktion des Imperialismus und vor allen gegen die VR China gerichtet umzuinterpretieren. Unter anderem hieß es, daß die „Imperialisten, Kolonialisten und Rassisten ... andere reaktionäre Kräfte in ihren hegemonistischen und expansionistischen Bestrebungen“<sup>28)</sup> ermutigen würden. Dieser Versuch blieb erfolglos.

Die Formel vom „Kampf gegen Imperialismus, Kolonialismus ... und gegen alle anderen Formen fremder Aggression, Okkupation, Vorrherrschaft, Einmischung in innere Angelegenheiten und Hegemonie wie auch gegen die Politik der Großmächte und die Blockpolitik“<sup>29)</sup> wurde dem entgegengesetzt. Mit ähnlichen Formulierungen wurde auch der Versuch zurückgewiesen, den Antiimperialismus und Antikolonialismus der Blockfreien für die Bündniszwecke der Sowjetunion auszunutzen. Eindeutig steht dieser jetzt im „Kontext der Gegnerschaft gegen alle Formen der Beherrschung kleiner durch große Länder“<sup>30)</sup>.

Der kubanische Entwurf enthielt auch den Versuch, die These vom „natürlichen Verbündeten“ zu verankern. Dies geschah mit verschiedenen Formulierungen, normalerweise dadurch, daß von der Zusammenarbeit mit

„anderen fortschrittlichen Staaten und Kräften“ gesprochen wurde, bzw. davon, daß es „notwendig ist, die gemeinsame Aktion der blockfreien Länder zu verstärken und sie in Beziehung zu denen anderer Entwicklungsländer und progressiver Staaten zu setzen“<sup>31)</sup>. Von diesen insgesamt im Entwurf 16 mal vorhandenen Formulierungen wurden zehn gestrichen<sup>32)</sup>. Übrig blieb erstens ein Hinweis im Kapitel „Die blockfreie Politik und die Erstarkeung ihrer unabhängigen Rolle“. Dort heißt es: „Die Konferenz konstatiert, daß auch andere friedliebende, freiheitsliebende und gerechtigkeitliebende, demokratische und fortschrittliche Staaten und Kräfte mit den blockfreien Ländern an der Erreichung ihrer Ziele zusammengearbeitet haben, und spricht ihre Bereitschaft aus, die Zusammenarbeit mit ihnen auf gleichberechtigter Grundlage fortzusetzen.“<sup>33)</sup> Dies ist eine Feststellung, die in früheren Resolutionen nicht vorgekommen ist. Zwar enthielten auch die Beschlüsse von Kairo, Lusaka und Algier Verweise auf die Zusammenarbeit mit „den Kräften der Freiheit, des Friedens und des Fortschritts“<sup>34)</sup>, von Staaten war in diesem Zusammenhang aber nie die Rede.

Fünfmal findet die Zusammenarbeit mit „sozialistischen Ländern“, „fortschrittlichen Staaten und Kräften“ positiv in Abschnitten zum südlichen Afrika und Palästina Erwähnung. Dies bedeutet, daß die Anerkennung des Werts der sowjetischen Hilfe dort gemacht werden konnte, wo sie von besonderer Bedeutung in einem bestimmten, aktuellen Konflikt war<sup>35)</sup>.

Da aber gegenüber den hier erwähnten Formulierungen im Schlußdokument sehr stark die unabhängige Position der Blockfreien und ihre Anti-Blockpolitik herausgestrichen wird, ist die Einschätzung gerechtfertigt, daß Kuba keinen Erfolg in seinen Bemühungen hatte, Anerkennung für die Theorie vom natürlichen Verbündeten zu finden. Diese Einschätzung wird dadurch bestärkt, daß nach Havanna keinerlei derartige Versuche mehr unternommen wurden. Dennoch drückt sich auch in den Grundsatzfragen der Kompromißcharakter dieses Dokumentes aus.

<sup>26)</sup> R. Jaipal, a. a. O., S. 139.

<sup>27)</sup> Der Autor ist nicht im Besitz des ursprünglichen kubanischen Resolutionsentwurfs und stützt sich deshalb auf die bei P. Willets enthaltenen Informationen. P. Willets, a. a. O.

<sup>28)</sup> Zit. nach P. Willets, a. a. O., Fußnote 36, S. 52. Vgl. dazu auch die Rede Pham Van Dongs, in: Neue Zeit (Moskau), Heft 39/1979, S. 29.

<sup>29)</sup> Schlußdeklaration von Havanna, in: Internationale Politik, Heft 707, Belgrad 1979, S. 16. Die Durchnumerierung der dort abgedruckten Fassung stimmt nicht mit dem endgültigen Abschlußdokument, das anders durchnummeriert ist, überein. Der besseren Zugänglichkeit wegen wird dennoch diese deutsche Fassung zitiert.

<sup>30)</sup> P. Willets, a. a. O., S. 13.

<sup>31)</sup> A. a. O., S. 52, Fußnote 36.

<sup>32)</sup> Willets spricht von elfmal, hat aber unverständlicher Weise den wichtigsten Punkt im allgemeinen Teil der Schlußdeklaration (§ 20) nicht aufgeführt.

<sup>33)</sup> Schlußdeklaration von Havanna, a. a. O., S. 17.

<sup>34)</sup> Schlußdeklaration von Kairo, Einleitungsteil, in: Die Bewegung der Blockfreien, Archiv Dritte Welt, Bd. 4, Köln 1978, S. 45; Schlußdeklaration von Lusaka, Punkt 15, a. a. O., S. 102; Schlußdeklaration von Algier, Punkt 8, a. a. O., S. 139.

<sup>35)</sup> Diese Hinweise befinden sich in den Paragraphen 37, 68, 87, 112, 120.



c) Sind die USA der „Natürliche Feind“ der Blockfreien?

Wie eingangs ausgeführt, versuchte der von Kuba angeführte Flügel nicht nur zu erreichen, daß sich die Blockfreien bewußt als Alliierte des „sozialistischen Lagers“ bezeichnen, sondern ging gleichzeitig daran, eine Verschärfung der Kritik an den USA durchzusetzen und jede Kritik an der UdSSR zu unterbinden. Wenn schon nicht die UdSSR als natürlicher Verbündeter, dann sollte wenigstens die USA als natürlicher Feind der Blockfreien dargestellt werden — eine Auffassung, die aber ebensowenig mit den Grundprinzipien der Blockfreien übereinstimmt.

Dennoch hatte Fidel Castro in Havanna mit dieser Strategie mehr Erfolg. In den Schlußdeklarationen wurden die USA und die anderen westlichen Länder so scharf wie nie zuvor kritisiert. Dieser Versuch der Antagonisierung des Verhältnisses gegenüber den USA schlug sich auch in den von Castro vorgetragenen Thesen zu den Wirtschaftsproblemen nieder. „Er ironisierte die Bestrebungen um die Verwirklichung einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Diese hätte nämlich Zusammenarbeit mit dem Westen bedeutet; und demgegenüber sollte die Bewegung, wie er zusammen mit der Sowjetunion wünschte, eine antagonistische Haltung einnehmen... Was blieb, war lediglich die verschwommen zum Ausdruck gebrachte These vom ‚Kampf‘ anstelle der These von Verhandlungen mit den industriell entwickelten Ländern. Damit wurde gleichzeitig eine Krise des gesamten Weltwirtschaftssystems in Abrede gestellt und durch eine These ersetzt, die von einem frontalen Zusammenstoß zwischen den Ländern um die Sowjetunion herum, einschließlich der Blockfreienbewegung, einerseits und den industriell entwickelten Ländern des Westens andererseits sprach. So wurde in Havanna auch auf wirtschaftlichem Gebiet eine neue Ära und ein Abweichen von den bei allen vorherigen Konferenzen festgelegten Programmen und Zielen verkündet.“<sup>36)</sup>

In dieser Richtung versuchte Kuba auch seine Präsidentschaft in den der Havanna-Konferenz folgenden Jahren auszunutzen.

Mit der sowjetischen Invasion in Afghanistan trat eine weitere Komponente im Wirken Kubas in den Vordergrund. Durch die Verhinderung der Verurteilung der sowjetischen Militärführung sollte nicht nur Moskau in Schutz genommen, sondern auch die ausschließlich

antiwestliche Ausrichtung der Bewegung zur Geltung gebracht werden.

d) Die Blockfreien in der Afghanistan-Frage

Nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan gelang es den Blockfreien über ein Jahr lang nicht, sich auf eine gemeinsame Stellungnahme zu einigen. Zwar kamen auf der Notstands-Sondertagung der Vereinten Nationen zu Afghanistan im Januar 1980 von den Blockfreien 59 der 104 Stimmen für eine Resolution, die den Abzug aller fremden Truppen aus Afghanistan forderte. Lediglich neun Blockfreie stimmten gegen die Resolution (Äthiopien, Afghanistan, Angola, DVR Jemen, Kuba, Laos, Mocambique, Vietnam, Grenada), 17 enthielten sich und neun nahmen an der Abstimmung nicht teil.

In monatelangen Diskussionen scheiterte das Koordinationsbüro in New York bei der Suche nach einem Kompromiß. Auch eine Arbeitsgruppe, der u. a. Kuba, Guayana, Jugoslawien, Bangladesh, Singapur, Afghanistan, Algerien, Indien und Pakistan angehörten, erreichte Übereinstimmung lediglich darin, daß folgende vier Fragen die Schlüsselemente des Problems darstellen: „Nichteinmischung von außen; Abzug aller ausländischen Truppen; Sicherung der nationalen Unabhängigkeit; Suche nach einer politischen Lösung“. Dies erwies sich aber für eine konkrete Resolution als nicht tragfähig. Denn der u. a. von Kuba geforderten Priorität nach „Beendigung der Einmischung von außen“ widersetzte sich die Mehrheit, für die der „Abzug aller ausländischen Truppen“ aus Afghanistan der Ausgangspunkt einer Lösung sein mußte.

Nichts lief in dieser Frage mehr, bis sich im Mai 1980 eine große Zahl von Staats- und Regierungschefs anlässlich der Beerdigung Titos in Belgrad trafen. Dort wurde der Vorschlag entwickelt, eine außerordentliche Ministerkonferenz noch im Juli 1980 durchzuführen. Auf der Tagesordnung sollten „die internationale Lage und die Rolle der Blockfreien“ stehen. Der Tagungsort sollte in Afrika liegen. Es sah sich jedoch kein Land in der Lage, so kurzfristig als Gastgeber zu fungieren. Auch der Schachzug Kubas, seine Ablehnung der Konferenz in Zustimmung zu verwandeln und gleichzeitig Havanna als Tagungsort vorzuschlagen, stieß auf wenig Gegenliebe. So wurde auf einer Plenarsitzung der Blockfreien am 18./19. Juni 1980 beschlossen, die für September 1981 geplante Außenministerkonferenz in Neu-Delhi auf Anfang des Jahres vorzuziehen. Sie fand vom 9.—12. Februar 1981 statt.

<sup>36)</sup> Leo Mates, Es begann in Belgrad, a. a. O., S. 250 f.



Diese Konferenz bedeutete einen schweren Rückschlag für die Sowjetunion<sup>37)</sup>. Entgegen ihrem Willen und gegen die ursprünglichen Vorstellungen des indischen Resolutionsentwurfes forderte die Konferenz eine „politische Lösung auf der Basis des Rückzugs der ausländischen Truppen und des vollen Respekts für die Unabhängigkeit, Souveränität, territoriale Integrität und des blockfreien Status von Afghanistan und der strikten Einhaltung des Prinzips der Nichtintervention und Nichteinmischung“<sup>38)</sup>.

Auch in der Folgezeit kam es immer wieder zu heftigen Debatten. So unternahm Kuba während der Ministertagung des Koordinationsbüros in Havanna (Mai/Juni 1982) den Versuch, diese Formulierung streichen zu lassen. Auf der anderen Seite führte die man-

gelnde Bereitschaft der UdSSR zum Truppenabzug dazu, daß die Forderung immer stärker wurde, die Sowjetunion endlich beim Namen zu nennen. Auf dem Treffen vor der 37. Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York (4.—9. Oktober 1982) führte dies zu einer Konferenzverlängerung um zwei Tage, da Kuba nur gestützt auf die Macht seiner Präsidentschaft eine entsprechende Formulierung verhindern konnte.

Diese Entwicklung macht deutlich, daß das Afghanistan-Problem einen tiefen Einschnitt für die Entwicklung der Blockfreien bedeutet hat. Der Einmarsch hat dazu geführt, daß sich bei der Mehrheit immer klarer die Notwendigkeit durchsetzt, sich auch mit dem sowjetischen Hegemonismus in entsprechender Weise auseinanderzusetzen.

## II. Das 7. Gipfeltreffen der Blockfreien in Neu-Delhi

Das 7. Gipfeltreffen, das einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen und zur Überwindung der vorhandenen Schwierigkeiten leisten sollte, türmte wegen des iranisch-irakischen Krieges neue Probleme auf. Aufgrund des Widerstands Teherans gegen den Tagungsort Bagdad und der offenen Drohung mit Militäraktionen gegen die Konferenz war die Sicherheit der Delegationen nicht mehr gewährleistet.

In dieser Situation wurde aber auch deutlich, daß der Wunsch zur Überwindung der Schwierigkeiten vorhanden war. Nachdem man bis Ende Juli 1982 sich einer Vertagung der Konferenz widersetzt hatte, begannen am 2. August mit einem Schreiben Fidel Castros, in dem aus Sicherheitsgründen für eine Verlegung der Konferenz plädiert wird, die Konsultationen über diese Frage. Am 10. August erklärte der irakische Präsident Saddam Hussein in einem Schreiben an Indira Ghandi seine Bereitschaft, auf die Durchführung der Konferenz zu verzichten, und schlug Neu-Delhi als neuen Tagungsort vor. Am 29. August wurde in einem weiteren Schreiben Fidel Castros mitgeteilt, daß die Konsultationen einen Konsens ergeben hätten, die 7. Gipfelkonferenz in Neu-Delhi abzuhalten. Gleich-

zeitig wurde festgestellt, daß die Bereitschaft besteht, als Dank für die konstruktive Rolle des Iraks, dort die 8. Gipfelkonferenz durchzuführen<sup>39)</sup>.

### 1. Die indische Konferenzvorbereitung

Angesichts der kurzen Zeit, die für die Konferenzvorbereitung zur Verfügung stand, ging man in Neu-Delhi zügig daran, die Resolutionsentwürfe für die Konferenz vorzubereiten. Durch intensives Reisen der indischen Spitzendiplomaten bemühte man sich schon von Beginn an, sich durch eine Abstimmung mit einer Gruppe von ca. 40 Staaten breite Unterstützung zu sichern.

In dem im Februar veröffentlichten Entwurf der politischen und ökonomischen Resolution verzichtete Indien darauf, seine eigene nationale Position der Bewegung aufzudrängen. Zudem war der Entwurf und das Vorgehen der indischen Seite durch das Bemühen um Übereinstimmung in den Hauptfragen „Frieden, Abrüstung und Entwicklung“ gekennzeichnet.

Gleichzeitig zeichnete er sich durch eine verbale Zurückhaltung in der Kritik an den Supermächten aus. Während dies bezüglich der UdSSR von indischer Seite nicht so sehr über-

<sup>37)</sup> Vgl. B. Engel, Die Bewegung der Blockfreien nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan, in: Europa-Archiv, 36. Jg., 16. Folge/1981, S. 485—492.

<sup>38)</sup> § 82 der Politischen Deklaration der Außenministerkonferenz von Neu-Delhi, in: Two Decades of Non-Alignment, New Delhi 1983, S. 507.

<sup>39)</sup> Ausführlicher dazu eine Dokumentation der Dokumentationsstelle Bewegung Blockfreier Staaten e. V., Dortmund, Zur Auseinandersetzung über die 7. Gipfelkonferenz der Bewegung Blockfreier Staaten, Dortmund, September 1982.



raschte, wurden auch die USA nur zweimal namentlich erwähnt, und dann noch nicht einmal in der Form einer scharfen Verurteilung. Bezüglich Nicaragua wurden die USA „aufgerufen“, „eine konstruktive Position zugunsten von Frieden und Dialog“ einzunehmen<sup>40</sup>). Und bezüglich des Panama-Kanals wurde festgestellt, daß das Gesetz „9670 des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika unvereinbar mit den Torrijos-Carter-Verträgen ist und diese verletzt“<sup>41</sup>). Durch die scharfe Kritik an der Politik der Blöcke, ihren Militärdoktrinen und ihrem Vorherrschaftstreben betonte der Entwurf besonders stark die unabhängige Rolle der Blockfreien in den internationalen Beziehungen.

Die Suche nach Einheit bestimmte auch während der Konferenz selbst das indische Vorgehen. Auch wenn die so zugestanden gekommenen Kompromisse manchmal auf Kosten klarer Aussagen gingen, hat der Verzicht auf Konfrontation Vertrauen und Selbstbewußtsein der Mitglieder gestärkt.

## 2. Die Kampuchea-Frage in Neu-Delhi

Während die Frage der Suspendierung Ägyptens, eines der ungelösten Probleme des Havanna-Gipfels<sup>42</sup>), still und heimlich von der Tagesordnung verschwand, war die Frage der Vertretung Kampucheas auch in Neu-Delhi heftig umstritten. Wer sollte den Sitz einnehmen: Prinz Sihanouk für die Koalitionsregierung des Demokratischen Kampuchea oder Heng Samrin für die von Vietnam eingesetzte Regierung in Phnom Penh? Oder sollte die Politik des leeren Stuhls, die in Havanna beschlossen worden war, fortgesetzt werden?

Schon im Vorfeld wurde beschlossen, die Debatte auf die Außenministerkonferenz zu beschränken. Von allen Seiten, einschließlich Singapurs, war zu hören, daß der Gipfel sich mit den für die Bewegung wichtigeren Fragen befassen sollte. Die Bedeutung, die dieser Frage dennoch zukam, zeigt die Tatsache, daß sich die Außenminister drei Tage lang in Plenardebatten und inoffiziellen Konsultationen fast ausschließlich hiermit befaßten. 61 Außenminister ergriffen das Wort — ein absolutes Novum für die Blockfreien. Von ihnen sprachen sich 30 für Prinz Sihanouk aus, 24 für Heng Samrin, die restlichen 7 traten dafür

ein, den Sitz frei zu halten. Aufgrund dieser Mehrheitsverhältnisse war es „nicht möglich, ... einen Konsens über die Vertretung der einen oder der anderen Partei zu erreichen“. Es wurde weiter beschlossen, daß das „Koordinationsbüro, in der Eigenschaft als Ad-hoc-Komitee handelnd, ... beauftragt (wird), die Frage weiter zu prüfen und dabei alle Anregungen, die während der Debatte gemacht wurden, in Rechnung stellt und auf dieser Grundlage Empfehlungen der Außenministerkonferenz 1985“ vorlegen wird<sup>43</sup>).

Dieses Ergebnis war allgemein erwartet worden. Warum aber dann trotzdem diese heftige Debatte? Zwei prinzipielle Fragen standen zur Disposition.

Zum einen ging es um die Stellung zur vietnamesischen Besetzung Kampucheas und der Installierung einer pro-vietnamesischen Regierung. Gegenüber der vietnamesischen Auffassung, daß es hier um das „legitime Recht auf Selbstverteidigung und das Recht, einer anderen Nation in der Selbstverteidigung“ gegen ein Terrorregime zu helfen, ginge, wurde u. a. von Singapur, Nord-Korea und Jugoslawien hervorgehoben, daß „wir uns nicht mit ausländischen Interventionen und der Anwendung von Gewalt irgendwo in der Welt zufrieden geben wollen, sei es in Kampuchea oder sonstwo“ (L. Mojsov, jugoslawischer Außenminister). Der Vertreter Zimbabwes erklärte, diese Länder würden sich jeder Intervention durch irgendeine fremde Macht den Rückzug aller fremden Kräfte fordern, damit das Volk von Kampuchea selbst darüber entscheiden kann, welche Regierung es haben will<sup>44</sup>).

Es ging aber um mehr als um die Vertretung Kampucheas. Singapur, das sich bis zuletzt diesem Konsens widersetzte, betonte, daß Festlegungen getroffen werden müßten, unter welchen Bedingungen ein Land aus der Bewegung ausgeschlossen oder suspendiert werden könne. Diese Frage stelle sich mit absoluter Dringlichkeit nach der Art und Weise, wie in Havanna die Entscheidung über die Vertretung Kampucheas gefallen sei, genauso wie nach dem damaligen Versuch, Ägypten aus der Bewegung auszuschließen. Was war in Havanna geschehen?<sup>45</sup>)

<sup>43</sup>) NAC/CONF. 7/FM/DOC. 4, S. 4.

<sup>44</sup>) Alle Zitate aus der Debatte der Außenminister am 3./4. März 1983.

<sup>45</sup>) Eine ausführliche Darstellung aus der Sicht Singapurs in einer in Neu-Delhi vertriebenen Broschüre: Ministry of Foreign Affairs, Singapur, Havana and New Delhi — What's the Difference, Singapur 1983. Kuba fühlte sich genötigt, als Antwort ein schnell vervielfältigtes Papier zu veröffentlichen: From Singapore to Singapore, o.O., o.J.

<sup>40</sup>) NAC/CONF. 7/Doc. 1, § 87.

<sup>41</sup>) Ebenda, § 94.

<sup>42</sup>) Die arabischen Mitglieder der Ablehnungsfront versuchten auf dem Gipfel 1979 in Havanna wegen der Unterzeichnung des Camp-David-Abkommens, das von ihnen als Verletzung der Prinzipien der Blockfreiheit interpretiert wurde, Ägypten aus der Bewegung auszuschließen.



Wie schon ausgeführt, können Beschlüsse in der Blockfreienbewegung nur gefaßt oder geändert werden, wenn ein Konsens hergestellt werden kann. In der Kampuchea-Frage hatte das Demokratische Kampuchea auch nach dem vietnamesischen Einmarsch den Sitz in der Bewegung behalten. Noch auf der Ministertagung des Koordinationsbüros in Colombo (Mai 1979), also zwei Monate vor dem Gipfel in Havanna, unterstützten 20 Mitglieder des Koordinationsbüros diesen Zustand, nur fünf waren für Heng Samrin. Dort wurden auch „die Vorschläge für die Teilnahme Yeng Saris ohne Mitspracherecht, als auch der vietnamesische Antrag, entweder beide Delegationen zuzulassen oder keine, zurückgewiesen“. So blieb Yeng Sari wohl da, nahm jedoch nicht an der Debatte teil<sup>46</sup>). Auf dieser Grundlage versprach Kuba, keine einseitigen Veränderungen vorzunehmen und die Vertreter des Demokratischen Kampuchea nach Havanna einzuladen.

Aber entgegen diesen Zusagen drehte Kuba als Gastgeber nun die „Beweislast“ um. Es sperrte die kampucheanische Delegation von der Konferenz aus (sie wurden außerhalb Havannas faktisch interniert) und erklärte, daß Konsens hergestellt werden müsse, um den Sitz neu zu besetzen. Kuba setzte sich dabei über den heftigen Protest einer großen Zahl von Mitgliedsländern hinweg. So erklärt nicht nur der Widerstand gegen Vietnam, sondern auch die Furcht, einmal selbst Opfer einer solchen Manipulation zu werden, das Beharren Singapurs auf dieser Debatte.

### 3. Die Hauptthemen der Gipfelkonferenz

Indira Ghandi, die indische Premierministerin und Präsidentin der Blockfreienbewegung für die nächsten drei Jahre, hatte in ihrer Rede zur Eröffnung den Hauptinhalt der Konferenz deutlich definiert: „Frieden, Abrüstung und Entwicklung“. Diese Fragen bestimmten die Plenarreden wie die Arbeit im Politischen und Ökonomischen Komitee, die die Aufgabe hatten, die vorgelegten Resolutionsentwürfe und die Veränderungsanträge zu einem Abschlußdokument zusammenzubringen<sup>47</sup>). Zur öffentlichkeitswirksameren Verbreitung der Konferenzergebnisse wurde zudem eine „Botschaft aus Neu-Delhi“ und eine „Deklaration über collective self-reliance“ verabschiedet, in denen die wesentlichen Konferenzergebnisse zusammengefaßt wurden. Zur Diskussion aller wichtigen Fragen rufen die Blockfreien

dabei in ihrer „Botschaft aus Neu-Delhi“ zu einem Treffen mit den Staats- und Regierungschefs anderer Länder auf, um gemeinsam eine gerechte, faire und schnelle Lösung für diese Probleme zu finden. Bereits Anfang April wurden entsprechende Einladungen von Indira Ghandi versandt.

Bestimmend für die Konferenz war, daß sich die Teilnehmer — unabhängig von allen konkreten Beschlüssen — darum bemühten, zu tragfähigen Übereinkünften zu kommen, die vorhandenen Schwierigkeiten zu überwinden und die bestehenden Differenzen in den Hintergrund treten zu lassen. Gleichzeitig wurde versucht, vorhandene bilaterale Spannungen abzubauen. Noch während der Konferenz unterzeichneten Indien und Pakistan ein Abkommen über die Einrichtung einer „Gemeinsamen Kommission“ zur Verbesserung ihrer zwischenstaatlichen Beziehungen. PLO-Chef Arafat traf mit dem libanesischen Präsidenten Gemayel zusammen. Die afrikanischen Staatschefs versuchten, weitere Schritte zur Lösung der OAU-Krise zu unternehmen. Unverkennbar war in Neu-Delhi das Bemühen, auch unter den Mitgliedern als stabilisierender Faktor zu wirken.

Was waren nun die Hauptergebnisse der Konferenz?

#### a) Frieden und Abrüstung

„Frieden und Abrüstung“ war angesichts der sich verschlechternden internationalen Situation eines der Hauptthemen in Neu-Delhi und bedeutete nach über 20 Jahren eine Rückkehr zu den dominierenden Themen der Belgrader Konferenz. Da ein dauerhafter Frieden „die Beseitigung aller Formen von Vorherrschaft, Diskriminierung, Ausbeutung und Unterdrückung“ voraussetzt, wird das Eintreten „für die Errichtung einer neuen Weltordnung“ bekräftigt, die sich „auf dem Respekt für Unabhängigkeit, Gleichheit und Zusammenarbeit und der Verwirklichung des Trachtens aller Völker nach Gerechtigkeit, Sicherheit, Entwicklung und Wohlstand“<sup>48</sup>) gründet. Entscheidungen „über Fragen von lebenswichtiger Bedeutung dürfen nicht länger das Vorrecht einer kleinen Gruppe von Ländern sein, wie mächtig diese auch immer sind“<sup>49</sup>). Deshalb sei „die Demokratisierung der internationalen Beziehungen ... eine gebieterische Notwendigkeit unserer Zeit“<sup>50</sup>).

<sup>48</sup>) NAC/CONF. 7/Doc. 1/Rev. 2 (Schlußfassung der Politischen Deklaration), § 10. Auch bei der Nummerierung dieses Dokuments können sich gegenüber der bald veröffentlichten Schlußfassung Veränderungen ergeben.

<sup>49</sup>) Ebenda.

<sup>50</sup>) Ebenda, § 15.

<sup>46</sup>) Leo Mates, Es begann in Belgrad, a. a. O., S. 244.

<sup>47</sup>) Das Politische Komitee wurde von Jugoslawien, das Ökonomische von Nicaragua geleitet.



Ein Hindernis auf dem Weg zu dieser neuen Ordnung sind nicht nur der Imperialismus, Kolonialismus, Neokolonialismus und alle Formen von Aggression, Einmischung oder Hegemonie, sondern auch jede Art von „Großmacht- und Blockpolitik“. Gegenüber deren Politik „der Einmischung, Intervention, des Drucks, der Destabilisierung und der Besetzung“ wird als Alternative eine „Politik der friedlichen Koexistenz und Zusammenarbeit auf der Basis von Gleichheit“<sup>51)</sup> gefordert.

Aus dieser Kritik an den Blöcken in Ost und West wird die Verpflichtung der Blockfreien gefolgert, „sich von Machtblöcken und gegeneinander verbündeten Gruppen fernzuhalten, deren Existenz die Welt mit einer umfassenden Katastrophe bedrohen“<sup>52)</sup>. Darüber hinaus wird der Versuch der Blockideologen, „den Kampf der Völker für Unabhängigkeit und menschliche Würde als im Zusammenhang der Ost-West-Konfrontation stehend“<sup>53)</sup> zu betrachten, als Gefahr für den Frieden und die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker verurteilt.

Die Verwirklichung dieser Anliegen ist ein Langzeitprogramm. Der atomare Holocaust bedroht aber hier und heute das Überleben der Menschheit. Deshalb nehmen in den Beschlüssen von Neu-Delhi die Forderungen nach „allgemeiner und vollständiger, insbesondere nuklearer Abrüstung“ breiten Raum ein. „Der Weltgeschichte größte Friedensbewegung“, so eine Charakterisierung der Blockfreien durch Indira Ghandi, stellt dabei bewußt den Zusammenhang zu den „Friedensbewegungen in der ganzen Welt“ her, die „zunehmend die Weisheit von Entscheidungen zur Verstärkung des Wettrüstens“ in Frage stellen. „Weltweite Solidarität in der lebenswichtigen Frage des menschlichen Überlebens ist heute nicht mehr nur ein hehres Ideal, sondern eine unbedingte Notwendigkeit.“<sup>54)</sup>

Die Blockfreien fordern die Aufgabe der „Doktrinen des strategischen Gleichgewichts, der Abschreckung und der Konzepte eines begrenzten Atomkrieges“<sup>55)</sup>. Zwar ist die Formulierung des indischen Resolutionsentwurfs fallengelassen worden, daß Abschreckung nur ein Deckname für atomaren Terrorismus sei, aber nach wie vor gilt als „unannehmbar, daß die Sicherheit aller Staaten und das Überleben der Menschheit Geiseln der Sicherheitsinteressen einer Handvoll atomwaffenbesitzen-

der Staaten“ sein soll. Zudem hat diese Abschreckungsstrategie nur „die Gefahr des Ausbruchs eines nuklearen Krieges erhöht und zu größerer Unsicherheit und Destabilität in den internationalen Beziehungen geführt“<sup>56)</sup>.

Neben dieser grundsätzlichen Kritik werden eine Reihe von Abrüstungsmaßnahmen gefordert, z. B. „ein unverzügliches Verbot der Anwendung oder der Drohung mit der Anwendung von Atomwaffen ...“. Die Blockfreien fordern weiterhin ein „Einfrieren der Entwicklung, Produktion, Lagerung und Stationierung von Nuklearwaffen und die zügige Ausarbeitung eines umfassenden Vertrages über das Testverbot von Atomwaffen“<sup>57)</sup>. Die Errichtung von atomwaffenfreien Zonen wird als eine „wichtige Abrüstungsmaßnahme“ gesehen.

Auf konventionellem Gebiet wird die schnelle Verabschiedung eines Vertrags über das Verbot chemischer Waffen gefordert. Ansonsten verweist die Resolution auf die entsprechenden Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen, die beschleunigt durchgeführt werden sollen, um zu einem spürbaren Ergebnis zu kommen.

#### *b) „Friedliche Lösung von Streitfragen“ und der Krieg zwischen Iran und Irak*

Das Bemühen, den Krieg zwischen Iran und Irak zu beenden, ging in Neu-Delhi hinter den Kulissen weiter. Da dieser Konflikt aber nur symptomatisch für die zunehmende Zahl von Auseinandersetzungen zwischen den Blockfreien selbst ist (z. B. Äthiopien-Somalia, Vietnam-Kampuchea), wurde gleichzeitig über Möglichkeiten blockfreier Konfliktlösungsmechanismen diskutiert — ein Unterfangen, das noch zur Gründerzeit in Titos Eröffnungsrede zur Belgrader Konferenz zurückgewiesen wurde. Aus Angst vor Spaltungstendenzen schlug er vor, daß „man... die Regelung solcher Fragen der bilateralen Praxis überlassen bzw. sie auf dem Weg der gegenseitigen friedlichen Verständigung regeln“<sup>58)</sup> sollte. Man beschränkte sich in der Folgezeit auf das Eintreten für friedliche Rahmenbedingungen und auf Versuche, eine Internationalisierung der Konflikte zu verhindern.

Aber die Konflikte der letzten Jahre haben eine größere Dimension und Schärfe erreicht. So wurde von Sri Lanka 1978 der Vorschlag zur Bildung einer „Kommission zur friedli-

<sup>51)</sup> Ebenda, § 14.

<sup>52)</sup> Ebenda, § 12.

<sup>53)</sup> Ebenda.

<sup>54)</sup> Alle ebenda, § 15.

<sup>55)</sup> Ebenda, § 14.

<sup>56)</sup> Ebenda, § 28.

<sup>57)</sup> Ebenda, § 30.

<sup>58)</sup> In: Die Bewegung der Blockfreien, Archiv Dritte Welt, Bd. 4, Köln 1978, S. 20.



chen Lösung von Grenzkonflikten" zur Ermöglichung präventiver Konfliktlösung vorgeschlagen. Im Gegensatz dazu sieht der 1979 von Jugoslawien vorgelegte Vorschlag nicht die Bildung einer ständigen Kommission, sondern die Bildung jeweiliger Ad-hoc-Komitees nach Zustimmung der Betroffenen vor. Keines der beiden Dokumente ist bisher verabschiedet worden. Der jugoslawischen Vorschlag wurde aber als Anhang zur Schlußdeklaration von Havanna genommen.

Auch in Neu-Delhi wurden keine institutionellen Lösungen vorgeschlagen. Zum ersten Mal wurden aber weiter ausgeführte Prinzipien niedergelegt, auf deren Grundlage die Diskussion weitergeführt werden soll: „Die Unverletzlichkeit von anerkannten internationalen Grenzen, Nichteinmischung und Achtung des Menschenrechts auf freie nationale und soziale Entwicklung“, friedliche Lösung in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und regionalen Organisationen wie der OAU. Es wird bekräftigt, daß „Streitfälle zwischen benachbarten Staaten ausschließlich auf friedlichem Wege durch direkte Verhandlungen, Vermittlungen oder gute Dienste, die von den betroffenen Parteien akzeptiert werden, oder andere Maßnahmen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind“, gelöst werden sollen<sup>59)</sup>.

Der Krieg zwischen dem Iran und dem Irak provozierte unabhängig von einer Grundsatzentscheidung sofortige Aktionen der Blockfreien<sup>60)</sup>. Der erste Vorschlag zur Einrichtung eines „Good-will-Komitees“, dem Algerien, Indien, Jugoslawien, Kuba, Pakistan, die PLO und Sambia angehören sollten, stieß auf große Schwierigkeiten. Der Irak lehnte die Teilnahme Algeriens ab, während der Iran darauf bestand. Auf der Außenministerkonferenz in Neu-Delhi (Februar 1981) wurde deshalb eine Modifizierung vorgenommen. Die Außenminister von Indien, Kuba, Sambia und der Chef der Politischen Abteilung der PLO wurden aufgefordert, „alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen“, um zu einer Einstellung des Krieges zu kommen. Die Aktivitäten dieses Komitees waren aber ebensowenig erfolgreich wie die Mission der Islamischen Konferenz und des UN-Generalsekretärs. So führte dieser Konflikt zur Vertagung des 7. Gipfeltreffens und blieb Dauerthema in Neu-Delhi

<sup>59)</sup> NAC/CONF. 7/Doc. 1/Rev. 2, § 171 ff.

<sup>60)</sup> Vollständige Berichte dieser Kommission sind in einer achtbändigen Dokumentensammlung enthalten, die von Kuba zur 7. Gipfelkonferenz veröffentlicht worden ist: *The Movement of Non-Aligned Countries*, September 1979 — January 1983, 8 Vols., Havanna 1983.

selbst. Der irakische Vize-Präsident Taha Muhiiddin Marouf schlug die Einrichtung eines Schlichtungsausschusses vor, dessen Spruch für beide Seiten verbindlich sein sollte. Der iranische Premierminister Mir Hossein Moussavi wies aber alle Vermittlungsbemühungen zurück und bekräftigte auf einer Pressekonzferenz das Festhalten des Irans an seinem harten Kurs. Teheran sucht die Entscheidung weiter auf dem Schlachtfeld, um mit einem Sieg auch den Sturz Saddam Husseins zu erreichen.

Dieser Konflikt wurde auch bis zum Ende der Konferenz nicht gelöst. Da der Iran bis zuletzt darauf bestand, den Irak im Schlußdokument als Aggressor zu verurteilen, wurde vollständig darauf verzichtet, einen Passus über den Konflikt in die Schlußdeklaration aufzunehmen<sup>61)</sup>. Statt dessen rief Indira Ghandi erneut zur Beendigung des Krieges auf. „Als Vorsitzende werde ich die Konsultationen fortsetzen und alle möglichen und angemessenen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels unternehmen.“

Infolge dieser Auseinandersetzung wurde auch der Ort der 8. Gipfelkonferenz noch nicht festgelegt. Zwar votierte die überwältigende Mehrheit für Bagdad, hofft auf eine baldige Beendigung des Krieges und will dann diesen Beschluß fassen. Eine endgültige Entscheidung wird spätestens auf der Außenministerkonferenz 1985 in Angola fallen<sup>62)</sup>.

### *c) Initiativen gegen Stillstand im Nord-Süd-Dialog*

Die wirtschaftliche Lage in der Dritten Welt ist katastrophal. Die Folgen der Weltwirtschaftskrise sind für die Industrieländer weitaus schwerer als für die industrialisierten Länder. Die Schuldenlast ist auf 600 Mrd. Dollar angestiegen; der Verfall der Rohstoffpreise hat 1981/82 zu einem Exportausfall von 150 Mrd. Dollar geführt; jährlich müssen allein 106 Mrd. Dollar für die Schuldentilgung aufgebracht werden. Gleichzeitig steigt der Protektionismus der Industrieländer, die Terms of Trade verschlechtern sich durch den Anstieg der Importwarenpreise und die entwickelten Länder scheinen zur Zeit kaum zu mehr als zur Klimaverbesserung bereit zu sein. Die Folgen dieser Entwicklung für die Lebensbedingungen von Milliarden von Menschen sind kaum vorstellbar.

Diese Situation fordert daher dringend die Entwicklung und Förderung neuer Aktionen

<sup>61)</sup> Es ist nur ein Dankeschön an das Good-Will-Committee enthalten.

<sup>62)</sup> NAC/CONF. 7/Doc. 1/Rev. 2, § 193.



und Strategien. Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen daher nicht neue Forderungen an den Norden, sondern neue Initiativen zur Überwindung des Stillstands im Nord-Süd-Dialog.

Grundlage der Strategie ist für die Blockfreien nicht Autarkie oder Abkoppeln von den Ökonomien der industrialisierten Länder, sondern Zusammenarbeit mit ihnen. „In einer wachsend interdependenten Welt sind das wirtschaftliche Schicksal und die Stabilität beider Gruppen von Ländern mehr und mehr miteinander verflochten.“<sup>63)</sup> Diese „Interdependenz ist jedoch wegen des gegenwärtigen ungerechten ökonomischen Systems asymmetrisch“<sup>64)</sup>, arbeitet zum Nachteil der Entwicklungsländer und hat zu einer Verschärfung der Weltwirtschaftskrise geführt. Die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung sei deshalb nach wie vor eine dringende Notwendigkeit, um zu einer dauerhaften Gesundung der Weltwirtschaft zu kommen.

Auch aus politischen Gründen muß diese Forderung erfüllt werden. „Frieden und Entwicklung sind voneinander abhängig, und die internationale Gemeinschaft kann sich so lange keines dauerhaften Friedens sicher sein, solange die wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den Nationen größer werden.“<sup>65)</sup> Die Blockfreien forderten deshalb in Neu-Delhi „ein neues Konzept internationaler Sicherheit, das die Interessen aller Nationen und aller Völker am Überleben“<sup>66)</sup> berücksichtigt.

Auf dem Weg dorthin brachte Neu-Delhi einen Schwerpunktwechsel, um den Nord-Süd-Dialog wieder anzukurbeln. In den letzten drei Jahren hatte man sich darauf konzentriert, ein Zustandekommen der Globalverhandlungen über strukturelle Veränderungen des Weltwirtschaftssystems zu erreichen. Angesichts der gegenwärtigen Aussichtslosigkeit zur Verwirklichung dieser Forderungen, will man jetzt zuerst auf die Durchsetzung einer Reihe von Sofortmaßnahmen in den Bereichen drängen, die von besonderer Wichtigkeit für die Entwicklungsländer sind: Ressourcentransfer, Verschuldungsfragen, Rohstoffe, Energie und Nahrungsmittel. Im Zentrum steht dabei die Forderung nach einer internationalen Konferenz über Währung und Finanzen, um zu einer Reform des „ungerechten und überholten internationalen Währungs- und Finanzsystems“ zu kommen.

<sup>63)</sup> NAC/CONF. 7/Doc. 6/Rev. 3 (Das ist die Schlußfassung der ökonomischen Deklaration), § 4.

<sup>64)</sup> Ebenda, § 10.

<sup>65)</sup> Ebenda, § 5.

<sup>66)</sup> Ebenda, § 19.

Der Plan für Globalverhandlungen wurde aber nicht aufgegeben. Ein indischer Konferenzsprecher erläuterte, daß die Sofortmaßnahmen „den Patienten am Leben halten“ sollen, während die Globalverhandlungen als „langfristige Therapie“ gelten.

#### *d) Politische Impulse für die Verstärkung der Süd-Süd-Beziehungen*

In dieser schwierigen Lage erhielt die Diskussion über die Süd-Süd-Beziehungen großen Auftrieb. „Zusammen besitzen die Entwicklungsländer große Märkte. Sie produzieren praktisch alle Rohstoffe und haben ein großes Reservoir an Arbeitskräften, technischen Fähigkeiten, Produktionskapazitäten und finanziellen Ressourcen.“<sup>67)</sup> Angesichts dieser Möglichkeiten soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Entwicklungsländer dazu dienen, durch die Stärkung der Collective Self-Reliance die Verhandlungsposition der Dritten Welt gegenüber den Industrieländern zu stärken und ihre Verwundbarkeit gegenüber Pressionen und gegenüber den Folgen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise zu vermindern.

Jedoch dürfen die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden. Seit der Verabschiedung des ersten „Aktionsprogramms für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ in Georgetown 1972<sup>68)</sup> ist man über einen Erfahrungsaustausch im wesentlichen nicht hinausgekommen. Zwar hat sich der Handel zwischen den Entwicklungsländern zwischen 1970 und 1980 von drei auf sieben Prozent Anteil am Welthandel gesteigert, dies geht aber hauptsächlich auf die Steigerung des Ölpreises wie auf die Importe der OPEC- und anderer sogenannter Schwellenländer zurück.

Zwei Beispiele mögen die Langfristigkeit von Fortschritten in den Süd-Süd-Beziehungen verdeutlichen. So wurde bereits 1973 in Algier ein „Solidaritätsfonds für die ökonomische und soziale Entwicklung in den blockfreien Ländern“ beschlossen. Bisher haben erst sieben Staaten diesen Vertrag ratifiziert, 16 haben ihn unterzeichnet und zwölf weitere haben ihre Bereitschaft erklärt, ihm beizutreten. Da er aber erst nach der Unterzeichnung von 40 Ländern in Kraft tritt, steht er immer noch lediglich auf dem Papier. Ein ähnliches Schicksal droht der seit 1976 diskutierten Bank der Entwicklungsländer, die durch Ressourcen der OPEC finanziert werden sollte.

<sup>67)</sup> Ebenda, § 105.

<sup>68)</sup> Alle wesentlichen Dokumente zu dieser Frage sind enthalten in: ECDC-Handbook, Documents of the Movement of Non-Aligned Countries and the Group of 77, Published by the Ministry of External Affairs, India, New Delhi 1983.



Diese zeigen zur Zeit jedoch dazu keine Bereitschaft, so daß der im Entwurf der ökonomischen Deklaration vorgesehene Gründungstermin 1985 in der Schlußfassung nicht mehr auftaucht, sondern nur die Existenz einer Studie zu diesem Bankprojekt mit Interesse zur Kenntnis genommen und auf die Stärkung der existierenden Finanzinstitutionen hingewiesen wird.

Einige andere Institutionen zum Erfahrungsaustausch arbeiten aber schon. Das „Zentrum für Öffentliche Unternehmungen“ in Jugoslawien ist seit längerer Zeit erfolgreich tätig. Das Statut für ein „Zentrum für Wissenschaft und Technik“ in Neu-Delhi wurde verabschiedet, und in New York hat eine Dokumentationsarbeit über die Süd-Süd-Kooperation in Zusammenarbeit zwischen der „Gruppe der 77“ und den Blockfreien begonnen. Überhaupt soll in nächster Zeit ein Augenmerk darauf gerichtet werden, die Aktivitäten der Blockfreien und das „Aktionsprogramm von Caracas“ der „Gruppe der 77“ aufeinander abzustimmen.

Alle diese Probleme machen deutlich, daß eine Süd-Süd-Beziehung zwar als politische Notwendigkeit empfunden wird, die Realisierung aber noch vor großen Schwierigkeiten steht. Sie kann deshalb auch aus diesem Grund kein Ersatz für eine Verbesserung der Nord-Süd-Beziehungen darstellen.

#### *e) Position zu einigen Regionalproblemen*

Ein großer Teil der Politischen Deklaration ist verschiedenen Regionalproblemen gewidmet. Im wesentlichen werden dabei aber bekannte Positionen der Blockfreien wiederholt.

Bezüglich Namibia wird die Unterstützung der SWAPO und ihre Forderung nach Unabhängigkeit bekräftigt; Südafrika und die USA werden scharf kritisiert. Die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der Unabhängigkeit Namibias und dem Abzug kubanischer Truppen aus Angola wird entschieden abgelehnt. Unterstützt werden auch die Befreiungsbewegungen in Südafrika selbst.

Eine wichtige Kontroverse gab es um die Frage des Indischen Ozeans, der zu einer „Zone des Friedens“ erklärt werden soll. Scharf wird die Rivalität der Großmächte in diesem Raum verurteilt; die USA und die UdSSR werden zu Verhandlungen über die Reduzierung und Einstellung ihrer militärischen Präsenz aufgefordert. Es sollen Anstrengungen unternommen werden, um die Durchführung der UN-Konferenz über den Indischen Ozean für 1984 sicherzustellen. Streit gab es darüber, ob in diesem Abschnitt

der amerikanische Stützpunkt Diego Garcia als einzige Basis beim Namen genannt werden solle. Dies wurde abgelehnt, gleichzeitig aber ein gesonderter Abschnitt beschlossen, der — das ist neu für die Blockfreien — die Rückgabe des Chagos Archipels, zu dem auch Diego Garcia gehört, an Mauritius fordert.

Bezüglich des Nahen Ostens wird die Unterstützung der PLO bekräftigt und der in Fez verabschiedete Friedensplan der Arabischen Liga unterstützt. Auf Antrag Arafats wurde ein achtköpfiges Komitee gebildet, das der PLO-Führung Hilfestellung leisten soll<sup>69)</sup>. Scharf werden Israel und die USA kritisiert. Eine Verurteilung des Abkommens von Camp David wird jedoch nur indirekt vorgenommen.

In der Afghanistan-Frage wurden die Beschlüsse von 1981 wiederholt, ergänzt durch die Unterstützung der Friedensbemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. Pakistan bestand aber erfolgreich darauf, daß ein direkter Verweis auf die indirekten Gespräche in Genf aus dem indischen Entwurf gestrichen wurde. Jeder Eindruck sollte vermieden werden, daß es sich hier um ein bilaterales Problem zwischen Afghanistan und Pakistan handele.

Großen Raum nehmen auch Latein- und Mittelamerika betreffende Fragen ein. Im wesentlichen werden jedoch die Beschlüsse der Ministertagung des Koordinationsbüros der Blockfreien in Managua wiederholt, einschließlich der dort erfolgten scharfen Kritik an den USA.

Aus europäischer Sicht ist noch von Bedeutung, daß die Konferenz die Initiativen der Gruppe der europäischen Neutralen und Blockfreien (N & N) im Rahmen der Madrider Nachfolgekonzferenz der KSZE positiv würdigt und unterstützt und dafür eintritt, das Mittelmeer zu einer Zone des Friedens zu machen.

#### *f) Das Schicksal des Koordinationsbüros*

Ein wichtiger Beschluß der Konferenz wurde bezüglich der Arbeit des Koordinationsbüros getroffen. Das seit 1973 mit wachsender Mitgliedschaft bestehende Gremium wurde erneut vergrößert<sup>70)</sup>, diesmal von 36 auf 66, oder besser gesagt: Jeder, der wollte, konnte Mitglied werden. Hierin drücken sich zweierlei Tendenzen aus. Zum einen hat in den letzten Jahren die Beteiligung an den Büro-Sitzun-

<sup>69)</sup> Dem gehören Algerien, Bangladesch, Jugoslawien, Indien, Kuba, die PLO, Sambia und der Senegal an.

<sup>70)</sup> NAC/CONF. 7/Doc. 10.



gen beständig zugenommen, auch deshalb, weil die Bedeutung der dort behandelten Fragen anstieg. Deshalb der Wunsch vieler Mitglieder, die eigene Stimme zur Geltung zu bringen. Mit der Zahl der Bewerbungen wurde es aber zum anderen auch zunehmend schwieriger, eine konsensfähige regionale Verteilung der Sitze zu erreichen. Es wurden deshalb mehrere Vorschläge zur Veränderung der Strukturen des Büros diskutiert. Im Gespräch war eine zeitliche oder alphabetische Rotation. Dies erfuhr unter dem Gesichtspunkt der Kontinuität der Arbeit jedoch keine Zustimmung. Mit der großen Erhöhung der Zahl der Mitglieder ging man so einerseits Besetzungsschwierigkeiten aus dem Weg. Gleichzeitig verringerte sich andererseits der Unterschied zwischen Koordinationsbüro und Plenum. Von nun an wird es noch schwieriger sein, das Koordinationsbüro als Leitungsorgan der Blockfreien zu bezeichnen. Das letzte Wort ist aber sicherlich noch nicht gesprochen. Die 8. Gipfelkonferenz wird sich erneut mit dieser Frage befassen müssen.

#### 4. Weitere Zurückdrängung des kubanischen Einflusses

Was bedeuten nun Konferenzverlauf und -ergebnisse für die Auseinandersetzung zwischen dem pro-sowjetischen Flügel und der Mehrheitsströmung, die die Unabhängigkeit von beiden Blöcken stärken wollte?

Mit dem von Indien vorgelegten Resolutionsentwurf war man auf der Seite des von Kuba geführten Flügels offensichtlich unzufrieden. Nur wenige Tage nach seiner Veröffentlichung versuchten kubanische Diplomaten in Neu-Delhi zu intervenieren. Und während der Konferenz erklärte M. Bishop, Premierminister von Grenada, daß sie versuchen würden, „fortschrittlichere Positionen in den Resolutionsentwurf zu bekommen“<sup>71)</sup>. Ähnliches war von Nicaragua zu hören. Diese „Verbesserungsvorschläge“ bezogen sich jedoch nicht mehr — und das ist sicherlich eine erstaunliche Erscheinung — darauf, daß die Prinzipien der Blockfreiheit im Sinne eines „natürlichen Bündnisses“ mit Moskau verändert werden müßten. Auch in den Plenarreden war davon nichts mehr zu hören. Selbst die offenen Loblieder auf Moskau waren selten geworden. So erwähnte Fidel Castro in seiner zweistündigen Rede nur einmal die UdSSR. Samora Machel dankte für die Unterstützung, die verschiedene Staaten den Frontstaaten gegeben hätten, und hob dabei „insbesondere die sozia-

listischen“<sup>72)</sup> hervor. Darüber hinaus unterstützte er die Vorschläge des Warschauer Paktes gegen das Wettrüsten. In diese Richtung gingen noch einige wenige weitere Redebeiträge.

Der Grund für diesen erstaunlichen Wandel gegenüber der Konferenz von Havanna ist in zwei Dingen zu sehen. Zum einen war in den letzten Jahren klar geworden, daß ein Insistieren auf Durchsetzung dieser Position zu einer vollständigen Isolierung führen würde. Daran bestand und besteht natürlich auch bei Kuba kein Interesse, zumal es in Neu-Delhi ein Lob für die Jahre seiner Präsidentschaft ausgesprochen haben wollte. Eine Fortsetzung der Konfrontation hätte dies unmöglich gemacht.

Dieser Verzicht bedeutete aber nicht, daß das Feld kampfflos geräumt wurde. Es wurde versucht, den indischen Entwurf im Sinne der schon länger verfolgten Taktik dadurch zu „verbessern“, daß die Kritik an den USA verschärft wurde. Hierin war man nicht erfolglos. „Es war wenig Zeit für Indien, um in allen Einzelheiten Konsultationen durchzuführen. Und aus diesem Grund — unter anderen — wurden wesentliche Verbesserungen durch die Einführung wichtiger neuer Elemente“<sup>73)</sup> in dem Entwurf gemacht. In den Abschnitten über das südliche Afrika, Palästina und Lateinamerika wurden scharfe Kritiken an den USA aufgenommen. Es wäre jedoch ein Fehler, dies als Maßstab für den sowjetischen Einfluß zu nehmen. Die Kritik an der amerikanischen Politik wird in den Reihen der Blockfreien als berechtigt empfunden, zumal die Reagan-Administration in den letzten Jahren fast alle erdenklichen Möglichkeiten genutzt hatte, um die Blockfreien vor den Kopf zu stoßen. Reagan war deshalb wahrscheinlich der beste Verbündete Kubas.

Zusätzlich wurden einige Formulierungen gegenüber dem indischen Entwurf verändert bzw. neu eingeführt, die einen direkten Hinweis auf die „sozialistischen Länder“ enthalten oder als solcher interpretiert werden können. So werden „alle Mitgliedstaaten der Bewegung und andere friedliebende Länder“ aufgerufen, Zimbabwe gegen die Destabilisierungsversuche Südafrikas zu unterstützen<sup>74)</sup>. In der Nah-Ost-Frage ruft die Konferenz alle Länder auf, „die die Befreiung von besetzten Ländern und die palästinensische Sache unterstützen, alle angemessenen Mittel gegen die Länder zu ergreifen, die Israel in der Verfolgung seiner Politik ermutigen, insbesondere die

<sup>72)</sup> Patriot, 9. 3. 1983.

<sup>73)</sup> Granma (W), 18. Jg., No. 12, 20. 3. 1983, S. 3.

<sup>74)</sup> NAC/Conf. 7/Doc. 1/Rev. 2, § 66.

<sup>71)</sup> Transcript of Press Conference, 9. 3. 1983, S. 19.



USA" <sup>75)</sup>. Und zum gleichen Problem drückt die Konferenz ihre Befriedigung über „die effektive Solidarität“ aus, die „durch alle Staaten und Kräfte, die den Kampf des palästinensischen Volkes und der arabischen Nation“ unterstützen, gegeben worden ist. Erwähnt werden „besonders die Länder der Organisation für Afrikanische Einheit, die sozialistischen Länder und die Organisation der Islamischen Konferenz. Die Konferenz lobt auch den fortgeschrittenen europäischen Standpunkt in der Nah-Ost- und Palästina-Frage“ <sup>76)</sup>. Aber

auch diese Formulierungen bedeuten noch eine Abschwächung der positiven Würdigung des Ostblocks gegenüber den Resolutionen aus Havanna. Sie beziehen sich ausschließlich auf konkrete Situationen.

Zusammengenommen lassen diese Ergebnisse, wenn man bei einer Bewertung des gesamten Konferenzverlauf und den Haupttenor der Schlußdokumente mit berücksichtigt, nur die Schlußfolgerung zu, daß in Neu-Delhi der Einfluß der kubanischen Fraktion weiter geschwächt worden ist.

### III. Mit etwas mehr Optimismus in die Zukunft

Die internationale Reaktion auf die Blockfreienkonferenz war unterschiedlich. Während ihre Ergebnisse in der Dritten Welt auf allgemeine Zustimmung gestoßen sind, äußerte sich das amerikanische Außenministerium unzufrieden. „Die unfairen Attacken im politischen Teil der Deklaration und das Fehlen von Kritik an der Sowjetunion beeinträchtigen die Glaubwürdigkeit des Dokuments.“ <sup>77)</sup> Die Sowjetunion gibt sich dagegen nach außen hin zufrieden, macht aber in ihren Reaktionen deutlich, daß sie nur die anti-imperialistischen Elemente bei den Blockfreien unterstützen wolle — so der sowjetische Ministerpräsident Tichonow während seines Besuches in Belgrad kurz nach dem Gipfel <sup>78)</sup>. Hervorstechend ist in der sowjetischen Presseberichterstattung darüber hinaus der Versuch, Gemeinsamkeiten in Fragen der Abrüstung hervorstreichend, während den ökonomischen Fragen kaum Bedeutung beigemessen wird <sup>79)</sup>.

Die Reaktion der westeuropäischen Länder scheint differenzierter ausgefallen zu sein. In der bundesdeutschen Presseberichterstattung schwankt man noch zwischen einem „erneuten Sieg der radikalen Minderheit“ (Die Welt, 14. 3. 1983), einem „Erfolg der Gemäßigten“ (Die Zeit, 18. 3. 1983) oder den „Blockfreien im Umbruch“ (Stuttgarter Zeitung 15. 3. 1983), wonach „Die Blockfreien ... weiter gemäßigteren Kurs“ steuern (Neue Osnabrücker Zeitung, 14. 4. 1983). Es herrscht aber die Auffassung

vor, daß in Neu-Dehli eine Tendenzwende eingetreten sei.

Wenn damit jedoch gemeint ist, daß nach dem beständig wachsenden sowjetischen Einfluß in der Blockfreienbewegung, durch den die Blockfreien in die Nähe Moskaus gerückt sind, jetzt eine Rückkehr zur Äquidistanz in greifbare Nähe gerückt ist <sup>80)</sup>, dann ist dieser These von der „Tendenzwende“ zu widersprechen. Denn die Blockfreienbewegung hat zu keinem Zeitpunkt ihre unabhängige internationale Position aufgegeben. Sie war auch unter kubanischer Führung kein Anhängsel Moskaus. Dennoch ist in Neu-Dehli eine Veränderung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Blockfreienbewegung zum Ausdruck gekommen. Wegen der sowjetischen Invasion in Afghanistan und nach dreijährigen Erfahrungen mit der kubanischen Präsidentschaft hat die Kritik an der Sowjetunion zugenommen und wird sich, sollte diese nicht ihre Politik gegenüber den Blockfreien ändern, auch in Zukunft verschärfen. Die letzten drei Jahre haben in dieser Hinsicht zu einem Klärungsprozeß geführt, wichtige Erfahrungen machen lassen und die Reife der Bewegung erhöht.

Die Blockfreien haben also in prinzipieller Hinsicht ihre Unabhängigkeit von den Supermächten bestärkt. Dies wird aber in Zukunft nicht ausreichen; es müssen gleichzeitig verstärkte Anstrengungen unternommen werden, der praktischen Verletzung dieser Prinzipien entgegenzuarbeiten. Bei vielen Mitgliedsländern ist der Widerspruch zwischen Theorie und Praxis nicht zu übersehen.

<sup>75)</sup> Ebenda § 105 c.

<sup>76)</sup> Ebenda.

<sup>77)</sup> Süddeutsche Zeitung, 16. 3. 1983.

<sup>78)</sup> Handelsblatt, 25. 3. 1983.

<sup>79)</sup> Zu sowjetischen Reaktionen vgl. K. Fritsche in epd-Entwicklungspolitik 7/83, an gleicher Stelle A. Skriver zur Reaktion der USA.

<sup>80)</sup> Diese Sicht z. B. bei G. Baumann, Die Blockfreien-Bewegung, Melle 1982.



Nur wenn dies erfolgreich geschieht, kann die Rolle der Blockfreien in den internationalen Beziehungen auch wieder gestärkt werden. Angesichts ihrer mangelnden Machtmöglichkeiten haben sie nur die Chance, als ‚moralische Kraft‘ Druck auszuüben, die öffentliche Weltmeinung zu mobilisieren und — vor allem — über das System der Vereinten Nationen für die Verwirklichung ihrer Ziele zu wirken. Dieser Druck wird jedoch nur dort wirksam sein können, wo die gemeinsamen Interessen durch gemeinsame Aktionen zur Geltung gebracht werden. Deshalb war es von besonderer Bedeutung, daß die Blockfreien in Neu-Delhi bemüht waren, sich auf die Fragen von „Frieden, Abrüstung und Entwicklung“ zu konzentrieren, in denen das größte gemeinsame Interesse liegt. Auf diesen Gebieten sollen auch in den nächsten Monaten und Jahren die wichtigsten Initiativen durchgeführt werden, wobei man sich auch der Lösung bilateraler Probleme stellen muß.

Mit der verstärkten Hinwendung zu dem Problem des Friedens und dem damit verbundenen „Zurück zu Belgrad“ beginnt darüber hinaus eine neue Phase in der Entwicklung der Blockfreienbewegung, die wieder stärker die Beziehungen zwischen den Supermächten zum Gegenstand blockfreier Politik macht.

In Neu-Delhi war das Bemühen, zu einheitlichen Positionen zu kommen, unverkennbar. Nach dreijährigem Konfrontationskurs herrschte die Suche nach Übereinstimmung vor. Wie lange dieses Bemühen aber Bestand hat und ob die in Neu-Delhi gefundene Plattform auch in Zukunft tragfähig sein wird, kann erst die Entwicklung der nächsten Jahre zeigen. In diesem Sinne schloß Indira Ghandi die Konferenz, indem sie erklärte, „daß die Konferenz ein Gipfeltreffen genannt wurde, aber wir haben in einem anderen Sinne nur das Basislager errichtet und haben noch einen langen Aufstieg zur Erreichung unserer Ziele und Ideale vor uns“.

## Liste der Teilnehmer der Gipfelkonferenz der Blockfreien in Neu-Delhi

### *Mitglieder*

Ägypten, Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Afghanistan, Algerien, Angola, Argentinien, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Bolivien, Botswana, Burundi, Demokratische Volksrepublik Korea, Djibouti, Elfenbeinküste, Ekuador, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissao, Guayana, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Jamaica, Jordanien, Jugoslawien, Kamerun, Kap Verden, Kenia, Kolumbien, Komoren, Kongo, Kuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Madagaskar, Malawi, Malaysia, Malediven, Mali, Malta, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Moçambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Obervolta, Oman, Pakistan, PLO, Panama, Peru, Quatar, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Saudi-Arabien, Senegal, Seychellen, Sierra Leone, Singapur, Somalia, SWAPO, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Swasiland, Syrien, Tansania, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, Tunesien, Uganda, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate, Vietnam, Yemen-Arabische Republik, Yemen-DVR, Zaire, Zentralafrikanische Republik, Zimbabwe, Zypern.

### *Beobachter*

Antigua und Barbuda, Brasilien, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Mexiko, Papua Neu Guinea, Philippinen, Uruguay, Venezuela, Afrikanischer Nationalkongreß (ANC), Afro-Asiatische Völkersolidaritätsorganisation (AAPSO), Liga der Arabischen Staaten, Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), Organisation der Islamischen Konferenz, Panafrikanischer Kongreß von Azania (PAC), Sozialistische Partei Puerto Ricos, Vereinte Nationen.

### *Gäste*

Dominikanische Republik, Finnland, Österreich, Portugal, Rumänien, San Marino, Spanien, Schweden, Schweiz, Vatikanstaat, FAO, Internationales Rotes Kreuz, Internationale Konferenz zur Frage Palästinas, UN-ad-hoc-Ausschuß für den Indischen Ozean, UN-Kommissar für Namibia, UN-Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes, Rat der Vereinten Nationen für Namibia, UNCTAD, UNDP, UNESCO, UNIDO, UN-Sonderausschuß gegen Apartheid, UN-Sonderausschuß für Dekolonisierung, Welternährungsrat, Weltgesundheitsorganisation



## Neutralität und Blockfreiheit in Europa

### Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich

„Neutrale Alternative(n)“ und „Neutralismus“ sind die beiden Pole, zwischen denen in der Bundesrepublik wie auch in anderen Staaten seit geraumer Zeit sicherheitspolitische Kontroversen ausgetragen werden. Ausgangspunkt der Diskussion, die in ihren Weiterungen Grundsatzfragen der außenpolitischen Orientierung berührt, bildet die Kritik an den negativen politischen, ökonomischen und sozialen Folgen des Rüstungswettlaufs, dessen Ursachen als Konsequenz sicherheitspolitischer Konzeptionen gesehen werden, die in die Zwänge der andauernden, neuerlich sich sogar wieder verschärfenden Konfrontation der beiden Blöcke in Ost und West eingebettet sind. Im Kreuzfeuer der Kritik steht nicht zuletzt die Sicherheitspolitik des westlichen Bündnisses. Ihr wird nicht nur vorgehalten, an überholten Konzeptionen festzuhalten, sondern darüber hinaus noch vorgeworfen, in der Praxis die Reste der Entspannungspolitik aufs Spiel zu setzen. Solche Befürchtungen werden durch die politische Handhabung des „Nachrüstungsbeschlusses“ genährt und von widersprüchlichen Akzenten in neuen sicherheitspolitischen Maximen und rüstungstechnischen Ambitionen der Reagan-Administration vertieft. In ihren praktischen Konsequenzen erscheint die sicherheits- und verteidigungspolitische Doktrin nicht mehr als Garant, daß in einem möglichen Verteidigungsfall die schutz- und verteidigungswerten Güter und Werte angesichts der exponierten Lage der Bundesrepublik verteidigt werden können; die Wahrscheinlichkeit erscheint eher größer, daß bei einem Versagen der Abschreckung ihre Verteidigung faktisch unmöglich ist und sie vollständiger Vernichtung ausgeliefert sind.

Ein Element dieses Unbehagens ist das Nachdenken über sicherheitspolitische Alternativkonzeptionen; die Skala der Vorschläge reicht dabei von der allgemeinen Formel einer stärkeren Betonung deutscher Interessen bei der Bestimmung der Politik des westlichen Bündnisses über die Forderung nach „neutralen Alternativen“ bis hin zu Überlegungen über ein Disengagement, eine militärische Ausdünnung bestimmter geographischer Bereiche, atomwaffenfreie Zonen usw. Von den Verfechtern der etablierten sicher-

heitspolitischen Positionen werden derartige Überlegungen summarisch als politisch unbedachter, abenteuerlicher und bedrohlicher „Neutralismus“ abgetan und verworfen.

Hier sollen keine weiteren Spielarten der kontroversen Spekulationen über einen neutralen Status der Bundesrepublik entwickelt oder Vor- und Nachteile von Vorstellungen eines Disengagements, atomwaffenfreier Zonen u. a., die damit in Zusammenhang gebracht werden, diskutiert werden. Die folgenden Überlegungen gehen vielmehr von der Feststellung aus, daß die Vielzahl und Spannweite der Fragen und Probleme, die in dieser Diskussion mit dem Begriff der Neutralität verbunden werden, dessen Gehalt — auch bei einer weitgefaßten Auslegung — überfrachten. Die undifferenzierte Etikettierung der verschiedensten sicherheitspolitischen Konzepte als neutrale Alternativen verzerrt nicht allein deren eigene Bedeutung, sondern auch Formen, Inhalte und Folgen einer an neutralen Grundsätzen orientierten Politik, insbesondere daraus abgeleitete Bezüge für die Bundesrepublik. Ebenso verzerrend und unsachgemäß ist die pauschale Abqualifizierung allen kritischen sicherheitspolitischen Denkens als „Neutralismus“, sofern es von den herrschenden Doktrinen abweicht. Darin wird eine Voreingenommenheit gegenüber Neutralität sichtbar, die bereits in den außen- und sicherheitspolitischen Diskussionen in den fünfziger Jahren zu Tage getreten war. Auf diesem Hintergrund wird die erkennbare Praxis neutraler Politik in Europa betrachtet, jedoch nicht in einer umfassenden und grundsätzlichen Form, sondern unter Beschränkung auf Problemkreise, die in der Kritik der bündnispolitischen Integration der Bundesrepublik und bei den Annahmen über „neutrale Alternativen“ in den Vordergrund gestellt werden. In der neutralitätspolitischen Diskussion erscheint Neutralität weniger als strikte rechtliche Kategorie, sondern in erster Linie als außenpolitische Orientierung ohne Bindung an eine der Allianzen und einer von den Blöcken unabhängigen Politik. Ungeachtet aller notwendigen Differenzierungen zwischen Neutralität und Blockfreiheit, wird es deshalb das blockfreie Jugoslawien in die Betrachtung mit einbezogen.



# I. Merkmale von Neutralität und Blockfreiheit

Diskussionen über Neutralität vermitteln oft den Eindruck, als gäbe es ein einheitliches Modell neutraler Politik. Bis zu einem gewissen Grade mag dies im Kontrast zu den beiden europäischen Blocksystemen zutreffen. Die Einheitlichkeit schwindet jedoch, wenn die Gruppe der neutralen Staaten „von innen“ betrachtet wird. In dieser Perspektive zeigt die vergleichende Betrachtung ein sehr viel differenzierteres Bild. Die Breite des Spektrums unterschiedlicher Ausprägungen neutraler und blockfreier Politik ist nicht zuletzt auch bedeutsam für alle Erörterungen, inwieweit Grundsätze neutraler und blockfreier Politik Vorbilder für andere Staaten abgeben und auf sie übertragen werden können.

In der Neutralitätsdiskussion geht es in erster Linie nicht um den klassischen Fall der („einfachen“) Neutralität als dem völkerrechtlichen Institut, das Rechte und Pflichten von Staaten umschreibt, die sich in einem konkreten Kriegsfall zwischen dritten Staaten und begrenzt auf die Dauer des Krieges als „neutral“ erklären. Im Mittelpunkt stehen vielmehr die Voraussetzungen und Formen des neutralen Verhaltens bereits in Zeiten des Friedens. Auf dieses Problem bezogen bedingen die unterschiedlichen historisch-politischen Entstehungszusammenhänge, in denen jedes der Länder seine neutrale/blockfreie Position begründete, charakteristische Besonderheiten in ihrem jeweiligen nationalen Selbstverständnis und den Definitionen des „nationalen Interesses“, die sich in besonderen Merkmalen des Stils und spezifischen Themen ihrer Außenpolitik sowie im Verhältnis der einzelnen außenpolitischen Problemfelder widerspiegeln<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Zur Entwicklung der Neutralität und neutraler Politik vgl. allgemein die Sammlung von Texten und Dokumenten bei R. Ogle, *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*, London 1970; für die Zeit nach 1945 P. Lyon, *Neutrality*, Leicester 1963; als systematische Untersuchung der Probleme neutraler Politik D. Frei, *Dimensionen neutraler Politik*. Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen, Genf 1969; zu Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen neutraler und blockfreier Politik H. Neuhold, *Permanent Neutrality and Non-Alignment: Similarities and Differences*, in: *Osterreichische Zeitschrift f. Außenpolitik*, XIX, 2, 1979, S. 79–99, und D. Frei, *Neutrality and Non-Alignment: Convergencies and Contrasts*, Papier, XI. World Congress, International Political Science Association (IPSA), Moskau, 13.–18. 8. 1979. Eine Bestandsaufnahme der Neutralitätsfragen aus rechtlicher Sicht gibt J. Köpfer, *Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen*, München 1975; während wichtige Fragen, die sich aus den neueren Entwicklungen der internationalen Politik ergeben, formuliert werden, bleiben die rechtlichen

Die Schweiz und Schweden haben eine lange, teilweise bis über das 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition ihrer Neutralität. Die Unterschiede im formalen Charakter und der völkerrechtlichen Verbindlichkeit haben allerdings wichtige konzeptionelle und praktische Konsequenzen. Finnland, Jugoslawien und Österreich begründeten ihre neutrale/blockfreie Position demgegenüber erst nach dem Zweiten Weltkrieg, wobei die internationale Konstellation des Ost-West-Konflikts auf die Definition ihrer Stellung entscheidenden Einfluß hatte. Auch hier sind die formalen und völkerrechtlichen Grundlagen unterschiedlich. Österreich übernahm 1955 das „Schweizer Modell“ der völkerrechtlich begründeten „dauernden Neutralität“. Finnlands neutraler Status hat wie der Schwedens keine vergleichbare rechtliche Begründung, sondern folgt weitgehend aus der Praxis seiner Außenpolitik. Die blockfreie Position Jugoslawiens bildet schließlich einen Fall mit weiteren Besonderheiten. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, daß auch Schweden Inhalt und Stil seiner Außenpolitik als Blockfreiheit bezeichnet. Diese Konzeption ist jedoch nur als Maxime der Außenpolitik in Friedenszeiten bestimmt, während (und hier endet die Vergleichsmöglichkeit mit Jugoslawien) die schwedische Neutralitätspolitik im Kriegsfall (wie auch bei den anderen drei Staaten) sich auf die Einhaltung der Regeln der völkerrechtlich definierten (einfachen) Neutralität richtet.

Für die Situation der Konfrontation der beiden Blöcke, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte, gilt für alle neutralen/blockfreien Staaten bis heute, daß sie sich aus den Konflikten zwischen den beiden Großmächten heraushalten wollen. Die Motive sind dabei durchaus unterschiedlich und an spezifische nationale Interessen gebunden. Aus ihrer Lage an den Nahtstellen der beiden Bündnissysteme ergibt sich jedoch für alle das gemeinsame Interesse, ihre Außenpolitik zur Absicherung ihrer Stellung in den Dienst einer „Brückenfunktion“ zu stellen, die den ost-westlichen Gegensatz zwar nicht aufheben kann, aber doch Ansätze der Moderation und Verständigung unterstützen, zumindest in prozeduralen Fragen erleichtern soll. Dieser von allen neutralen und blockfreien Staaten postulierten friedenspolitischen Funktion sind gleichwohl enge Grenzen gesetzt. Im Zeichen der intensiven Konfrontation zwi-

Lösungen, die aus der Literatur abgeleitet werden, über weite Strecken formal-abstrakt.



schen Ost und West war Neutralität als einzelstaatliche Politik und als Systemelement bedeutungslos geworden und in die Defensive gedrängt. Das Verharren im internationalen Amoralischen wurde von manchen Seiten sogar als amoralisch bezeichnet. Dies änderte sich erst wieder mit dem Vordringen von Entspannungstendenzen, die den neutralen/blockfreien Staaten einen größeren Aktionsradius eröffneten. Den vorläufigen Höhepunkt bildeten ihre Aktivitäten in den verschiedenen Phasen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Hier konnten sie nicht nur ihre gemeinsamen, insbesondere sicherheitspolitischen Interessen darstellen, sondern als „Gruppe“ der N(eutralen) + N(ichtgebundenen)-Staaten eigene Gruppeninitiativen und Vermittlungsaktivitäten entfalten, die in einer Reihe von Fragen Gegensätze zwischen West und Ost teilweise zu überbrücken vermochten<sup>2)</sup>. Die Entwicklung des KSZE-Prozesses bis zur gegenwärtigen Nachfolge-Konferenz in Madrid verdeutlicht allerdings eine Grundvoraussetzung für die Politik neutraler Staaten. Neutrale Politik, die über die defensive Sicherung der eigenen Position hinausgehen soll, hängt entscheidend von der Existenz eines machtpolitischen Gleichgewichts zwischen den Blöcken ab. In Zeiten erhöhten Konflikts wird Neutralität als Systemelement in den Hintergrund gedrängt. Neutrale Staaten haben deshalb ein genuines Interesse an der Verminderung von Konflikten sowie auch (strukturell) am Ausgleich von Machtdifferenzen. Von daher erklärt sich ihr Interesse an allen politischen Schritten, die entspannungsfördernd sind; sie bieten den Neutralen ein Umfeld, in dem sie eigene Aktivitäten und Initiativen entfalten können, die ihre Position im System stärken<sup>3)</sup>.

<sup>2)</sup> Vgl. allgemein B. v. Plate, Zur Position und Rolle der neutralen Staaten in der Entwicklung der europäischen Ost-West-Beziehungen, SWP-Bericht 237, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1975. Zur Rolle der N+N-Staaten im KSZE-Prozess vgl. H. Neuhold, Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Europa Archiv, XXIV, 13, 1973, S. 445–451; Plate, a. a. O., S. 35 ff.; R. Petković, Aktivnost Grupe Neutralnih i Nestvrstanih Zemalja na KEBS — u (Die neutralen und blockfreien Staaten und die KSZE), Institut za Politicke Znanosti i Novinarstvo, Univ. Zagreb, Zagreb 1979.

<sup>3)</sup> Dazu allgemein H. Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft I, 3, 1972, S. 21–35; unter speziellen sicherheitspolitischen Aspekten ders., The European Neutrals and Arms Control, in: K. E. Birnbaum, Ed., Arms Control in Europe: Problems and Prospects, The Laxenburg Papers, publ. by the Austrian Institute for International Affairs, 1. March 1980, S. 95–122.

Der neutrale Status oder die erklärte Praxis einer neutralen/blockfreien Politik befreit zwar von innen- und außenpolitischen Zwängen und Verpflichtungen, die eine Einbindung in die Blocksysteme mit sich bringt. Die geographische Lage der Neutralen bedeutet aber auch eine besondere sicherheitspolitische Schwachstelle, die durch die Vorteile außenpolitischer Ungebundenheit nicht vollends aufgewogen werden kann. In keinem der Staaten — mit bestimmten Einschränkungen für Jugoslawien — wird der Möglichkeit große Wahrscheinlichkeit beigemessen, daß er das Ziel eines direkten Angriffs werden könnte. Die Lage an den Nahtstellen der Blöcke gibt den Neutralen die Funktion „sicherheitspolitischer Puffer“, welche — aus der Sicht der Blocksysteme — im System des europäischen Gleichgewichts relative Konstanten darstellen, die sowohl in der Gesamtstruktur als auch in regionalen Zusammenhängen Bedeutung haben. Für den Fall einer militärischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West erscheint es aber nicht unter allen Umständen gesichert, daß ihre Unabhängigkeit unangetastet bleibt. Der nicht auszuschließende Fall einer Verletzung der neutralen/blockfreien Position eines oder mehrerer Staaten in einem sich ausweitenden Konflikt in Ost und West beruht auf der Annahme, daß eine oder beide Seiten den militärischen Vorteil einer Nichtbeachtung der Unabhängigkeit höher einschätzen könnte(n) als die damit verbundenen politischen Kosten<sup>4)</sup>.

Alle neutralen/blockfreien Staaten definieren ihre Position deshalb gleichermaßen als „bewaffnete“ Neutralität bzw. Blockfreiheit. Die Ähnlichkeiten ihrer sicherheitspolitischen Situation stellen die Neutralen/Blockfreien auch vor ähnliche verteidigungspolitische Probleme. Die Unterschiede in der neutralen/blockfreien Tradition, die Notwendigkeit, verteidigungspolitische und rüstungstechnische Erfordernisse mit den ökonomischen Möglichkeiten zu vereinbaren und dabei zugleich Konflikte mit konkurrierenden Grundsätzen neutraler/blockfreier Politik zu vermeiden, haben allerdings auch zu unterschiedlichen Lösungen geführt<sup>5)</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. die Skizze eines formalen Modells solcher Kalküle bei D. Frei, Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität, in: Wirtschaft und Recht (Sonderheft Probleme der Neutralität), XXVI, 2, 1974, S. 115 ff.

<sup>5)</sup> Zur Sicherheitspolitik der Schweiz und Österreichs, Schwedens, Finnlands sowie Jugoslawiens vgl. Einzeldarstellungen aus der Sicht des jeweiligen Landes in D. Lutz, A. Große-Jütte (Hrsg.), Neutralität — Eine Alternative? Zur Militär- und Sicherheitspolitik neutraler Staaten in Europa, Baden-Baden 1982.



## II. Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Element neutraler/blockfreier Politik

### 1. Die einzelnen Staaten

Bei der Umsetzung der Verteidigungsaufgabe in eine konkrete Verteidigungspolitik und -konzeption sehen sich alle neutralen/blockfreien Staaten gleichermaßen dem Problem gegenüber, daß sie sich in einem Angriffsfall nach allen traditionellen Kriterien militärischer Stärke in einer Situation der Unterlegenheit befinden. Allein schon aus ökonomischen Gründen ist die Aufstellung und der Unterhalt von Streitkräften ausgeschlossen, die nach Umfang, rüstungstechnologischem Standard und militärischen Organisationsstrukturen mit denen möglicher Angreifer konkurrieren könnten. Zudem ergeben sich aus dem Problem der rüstungstechnischen Unabhängigkeit (realistischer eigentlich einer möglichst weitgehenden Verringerung der Abhängigkeit) angesichts des technologischen Standes, der im Wettlauf der Rüstungsentwicklung zwischen den Blöcken auch bei konventionellen Rüstungen ständig anspruchsvoller wird, immer wieder ernste Probleme beim Aufbau oder bei der Anpassung eigener rüstungstechnischer Produktionskapazitäten. Dies gilt um so mehr, als militärische Sicherheitsvorkehrungen nicht nur auf den Fall nur zufälliger/begrenzter Neutralitätsverletzungen beschränkt sind. Alle Staaten definieren in ihrer Verteidigungskonzeption mit dem Gedanken der „Abhaltung“ zwar ein Konzept, das sich nach Umfang und Intensität von umfassenden Abschreckungskonzeptionen abhebt. Typisch dafür ist die Doktrin des „hohen Eintrittspreises“, die von der begrenzten Verletzung des neutralen Raumes abhalten soll. Die zweite Variante des „hohen Aufenthaltspreises“ ist darüber hinaus aber auf den umfassenderen Fall einer Besetzung — teilweise oder ganz, jedenfalls aber für einen längeren Zeitraum — ausgerichtet. Die Glaubwürdigkeit der Verteidigung ist dann aber an die Präsenz ausreichender Verteidigungsfähigkeit gegen räumlich und zeitlich umfassendere Angriffe gebunden, so daß praktisch die zweite Variante den Maßstab für das Ausmaß der Verteidigungsanstrengungen abgibt. Dies zeigt sich auch daran, daß in allen Staaten zivile Bereiche und Funktionen mehr oder minder in Konzeptionen der „umfassenden Verteidigung“ einbezogen sind. In der *Schweiz* und in *Osterreich* wird die Aufgabe der Landesverteidigung als eine völkerrechtlich aufgegebene Rechtspflicht betrachtet, die sich aus dem Status der dauern-

den Neutralität ergibt. Sie beinhaltet insbesondere die Verpflichtung, „Streitkräfte und eine genügende Rüstung aufrechtzuerhalten, um die Neutralität gegen Übergriffe zu schützen und die Benützung des neutralen Staatsgebiets durch Kriegführende zu verhindern“<sup>6)</sup>. Dauernde Neutralität bedeutet, daß ein Staat bereits im Frieden den Willen bekundet, sich grundsätzlich an keinen künftigen Krieg zwischen dritten Staaten zu beteiligen. Zusätzlich zu den „primären“ Pflichten der einfachen Neutralität im Kriegsfall ist die dauernde Neutralität mit sogenannten „sekundären“ Pflichten verbunden. Danach hat ein dauernd neutraler Staat bereits im Frieden alles zu tun, um in einem Kriegsfall seine „einfachen“ Neutralitätspflichten auch erfüllen zu können, wozu auch gehört, alles zu unterlassen, was dies verhindern oder erschweren könnte. Die völkerrechtliche Ausprägung dieser „sekundären“ Pflichten ist in ihrer heutigen Form maßgeblich durch die Schweiz beeinflusst worden<sup>7)</sup>. Sie lassen sich zusammenfassen als Aggressionsverbot, als Bündnisverbot, als Verbot, anderen Staaten Stützpunkte einzuräumen, und schließlich als Rüstungspflicht<sup>8)</sup>. Das Bündnis- und Stützpunktverbot bezieht sich auf die Pflicht eines neutralen Staates zwischen kriegführenden Parteien Unparteilichkeit zu wahren; die Rüstungspflicht bezieht sich auf die Verpflichtung des neutralen Staates im Kriegsfall neutralitätswidrige Übergriffe der kriegführenden Parteien zu verhindern oder ihnen wirksam begegnen zu können, erforderlichenfalls auch die Neutralität gegen einen direkten Angriff zu verteidigen. Diese „Vorwirkungen“ werden in der völkerrechtlichen Doktrin der dauernden Neutralität damit begründet, daß erst durch ihre Erfüllung die Neutralität eines Staates Glaubwürdigkeit erlangt: Die Erfüllung der sekundären Pflichten mache die dauernde Neutralität eines Staates zu einer berechenbaren Größe, indem bereits im Frieden die Fähigkeit zur Neutralität im Kriege unter Beweis gestellt wird.

<sup>6)</sup> D. Schindler, Europäische Neutralitätserfahrung und -theorie aus schweizerischer Sicht, in: G. Kaminski (Hrsg.), Neutralität in Europa und Südostasien, Bonn 1979, S. 73.

<sup>7)</sup> Text der vom Politischen Departement formulierten Konzeption in: Schweizerisches Jahrbuch f. Internationales Recht, XIV, 1957, S. 195 ff.

<sup>8)</sup> Zum klassischen Neutralitätsrecht der „einfachen“ und „dauernden“ Neutralität Köpfer, a. a. O. (Anm. 1), S. 64–90; zur Rüstungspflicht S. 112 ff.



Die rechtliche Qualität der Vorwirkungen ist nicht nur in bezug auf einzelne Pflichten, sondern auch generell nicht unumstritten<sup>9)</sup>, bildet aber für die beiden im rechtlichen Sinne dauernd neutralen Staaten Schweiz und Österreich den zentralen Bezugspunkt für die Definition der praktischen Formen ihrer Neutralitätspolitik. Von besonderer Bedeutung ist angesichts weitreichender Implikationen das Rüstungsgebot, denn es definiert einerseits die dauernde Neutralität als „bewaffnete Neutralität“ und begründet (zumindest theoretisch) andererseits eine größere Glaubwürdigkeit der dauernd Neutralen im Vergleich zu Staaten, die eine rechtlich nicht verankerte Neutralitätspolitik bereits in Friedenszeiten verfolgen. Angesichts dieser Differenzierung ist hier festzuhalten, daß der Grundsatz des bewaffneten Schutzes des neutralen/blockfreien Status von allen Staaten vertreten wird. Die unterschiedliche Begründung der bewaffneten Verteidigung hat allerdings erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen sicherheitspolitischen Aspekten und allgemeinen politischen Gesichtspunkten in der Gestaltung der gesamten Außenpolitik, worauf noch zurückzukommen ist.

Trotz möglicher Einwände gegen die gewohnheitsrechtliche Konstruktion einer solchen Rüstungspflicht des dauernd neutralen Staates, die sie zumindest relativieren, bleibt hier nur festzustellen, daß eine solche Pflicht in der offiziellen Konzeption reklamiert wird. Dieser Zusammenhang ist deshalb bemerkenswert, weil er in beiden Staaten dazu geführt hat, das gesamte Spektrum von Einzelfragen der Verteidigungs- und Rüstungsplanung unter neutralitätsrechtlichen Gesichtspunkten zu erörtern, so daß auch Detailentscheidungen im Bereich verteidigungspolitischer Zweckmäßigkeit durch vorgebliche neutralitätsrechtliche Imperative gerechtfertigt werden<sup>10)</sup>. Die Methode, verteidigungs- und rüstungspolitische Entscheidungen als „Deduktion“ aus völkerrechtlich aufgegebenen Verpflichtungen abzuleiten, führt im Effekt dazu, den Spielraum des „freien Ermessens“, der in der offiziellen Konzeption der Neutralitätspolitik ausdrücklich genannt ist, in der Praxis der verteidigungspolitischen Diskussion einzuengen. Mit der Transformation militärischer Sicherheitsvorkehrungen in völkerrechtlich aufgegebenen Rechtspflichten werden verteidigungspolitische Entscheidungen in weiten Bereichen von der politischen Begründung — und zwar sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch — befreit. Initiativen oder Diskussionen, die auf eine restriktive Verteidigungspolitik abzielen, laufen *a priori* Gefahr, als bewußte oder unbewußte Versuche zur Unterminierung einer effektiven Neutralitätsschutzpolitik eingeschätzt oder gar angeprangert zu werden<sup>11)</sup>. Andererseits hat jede expansive Verteidigungspolitik das Neutralitätsargument für sich.

In der Schweiz erscheint die Priorität des Schutzes der Neutralität durch militärische Sicherheitsvorkehrungen nicht (mehr<sup>12)</sup>) kontrovers, während die österreichische Diskussion angesichts der „jüngeren“ Neutralitätstradition des Landes die verteidigungspolitischen Implikationen der dauernden Neutralität intensiv zum Gegenstand politischer Kontroversen erhob. Ihr Inhalt ist auch unter allgemeinen Gesichtspunkten instruktiv für den Zusammenhang von Neutralitätstheorie und verteidigungspolitischer Sachdiskussion und wird deshalb etwas genauer nachgezeichnet. Mit der im Moskauer Memorandum gegeb-

en

<sup>9)</sup> Eine Kritik ist auf verschiedenen Ebenen möglich und ausgesprochen worden: Die Einführung der „Vorwirkungsthese“ durch Strupp (1917) und ihre Weiterentwicklung geschah mit höchst zweifelhaften Argumenten. Sie wurde später in der österreichischen und schweizerischen Völkerrechtslehre (Verdross 1955; Schindler 1967) und in der offiziellen schweizerischen Konzeption (1954) der offiziellen schweizerischen Konzeption (1954) der offiziellen schweizerischen Konzeption (1954) unkritisch übernommen; vgl. dazu Hinweise bei F. Ermacora, Zwanzig Jahre österreichische Neutralität, 2. Auflage, Frankfurt/M. 1975, S. 74. Demgegenüber betonte Waldkirch (Die dauernde Neutralität der Schweiz, 1926), daß die Vorwirkungen politischen, nicht rechtlichen Charakter hätten. Weiter erscheint auch die Logik der Ableitung aus dem Verhältnis der Rechte und Pflichten, die durch Neutralität begründet werden, zweifelhaft und nicht immer schlüssig; vgl. dazu J. Pokstefl, Die Verteidigungs- und Rüstungspflicht der dauernd neutralen Staaten, in: Österreichische Zeitschrift f. Politikwissenschaft VII, 3 (1978), S. 357—368, hier insbes. S. 357—363, der auch darauf hinweist, daß das Verbot der Kriegführung, das im heutigen Völkerrecht unbestritten ist, traditionelle Argumente zur Rüstungspflicht außer Kraft setzt.

<sup>10)</sup> Dies beschränkt sich nicht auf ausschließlich militärische Fragen, sondern gilt gleichermaßen für verteidigungspolitisch relevante andere Bereiche, z. B. Zivilschutz, Aufbau und Unterhaltung rüstungsindustrieller Kapazitäten, u. ä.

<sup>11)</sup> Vgl. Überlegungen von D. Frei, Ideologische Dimensionen der Neutralität, in: Österreichische Zeitschrift f. Außenpolitik VIII, 4 (1968), S. 207—214.

<sup>12)</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich allerdings in der Schweiz eine Auseinandersetzung über Verteidigungsmöglichkeiten, wobei insbesondere die Fragen des möglichen Einsatzes von A-Waffen durch einen Gegner im Mittelpunkt standen. Diese längere Grundsatzdiskussion wurde mit dem „Bericht des Bundesrates v. 6. 6. 1966 zur Motion Bringolf“ abgeschlossen. Zum Klima und zu Themen der Schweizer Diskussion vgl. auch A. Kohlhof/Chr. Rabe, Defensiv, aber militaristisch — Überlegungen zum Schweizer Wehrsystem, in: Eine andere Verteidigung. Alternativen zur atomaren Abschreckung, München 1973, S. 117—156.



nen Absichtserklärung Österreichs, „immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie in der Schweiz gehandhabt wird“<sup>13</sup>), wird nicht allein der für die Schweiz typische völkerrechtliche Begründungszusammenhang zwischen dauernder Neutralität und Verteidigung übernommen, sondern auch die schweizerische Praxis als „Referenzpunkt“. Zwar bleiben grundsätzliche Erörterungen über den erforderlichen Umfang der Landesverteidigung in der Aufbauphase nach 1955 zunächst noch im Hintergrund. Nach deren Abschluß kommt es dann allerdings — zwischen 1970 und 1975 — zu einer umfassenden Diskussion, die im parlamentarischen Rahmen und in der Öffentlichkeit mit erheblicher Schärfe unter Bezug auf neutralitätsrechtliche und -politische Argumente ausgetragen wird<sup>14</sup>). Zwischen Regierung (SPÖ) und Opposition (ÖVP) entzündet sich die Diskussion an der Grundsatzfrage, ob einer „guten Außenpolitik“ oder einer „effektiven Landesverteidigung“ Vorrang zukommt. Während die Regierung die „gute Außenpolitik“ in den Vordergrund stellt, weist die Opposition eine Wahlmöglichkeit überhaupt zurück, weil dies — wie unterstellt wird — auf eine Vernachlässigung der Landesverteidigung hinauslaufe, womit die Pflicht des neutralen Staates zur Entwicklung effektiver Verteidigungsmaßnahmen unterlaufen werde<sup>15</sup>). Die Diskussion erstreckt sich bis zur These der „unbewaffneten Neutralität“, die einerseits im Zusammenhang von Möglichkeiten der „sozialen Verteidigung“ theoretisch erörtert wird<sup>16</sup>), andererseits auch den Gegenstand eines Vorschlags für ein Volksbegehren mit dem Ziel bildet, die Abschaffung des Bundesheeres zu be-

schließen<sup>17</sup>). Alle Varianten einer unbewaffneten Neutralität werden mit rechtlichen Argumenten als unvereinbar mit den völkerrechtlichen Erfordernissen der dauernden Neutralität zurückgewiesen, weil damit der *Begriff* der dauernden Neutralität deformiert werde<sup>18</sup>). Die Kontroverse findet auf der konzeptionellen Ebene einen formellen Abschluß durch eine verfassungsrechtliche Novellierung, mit der der Verfassungsauftrag, die immerwährende Neutralität „mit allen [Österreich] zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen“, durch das Bekenntnis zu einer „umfassenden Landesverteidigung“ konkretisiert wird, als deren Aufgabe die Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität bestimmt wird<sup>19</sup>).

Das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen der „außenpolitischen“ und der „verteidigungspolitischen“ Orientierung ist damit aber noch nicht aufgehoben. In der gleichzeitig erfolgten Entscheidung des Nationalrats über eine „Verteidigungsdoktrin“ wird das Kriterium der „zu Gebote stehenden Mittel“ durch die Formel interpretiert, daß das österreichische Volk für die (umfassende) Landesverteidigung „unter Bedachtnahme auf seine Möglichkeiten den erforderlichen Beitrag (leistet)“<sup>20</sup>). Darin drückt sich ein Kompromiß zwischen den Positionen aus, die in einer vorhergehenden Diskussion über das angemessene Ausmaß von Verteidigungslasten zu Tage traten. Für sie ist charakteristisch, daß der Dissens, der schon die Grundsatzkontroverse bestimmte, auf der operationalen Ebene fortgeführt wird<sup>21</sup>). Auf der einen Seite wird — in der Tendenz restriktiv — das Ausmaß notwendiger Verteidigungsanstrengungen mit solchen Formeln wie „alle zur Verfügung stehenden Mittel“, „alle zumutbaren Mittel“ (wozu auf den Schweizer Standard verwiesen

<sup>13</sup>) Text des Memorandums abgedruckt in Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 43 ff.

<sup>14</sup>) Vgl. dazu eingehender Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 153—173, als Kommentar zu den wichtigsten Einzelfragen der Diskussion aus der Position einer expansiven Interpretation und Verwirklichung der neutralitätsrechtlich begründeten Verteidigungspflicht.

<sup>15</sup>) Vgl. Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 167—169, mit Hinweisen zur parlamentarischen Diskussion. Zu den Themen der „guten Außenpolitik“ sind zu zählen Mitarbeit an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN, insbesondere durch Mitarbeit im Sicherheitsrat; Herstellung der Voraussetzungen, um Österreichs Rolle als Zentrum internationaler Konferenz- und Begegnungsaktivitäten zu fördern; ausgewogene bi- und multilaterale Beziehungen, gestützt durch eine entsprechende Besuchsdiplomatie; Engagement im KSZE-Prozeß.

<sup>16</sup>) Vgl. Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 165—167, mit Hinweisen auf Vorschläge und Problemdiskussionen aus dem Bereich der Friedensforschung. Als kritische Zusammenfassung und Kommentierung aus österreichischer Sicht H. Vetschera, Soziale Verteidigung — ziviler Widerstand — immerwährende Neutralität, Diss., Univ. Wien 1974.

<sup>17</sup>) Vgl. Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 165

<sup>18</sup>) Dazu das völkerrechtliche Gutachten von K. Zemanek, Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheer-volksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, in: Österreichische Zeitschrift f. Außenpolitik, X, 1970, S. 115 ff.; zur Deformation des Neutralitätsbegriffes Vetschera, a. a. O. (Anm. 16).

<sup>19</sup>) Bundesverfassung Art. 9 a.;

<sup>20</sup>) Die Verteidigungsdoktrin von 1975 erweitert einen schon 1965 gefaßten Ministerratsbeschluß zu Aufgaben der Landesverteidigung; vgl. P. Pernthaler, Umfassende Landesverteidigung, Wien 1970, S. 162 ff.

<sup>21</sup>) Ermacora, a. a. O. (Anm. 9) S. 157, bezeichnet diese Aspekte als Problem des Auseinanderfallens der Forderungen, die sich aus den Vorwirkungspflichten ergeben, und der Realisierung der umfassenden Landesverteidigung, die konzeptionell ansonsten diesen Pflichten gerecht wird.



wird<sup>22)</sup> oder „nach Treu und Glauben zumutbare Mittel“ (unter Verweis auf einen internationalen [Mindest-]Standard des finanziellen Aufwandes vergleichbarer Staaten)<sup>23)</sup> definiert. Auf der anderen Seite werden — von Vertretern einer expansiven Interpretation der neutralitätsrechtlich begründeten Verteidigungspflichten und ihrer Verwirklichung — solche Versuche als „Pervertierung“ des Gebots des Neutralitätsschutzes bezeichnet und ihnen die These entgegengesetzt, „zumutbar (ist) das, was in Hinblick auf den denkbaren Bedrohungsfall ... zu seiner Begegnung erforderlich ist“<sup>24)</sup>.

Mit dieser Formel wird das Ausmaß der Verteidigungsanstrengungen so an das Verhalten und die Stärke möglicher Gegner gekoppelt, daß die kontinuierliche quantitative und qualitative Anpassung an deren rüstungstechnologische Entwicklung, soweit sie für eine Bedrohung nur denkbar relevant sein könnte, zur Maxime erhoben wird. Die Fortsetzung dieses Gedankenganges bildet die Übertragung in den Bereich der Rüstungsproduktion des (dauernd) neutralen Staates, der eine „zumutbare“ Industriebasis entwickeln müsse, um die „Neutralitätsschutzphase“ zu bewältigen<sup>25)</sup>. Die Entwicklung der Rüstungsproduktion durch ausreichende technische und personelle Mittel, um eine möglichst weitgehende rüstungspolitische Unabhängigkeit zu gewährleisten, wird bereits früh als „infrastrukturelles Problem“ erörtert und auch unter dem Aspekt erforderlich werdender Rüstungsexporttätigkeit betrachtet, die sich neutralitätspolitisch für die allgemeine Außenpolitik als kritischer Bereich darstellt. Ein bestimmtes Maß an Rüstungsexport erscheint unabdingbar, damit die rüstungstechnische Abhängigkeit vom Ausland niedrig gehalten werden kann. Zu einem Zeitpunkt, als sich die Frage praktisch für Österreich noch nicht stellte, wird die Opportunität von Rüstungsexporten auch unter neutralitätspolitischen Gesichtspunkten bejaht, wozu auch schweizerische Auffassungen antizipativ herangezogen werden<sup>26)</sup>.

<sup>22)</sup> Zemanek, a. a. O. (Anm. 18), S. 128 ff.

<sup>23)</sup> H. Neuhold, F. Wagner, Das Neutralitätsbewußtsein des Österreicherers, in: Österreichische Zeitschrift f. Außenpolitik, XII, 2, 1973, S. 282 ff.; als Grundlage des Standards verweist Neuhold, a. a. O. (Anm. 1), S. 81, auf den Anteil des BSP, der von vergleichbaren Ländern für Verteidigungsaufgaben aufgewandt wird; genannt werden Schweden und Schweiz.

<sup>24)</sup> Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 158.

<sup>25)</sup> Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 160, mit Bezug auf Feststellungen des damaligen österreichischen Heereschiffingenieurs.

<sup>26)</sup> Ermacora, a. a. O. (Anm. 9), S. 160, beruft sich dazu auf eine Stellungnahme der „Schweizerischen

Die neutralitätsrechtliche „Vorgabe“ verteidigungspolitischer Pflichten fehlt in den Fällen *Schwedens, Finnlands und Jugoslawiens*. Die Verbindung von sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionen mit den außenpolitischen Maximen neutraler/blockfreier Politik geschieht hier ausschließlich nach pragmatischen Erwägungen. Schweden und Finnland werden allerdings trotz fehlender formeller Neutralitätsverpflichtung wegen ihrer auf Dauer angelegten Neutralitätspolitik als *de facto* dauernd neutrale Staaten betrachtet<sup>27)</sup>.

*Schwedens* Neutralität hat ähnlich lange Traditionen wie die der Schweiz. Beide Länder trafen 1815 in Zusammenhang mit dem Wiener Kongreß neutralitätspolitische Grundsatzentscheidungen, die sie allerdings in unterschiedliche Richtungen führten. Während die Schweiz ihre Neutralität als dauernde Neutralität formalisierte, lehnte Schweden ausdrücklich jegliche völkerrechtliche Formalisierung ab und erklärte allein seine Absicht, solange wie möglich eine Politik der Neutralität zu verfolgen<sup>28)</sup>. Das Prinzip einer starken Verteidigungsbereitschaft ist seither stets als Voraussetzung glaubwürdiger Neutralität im Kriegsfall Grundsatz der schwedischen Außen- und Sicherheitspolitik gewesen, ohne daß die Notwendigkeit jemals anders als pragmatisch begründet worden wäre<sup>29)</sup>. So zeigen sich auch im Ausmaß der Verteidigungsanstrengungen sowohl vor als auch nach 1945 nicht unwesentliche Schwankungen<sup>30)</sup>. Die Ausrichtung der schwedischen Neutralität wird nach 1945 in Hinblick auf die manifester werdende Spaltung zwischen den beiden Blöcken neu bestimmt, indem Schweden seine Entschlossenheit erklärt, sich unter keinen Umständen in irgendwelche internationalen Gruppierungen oder Blockformatio-

Gesellschaft für Außenpolitik“, vgl. NZZ, 12. 5. 1970; zu augenblicklichen Auffassungen vgl. S. Pöllinger, Braucht Österreich eine eigene Rüstungsindustrie? Interview mit den Wehrsprechern der drei im Nationalrat vertretenen Parteien, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 20/21, 1979, S. 34 ff.

<sup>27)</sup> So D. Schindler, Vorwort zu D. Woker, Die skandinavischen Neutralen. Prinzip und Praxis der schwedischen und finnischen Neutralität, Bern-Stuttgart 1978; dort auch S. 57.

<sup>28)</sup> Mitteilung des schwedischen Königs Karl Johan XIV. an den britischen Premierminister Palmerstone, zit. bei J. W. Ralston, The Defense of Small States in the Nuclear Age. The Case of Sweden and Switzerland, Diss., Univ. Genf 1969, S. 49.

<sup>29)</sup> Vgl. dazu K. Brodin, K. Goldmann, Chr. Lange, The Policy of Neutrality: Official Doctrines of Finland and Sweden, in: Cooperation and Conflict, III, 1, 1968, S. 22.

<sup>30)</sup> Vgl. dazu Angaben bei H. Wiberg, Swedish National Security Policy: A Review and Critique, in: Bull. of Peace Proposals, IX, 1978, S. 309-310.



nen hineinziehen zu lassen<sup>31)</sup>. Es beschreibt seine Position selbst als „Blockfreiheit in Friedenszeiten mit dem Ziel der Neutralität im Krieg“<sup>32)</sup>. Verteidigungsanstrengungen sind ein Teil der Neutralitätspolitik: „Die Verteidigung muß nach Stärke und Gliederung so aufgebaut sein, daß sie keine Schwächen aufweist, die einen möglichen Aggressor verleiten könnten, die Ernsthaftigkeit unserer politischen Absichtserklärungen zu bezweifeln“<sup>33)</sup>. Es gibt keine ausdrückliche Festlegung, die entweder militärischen Sicherheitsvorkehrungen oder spezifischen Formen des außenpolitischen Verhaltens *a priori* Vorrang einräumte. Langfristige Einschränkungen im Verteidigungsprogramm, die Anfang der siebziger Jahre aufgrund positiver Einschätzungen der Entwicklung der internationalen Lage vorgenommen wurden, unterstreichen allerdings das Prinzip der Unabhängigkeit<sup>34)</sup>. Außen- und verteidigungspolitische Maximen sind unmittelbar Ausdruck der beanspruchten außenpolitischen Ungebundenheit und Handlungsfreiheit, ohne die „Vermittlung“ eines internationale Verbindlichkeit fordernden Rechtsverhältnisses. So begründete 1964 der damalige Außenminister den Verzicht auf eine Formalisierung der Neutralität erneut ausdrücklich damit, daß sie keine Vorteile bringe, denn die alleinige Grundlage der allgemeinen Anerkennung des schwedischen Verhaltens könne nur die politische Substanz seiner Außenpolitik sein<sup>35)</sup>.

<sup>31)</sup> Vgl. dazu die Übersicht über Erklärungen der schwedischen Regierung auch für folgende Jahre bei Brodin/Goldmann/Lange, a. a. O. (Anm. 29), S. 19—20, und Wiberg, a. a. O. (Anm. 30), S. 308—309.

<sup>32)</sup> Brodin/Goldmann/Lange, a. a. O. (Anm. 29), S. 20. Die dort gegebene offizielle Formulierung „freedom from alliances in peace aiming at neutrality in war“ wird von vielen Autoren (so z. B. Wiberg, a. a. O. [Anm. 30]), S. 308, mit „Blockfreiheit“ wiedergegeben. Dies darf aber nicht als Gleichsetzung oder Identifizierung mit der Politik der Blockfreien-Bewegung verstanden werden. Blockfreiheit beinhaltet hier zunächst nur den Status der Bündnisfreiheit. Die Außenpolitik Schwedens berührt sich in manchen Punkten mit Positionen der Blockfreien-Bewegung, ohne aber der Gesamtprogrammatik der Bewegung verpflichtet zu sein.

<sup>33)</sup> N. Andren, Sweden's Security Policy, in: J. J. Holst (Hrsg.), Five Roads to Nordic Security, Oslo 1973, S. 144.

<sup>34)</sup> Grundlage bildete ein 1972 vom Parlament angenommenes Konzept der Verteidigungspolitik für die siebziger Jahre aufgrund eines Berichts der Verteidigungskommission. Die Entscheidung für langfristige Kürzungen im Verteidigungshaushalt wird von Andren, a. a. O. (Anm. 33), S. 147, als eine politische Entscheidung bezeichnet, der andere Erwägungen als solche der Verteidigungs- und Sicherheitsplanung zugrunde lagen.

<sup>35)</sup> Rede v. Außenminister Undén im schwedischen Reichstag, zit. bei Ralston, a. a. O. (Anm. 28), S. 69.

Im Falle *Finnlands* findet sich ein erster Hinweis auf die Absicht, eine Neutralitätspolitik zu betreiben und Neutralität zu bewahren, bereits in der Präambel des finnisch-sowjetischen *Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand* von 1948, in der der finnische Wunsch ausgedrückt ist, „außerhalb der Konflikte der Großmächte zu bleiben“<sup>36)</sup>. Diese Position wird mit Beginn der sechziger Jahre auch in offiziellen Stellungnahmen deutlich formuliert: „Wir streben danach, Finnland in Zeiten des Friedens aus den Streitigkeiten der Großmächte herauszuhalten und im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen ihnen Finnlands Neutralität aufrechtzuerhalten“<sup>37)</sup>. Der finnisch-sowjetische Vertrag war und ist noch immer Anlaß, Qualität und Spielraum der finnischen Neutralität zumindest potentiell in Zweifel zu ziehen. Demgegenüber ist allerdings festzuhalten, daß die darin festgelegten Verteidigungspflichten sich voll im Rahmen der Pflichten eines neutralen Staates gegenüber kriegführenden Parteien bewegen und daß die Feststellung des Falles, der Finnland auf der Grundlage des Vertrages zu Konsultationen verpflichtet (insbesondere in Hinblick auf einen vorgesehenen sowjetischen Beistand oder ein gemeinsames finnisch-sowjetisches Handeln), von einer vorhergehenden Verständigung abhängig ist. Dabei hat Finnland in der Vergangenheit verschiedentlich klargestellt, daß die finnische Entscheidungsfreiheit, ob eine bestimmte Situation Konsultationen beider Länder erfordert, nicht eingeschränkt ist, was von der Sowjetunion auch akzeptiert wurde<sup>38)</sup>. Ein sowjetischer Kommentar spricht denn auch davon, daß der finnisch-sowjetische Vertrag ein Instrument ist, das die Neutralität garantiert, und keineswegs ein Beistandsvertrag im eigentlichen Sinne des Wortes<sup>39)</sup>. Die finnische Neutralitätspolitik wird

<sup>36)</sup> Textauszüge (Englisch) bei G. Maude, The Finnish Dilemma. Neutrality in the Shadow of Power, London/New York/Toronto 1976, S. 12

<sup>37)</sup> Vgl. dazu Brodin/Goldmann/Lange, a. a. O. (Anm. 29), S. 22.

<sup>38)</sup> So in der sog. „Noten-Krise“ 1961, als die Sowjetunion unter Hinweis auf verstärkte internationale Spannungen zu Konsultationen aufforderte, Finnland ihre Aufnahme jedoch als nicht notwendig zurückwies; die Sowjetunion akzeptierte die finnische Interpretation der Konsultationsverpflichtung in der Praxis.

<sup>39)</sup> „If the Soviet Union is subjected to an attack which does not affect Finland's territory, the latter is obliged to refrain from joining coalitions or alliances which are directed against the Soviet Union, that is to observe neutrality. All of this indicates that the Treaty between the Soviet Union and Finland is a treaty guaranteeing neutrality rather than a treaty of mutual assistance in the true meaning of the word.“, so S. R. Krylov, V. N. Durdenevski, Inter-



zudem noch dadurch untermauert, daß sich das Land — allerdings ohne formelle Verbindlichkeit nach außen — darauf festgelegt hat, bestimmte Regeln des V. Haager Abkommens im Kriegsfall anzuwenden. Die Pflicht zur Verteidigung zu Lande, zur See und in der Luft ist zwar vertragsrechtlich in spezifischer Weise bestimmt, doch nur allgemein mit der Formel, daß „alle verfügbaren Kräfte einzusetzen sind“. In der Konzeption der finnischen Neutralitätspolitik spielt jedoch die Frage, ob einem der beiden Elemente Verteidigungspolitik oder Außenpolitik *a priori* Vorrang zukommt, keine dominierende Rolle. Die Praxis der finnischen Neutralitätspolitik hat sich gegen vorherrschende internationale Tendenzen wesentlich daran orientiert, durch eine aktive Außenpolitik Vertrauen zu schaffen und dadurch die finnische Position nach allen Seiten hin zu festigen. Demgegenüber tritt die militärisch bestimmte „Abschreckungskomponente“ in den Hintergrund, ohne daß aber das Prinzip bewaffneter Neutralität dadurch in Frage gestellt wäre<sup>40</sup>). In diesem Verhältnis von Außenpolitik und Verteidigung spiegeln sich weniger konzeptionelle Grundfragen, sondern in erster Linie die materiellen Möglichkeiten des Landes wider.

Im spezifischen Falle *Jugoslawiens* ist der Zusammenhang zwischen außenpolitischen Grundsätzen und sicherheits-/verteidigungspolitischer Konzeption am wenigsten ausgeprägt. Bei der jugoslawischen Blockfreiheit ist zweckmäßigerweise zwischen dem *Status der Blockfreiheit* und der *Politik der Blockfreiheit* zu unterscheiden. Der blockfreie *Status* verbindet sich mit der im Konflikt mit der Sowjetunion getroffenen Entscheidung Jugosla-

national Law Forms for Peaceful Coexistence Among States and Nations, Moskau 1957, S. 48; zit. nach A. Pajunen, Finland's Security Policy, in: Cooperation and Conflict, III, 1, 1968, S. 82.

<sup>40</sup>) Über die allgemeine Feststellung „One prerequisite for a successful neutrality policy is a sufficient defense preparedness. A state without the ability to defend itself cannot create the necessary confidence that it will preserve this neutrality even in situations in which the decision is dictated by a calculation of the advantage which can be won and by the costs which must be paid to win this advantage“ (Premierminister Virolainen, Rede am 23. 1. 1966, zit. bei Pajunen, a. a. O. (Anm. 39), S. 85, hinaus findet sich jedoch eine gewisse Zuordnung in einem Bericht des finnischen Verteidigungsrates vom Juni 1967 („Guideposts for our Defense“, zit. bei Pajunen, a. a. O. (Anm. 39), S. 85: „The task of defense as a part of our national security policy is to protect the nations neutrality and to defend the nation's territory ... By maintaining a strong defense capability suitable for the carrying out of these tasks our foreign policy is supported [Herzvorh. d. d. Verf.] and at the same time a preventive effect is achieved which is consistent with our aims.“

wiens, seine politische Entwicklung keinen Einflüssen durch die Supermächte auszuüben, und deshalb jegliche Bindung und Abhängigkeit zu meiden, die seine Unabhängigkeit und Souveränität einschränken könnten. Dies bedeutet in der damals (1948) gegebenen Konstellation, allen formellen Bindungen an die Allianzen und politischen Zusammenschlüsse der beiden Blocksysteme im Ost-West-Verhältnis fern zu bleiben<sup>41</sup>).

Anders als Neutralität ist Blockfreiheit in keiner Weise völkerrechtlich begründet — und so auch nicht mit spezifischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten verbunden<sup>42</sup>). Jugoslawien hat seine Unabhängigkeit in dem latent stets — und verschiedentlich auch offenen zu Tage getreten — konfliktreichen Verhältnis mit der Sowjetunion immer bedroht gesehen<sup>43</sup>). Die *Politik der Blockfreiheit* stellt den Versuch Jugoslawiens dar, angesichts der auf dem europäischen Feld gegebenen Grenzen seines außenpolitischen Handelns seine Auffassungen zur „Demokratisierung der internationalen Beziehungen“ über Europa hinaus zu „internationalisieren“. Die jugoslawischen Initiativen bildeten seit Anfang der sechziger Jahre einen der Ausgangspunkte der Blockfreien Bewegung<sup>44</sup>). Aus der Füh-

<sup>41</sup>) Vgl. dazu L. Mates, Non-Alignment. Theory and Current Policy, Belgrad 1972; als systematische Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Innen- und Außenpolitik A. R. Johnson, The Transformation of Communist Ideology. The Yugoslav Case 1945—1953, Cambridge-London 1972. Zur weiteren Entwicklung des jugoslawisch-sowjetischen Verhältnisses seit 1948 vgl. die Darstellung nach „Konfliktzyklen“ bei F. Oldenburg, Konsens und Dissens in den jugoslawisch-sowjetischen Beziehungen, in: Beiträge zur Konfliktforschung 3, 1977, S. 77—128; zum Verhältnis mit den USA A. Große-Jütte, R. Jütte, Die außenpolitischen Beziehungen zwischen Jugoslawien und den USA 1968—1978, in: K.-D. Grothausen, O. N. Haberl, W. Höpken (Hrsg.), Jugoslawien am Ende der Ära Tito, Bd. 1: Außenpolitik, München-Wien, S. 59—97.

<sup>42</sup>) Dies schließt natürlich nicht aus, daß sich ein blockfreier Staat in einem konkreten kriegerischen Konflikt ad hoc neutral erklärt. — Gewisse Berührungspunkte zwischen blockfreier Politik und Neutralitätspolitik in Friedenszeiten ergeben sich aus dem blockfreien Prinzip der Nicht-Teilnahme an militärischen Allianzen oder bilateralen militärischen Bündnissen, die in einem Zusammenhang mit dem Konflikt zwischen den Großmächten stehen, entsprechendes gilt für die Gewährung von militärischen Stützpunkten für fremde Staaten. Zum Verhältnis von Neutralität und Non-Alignment vgl. auch P. Willetts, The Non-Aligned Movement. The Origins of a Third World Alliance, London/New York 1978, S. 18—21.

<sup>43</sup>) Vgl. dazu Oldenburg, a. a. O. (Anm. 41).

<sup>44</sup>) Zum Prozeß der Internationalisierung eingehend A. Z. Rubinstein, Yugoslavia and the Non-Aligned World, Princeton 1974, und B. Tadic, Istorijski Razvoj Politike Nesvrstavanja 1946—1966 (Historische Entwicklung der Politik der Blockfreiheit 1946—1966), Belgrad 1968.



rungsrolle und dem Einfluß Jugoslawiens innerhalb der Bewegung leitete sich eine Reputation ab, die seinen unabhängigen Status zwischen den Blöcken in Europa mittelbar absicherte<sup>45)</sup>, militärische Sicherheitsvorkehrungen gegen die Bedrohung und mögliche Angriffe seiner Unabhängigkeit aber nie ersetzen konnte<sup>46)</sup>. Die blockfreie Position beinhaltet keinen international verbindlich anerkannten Status, aus dem eine (aktuelle oder potentielle) Schutzwirkung folgt, die der dauernden Neutralität vergleichbar wäre. Die Blockfreiheit bedeutet für Jugoslawien in erster Linie die außenpolitische Umsetzung und „Verlängerung“ innenpolitischer Grundsätze, um den Freiraum für eine bestimmte Form

<sup>45)</sup> Kritische Entwicklungen innerhalb der blockfreien Bewegung haben so immer auch einen „Frühwarneffekt“, besonders für das jugoslawisch-sowjetische Verhältnis, und Jugoslawien hat wiederholt die Wahrung der Einheit der Bewegung im Sinne der klassischen blockfreien Prinzipien in den Mittelpunkt seiner Politik innerhalb der Bewegung gestellt; so zwischen 1964—1970, und in letzter Zeit angesichts sowjetischer Bemühungen (innerhalb der Bewegung durch Kuba unterstützt), als „natürlicher Verbündeter“ Einfluß zu gewinnen.

<sup>46)</sup> Vgl. dazu aus amerikanischer Sicht die Zusammenstellung von Analysen bei Ph. A. Petersen (Hrsg.), *Soviet Policy in the Post-Tito Balkans. Studies in Communist Affairs 4*, Published under the Auspices of the United States Air Force, o. O., o. J. [1979], darin trotz einiger notwendiger Vorbehalte die detaillierten Szenario-Überlegungen im Beitrag von Petersen, *Military Intervention as a Solution to Soviet Problems in the Balkans*, S. 93—117.

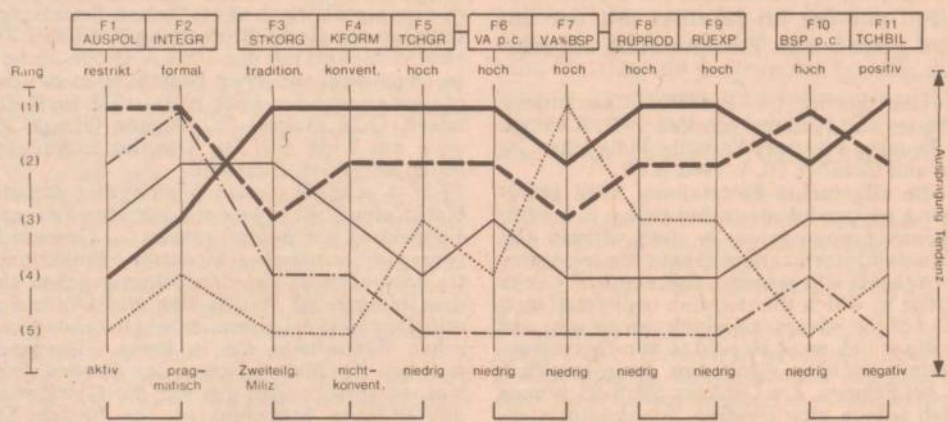
innergesellschaftlicher Entwicklung zu schaffen. Entsprechend ist sie selbst auch in dem Maße direkt bedroht, wie die politisch-gesellschaftliche Ordnung des Landes von außen in Frage gestellt wird. Die Verteidigungspolitik hat deshalb eine unmittelbarere und aktuellere Bedeutung und ist in ihrer Konzeption mehr durch die Grundsätze dieser Ordnung als durch Imperative allgemeinen außenpolitischen Verhaltens bestimmt<sup>47)</sup>.

## 2. Neutrale/Blockfreie Verteidigungspolitik: Vergleiche

Nachdem bisher die Unterschiede der formalen Bestimmung der Neutralität/Blockfreiheit und — in diesem Zusammenhang eingeordnet — der konzeptionellen Bestimmung ihres Schutzes und ihrer Verteidigung im Vordergrund standen, soll im Anschluß daran die Umsetzung in die verteidigungspolitische Praxis näher betrachtet werden. *Figur 1* verzeichnet für jeden der fünf Staaten ein *verteidigungspolitisches Profil*, das elf Faktoren zusammenfaßt, die wichtige Größen für die Verteidigungspolitik der neutralen/blockfreien Staaten sind. Zwei politische Randbedingun-

<sup>47)</sup> Zur ständigen legitimierenden Betonung dieses Zusammenhanges vgl. die Dokumentation: *President Tito on National Defense*, in: *Yugoslav Survey XVIII, 4, 1977*, S. 3—24. Zur jugoslawischen Verteidigungsdoktrin vgl. A. R. Johnson, *Yugoslav Total National Defense*, in: *Survival XV, 1, 1973*, S. 54—58.

Figur 1: Verteidigungspolitische Profile: Verteidigungskonzeption, Verteidigungsaufwendungen, Rüstungsproduktion, politische und ökonomische Randbedingungen



- Schweiz ———
  - Schweden ———
  - Finnland ———
  - Österreich - - - -
  - Jugoslawien ······
- F1 Außenpolitik
  - F2 Integration d. Verteidigungspolitik in Neutralitäts-/Blockfreiheitskonzeption
  - F3 Streitkräfteorganisation
  - F4 Kampfformen der Verteidigung
  - F5 Technisierungsgrad d. Streitkräfte
  - F6 Verteidigungsaufwendungen p.c.
  - F7 Verteidigungsaufwendungen % BSP
  - F8 Deckung d. Rüstungsbedarfs durch inländische Produktion
  - F9 Rüstungsexport
  - F10 BSP p.c.
  - F11 Technologiebilanz



gen sind die bisher schon betrachtete Stellung der *Außenpolitik* (F 1) im Verhältnis zur Verteidigungspolitik sowie unter dem Aspekt eines mehr „aktiven“ oder „restriktiven“ internationalen Engagements und die *Integration der Verteidigungspolitik* (F 2) in die neutrale/blockfreie Konzeption. Die folgenden drei Merkmale charakterisieren die organisatorische Umsetzung der Verteidigungskonzeption/-doktrin und bilden den militärischen Kern des Profils: Das Merkmal der *Streitkräfteorganisation* (F 3) bezieht sich auf die Gliederung und personelle Struktur unter dem Gesichtspunkt, ob sie traditionellen Formen folgt oder mehr zu einer Zweiteilung mit Elementen einer Milizstruktur tendiert; das Merkmal *Kampfformen* (F 4) bezieht sich darauf, ob in der Verteidigungsdoktrin konventionelle militärische Techniken im Vordergrund stehen oder auch (eventuell sogar überwiegend) nicht-konventionelle Formen des Kampfes vertreten sind; das Merkmal *Grad der Technisierung* (F 5) bezieht sich auf den rüstungstechnologischen Standard. Der *Umfang der Verteidigungsaufwendungen* wird alternativ nach den *Aufwendungen per capita* (F 6) und nach dem *Anteil am BSP* (F 7) berücksichtigt. Der Anteil inländischer *Rüstungsproduktion* (F 8) an der Deckung des

Rüstungsbedarfs und die relative Bedeutung als *Rüstungsexportland* (F 9) sind Indikatoren für die rüstungstechnische Eigenständigkeit. Das *Bruttosozialprodukt p. c.* (F 10) und die *Technologiebilanz* (F 11) sind Indikatoren der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung bzw. wirtschaftlich-technologischer Leistungsfähigkeit und beschreiben wesentliche ökonomische Randbedingungen.

Die einzelnen Staaten sind in bezug auf jeden Faktor in der Rangfolge geordnet, die sich aus der Ausprägung des jeweiligen Faktors für den Staat im Vergleich zu den anderen Staaten ergibt. Der Verlauf der einzelnen Profile zeigt die bestimmenden Charakteristika der verteidigungspolitischen Orientierung der einzelnen Staaten; in ihrer Gesamtheit weisen die Profile die Bandbreite und Differenzierungen neutraler/blockfreier Verteidigungspolitik in verschiedenen Bereichen auf. In der Interpretation sind besonders zwei Gesichtspunkte wesentlich: Entsprechungen in den Rangordnungen über alle oder zumindest mehrere Faktoren geben Hinweise auf Zusammenhänge zwischen einzelnen Faktoren. Profile, die in den Ausprägungen der einzelnen Faktoren beieinander liegen und zu anderen gemeinsam einen größeren Abstand

**Tabelle 1:** Verteidigungsausgaben, Bruttosozialprodukt, Technologiebilanz, Rüstungsproduktion und -export neutraler/blockfreier Staaten

	Verteidigungsausgaben <sup>a)</sup> (Mittel 1966—1975)		Bruttosozialprodukt <sup>b)</sup> (Mittel 1966—1975)		Technologiebilanz <sup>c)</sup> (Mill. US\$) 1977 1970 1963	Deckung des Rüstungsbedarfs durch inländische Produktion	Rüstungsexporte <sup>d)</sup> in Dritte Welt	
	p. c. (US\$)	% BSP	(Mill. US\$)	p. c. (US\$)			Welt-Rangliste	Mill. US\$
Schweden	217	3,5	49 860	6 202	+ 2 487 + 698 + 182	weitgehend	12	196
Schweiz	147	2,2	43 040	7 548	+ 1 189 - 277 - 108	70 %	17	55
Finnland	66	1,5	18 220	3 931	- 213 - 443 - 222	gering	—	—
Österreich	41	1,2	27 480	3 688	- 4 125 - 881 - 420	gering	—	—
Jugoslawien	51	4,5	24 540	1 190	- 1 973 - 669 - 132	60—70 %	18	47

a) Konstante Preise. Quelle: US Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditure and Arms Transfers 1966—1975, Washington, D.C. 1975.

b) Konstante Preise. Quelle: Ibid.

c) Exporte — Importe von Produktionstechnologie (SITC-Kategorie 7). Quelle: UN Bull. of Statistics an World Trade in Engineering Products 1977, New York 1979, Tabellen 1.4.

d) Erlaßt sind nur Großwaffensysteme. Quelle: SIPRI-Yearbook 1980, S. 65.



aufweisen, deuten auf Gruppen von Staaten hin, die sich durch spezifische Orientierungen insgesamt oder in einzelnen Bereichen voneinander unterscheiden. Allerdings sagt die einfache Rangordnung über quantitative oder qualitative „Abstände“ noch nichts aus; dazu müssen ergänzend die Daten herangezogen werden, die für die Faktoren (F 6) bis (F 11) in *Tabelle 1* zusammengestellt sind.

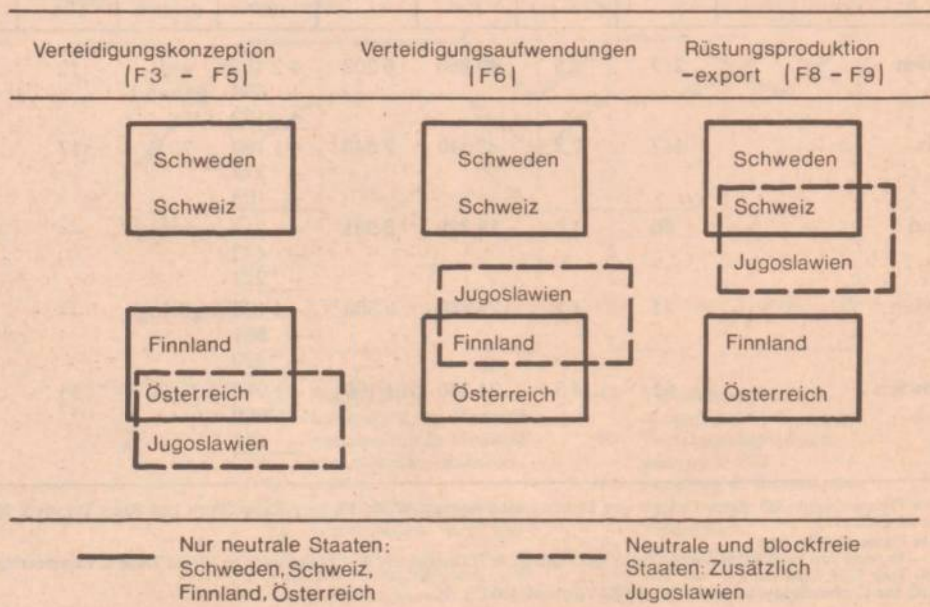
Die Interpretation der verteidigungspolitischen Profile und daraus sich ergebende Folgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>48)</sup> (vgl. *Figur 2*): Betrachten wir zunächst *allein die neutralen Staaten*, so zeigt sich im Bereich der verteidigungspolitischen Praxis (F 3—F 9) eine weitgehend konsistente Struktur, die sich in zwei Teilgruppen Schweden/Schweiz und Finnland/Österreich gliedert. Die *Gruppe Schweden/Schweiz* zeichnet sich durch vergleichsweise traditionelle Streitkräfteorganisation (mit Einschränkungen aufgrund des schweizerischen Milizsystems), konventionelle Kampfformen und hohen Technisierungsgrad sowie hohe Verteidigungsausgaben, einen hohen Anteil inländischer Rüstungsproduktion und eine erhebliche Rüstungsexporttätigkeit aus. Die zweite Gruppe *Finnland/Österreich* ist demgegen-

über gekennzeichnet durch eine differenzierte Streitkräftegliederung (weniger ausgeprägt in Finnland) mit einer Teilung in reguläre Armee und einer nach dem Territorialprinzip organisierten Milizarmee, im Falle Österreichs auch besonders ausgeprägt eine Verteidigungsdoktrin mit nicht-konventionellen Kampfformen, sowie einen vergleichsweise geringen Grad der Technisierung, niedrige Verteidigungsaufwendungen, geringe inländischer Rüstungsproduktion und Rüstungsexporttätigkeit.

Das Profil *Jugoslawiens* kompliziert dieses Bild in einigen Teilen. Im Bereich des militärischen Kerns schiebt sich das jugoslawische Profil in die Gruppe Österreich/Finnland. Dabei sind bestimmte Gemeinsamkeiten zwischen Österreich und Jugoslawien hinsichtlich der geteilten Organisation der Streitkräfte, der Kampfformen und der damit verfolgten Ziele festzustellen, wobei das jugoslawische System mit der Teilung in reguläre Armee und breitgefächelter Territorialverteidigung, sowie nicht-konventionellen Kampfformen bis hin zum Partisanenkampf am weitesten geht. Bei den Verteidigungsaufwendungen nimmt Jugoslawien eine Mittelposition (mit Ausgaben *p.c.*) oder sogar eine Spitzenposition (bei Verteidigungsausgaben in Prozent des BSP) ein. Bei Rüstungsproduktion und -export liegt es auf dem dritten Rang, absolut aber in der Nähe der Schweiz. *Figur 2* zeigt

<sup>48)</sup> Zur detaillierteren Analyse und Kommentierung vgl. A. Große-Jütte, *Profile neutraler/blockfreier Sicherheits- und Verteidigungspolitik in: Lutz/Große-Jütte, a. a. O. (Anm. 5), S. 215 ff.*

**Figur 2: Alternative Gruppierungen neutraler/blockfreier Staaten nach verteidigungspolitischer Praxis**





die Veränderung der zunächst eindeutigen „neutralen Gruppierungen“ durch das Hinzutreten Jugoslawiens, wobei dessen „aufsteigende Position“ deutlich hervortritt.

Die Differenzierungen, die sich in dieser Struktur zeigen, stehen allerdings in erheblicher Diskrepanz zu den rechtlich und/oder politisch begründeten verteidigungspolitischen Positionen und der Einordnung der Verteidigungspolitik in den Gesamtzusammenhang der Außenpolitik. Dazu ergeben sich mehrere widersprüchliche Beobachtungen. Bei Österreich und Schweden, die beide zumindest tendenziell dazu neigen, in einer „guten“ bzw. „aktiven“ Außenpolitik auch eine Sicherheitsfunktion zu sehen, wäre gleichermaßen eine gewisse Relativierung des Verteidigungsaspektes im Sinne einer „verteidigungspolitischen Moderation“ zu erwarten. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Beide Staaten stehen sich in dieser Hinsicht diametral gegenüber. Entsprechendes gilt für die Schweiz und Österreich, die mit der neutralitätsrechtlichen Begründung der Verteidigungspolitik eine fast identische Position einnehmen, in der Praxis der Verteidigungspolitik aber vollkommen auseinanderfallen. Ganz im Gegensatz zu der allgemeinen passiv-restriktiven außenpolitischen Grundorientierung der Schweiz findet sich in Österreich eine weitaus flexiblere außenpolitische Einstellung. Ein Anzeichen dafür sind Überlegungen, in welcher Form das Land seine neutrale Ungebundenheit in eine beispielgebende Position im Nord-Süd-Konflikt umsetzen und in eine entsprechende politische Rolle ausbauen könnte<sup>49</sup>). Bei aller konzeptionellen Unterschiedlichkeit im neutralen Status liegen Schweden und die Schweiz gleichviel sehr nahe beieinander, während die Schweiz und Jugoslawien eine ähnliche Stellung bei der Erfüllung des Imperativs rüstungstechnischer Eigenständigkeit einnehmen. Auffällig ist auch die Diskrepanz zwischen dem „starken“ verteidigungspolitischen Profil Schwedens und der außenpolitischen Definition seiner bündnisfreien Politik als Voraussetzung einer Neutralität im Kriegsfall. Dies hat zu der Feststellung Anlaß gegeben, das Verhältnis beider Bereiche sei nicht ohne Schizophrenie; die Außen- und Verteidigungspolitik werde ihren jeweiligen Maximen entsprechend isoliert betrieben, es fehle jedoch an einer politischen Bestimmung ihres

Zusammenhanges und entsprechender wechselseitiger Abstimmung<sup>50</sup>).

All dies bestätigt die Vermutung, daß die entscheidenden Bestimmungsgründe neutraler Sicherheitspolitik nicht in neutralitätspolitischen Konzeptionen zu suchen sind. Aus dem Vergleich der verteidigungspolitischen Profile ergibt sich eine durchgängig bessere Erklärung durch die ökonomischen Randbedingungen. Die allgemeine wirtschaftliche Leistungskraft steht nicht nur in einem engen Zusammenhang mit den Verteidigungsaufwendungen, sondern auch mit den Merkmalen des militärischen Kerns des verteidigungspolitischen Profils. Parallel dazu können Erklärungen für Orientierungen in der Verteidigungskonzeption und der Organisation der Streitkräfte auch in historisch-politischen Entwicklungen und Traditionen gesucht werden. Beide Möglichkeiten bewegen sich aber durchaus in eine gleiche Richtung. Die beiden unter historisch-politischen Gesichtspunkten traditionsreichsten Neutralen, Schweiz und Schweden, sind zugleich diejenigen, deren wirtschaftliche Leistungskraft quantitativ und qualitativ am höchsten entwickelt ist und die sich in ihrer Verteidigungskonzeption und -organisation am nächsten stehen. Auch der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und rüstungstechnischer Unabhängigkeit deutet allgemein auf die Wirksamkeit materiell gegebener Möglichkeiten und Grenzen, was durch die spezifische wirtschaftlich technologische Leistungsfähigkeit noch weiter unterstrichen wird. Angesichts dieser engen Beziehungen erscheint die Realität von Postulaten, die neutralitätspolitisch abgeleitet werden, recht gering.

Zusammenfassend ergeben sich zwei Folgerungen: Bei den neutralen/blockfreien Staaten tendieren diejenigen mit weniger restriktiven ökonomischen Randbedingungen dazu, traditionelle militärische Organisationsformen und Verteidigungsstrategien beizubehalten und unter Einsatz rüstungstechnologischer Fortschritte quantitativ auszubauen. Umgekehrt tendieren die Staaten mit geringerer ökonomischer Leistungskraft und entsprechend niedrigeren Aufwendungen für die Verteidigung dazu, in den militärischen Organisations- und Kampfformen von traditionellen Mustern abzuweichen und materielle Restriktionen als Ausgangspunkt für verteidigungspolitische Innovationen zu nehmen. Diesem Zusammenhang entspricht besonders die Entwicklung in Österreich, während ähnliche Denkansätze in Schweden sich nicht durchsetzen konnten.

<sup>50</sup>) Wiberg, a. a. O. (Anm. 30), S. 31.

<sup>49</sup>) Vgl. dazu das Editorial v. Brita Neuhold zum Schwerpunktthema: Neutralität und Entwicklungspolitik — Die österreichische Position, in: Internationale Entwicklung (Wien), 3, 1980.



### III. Folgerungen

Das Bild neutraler/blockfreier Politik, das sich aus den vorhergehenden Beobachtungen ergibt, zeigt eine Vielfalt von Erscheinungsformen. Die Ergebnisse geben auf die Frage, ob Neutralität oder neutrale Politik eine politische Option darstellt, die insbesondere für die Bundesrepublik einer Integration in die westliche Allianz vorzuziehen ist, keine direkten oder endgültigen Antworten, doch lassen sich einige Hinweise ableiten, die für die aktuellen Diskussionen nicht unwichtig erscheinen und zumindest bei begrifflichen Klärungen und einigen Ausgangsfragen nicht übergangen werden sollten.

Im Gegeneinander der Argumente muß an erster Stelle festgehalten werden, daß es *die* neutrale sicherheitspolitische Alternative nicht gibt. Wann immer von einer Übertragbarkeit von Neutralität die Rede ist, muß hervorgehoben werden, daß neutrale Politik über einen allgemeinen Kernbestand hinaus ein äußerst differenziertes Spektrum von Erscheinungsformen aufweist. Jeder der neutralen/blockfreien Staaten ist in verschiedene und unterschiedliche Bezugfelder gestellt, an der sich die Praxis der neutralen Politik orientiert. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik definiert der Ost-West-Konflikt zwar die sicherheitspolitische Situation der neutralen und blockfreien Staaten in ähnlichen Grundformen, und allgemeine Grundsätze neutraler/blockfreier Politik setzen einige Richtwerte, die allen gemeinsam sind. Spezifische Akzente werden dann aber nacheinander von der Tradition der neutralen/blockfreien Staaten und weiter durch Randbedingungen innenpolitischer (wirtschaftlicher) und außenpolitischer (Abhängigkeit auf rüstungstechnischem Gebiet, Rüstungsexport) Art gesetzt, die zu einer bemerkenswerten Bandbreite in der Praxis neutraler/blockfreier Politik führen.

Einige konkretere Folgerungen ergeben sich für etliche Gesichtspunkte, die im Mittelpunkt kontroverser Diskussion stehen. Neutrale Sicherheitspolitik ist nicht notwendigerweise ein Instrument, dessen Übernahme eine „billigere“ Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach sich zieht. Abgesehen davon, daß die Heterogenität der neutralen Praxis es verbietet, von einem „Modell“ zu sprechen, ist kein einheitlicher neutraler Standard erkennbar, der unter Kostengesichtspunkten eine solche Annahme rechtfertigte. Gemessen an dem Anteil der Verteidigungsausgaben am BSP (*Tabelle 1*) zeigt sich

innerhalb der Gruppe der neutralen/blockfreien Staaten eine erhebliche Spannweite, wobei anzumerken ist, daß sich die absolute Größe der Ausgaben seither verändert hat, die Anteilsrelationen aber fast identisch geblieben sind. Der Vergleich mit Verteidigungsaufwendungen von Staaten des westlichen Bündnisses zeigt, daß die Verteidigungsausgaben der Schweiz etwa denen Dänemarks entsprechen. Die Bundesrepublik, mit einem Anteil der Verteidigungsaufwendungen von 3,5 Prozent steht auf einer Stufe mit Schweden (das unter den Neutralen die Spitzenstellung einnimmt). Von anderen Staaten des westlichen Bündnisses haben in Europa Belgien und Norwegen Verteidigungsausgaben in ähnlicher Größenordnung. Allein Österreich und Finnland haben niedrigere Aufwendungen als Staaten des westlichen Bündnisses (Ausnahme: Luxemburg<sup>51</sup>). Wichtiger als dieser rein zahlenmäßige Vergleich ist die erkennbare Tendenz, daß auch bei den neutralen Staaten mit zunehmendem ökonomischen Potential in den rüstungstechnischen Grundlagen der Verteidigung Kräfte einer Rüstungsdynamik deutlich werden, die sich angesichts der ähnlichen sicherheitspolitischen Grundkonstellation aller Staaten der neutralen Gruppe nicht allein aus einem „Anpassungsdruck“ an die Rüstungsdynamik zwischen den Blöcken erklären lassen.

Innovative Ansätze in der Verteidigungskonzeption und -strategie, die mit restriktivem Rüstungsverhalten einhergehen, erscheinen demgegenüber weniger durch neutralitätspolitische Erwägungen bestimmt, als durch geographische, ökonomische und technologische Randbedingungen. Ob solche Formen wie die in Österreich entwickelte Verteidigungskonzeption (Spannocchi), die in der Bundesrepublik von Afheldt mit dem Konzept von Technokommandos rezipiert wurde<sup>52</sup>, allgemein übertragbar sind, erscheint daher nicht in erster Linie als Problem neutraler Politik, wenn, wie sich gezeigt hat, ein genereller Zusammenhang zwischen neutraler Politik und bestimmten Formen der Verteidigung nicht anzutreffen ist.

<sup>51</sup>) Zu den Verteidigungsausgaben vgl. US Arms Control and Disarmament Agency, a. a. O. (Tabelle 1, Anm. a), und Sipri Jahrbuch, Stockholm, versch. Jahrg.

<sup>52</sup>) Die Arbeit Spannocchis, Verteidigung ohne Selbstzerstörung in: G. Brosselet, E. Spannocchi, Verteidigung ohne Schlacht, München 1976, und H. Afheldt, Verteidigung und Frieden, München 1976.



Ein anderes Problem betrifft die Verbindung von Neutralität mit anderen sicherheitspolitischen Konzeptionen wie Disengagement und atomwaffenfreien Zonen. Auch neutrale Staaten haben — zum Teil sogar mit der Frage, ob eine neutrale Verpflichtung dazu bestünde — Probleme der nuklearen Verteidigung eingehend behandelt. Neutrale Verteidigungspolitik und nukleare Bewaffnung sind nicht unvereinbar; die Entscheidungen gegen eine nukleare Verteidigung folgten denn auch Erwägungen der Zweckmäßigkeit<sup>53)</sup>. Das Beispiel von Staaten des westlichen Bündnisses, Dänemark und Norwegen, macht deutlich, daß die Festlegung auf eine nicht-nukleare Verteidigung auch innerhalb des Bündnisses nicht ausgeschlossen ist.

Gegenüber diesen Feststellungen ist es andererseits allerdings auch notwendig festzuhalten, daß die von Vertretern der etablierten sicherheitspolitischen Doktrin in ihrer „Gegenkritik“ stets pauschal vorgenommene Abqualifizierung neutraler Alternativen als „Neutralismus“ alles andere als sachgemäß ist. Vollends irrig ist es, wenn nicht nur jede Kritik an den bestehenden sicherheitspolitischen Konzeptionen des Bündnisses als Neutralismus bezeichnet, sondern zugleich auch mit Pazifismus gleichgesetzt wird. Das tatsächlich existierende differenzierte Spektrum der sicherheitspolitischen Orientierungen der neutralen/blockfreien Staaten auf der Grundlage

des Konzepts der bewaffneten Neutralität widerspricht dem.

Die Breite des Spektrums, mit dem neutrale Politik auftritt, entzieht sich der Konturierung zu einem kopierfähigen Modell. Die weithin anzutreffende empirische Irrelevanz in der Diskussion um und über Neutralität weist aber auch auf den Ansatzpunkt hin, von dem aus neutrale Politik diskussionswürdig ist und bleibt. Neutralität hat ihren politischen Ursprung in dem Bemühen, sich von internationalen Verwicklungen und Abhängigkeiten fern zu halten, die die Gefahr der Einbeziehung in gefährliche Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen beinhalten. Dieser grundlegende Aspekt neutraler Politik hat im Zusammenhang aktueller Kontroversen größere Bedeutung als viele tradierte Formen klassischer neutraler Politik. Sie sind heute bereits in der Praxis neutraler Politik durch vielschichtige außenpolitische und außenwirtschaftliche Verflechtungen wenn nicht aufgehoben, so doch relativiert und durch formale Konstruktionen mühsam überdeckt. Klassische neutrale Politik ist heute *de facto* im vollen theoretischen Umfang ihres Begriffes kaum noch möglich. Sie stellt sich demgegenüber vielmehr zunehmend als aktive und blockungebundene Außenpolitik dar. Hier liegt der Berührungspunkt der Diskussion über (positiv) neutrale Politik oder (negativ) neutralistische Tendenzen mit der außenpolitischen Praxis der neutralen Staaten. Im Kern geht es um die Frage, inwieweit allianzgebundene Staaten in Teilbereichen in außenpolitischen Kategorien „denken“ und außenpolitische Ziele verfolgen können, die nicht allein durch die Logik der Blocksysteme bestimmt, sondern blockübergreifend und in der Tendenz blocküberwindend orientiert sind.

---

<sup>53)</sup> Zur Diskussion der Kernwaffenfrage in der Schweiz seit 1953 vgl. den Überblick bei A. Aebi, Der Beitrag der neutralen Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz (These, Université de Genève), Zürich 1976, S. 126 ff.



## Jens Hacker: Neutralität, Neutralismus und Blockfreiheit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/83, S. 3—20

Angesichts des Anwachsens der Blockfreien-Bewegung auf inzwischen über hundert Mitglieder, ihrer Heterogenität sowie der in den letzten Jahren verstärkten Differenzierung und Polarisierung und mehrerer teilweise gravierender Regionalkonflikte sowie der inneren Instabilität und ökonomischen Schwierigkeiten zahlreicher Mitgliedsländer ist die Problematik der Blockfreiheit immer vielschichtiger geworden.

Für die Völkerrechtswissenschaft und Theorie der Internationalen Beziehungen ist vornehmlich die Frage von Interesse, inwieweit der Terminus „Blockfreiheit“ mit dem herkömmlichen Instrumentarium beider Disziplinen erfaßt werden kann. Beide Disziplinen arbeiten seit langem mit den Begriffen „Neutralität“ und „Neutralismus“, und namhafte Autoren aus beiden wissenschaftlichen Bereichen halten nach wie vor den Begriff „Neutralismus“ mit den Bezeichnungen „Non-Alignment“ und „Blockfreiheit“ für zumindest weitgehend identisch. Es ist vor allem das Verdienst mehrerer Schweizer und österreichischer Völkerrechtler und Politikwissenschaftler, in den letzten Jahren in differenzierten Studien diese Identität problematisiert zu haben.

Die Termini „Blockfreiheit“ und „Nichtgebundenheit“ bilden nach wie vor eine politische Maxime und Doktrin der angesprochenen Staatengruppe. Obwohl zwischen Blockfreiheit und ständiger Neutralität einige Berührungspunkte in den Grundzielen bestehen, dürfen die weitreichenden Unterschiede zwischen der Blockfreiheit als einer ausschließlichen politischen Haltung und der auf dem Völkerrecht basierenden ständigen Neutralität nicht übersehen werden. Auch vom Neutralismus unterscheidet sich Nichtgebundenheit insofern, als aufgrund des Selbstverständnisses der Blockfreien-Bewegung zum einen die Gleichsetzung beider Termini ausdrücklich abgelehnt wird und zum anderen Blockfreiheit nicht „Neutralität“ gegenüber allen, sondern nur gegenüber bestimmten Konflikten bedeutet.

## Klaus Fritsche: Tendenzwende in Neu-Delhi? Das 7. Gipfeltreffen der Blockfreien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/83, S. 21—37

Die 7. Gipfelkonferenz der Bewegung Blockfreier Staaten in Neu-Delhi (7.—12. März 1983) stand vor der Aufgabe, einen Beitrag zur Überwindung der vor dieser Bewegung stehenden Schwierigkeiten zu leisten. Der Ursprung dieser Probleme liegt sowohl in der sich verschlechternden internationalen politischen und wirtschaftlichen Situation als auch in zunehmenden internen Differenzierungen. Entstanden als Antwort auf die „unterprivilegierte“ Situation der Länder der Dritten Welt in den internationalen Beziehungen und auf die ihre Unabhängigkeit bedrohende Politik der von der UdSSR und den USA geführten Blöcke hat die Bewegung Blockfreier seit ihrer Gründung 1961 beständig an Gewicht in den internationalen Beziehungen gewonnen. Der bisherige Höhepunkt ihres Wirkens wurde Mitte der siebziger Jahre erreicht.

Seitdem sieht sich die Blockfreienbewegung zunehmenden Problemen ausgesetzt. Die Versuche der Supermächte, den blockunabhängigen Charakter der Bewegung zu unterminieren, bedrohen ihre Handlungsfähigkeit genauso wie die zunehmende innere Polarisierung, die durch die Politik des von Kuba geführten Flügels verstärkt wurde, die Blockfreien zum „natürlichen Verbündeten“ der Sowjetunion zu machen. Kuba hatte jedoch nie eine Chance, dieses Ziel zu verwirklichen. Die Blockfreien haben immer ihren unabhängigen Charakter bewahrt. Die westliche Kritik an mangelnder „Äquidistanz“ kann deshalb auch nur als Versuch bezeichnet werden, sich selbst der berechtigten Kritik durch die blockfreien Länder zu entziehen.

Die Gipfelkonferenz von Neu-Delhi brachte die Politik der Polarisierung zum Stillstand. Unverkennbar war das Bemühen der Blockfreien, sich angesichts der verschlechterten internationalen Lage auf die Gemeinsamkeiten zu besinnen und für ihre Verwirklichung einzutreten. Sicherung des Weltfriedens, Abrüstung, insbesondere auf dem Gebiet der Atomwaffen, Überwindung des Stillstands im Nord-Süd-Dialog und Süd-Süd-Beziehungen waren die dominierenden Themen dieser Konferenz. Indien hat mit seiner Konferenzführung und der Übernahme der Präsidentschaft bis 1986 einen wichtigen Beitrag dazu geleistet. Es wurde aber erst ein Anfang gemacht. Wieweit die gefundenen Kompromisse eine tragfähige Grundlage darstellen, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.



## **Annemarie Große-Jütte/Rüdiger Jütte: Neutralität und Blockfreiheit in Europa. Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/83, S. 39—53

In den gegenwärtigen sicherheitspolitischen Kontroversen nehmen Vorstellungen neutraler Politik als Alternative zu der zunehmend kritischer bewerteten Sicherheitspolitik des westlichen Bündnisses großen Raum ein. Ziele und Inhalte vorgeschlagener „Neutraler Alternativen“ und ihre „Gegen-Kritik“ als gefährlicher „Neutralismus“ verzerren jedoch oft die empirische Substanz neutraler Politik.

Gegen diesen Hintergrund wird die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der neutralen und blockfreien Staaten (Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Jugoslawien) vergleichend in ihrer Konzeption und praktischen Umsetzung betrachtet. Unterschiedliche historisch-politische Entstehungszusammenhänge und rechtliche Grundlagen haben zu verschiedenartiger konzeptioneller Bestimmung der Verteidigungsfunktion geführt, obwohl alle Staaten den Grundsatz der bewaffneten Verteidigung ihres neutralen/blockfreien Status vertreten.

Der Vergleich der verteidigungspolitischen Profile der fünf Staaten auf der Grundlage von elf relevanten Merkmalen (Verhältnis Außen-/Verteidigungspolitik; Definition der Verteidigungspolitik; Streitkräfteorganisation; Formen des Verteidigungskampfes/Verteidigungsdoktrin; Technisierungsgrad der Streitkräfte; Höhe der Verteidigungsaufwendungen nach Anteil am BSP und per capita; Umfang eigener Rüstungsproduktion und Bedeutung des Rüstungsexports, Bruttosozialprodukt und Technologiebilanz) weist erhebliche Differenzierungen in der verteidigungspolitischen Praxis auf. Dabei zeigt sich weiter, daß Unterschiede nicht das Ergebnis abweichender Konzeptionen neutraler/blockfreier Politik sind; gerade Staaten mit ähnlichen neutralitätspolitischen Konzeptionen (Schweiz/Österreich; Schweden/Finnland) weichen in ihrer verteidigungspolitischen Praxis erheblich voneinander ab. Für sie sind mehr als neutralitätspolitische Maximen ökonomische und technologische Randbedingungen ausschlaggebend.

Vor dem Hintergrund der Feststellung, daß es kein einheitliches und kopierfähiges Muster neutraler Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt, werden abschließend einige Folgerungen für die sicherheitspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland umrissen.